

---

# CIUDAD Y TERRITORIO

## Estudios Territoriales

Vol. XXXV. Tercera época  
N.º 138, invierno 2003

---

*Socioeconomía del impacto  
ambiental*

*Teorías del desarrollo  
económico sostenible*

*Desarrollo como emergencia  
sistémica*

*Espacio urbano metropolitano  
de Buenos Aires*

*Halbwachs y la morfología  
social*

*Vivienda en el franquismo*

*Planes provinciales de los  
recursos naturales andaluces*

*Plan Municipal de Pamplona*

---



MINISTERIO  
DE FOMENTO

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  
NIPQ: 161-03-046-3

---

# CIUDAD Y TERRITORIO

## Estudios Territoriales

Vol. XXXV. Tercera época  
N.º 138, invierno 2003

---

*Socioeconomía del impacto  
ambiental*

*Teorías del desarrollo  
económico sostenible*

*Desarrollo como emergencia  
sistémica*

*Espacio urbano metropolitano  
de Buenos Aires*

*Halbwachs y la morfología  
social*

*Vivienda en el franquismo*

*Planes provinciales de los  
recursos naturales andaluces*

*Plan Municipal de Pamplona*

---



MINISTERIO  
DE FOMENTO

# Índice

## EDITORIAL

|                                                                                                                                                 |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| “Ciudades de rascacielos: entre la estética urbana y la ética ecológica”<br>Javier GARCÍA-BELLIDO .....                                         | 523 |
| <i>In memoriam</i> “Con él su vida entera coincidía” José Martínez Sarandeses<br>J. GÓMEZ MENDOZA & A. MARTÍNEZ GÓMEZ & I. MARTÍNEZ GÓMEZ ..... | 533 |

## ESTUDIOS

|                                                                                                                                                                                                                      |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| La vertiente socioeconómica de los estudios de impacto ambiental<br>Sergi CANTÓ & Pere RIERA .....                                                                                                                   | 539 |
| Hacia una economía sostenible: interpretaciones, teorías e indicadores de<br>desarrollo sostenible<br>Miren ATARAZ MIÑÓN .....                                                                                       | 551 |
| ¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?<br>Sergio BOISIER .....                                                                                                                                          | 565 |
| La conformación del espacio urbano en un país de economía emergente:<br>El caso de cinco municipios en la región metropolitana de Buenos Aires<br>Juan D. LOMBARDO & Mercedes DI VIRGILIO & Leonardo FERNÁNDEZ ..... | 589 |
| Necesidades colectivas y desarrollo urbano: La planificación urbana en la<br>perspectiva morfológica de Maurice Halbwachs<br>Emilio MARTÍNEZ GUTIÉRREZ .....                                                         | 617 |
| La política de vivienda en España durante el franquismo<br>Alfonso FERNÁNDEZ CARBAJAL .....                                                                                                                          | 639 |
| Planes provinciales de ordenación de los recursos naturales en Andalucía<br>Alfonso M. DOCTOR CABRERA .....                                                                                                          | 655 |
| El Plan Municipal de Pamplona: La Forma del Territorio como estructura básica<br>Ramón GARITANO GARITANO .....                                                                                                       | 675 |
| <b>Abstracts</b><br>John POWNALL.....                                                                                                                                                                                | 711 |

## OBSERVATORIO INMOBILIARIO

|                                                                                                |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| El mercado inmobiliario en los tres primeros trimestres de 2003<br>Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ ..... | 717 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

## INTERNACIONAL

|                                       |     |
|---------------------------------------|-----|
| Argentina: Nora CLICHEVSKY .....      | 749 |
| Argentina: Rubén PESCI .....          | 751 |
| Brasil: Roberto SEGRE.....            | 752 |
| Estados Unidos: Thomas F. GLICK ..... | 756 |



|                              |     |
|------------------------------|-----|
| Francia: Vicent RENARD.....  | 757 |
| Italia: Federico OLIVA ..... | 761 |

## DOCUMENTACIÓN

|                                   |     |
|-----------------------------------|-----|
| • <i>Legislación</i>              |     |
| Ángela de la CRUZ MERA .....      | 769 |
| • <i>Planeamiento urbanístico</i> |     |
| Pedro MARTÍNEZ TAPIA .....        | 777 |

## LIBROS Y REVISTAS

|                                                 |     |
|-------------------------------------------------|-----|
| Recensiones y reseñas de libros recibidos ..... | 787 |
| Acuse de recibo .....                           | 800 |

## Editorial

### “Ciudades de rascacielos: entre la estética urbana y la ética ecológica”

*Las Torres Gemelas de Nueva York, que en su caída arrastraron tantas vidas y mitos sobre la intangibilidad de uno de los símbolos más universales del poder, han suscitado el replanteamiento de la racionalidad y funcionalidad de los rascacielos. Al margen de sus problemas técnicos de resistencia al fuego y estratégicos de vulnerabilidad al terrorismo suicida, el tema surge mucho más rico y complejo y merece reabrirse su debate bajo nuevos ángulos. No solo porque en el mismo lugar vayan a volver a levantarse otras masas edilicias aun más retadoras y soberbias, sino porque en el ancho mundo las grandes corporaciones siguen compitiendo, como niños por ver quien lo hace más alto y poderoso, como los 443 m de los 110 pisos de la Torre Sears de Chicago, o los 452 m de los 88 pisos y torreones de las Torres Petronas de Kuala Lumpur (Malasia), o el nuevo ‘record’ de 508 m y 101 pisos del Taipei-101 en Taiwan; rascacielos todos ellos que dejan chiquitos los 411 m y 110 pisos de las Torres Gemelas neoyorquinas. Incluso en Madrid vamos a tener, no dos torres gemelas sólo, sino cuatro torres bastante gemelas de 215 a 250 m, que van a sumar 186 pisos y 8.250 plazas de aparcamientos ¿Quién da más? Ya se preparan a dar más en Shanghai con otro artefacto de 512 m para el 2007... Y a ese olimpismo pueril se le tiende a sublimar, como si respondiese a una natural ansia humana de alcanzar, tocar (rascar, scrape, gratter, kratzen) el cielo, enmascarando sus más crudos fines económico-simbólicos al trufarlos con píos afanes religiosos (no olvidar que si las torres Petronas son un símbolo del capitalismo islámico, la mayoría lo son del judeocristiano y las chinas ¿lo serán del capitalismo ateo?)*

*La visita de una ciudad como Nueva York, Chicago, Río, Caracas, Hong-Kong, Singapur, la City londinense o, incluso, Benidorm crea una inmediata opinión casi general de asombro y seducción ante la imponente magnitud de las gigantescas obras humanas que transforman y rehacen una ciudad, como aupándose hacia el espacio infinito. Aprécianse sus aspectos más evidentes, como su relativa diversidad y vitalidad de actividades concentradas (cuando la terciarización no ha expulsado la residencia y dejado solo oficinas y pequeños comercios), su animación, su alta densidad diurna, en suma, ya que puede estar muy animado sólo durante las ocho horas de oficinas, pero las otras diez y seis ser un peligroso desierto urbano. Debe evitarse el vincular en exclusiva a la imagen de los rascacielos las características propias de toda gran metrópolis urbana, aunque no tenga ni un rascacielos, como son su variedad de oportunidades, gran tamaño, potencialidades, economías de aglomeración, conexiones en redes supralocales, etc.*

*Lo único inseparable del rascacielos, además de su gigantismo formal, es la densidad extraordinaria de su asentamiento, la concentración en una parcela de tanta gente, actividades y consumos, junto a lo que ello implica de rentabilidad por unidad de superficie y de prestigio, publicidad o glamour para sus propietarios o inquilinos al poseer el símbolo del poder. Porque también las grandes pirámides, zigurats o templos, castillos, torres señoriales, catedrales, palacios o mausoleos imponentes han buscado siempre deslumbrar a sus súbditos con los símbolos de la grandiosidad de los poderosos; y ahora no tenía por qué ser distinta la soberbia incontestada del capitalismo triunfante al responder con análogos signos atávicos de distinción. Otra cosa es que aún hoy si-*

gamos asombrándonos acriticamente, como aquellos atónitos rústicos, ante las mismas expresiones del poder globalizado del capital, sin que veamos nada más que su apariencia formal y sus fálicas dimensiones.

Véanse algunas reflexiones muy someras para esbozar un necesario debate sobre el impacto relativo de estos artefactos, primero de orden estético, luego económico y finalmente energético-ecológico.

Recuérdese el agresivo lema motriz de la VII Bienal Internacional de Arquitectura de Venecia (junio-octubre 2000), primera del nuevo milenio de la globalización, que exclamaba, más que rezaba: “Ciudad: menos estética y más ética”, como echándose en cara a los profesionales de la arquitectura dominante. Replanteese ahora este reto ante la posición de los rascacielos tres años después de aquella bienal y tras el 11/09/2001, como propuesta formal ante este mismo dilema: ¿qué debe prevalecer: la estética y la crematística de su diseño arquitectónico o la ética-política de su relación urbanístico-ecológica?

\*

Pártase —para esbozar uno de los posibles marcos del debate— de que el rascacielos es un artefacto (lit. “hecho con técnica, artesanal”) muy peculiar; un ejemplo-puente, situado en esa escala intermedia en la que se produce el salto cuantitativo y cualitativo desde la macro-arquitectura al micro-urbanismo y entre los polos extremos de la estética y las finanzas locales, propias de la arquitectura, versus la política social global con sus implicaciones ambientales y ecológicas, propias del urbanismo. Y este paradigma-puente permite —o, mejor, exige— un juicio mucho más rico y complejo ante su mera contemplación crítica, que no el simple juicio estético formalista de sus valores de diseño y funcionales, al requerir ser juzgado desde sus niveles estructurales local (individual, simple o aleatorio) y global (comunitario, complejo u holista).

No puede dejar de recordarse, para empezar, la obviedad de que un rascacielos es más que una casa alta, es una mini-ciudad vertical y, por ende, los problemas que plantea ya no pueden ser sólo del diseño arquitectónico, sino de la planificación urbanística, sus problemas derivan de ser los de una microciudad erigida en una pequeña parcela urbana. Es esa extremosidad cuantitativa lo que hace de él mucho más que un mero objeto arquitectónico, estando ya sus dimensiones en el borde de una paradoja o un absurdo: se trata como una obra singular de arquitectura, pero sus contenidos y efectos son los de una verdadera ciudad. En una sola manzana de Chicago de 7.000 m<sup>2</sup>, por ejemplo, pueden llegar a levantarse 100 plantas y cerca de 500.000 m<sup>2</sup> de techo construido de oficinas y apartamentos, capaces para 10 o 15.000 usuarios al día (además de los 25.000 a 75.000 visitantes/día, en su caso), o para un equivalente de 5.000 viviendas y apartamentos, que atraerían a un insoportable número de vehículos privados; salvo que se reduzca estratégicamente su capacidad de acogida minimizando las plazas de aparcamiento para no atraer a sus empleados (\*)

¿Puede hablarse de la estética de la “ciudad de rascacielos” sin insertar en el mismo juicio los problemas de todo tipo directamente creados por su misma existencia? Es decir, ¿puede formularse un juicio estético de una ciudad de rascacielos en el mismo plano artístico elemental que el que se pueda emitir sobre cada uno de sus rascacielos componentes, o el de una ciudad medieval o un conjunto histórico pintoresco? ¿Es que un palacio del XVII puede ser valorado estéticamente y urbanísticamente hoy con idénticos criterios que un rascacielos del XX?

(\*) El caso de los 8.250 plazas de aparcamientos a crear bajo las torres y el deportivo de “Madrid Arena” para sus 265.000 m<sup>2</sup> techo construidos (índice dotación: 32 m<sup>2</sup> techo oficinas por plaza de parking) es un atractor insólito de tráfico suplementario a la zona; porque si las torres Petronas, con 745.000 m<sup>2</sup> techo tienen sólo 4.500 plazas (165 m<sup>2</sup>/pl) y las Torres Gemelas de NY para 640.000 m<sup>2</sup> tenían sólo 2.000 plazas (319 m<sup>2</sup>/pl.), la Torre Sears de Chicago sólo permite 1.100 plazas de parking para sus 418.500 m<sup>2</sup> (375 m<sup>2</sup>/pl.); obligando correctamente por tanto a que, cuanto mayor sea la superficie de oficinas ‘no dotada’ con aparcamiento interno garantizado, más se usarán los transportes públicos y mejor se evitará la congestión de las calles de acceso. El futuro de estos enclaves de manhattanismo madrileño es, pues, muy negro.

*Salvando el lugar común de los aficionados al caos de que “sobre gustos no hay nada escrito”, referente a la libertad de la creatividad individual, para poder entendernos es imprescindible llegar a establecer la referencia convencional que sea, pero que nos permita discernir racionalmente entre la evaluación de un solo elemento escultórico-arquitectónico, aislado y descontextualizado (en medio del desierto o de una pradera, como las pirámides de Egipto o “Brodoacre City” de F. Ll. Wright), y el mismo elemento insertado en un conjunto histórica, social, económica y ambientalmente construido, pero que además sea repetido hasta saturación por todo el espacio urbano que lo permita. Es decir, ¿sería urbanísticamente aceptable que se plantificasen muchas alambicadas catedrales, sinagogas y mezquitas a lo largo de una vía urbana central, o que se insertaran llamativas esculturas como la del Guggenheim repetidas a lo largo de toda la Ría de Bilbao y en ambas orillas, una tras otra? Se llegaría al ridículo urbanístico, a la trivialización ferial de lo urbano.*

*Pues de manera análoga, en las viejas zonas centrales de las ciudades, ¿es soportable que en todas las parcelas de cada manzana se levanten varias docenas de rascacielos, obras maestras singulares de artistas y técnicos, unos tras otros, todos en fila y con diversas alturas, según las ordenanzas cambiantes y las cuentas de los promotores? La sumatoria de tales obras colosales en tramas urbanas no pensadas para ello genera efectos indeseables en el nivel urbano que ellos violan, infringen y adulteran. ¿Soportaríamos que la ciudad, en vez de ser un lugar de convivencia coral, de relaciones comunitarias donde nos sometamos a las reglas comunes de un orfeón para cooperar, entonar y no tener que gritar ni desgañitarnos, se convierta en una feria de muestras de arquitecturas variopintas y caprichosas con las que cada individualidad se exprese haciendo ‘gallos’, solos de trompeta y voceríos sin respetar el orden armónico del orfeón? ¿No es el mayor logro del urbanismo del XIX-XX la planificación de la ciudad como un todo sistémico?*

*El efecto más notorio de individualizar las obras de arquitectura de los rascacielos por el nombre de sus artistas creadores es la tergiversación popular a que conduce su patrimonialización de la entera ciudad, al hacerles responsables también de todos los desaguisados del promotor o cliente en que se ven envueltos. Los errores urbanos se les achacan también a ellos como ‘culpables’ de la destrucción de la ciudad, cuando no son más que sastres o modistos decoradores que arropan los volúmenes, valores y dimensiones de exclusiva incumbencia del cliente promotor y de la Administración que lo autoriza. Se convierten en los inductores de esas devastaciones masivas puestas en marcha por las ordenanzas y planes municipales, por normas y leyes que amparan, legitiman, impulsan, nutren o consienten esa destrucción sistemática de la ciudad.*

*Porque ese es el tema formal: la diversidad caótica de los volúmenes de los rascacielos, que tanto encandilan con su skyline a los turistas, ¿sabían éstos que no son resultado del diseño de un artista de perfiles, ni de una alegre y jocosa ordenanza reguladora, sino de la incapacidad política de los gobiernos locales para domeñar y contener a las fuerzas especuladoras de los empresarios y corporaciones poderosas que fueron violando y luego alterando e incrementando las ordenanzas municipales en su beneficio directo? ¿Cómo explicar que el riguroso orden regulador en planta de las ciudades americanas, con sus manzanas en malla reticular ortogonal, sea incapaz de mantenerse con las alturas de los edificios, al permitir que cada uno haga la altura que le venga mejor, dejando emerger enormes medianeras ciegas de 15 y 25 plantas, calles oscuras (llamadas canyons, como el del Colorado) con apartamentos inhabitables que no ven el sol jamás, solares vacantes de aparcamientos efímeros, callejones sin salida de escaleras de incendios, con cubos de basuras, y lumpen de marginados y excluidos, tenso y denso, pululando por las traseras de las magníficas fachadas de las avenidas comerciales más chic? Recuérdese la ciudad de Turín, que con una planta reticular romana ha mantenido durante siglos todas las alturas de la ciudad uniformes. De este enfoque surgiría el debate de si la modulación de las ordenanzas urbanas para mantener un equilibrio ambiental global es un intervencionismo contra la libre creatividad urbana del capital, en cuya virtud debe*

permitirse que cada uno eleve su rascacielos como le convenga o pacte con el poder, en loor de la libre empresa y del ameno skyline que con ese caótico y aleatorio proceder acaba creándose. Pues ese es el orden local desordenado que admiramos en Manhattan o en el “Loop”.

En el urbanismo la clave reside en las normas edilicias repetibles indefinidamente y ejercidas discreta o deterministamente por miles de agentes individuales que insertan sus intereses en el contexto urbano, cuya esencia es precisamente la creación y captura de las economías y deseconomías de aglomeración (de escala y urbanización, positivas y negativas). Ahí reside precisamente el salto cualitativo entre la arquitectura y el urbanismo. ¿Es la ciudad un simple agregado de casas o arquitecturas para lograr un atractivo e impensable ‘perfil’ o es un sistema cuyas lógicas y reglas emergentes superan la suma agregada de sus elementos constituyentes? Si la belleza o perfección técnica y arquitectónica de cada rascacielos puede ser apreciada y juzgada, por tanto, ¿podrán sumarse sus resultados estéticos extrapolándose racionalmente a la ciudad como un todo, dándose por sentado que la suma de las bondades por separado de los primeros conduce necesariamente a la belleza del agregado colectivo de la ciudad? ¿Cuáles son las notas emergentes de la totalidad del sistema urbano que no proceden de la sumatoria de sus arquitecturas y partes subsistemáticas componentes?

Ni tan siquiera el juicio de la animación o vitalidad diurna comercial o del ocio de las zonas de la ciudad muy densas de rascacielos, que tanto aprecian los turistas y los sociólogos del ocio, puede segregarse del juicio global de las economías y deseconomías de escala y escasez dotacional que esta segregación espacial conlleva. El juicio económico de su impacto en la ciudad (se insiste en que no se juzga el rascacielos en sí, aislado y como obra de escultura en medio del campo) es el flanco más sensible del “manhattanismo” y de “la cultura de la congestión” que tanto elogiara Koolhaas, el nuevo Erasmus de la ‘supraracionalidad’. El rascacielos emerge necesariamente y sólo de la ciudad, porque sólo la ciudad central es capaz de generar al inversor mayores plusvalías por unidad de superficie (con lo que aquí llamamos la “recalificación” de un solar) que la nueva urbanización del campo (nuestra “reclasificación”), precisamente por sus economías de aglomeración que generan elevadas rentas de posición. Sería económicamente idiota hacer rascacielos en la mitad del campo, donde no interesa por ser muy barato el suelo, sino que sólo se justifica en zonas urbanas de alto precio capaces de generar las mayores rentas por acaparamiento de las ventajas locacionales.

El rascacielos nunca ha sido ni es un efecto económico ni de la escasez de suelo urbano, ni de la carestía de éste: aunque hubiera mucho suelo urbano disponible, no por ello dejarían de haberse hecho rascacielos. Y puede haber elevados precios de oficinas o viviendas sin que tengan que surgir rascacielos y sin que suba el precio del suelo. El suelo urbano sube especulativamente de precio mucho más allí donde se puedan levantar rascacielos: es el valor de repercusión soportable por la vivienda o la oficina en el mercado de cada lugar y tiempo (una constante relativa), junto con el número de plantas que se puedan levantar en el mismo (variable negocial), lo que determina el precio unitario del suelo, nunca al revés. Es el ansia de hacer más dinero lo que conduce a los especuladores al centro urbano donde mayores rentas diferenciales locacionales se pueden apropiar; y para maximizar el beneficio se proponen seductores rascacielos aunque no se necesiten y haya suelo de expansión por todo el continente. La creencia de que la condición de insularidad de Manhattan es la que determina sus elevados precios se deshace cuando se mira a Chicago, la “windy city”, en medio de un llano mesetario infinito.

Solo la venalidad o el acceso a las administraciones públicas de los poderosos grupos de presión interesados pueden explicar el furor del rascacielismo americano de los años 10 a 30 del pasado siglo, y que no cesa. De hecho, durante todo el primer tercio y casi la primera mitad del siglo XX en Europa no se hicieron rascacielos, porque las ordenanzas locales no habían previsto levantarlos por considerarlos extraculturales a nuestra tradición, aunque se propusieran muchos proyectos de ilustres arquitectos.



*El rascacielos surge en América (Chicago, c. 1880) cuando se puede disponer de distribución de energía eléctrica urbana para lámparas del hogar y para los elevadores, y no antes, aunque hubiese tecnología para construirlos. El hacer dinero fácil con la especulación urbana subiendo el valor del suelo al aumentar las plantas edificables todo lo posible y el laissez faire de la administración local, está en las raíces de su cultura, desde mucho antes y más primitiva o desinhibida que en la vieja, reprimida y ordenancista Europa. Chicago no impuso limitaciones de altura (fueron 40 m en toda la parcela) hasta sus primeras ordenanzas de 1893 (con la gran exposición colombina); y Nueva York no las quiso promulgar hasta 1916 (\*\*), cuando ya habían construido centenares de rascacielos de 20 plantas y 90 m o de 40 plantas y 200 m de altura. Quisieron ponerle puertas al campo cuando ya era tarde. Los especuladores habían ganado tiempo impidiendo restricción alguna a sus perspectivas de superbeneficios, hasta que ya era imposible reducir los valores de mercado ya consolidados (floor area ratio o edificabilidades unitarias de 12 a 16 m<sup>2</sup>t / m<sup>2</sup>s netas de solar en el down-town hay hoy día en Manhattan y en el “Loop” de Chicago). Las Torres Gemelas fueron su máxima expresión especuladora, por lo que habrá que repetirlas e incluso aumentarlas para recuperar su inversión, olvidándose de cualquier venerable respeto a la memoria de los que allí yacen (que se lo pregunten a Liebeskind).*

*Precisamente por todo ello, la aparición del rascacielos es obviamente un típico ejemplo de parasitismo de las economías de aglomeración en el centro urbano que son internalizadas (apropiación asimétrica) por el promotor en forma de sobrebeneficios por su renta de localización (repercusión) y de sobredensificación, expulsando o externalizando las cargas o deseconomías de aglomeración hasta saturación, extenuación de los servicios, agravando la escasez de equipamientos públicos e infraestructuras existentes, atrayendo tráfico suplementario por sus aparcamientos, etc. Parafraseando la famosa sentencia de Louis Sullivan de que la “forma sigue a la función”, la historiadora de la arquitectura Carol Willis ha escrito un imprescindible análisis, donde muestra que, en esto de los rascacielos, lo que en verdad precede a la forma de tales artefactos no es tanto la función técnica y simbólica que cumplimentan, sino los duros argumentos financieros de su rentabilidad (ver Form follows Finance: Skyscrapers and Skylines in NY and Chicago, Princeton Architectural Press, 1995).*

*El contraargumento de que los rascacielos generan una atracción de muchos trabajadores a sus despachos que en passant dejan su dinero en los transportes públicos, en bares y restaurantes, tiendas y comercios que beneficia en abstracto a la ciudad como receptora de los impuestos por las actividades suplementarias atraídas por este gran aspirador, es como predicar que las ventajas de las externalidades positivas generadas por los atascos continuos de tráfico urbano podrían inducir la política pública de alentarlos más aún, porque los atrapados gastan mucha gasolina y con ello generan ingresos via impuestos para el erario público! El fundar la rentabilidad de cada operación inmobiliaria de un rascacielos en sus benéficos efectos indirectos diluidos entre la futura comunidad de usuarios (el mismo efecto se tendría para las mismas personas sin necesidad de rascacielos en un área mayor) es una relación comensalista asimétrica y parasitaria de un tejido ya generado al que puede, por contra, necrosar por exceso de captación de sus nutrientes vitales (genera deseconomías sociales). Deberá evaluarse estratégicamente su impacto ambiental (EAE) en una relación directa causa-efecto que establezca un intercambio recíproco, compensatorio y equilibrado de externalidades entre las plusvalías obtenibles por el promotor gracias al programa, plan o proyecto y las minusvalías soportadas por la ciudad, basándose en contraprestaciones en una relación simbiótica y bilateral (análisis costes-bene-*

(\*\*) El llamado zoning envelop de hasta 40 m de altura en fachada y desde ahí retranqueos en proporción de 3:1 en “tarta de boda” con una torre de altura ilimitada en un cuarto de la superficie de la parcela. En Europa se tenían rigurosas ordenanzas de altura por ancho de calle desde 1853 (Berlín), 1854 (Madrid), 1859 (Barcelona), 1859 París, etc., por lo que era imposible el rascacielos. En USA fueron posibles porque no había ordenanzas que regulasen las alturas y condiciones de higiene y habitabilidad hasta pasado el cambio de siglo.

*ficios externos). Las llamadas contraprestaciones urbanísticas (public pay-backs o planning gains) o bien son tratos público-privados, negociables en cada caso, con el riesgo de desviaciones discrecionales, o bien están reglados por ley en forma de estándares, ratios o reglas del juego, según las culturas y sus tradiciones. El principio básico equitativo será que en cada operación las plusvalías públicas obtenidas se reequilibren entre los inversores que las generen y la comunidad que las soporte y haga posibles al tener en su haber toda la historia acumulada del capital fijo urbano ya invertido en la ciudad.*

*Y de estos precios crecientes del centro emerge de inmediato la expulsión de los usos más débiles, su terciarización y gentrificación, centrifugando población hacia las periferias, como con un ventilador-difusor. Y con ello el acelerado urban sprawl o suburbanización de las difusas ciudades desparramadas por los campos de las periferias metropolitanas. La primigenia ciudad compacta se dispersa y fracciona, se suburbaniza y privatiza en subnúcleos periféricos con tipologías claramente “anti-rascacielistas” de difusas ciudades-jardín, cada vez más expresivas de una reacción condenatoria de la ciudad de los rascacielos de la inner-city que ya no soportan sus ciudadanos. Mediante un insensato despilfarro energético por partida doble se verifica la depredación del espacio urbano regional, por la que mientras se siguen densificando los centros, más se siguen dispersando las suburbanizaciones.*

*Este marco de referencia muestra los aspectos ecológicos globales del debate entre la ciudad difusa y la ciudad compacta, o el de la explosión periurbana versus la ciudad concentrada, común a todas las grandes aglomeraciones metropolitanas mundiales. Bajo este enfoque aparece como obvio que lo que está extendido y disperso genera un impacto ambiental superior y un mayor consumo de suelo que lo que está agrupado y denso. Parece evidente que, para igual densidad construida, poner en una hectárea 100 viviendas unifamiliares horizontales implica mucho mayor impacto de suelo urbanizado (red de calles, infraestructuras subterráneas, aparcamientos, etc.) que si se colocan las mismas 100 viviendas en una torre de 100 pisos, dejando el resto de la hectárea libre y llena de jardines y arbolado.*

*Pero vemos que, también en este terreno, la lógica comparativa de los extremos entre la ciudad jardín suburbana frente a los rascacielos concentrados en el down town de la metrópolis está siendo ideológicamente manipulada de nuevo, apabullada con argumentaciones pseudo-ecológicas cargadas de prejuicios ideológicos del pensamiento único, cuyo fin es mantener el mito intangible del rascacielos, impidiendo derribarle como mito sagrado. Esto es cabalmente lo que es un mito, una fábula, una ficción alegórica que se sacraliza y perpetúa alcanzando un valor de símbolo, de emblema.*

*Y por ese flanco pseudo-ecologista resurge con fuerza la falaz argumentación que pretende ganar el sello de ‘mercancía verde’ para el “eco-rascacielos” convirtiéndolo en la tipología salvadora de la nueva ciudad densa, compacta, apretada, frente a la diáspora urbana de la ciudad dispersa. Ya se oyen los claros clarines reivindicando el rascacielos como la mejor solución ecológica en la recuperación de la ansiada ciudad compacta. Si la ciudad mediterránea es alabada por compacta y ecológicamente sostenible —frente a la ciudad jardín noreuropea y americana, dispersa y despilfarradora— si además se ocupa con muchos rascacielos, ellos especulan alegremente que así será doblemente sostenible: por compacta y por alta.*

*Escudándose en esa lógica de la presunta sostenibilidad de la ciudad compacta y con rascacielos se quiere perpetrar la vuelta a una ciudad, no ya compactada por las morfologías urbanas mediterráneas (árabes, latinas, griegas y turcas), sino por rascacielos a la americana o de alguno de los emergentes “tigres asiáticos”. En esta burda argumentación se escamotea que el coste energético global en la producción de materiales y en la construcción de una estructura elevada y cerrada (combustibles, acero, hormigón, petróleo, gas, electricidad, materiales, agua, excavaciones y movimientos de tierras, cimentaciones profundas, etc.) y, sobre todo, en el mantenimiento térmico anual, frente al mismo volumen tumbado sobre el suelo y de construcción tradicional, ceteris paribus, puede ser de 10 a 1. Sólo pensar en el consumo energé-*



*tico gastado en los movimientos diarios verticales en ascensores para elevar los suministros de materiales, fluidos y personas, o bajar y subir a los aparcamientos subterráneos para salir y entrar; frente a los movimientos horizontales en el mismo volumen tumbado —aunque el consumo de suelo, obviamente sea mayor— evidencia que la diferencia de “huella ecológica” del rascacielos frente a la del mismo contenedor sobre el suelo es simplemente abrumadora, con costes globales agregados innecesariamente muy superiores.*

*Sin embargo, la comparación con un mismo volumen, pero fraccionado en centenares de casitas aisladas con jardines, caminos y redes de instalaciones del tipo ciudad-jardín difusa deberá tener muy en cuenta el consumo y deterioro del suelo intermedio y multifraccionado por la tipología de vivienda unifamiliar aislada. Los dos extremos en la bipolaridad ambiental, de las altísimas densidades especulativas y de las bajísimas densidades ajardinadas, ofrecen ambos toda su vulnerabilidad para no tenerse en cuenta al discutir la ciudad dispersa versus la ciudad compacta. Las zonas medias de la prudencia y la economía sensatas suelen ser, también aquí, muy recomendables.*

\*

*Para acabar estas reflexiones sobre la estética y la ética de la ciudad de rascacielos convengamos que ésta no puede ser juzgada por ojos críticos como si mirasen por las gafas de sol de un turista, que sólo mira y ve la huera fachada del skyline, el cromo de la postal. Un juicio crítico no puede ignorar el grave deterioro económico, social y energético que esa tipología en sí misma comporta. La ciudad no puede ser sólo un orgasmo de sensaciones, no puede juzgarse como un cuadro o una escultura o una sinfonía, sin más compromiso que la mera contemplación externa de su belleza, perfiles o monumentos. La ciudad es, además de todo eso, un producto político-social concreto, es un espacio social muy complejo que exige un “juicio de verdad” y, por tanto, un juicio ético. No pueden abstraerse sus innegables valores estéticos, estilísticos y formales como si funcionasen autónomamente, sino que éstos han de ser juzgados desde su valor ético de la verdad o la falsedad, desde su funcionalidad técnica, política y social.*

*La belleza de los cuellos esbeltos y decorados con un grueso collar de bronce macizo en espiral que soportan las “mujeres jirafa” del pueblo kayan, en Mianmar (antes Birmania) —y por el que mueren ahogadas indefensas si se les retira (cosa que han hecho maridos despechados, según las fuentes)— no puede juzgarse sólo por su simple y esbelta apariencia. O la amplitud del labio inferior perforado y dilatado con platillos de madera o cerámica de hasta 15 cm de diámetro de las mujeres mursi de Etiopía tampoco puede mirarse sin ver bajo ello toda la servidumbre ideológica que todavía esclaviza a las mujeres en tantas partes del mundo y que les postra sin derechos bajo el peso de ser sólo objetos decorativos. Imágenes que, al verlas, a nadie —fuera de su cultura— puede embelesar sin que piense al instante en el coste humano de sacrificios, molestias y dolores que ello infringe a la mujer en su vida diaria, por mucho que lo justifiquen en las ancestrales tradiciones y en el placer estético que les produce a ellas mismas llegar a verse con tales formas suprahumanas, por cuya belleza, prestigio, riqueza y simbolismo de la alcurnia social de sus maridos y perpetradores se autoinfringen tanto dolor. O como la vieja y perseguida costumbre de entablillar los pies de las niñas en China para mantenerlos menudos y frágiles. La neutralidad y objetivismo científico-antropológico no puede hacer borrar el daño ético que subyace al contemplar tan bellos extravíos de la razón, tan hermosos delirios del “supraracional carácter” de la “cultura de la congestión” en el Manhattan de Koolhaas, una ciudad que como tal orgasmo de sensaciones puede ser seductora, alucinógena, pero que no debe obnubilar tanto la razón como para no dejar ver sus miserias inherentes a las morfologías especulativas de sus rascacielos.*

*Porque cada rascacielos es un producto económica y urbanísticamente análogo al hecho moral de forzar el cuello de jirafa de las kayan, los labios dilatados de las mur-*

si o los pies estrangulados de las chinas: no puede pensarse un artefacto tal como una “obra de arte” sublimada al margen de sus costes sociales, humanos, energéticos y urbanos que comporta. Otro enfoque con orejeras para no ver lo que subyace es pura frivolidad esteticista de marginados sociales, de una elite insensible, completamente indiferente a la posición relativa que las cosas ocupan en el espacio histórico, económico y social.

*Es la Política (con mayúscula y no sólo la cultural, sino sobre todo la económica) de cada pueblo y sociedad la que gobierna lo que quiere hacerse con ese urbanismo en cada territorio, en cada espacio urbano. Es ella la que legitima aquellos rascacielos con sus normas, pactos y consensos. Y no pueden ser los técnicos ejecutores, que — como sastres, modistas o publicitarios o esteticiciens de cuerpos bellos o ridículos— decoran, arreglan u ordenan los objetivos y datos incuestionados que les vienen suministrados/impuestos por las fuerzas gobernantes de cada sociedad o cultura concretas. Sus objetivos, ritmos, tamaños y formas macrourbanas y territoriales no son alterables ni un ápice, ni por los arquitectos-modistos que visten los cuerpos de los rascacielos que les vienen ya definidos por los promotores, ni por los urbanistas-massagistes, ni por los ingenieros-osteópatas, que siempre están reordenando las mismas piezas que les son suministradas, pudiendo colocarlas, a lo sumo, en diferentes sitios y posiciones (como los trileros de las ferias con sus cubitos), sin poder cuestionarlas. Todos ellos están incapacitados para perturbar en nada la potencia destructora de los ecosistemas urbanos y naturales que con sus rascacielos hoy poseen los gobernantes de las sociedades económicamente avanzadas.*

*Para concluir, como gritaba un mudo grafiti tipo “mayo del 68”, aparentemente garrapeado en una pared del pabellón francés de dicha VII Bienal veneciana: “La fonction contemporaine de l’éthique est d’enterrer le politique”.*

\*\*\*

*Los trabajos que se reúnen en este número misceláneo versan sobre una leve variedad de temas, pero con una fuerte devoción integradora, casi todos ellos en los aspectos del desarrollo sostenible.*

*Sergi CANTÓ & Pere RIERA, economistas de la Universidad Autónoma de Barcelona, en su trabajo “La vertiente socioeconómica en los estudios de impacto ambiental” revisan la práctica de los procesos de evaluación de impacto ambiental en Cataluña, partiendo del análisis de una muestra de los estudios realizados antes de finalizar el año 2000.*

*Miren ATARAZ MIÑÓN, profesora de la Escuela Universitaria de Empresariales de la Universidad del País Vasco, con su artículo “Hacia una economía sostenible: interpretaciones, teorías e indicadores de desarrollo sostenible”, además de considerar los aspectos medioambientales, propone en un enfoque holista tener en cuenta consideraciones económicas y sociales para la defensa del objetivo del desarrollo sostenible, introduciendo cambios estructurales en los modelos de desarrollo y en la contabilidad que propicien la equidad internacional e intergeneracional, bajo una política integrada de producto con el análisis del ciclo de vida.*

*Sergio BOISIER, economista de la Universidad Católica de Chile, con su “¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica”, sostiene que el desarrollo territorial debe entenderse como una propiedad emergente del paradigma de la complejidad, como una emergencia sistémica de un sistema territorial complejo y con elevada sinergia en un marco humanista y constructivista, frente al habitual desarrollo discontinuo y con estructuras burocráticas dominantes.*

*Juan D. LOMBARDO, Mercedes DI VIRGILIO & Leonardo FERNÁNDEZ, todos del Instituto del Conurbano, Universidad de General Sarmiento, Área de Urbanismo, con “La conformación del espacio urbano en un país de economía emergente: el caso de cinco municipios en la región metropolitana de Buenos Aires”, se sitúan en la prác-*

*tica concreta de la conformación del espacio urbano, precisamente en medio del campo que se extiende entre las transformaciones con referencia a la Región Metropolitana de Buenos Aires, y en particular a cinco de sus municipios en el período que va de 1991 al 2001.*

*El trabajo del Dr. Emilio MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, sociólogo, profesor titular de Sociología Urbana de la Universidad de Alicante, sobre “Necesidades colectivas y desarrollo urbano: la planificación urbana en la perspectiva morfológica de Maurice Halbwachs”, propone una nueva lectura de las propuestas del sociólogo francés Halbwachs sobre el desarrollo de las grandes ciudades y la planificación urbana, una de las primeras y más ricas contribuciones de la sociología al estudio de la ciudad, al tiempo que aborda la perspectiva teórica general desde la que el autor acomete el estudio del crecimiento urbano.*

*Alfonso FERNÁNDEZ CARBAJAL, del Departamento de Economía aplicada, Universidad de Oviedo, con “La política de vivienda en España durante el franquismo”, describe y analiza los principales rasgos que caracterizaron la potente intervención pública en materia de vivienda de la dictadura entre los años 1939 y 1975, diferenciando las etapas autárquica y expansiva y su incidencia, tanto en el sistema de ayudas protegidas, como en la generación de un nuevo mercado inmobiliario.*

*El Dr. Alfonso M. DOCTOR CABRERA, profesor de Historia de la Universidad de Huelva, en “Planes Provinciales de Ordenación de los recursos naturales en Andalucía”, analiza la figura de los Planes Provinciales de Ordenación de los Recursos Naturales redactados en desarrollo de la Ley Forestal de Andalucía, su génesis y contenido.*

*El arquitecto Ramón GARITANO GARITANO, con su magníficamente ilustrado trabajo sobre “El Plan Municipal de Pamplona: la forma del territorio como estructura básica”, describe las grandes decisiones del reciente Plan Municipal, con el que se proyecta una ciudad central de densidad media, continua e intensamente mallada, que aprovecha las oportunidades que brindan las periferias interiores resultantes de la evolución de esta ciudad comarcal, precisamente articulándola mediante un potente sistema de espacios libres y equipamientos que vertebran la comarca.*

*En la sección fija del Observatorio Inmobiliario el economista Dr. Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ compendia la evolución del mercado inmobiliario en los tres primeros trimestres de 2003, presentando unas previsiones del comportamiento de la economía española 2002-2003, analizando la política de vivienda en 2003 y la reacción de la oferta ante las mayores ventas inmobiliarias en el año, viendo cómo ha evolucionado el crédito inmobiliario y cómo afecta a la accesibilidad a la vivienda, los descensos de los tipos de interés y la subida de los precios, y aportando por vez primera algunas ideas para solucionar estos problemas.*

*En la Sección de Internacional incluimos aportaciones de nuestros colaboradores habituales desde Argentina, Nora CLICHEVSKY, a quien, abusando de su estancia en Tegucigalpa, le pedí esta crónica en la que despliega un preciso análisis histórico-crítico sobre la ciudad miseria y la política de legalizaciones en la capital de Honduras, y Rubén PESCI, sobre el nuevo gobierno argentino; Brasil, Roberto SEGRE, con una entrevista al nuevo ministro de las ciudades; Estados Unidos, Thomas F. GLICK; Francia, también con un trabajo sobre la producción legislativa de urbanismo en Francia de nuestro corresponsal Vincent RENARD, y una notoria aportación desde Italia del profesor Federico OLIVA sobre la tercera ley del condono edilizio en trámite que revive la trascendencia política del orden espacial y social.*

*No podemos olvidar, en fin y en primerísimo lugar, la desventurada marcha de entre nosotros del arquitecto urbanista José MARTÍNEZ SARANDESES que nos ha dejado repentinamente el pasado 23 de mayo a la edad de 63 años. En este caso hemos podido contar con la excepcional y hermosa colaboración de su propia esposa, Dra. Josefina Gómez Mendoza, catedrática de Geografía Regional, y de los dos hijos de ambos, Andrés e Inés Martínez Gómez, quienes en una exquisita y elegante necroló-*

*gica conjunta de familia se miran integrados en su recuerdo, desgranando con lucidez lo que piensan —nadie mejor que ellos— es la esencia de su memoria profesional. Una sencilla despedida homenaje, acompañada de un recuento de su fecunda trayectoria profesional y del gráfico de la supermanzana de su libro sobre el diseño urbano. Sit tibi terra levis.*

*JGB*  
*Director de CyTET*

## In memoriam

“Con él su vida entera coincidía”



**José Martínez Sarandeses (1940-2003)**  
en el recuerdo

Vale para José, muerto el 23 de mayo pasado, el verso de Cernuda: pocas personas, pocos arquitectos habrá habido más arraigados en sus convicciones, más convencidos de querer llevar a la práctica aquello en lo que creía y lo que sabía sobre edificación, sobre urbanismo, sobre diseño urbano, sobre calidad de vida ligada al medio edificado y urbanizado.

José nació en Pontevedra el 14 de abril de 1940: otro hermano iba a nacer en la misma y tan señalada fecha, cuatro años después, sin duda en homenaje a la sabia meticulosidad que ha caracterizado a toda su familia, sobre todo a sus padres. Tras estudiar en el Instituto de Enseñanza Media de Pontevedra —mixto, como él decía siempre con orgullo, mixto por

no se sabe por qué excepcional y feliz circunstancia— y hacer el COU en Santiago, vino a Madrid en 1960 a estudiar Arquitectura, el primero de una saga de cinco hermanos que han estudiado en Madrid en Escuelas Técnicas Superiores, gracias a la convicción y al sacrificio de sus padres. Vino a Madrid, pero no se fue del todo de Galicia. En José, en su arquitectura, en su diseño, siempre ha estado la luz de Galicia, las carballedas, la fábrica de granito, la ría, el océano.

A José le gustaba jugar a *enfant terrible* de todo y un poco lo fue de su promoción universitaria: El *Neno*, le apodaban cariñosamente sus compañeros que, por razones de los cambios en el modo de ingreso en la enseñanza superior técnica, eran casi todos mayores que él, además de por su aspecto juvenil, que conservó toda su vida. El *Neno* pasó algunos de los mejores y más fecundos años de su vida en el Colegio Antonio Nebrija de Madrid, donde hizo amistades para toda la vida y aprendió la base de todo lo mucho que sabía de música. Trabajó en los estudios que más le podían enseñar: el de Sáenz de Oiza, el de Lamela, y sobre todo, colaboró largo tiempo con Alejandro de la Sota, que tuvo con él una especial complicidad, ambos de Pontevedra, ambos exquisitos en sus gustos, ambos admiradores de Mies van der Rohe hasta sus últimas consecuencias. Cuando después de muchos años sin verse, José volvió al estudio de un Alejandro ya mayor y que había estado enfermo, éste le acogió con un “¡Ya era hora!” expresivo de esa especial relación.

El urbanismo le llegó a Sarandeses de la mano del compromiso político tan característico de los últimos diez años de la dictadura y que tanto se dio entre arquitectos jóvenes: a mediados de los setenta se decía que había en Madrid cerca de un centenar de arquitectos afines a aquel partido comunista del final de la clandestinidad. Se trataba de crear sensibilidad y de dar soluciones urbanísticas a los desmanes consecutivos a la urbanización masiva y a las improvisaciones y especulación desaforada de los polígonos de bloques de los años sesenta y setenta. Se trataba de aprender y de enseñar urbanismo en la Escuela de Arquitectura. José había sido becario en el *Centre de la Recherche Urbaine* de París, durante el año 1967, y otros arquitectos volvían de Gran Bretaña, de Estados Unidos; muchos coincidieron en aquel centro movilizador de inquietudes y de conocimientos que fue el Instituto de Estudios de Administración Local de la calle Santa Engracia, en la época de Romay, de Lasuén, de Gaviria, cuando se fundó esta revista. En la Escuela, los profesores de la cátedra de Emilio Larrodera (Carlos Ferrán, Eduardo Mangada, Paco Longoria, tantos otros, también Sarandeses) llevaron la asignatura de Urbanismo a cotas de prestigio y de entusiasmo desconocidas; no por mucho tiempo —entre 1968 y 1972— porque, con una coherencia que poco se ha practicado después, todos ellos se fueron de la Escuela por voluntad propia, como protesta ante una segunda irrupción represora de la policía franquista dentro de la Escuela: habían advertido que lo harían y lo cumplieron. Con ello, José Sarandeses interrumpía por



un larguísimo periodo una de las cosas que mejor ha hecho y con las que más ha disfrutado en la vida: enseñar, enseñar desde las aulas. Sólo volvió a la Escuela en los tres últimos años de su vida, a solicitud de un grupo de amigos y compañeros conscientes de su maestría en diseño urbano: fue para él una etapa de plenitud.

Entre ambos momentos se ha desenvuelto toda una vida profesional y de estudio. Primero más orientada hacia el urbanismo, después más arquitectónica y de diseño urbano. En el Ministerio de la Vivienda, como jefe de la Sección de Asistencia al Planeamiento y miembro de la Comisión Central de Urbanismo, realizó en 1974 un inventario de planeamiento y ordenación urbana a los dieciséis años de aplicación de la Ley del Suelo que constituyó un balance imprescindible, en la situación entonces caótica de la ordenación, para evaluar necesidades, lagunas y ausencias clamorosas. Allí inició su colaboración con María Agustina Herrero Molina y José María García-Pablos: la colaboración con Magú se ha prolongado casi treinta años como manifestación de cómo se complementaban. El avance de la revisión del plan de ordenación de Pontevedra, un verdadero plan territorial al tratarse de un municipio con menos de la mitad de la población concentrada; los Programas de Actuación Urbanística de Chamberí y Salamanca por encargo de la Comisión de Planeamiento y Urbanismo del Área Metropolitana de Madrid (COPLACO), en la etapa de Carlos Conde Duque y de Fernando de Terán, esa experiencia fundamental que luego permitió a los ayuntamientos democráticos proceder con información y criterio, son algunos de los trabajos de ordenación urbana más significativos llevados a cabo por José en los últimos años setenta y primeros ochenta.

Los veinte últimos años de su vida, los de madurez intelectual y profesional, los consagró Sarandeses a los espacios públicos como clave para una ordenación y un diseño urbanos capaces de ofrecer calidad ambiental. Su reflexión, en la línea de Christopher Alexander, de Ian McHarg, de Michael Hough, de tantos otros, fue madurando en un largo proceso de lectura y de práctica, pero también en un reconocimiento minucioso de lo realizado, de sus aciertos y de sus defectos. Cámara al hombro y con paso raudo, José ha recorrido toda España, mucha Europa y parte de América, fotografiando espacios públicos urbanos de toda índole; lega, entre tantas otras cosas, una colección de varias decenas de miles de diapositivas que constituyen un retrato inigualable de las perspectivas urbanas, las calles, los paseos y los descampados de las ciudades y los pueblos españoles de finales de siglo, de los cascos y los ensanches, y sobre todo de esas barriadas de bloques, tan desconocidos en general y que él conocía muy bien: las periferias. Muchas publicaciones lo avalan, sobre todo sus libros, entre ellos *Espacios públicos urbanos* o *Los árboles en la ciudad*.

Pero Sarandeses no se quedó, ni mucho menos, en el registro de lo constatado: elaboró una reflexión compleja que en 1997 publicó en la revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, sobre precio de suelo y ordenación urbana. Partía de la exacta constatación, que contradice muchos tópicos, de que la superficie de espacios públicos es mucho mayor en los polígonos (en torno a las dos terceras partes de la superficie total) que en el casco (32 %) y en los ensanches (27 %). En correspondencia los espacios privados en los barrios de urbanismo abierto se limitan a la proyección de los edificios. Lo malo es que la abundancia de espacio público encarece el suelo —porque lo que repercute en el precio, insistía José, no es tanto el suelo calificado como el urbanizado— y, además, se trata de espacios públicos mal cuidados, mal gestionados, abandonados a su suerte y condenados a degradarse, inhospitalarios, inseguros. En suma, públicos pero inútiles, públicos pero inservibles para las estancias al aire libre y muchos usos; lo que le llevaba a defender, contra corriente y para escándalo del pensamiento políticamente correcto, que la forma de abaratar el suelo consistía en reducir las exigencias de superficie pública en el ordenamiento legal y en favorecer la propiedad privada o semiprivada —casi siempre comunitaria— de los espacios libres.

Con este convencimiento de la importancia de la densidad como generador de tejido urbano tejó José su última y más madura obra escrita, la *Guía de Diseño Urbano*. La *Guía* es no sólo el más completo y didáctico de sus manuales sobre cómo diseñar (que no planear) la ciudad, sino que contiene también la arriesgada propuesta de un módulo base para un desarrollo urbano ilimitado que, comparada con los clásicos ensanches, adquiere las proporciones de una “supermanzana”. Con forma de rombo girado, se basa en la aplicación de los parámetros que venían detallados en el manual: distancia máxima hasta los nudos de transporte público, que se colocaban en los vértices; gradiente de densidad decreciente, del exterior al interior de la manzana —desde los bloques del perímetro hasta los unifamiliares del núcleo; el trazado y la jerarquía de un sistema viario nunca recto; el gradiente también, en los espacios públicos, desde la pequeña plazuela intermedia hasta el gran parque central...; todo ello conforma un organismo urbano autónomo que genera ciudad por adición y que queda, para nosotros, como un acercamiento al pensamiento utópico pero partiendo de principios absolutamente pragmáticos.

La otra línea de reflexión de Sarandeses, aún más madura y más conseguida en la práctica, consistió en recurrir a soluciones tradicionales de manejo y de diseño para lograr espacios libres confortables y ambientalmente correctos. “Para conseguir un buen acondicionamiento ambiental de los espacios públicos con re-

cursos mínimos, basta aplicar los conocimientos acumulados a lo largo de la historia sobre los mecanismos de control microclimático que proporcionan determinadas formas urbanas y arquitectónicas, y el arbolado de sombra, utilizar plantas resistentes a la sequía, y disponer suelo permeables...” La vegetación, los árboles en condiciones, y los daños que se les infligen, se convirtieron en objeto de conocimiento profundo por su parte, en una obsesión, pero no en sólo por sus cualidades estéticas, que también, sino por su capacidad de crear ambiente urbano de calidad.

Acondicionamiento urbano ambiental, diseño con la naturaleza y con árboles y plantas, esas eran la clave de una preocupación por la calidad de vida en las ciudades y el urbanismo sostenibles, que en Sarandeses constituyeron una verdadera cultura urbana. Era un pionero, o al menos eso creemos nosotros. La remodelación de la plaza de Galicia en Pontevedra, calmando el tráfico; las propuestas del plan especial de protección, saneamiento de los cauces, riberas y márgenes del Lérez también en Pontevedra; la peatonalización del centro de la misma ciudad; diversas propuestas para entornos de Sevilla, la Alhambra, Valencia, Madrid, etc., confirman esta apreciación. Por no hablar de la actuación que para él era la preferida, la expresión de sus concepciones: el jardín sobre un garaje en los Docks de Madrid, en la calle Téllez.

Por último, Martínez Sarandeses no dejó nunca de producir excelentes piezas de arquitectura. Si Mies fue la constante de su colaboración con De la Sota, también lo seguiría siendo durante bastantes años en su andadura posterior: de su maestro guardó una impecable capacidad por entender y reproducir el espacio miesiano, pero de él se distanciaba enseguida por hacer primar la *firmitas* y la *durabilis* sobre la experimentación industrial, creando obras bellas, sencillas y sólidas de ladrillo (fundamentalmente vivienda) que aún hoy siguen manteniendo una excelente salud.

Curiosamente José renegaría no sólo de Mies sino del racionalismo entero en el último tramo de su trayectoria, desde mediados de los 80 hasta el los primeros 2000, por considerar que iban contra los más básicos sistemas de confort y sentido común, que sí se encontraba en la arquitectura tradicional. Obviando entonces referencia visual alguna a los maestros (fue a Wright quizás al que nunca llegó a olvidar), levantó un buen número de edificios institucionales de estética muy personal, entre ellos dos edificios judiciales en Galicia u otros escolares en Alicante; experimentó en todos ellos con soluciones tradicionales de cerramiento, evolucionadas según las técnicas modernas (la Audiencia de la Coruña, por ejemplo, se cierra con paños autoportantes de sillares de ladrillo en sus diez pisos de altura), imprimió su idea de arquitectura participativa, quiso que los usuarios opinaran, reclamó su colaboración de antemano, sus exigencias. Pretendía, sobre todo, que los edificios funcionaran, y para ello estaba dispuesto a sacrificar en último extremo la estética. El cariño con el que le recuerdan los vecinos de la plaza de Olavide, o los profesores de los colegios e institutos que construyó o reformó son buena muestra de ello.

“Por una feliz coincidencia de circunstancias, lo bello, lo bueno y lo útil se encuentran de consuno”. Esta es una frase de la racionalidad ilustrada, en expresión de Humboldt, que le gustaba mucho a José. Estamos convencidos de que intentó siempre que coincidieran.

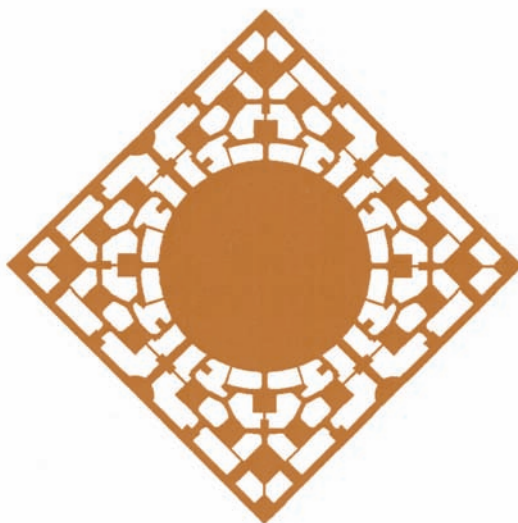
Josefina GÓMEZ MENDOZA, geógrafa  
Andrés MARTÍNEZ GÓMEZ, arquitecto  
Inés MARTÍNEZ GÓMEZ, editora multimedia

## PUBLICACIONES PRINCIPALES DE JOSÉ MARTÍNEZ SARANDESES

- 1974a: “La ordenación urbana en España. Balance de dieciséis años de aprobación de la Ley del Suelo” *Ciudad y Territorio*, 2/1974
- 1974b: “Indicadores para evaluar las necesidades de planeamiento general en España. Hacia una definición de una estrategia de asignación de recursos” (en colaboración), *Ciudad y Territorio*, 4/1974
- 1981: “El Programa de Acciones Inmediata del Ensanche. Un intento de recuperación social de la ciudad”, *Ciudad y Territorio*, 4/1981.
- 1982: *Chamberí y Salamanca* en Documentos para difusión y debate, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, COPLACO, Madrid.
- 1985: *Plazas y paseos de España*, Instituto del Territorio y Urbanismo, Madrid.
- 1990: *Espacios públicos urbanos. Trazado, urbanización y mantenimiento*. Madrid, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, 1990 (En colaboración). Premio de Urbanismo, Arquitectura y Obra Pública del Ayuntamiento de Madrid.

- 1993: *Árboles en la ciudad. Fundamentos de una política ambiental basada en el arbolado urbano*, Madrid, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, 1992. (2ª edición, 1996) (En colaboración). Premio Medio Ambiente del Ayuntamiento de Madrid,
- 1995: "Los Docks de Madrid. Un jardín sobre un garaje", *Urbanismo*, 1995, 26: 80-85.
- 1996: "Remodelación de la plaza de Galicia y su entorno, en Pontevedra. Una actuación para mejorar la calidad ambiental del espacio público y calmar el tráfico rodado", *Urbanismo*, 1996, 29: 38-43.
- 1997: "Precio del suelo y ordenación urbana", *Revista de Derecho urbanístico io ambiente*, XXXI, julio-agosto 1997: 141-151.
- 1999: *Guía de diseño urbano*, Madrid, Ministerio de Fomento, 1999 (En colaboración).

Así como una extensa OBRA CONSTRUIDA de arquitectura entre 1974 y 1992, abarcando viviendas unifamiliares, edificios residenciales y de oficinas (en Madrid), un centro de enseñanza (Petrer), una sede judicial (Pontevedra), la audiencia provincial de A Coruña, entre otras.



# La vertiente socioeconómica de los estudios de impacto ambiental

Sergi CANTÓ & Pere RIERA

Licenciado en Ciencias Ambientales & Profesor del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad Autónoma de Barcelona

**RESUMEN:** Este artículo revisa la práctica de los procesos de evaluación de impacto ambiental en Cataluña, partiendo del análisis de una muestra de estudios de impacto ambiental realizados antes de finalizar el año 2000. El objetivo principal se centra en los aspectos socioeconómicos. La primera de las conclusiones es que el medio social y humano raramente se tiene en consideración. La segunda es que las medidas correctoras que proponen los estudios constituyen un campo con un margen importante de mejora.

**Descriptores:** Evaluación del impacto ambiental. Economía ambiental.

## 1. INTRODUCCIÓN

El concepto de *medio ambiente* en la evaluación de impacto ambiental se refiere tanto al aspecto biofísico como al social, económico y humano. Pero a pesar de que el espíritu y el contenido de la legislación refleja este aspecto social, no es tan claro que esté asumido de forma generalizada en la práctica de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) y las Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA).

La normativa de aplicación incluye referencias explícitas (aunque no detalladas) a la necesidad de tener en cuenta la vertiente socioeconómica en los EIA. De acuerdo con la legislación comunitaria, estatal y autonómica, entre las repercusiones que deben estudiarse se encuentran la población, la fauna, la flora, el suelo, el aire, el agua, los factores climáticos, el paisaje y los bienes materiales. Aspectos como la población, los bienes materiales y el paisaje invitan a una participación más o menos expresa de las ciencias sociales.

En la misma línea se pronuncia el artículo 6 del Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, que concreta los factores a analizar y establece que los EIA deben al menos incluir la estimación de los efectos sobre la población humana, la fauna, la flora, la vegetación, la gea, el suelo, el agua, el aire, el clima, el paisaje y la estructura y función de los ecosistemas presentes en el área previsiblemente afectada. Asimismo, debe incluir la estimación de la incidencia que el proyecto, obra o actividad tiene sobre los elementos que componen el Patrimonio Histórico Español, sobre las relaciones sociales y las condiciones de bienestar público, tales como ruido, vibraciones, olores y emisiones luminosas, y de cualquier otra incidencia ambiental derivada de su ejecución. Se percibe de nuevo una voluntad del legislador de que medio biofísico y medio social y humano sean tratados de manera conjunta en los estudios.

Por último, en el artículo 10 del mismo Reglamento, se establece que es necesario indicar los procedimientos utilizados para conocer el grado de aceptación o repulsa social

Recibido: 01.04.02; Revisado: 22.10.02  
e-mail: PereRiera@uab.es  
Sergi.Canto@campus.uab.es

de la actividad, así como las implicaciones económicas de sus efectos ambientales.

El resultado deseable del proceso es que el análisis sea interdisciplinario y que integre los diferentes factores. No obstante, aunque la puerta a la inclusión del apartado socioeconómico se deja abierta, en la práctica los estudios han puesto mayor énfasis en el impacto sobre el medio biofísico que sobre el entorno humano (RIERA, 2000; MORENO, 1999; PARDO, 1997). De hecho, a menudo el medio físico es el único considerado. El motivo de este desequilibrio se analiza más adelante.

El artículo se ha estructurado en cuatro apartados. En primer lugar, se presentan los resultados del análisis del contenido de una muestra de EIA. En esta parte de revisión, se identifican las deficiencias generales de los estudios y se comenta si los vectores socioeconómicos son tratados adecuadamente. Por último, se exponen unas propuestas de mejora para el apartado socioeconómico de los EIA. En concreto, se realiza una propuesta sobre qué temas conviene considerar; a la vez que se indica dónde y cómo estos vectores pueden ser introducidos en las diferentes partes de un EIA.

## 2. REVISIÓN

En primer lugar se procedió a obtener algunos datos estadísticos sobre los estudios (EIA) y las declaraciones (DIA) en Cataluña. En la FIG. 1 se refleja el número de EIA realizados en Cataluña y el número de DIA que se han publicado en el Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña. En ambos casos se ofrecen los datos anuales desde el primer año de vigencia del Real Decreto 1131/1988 (por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo 1302/1986) hasta el año 2000.

Dos de cada tres DIA las publica la Dirección General de Patrimonio Natural y del Medio Físico del gobierno autonómico, y las restantes las tramita la Dirección General de Calidad Ambiental y Comisión Central de Industrias y Actividades Clasificadas.

### 2.1. Diferencia en el número de DIA y EIA

Como puede comprobarse en la FIG. 1, el número de DIA es sensiblemente menor al de

**FIG. 1. Estudios y declaraciones de impacto ambiental realizados en Cataluña**

| Año          | Número de estudios | Número de declaraciones |
|--------------|--------------------|-------------------------|
| 1989         | 5                  | 5                       |
| 1990         | 7                  | 7                       |
| 1991         | 12                 | 9                       |
| 1992         | 16                 | 17                      |
| 1993         | 37                 | 16                      |
| 1994         | 53                 | 37                      |
| 1995         | 68                 | 48                      |
| 1996         | 96                 | 57                      |
| 1997         | 75                 | 59                      |
| 1998         | 93                 | 68                      |
| 1999         | 115                | 58                      |
| 2000         | 92                 | 83                      |
| <b>Total</b> | <b>669</b>         | <b>464</b>              |

*Nota:* El número de Declaraciones de Impacto Ambiental puede superar al de Estudios de Impacto Ambiental en un año determinado, ya que la publicación de las DIA no es inmediata.

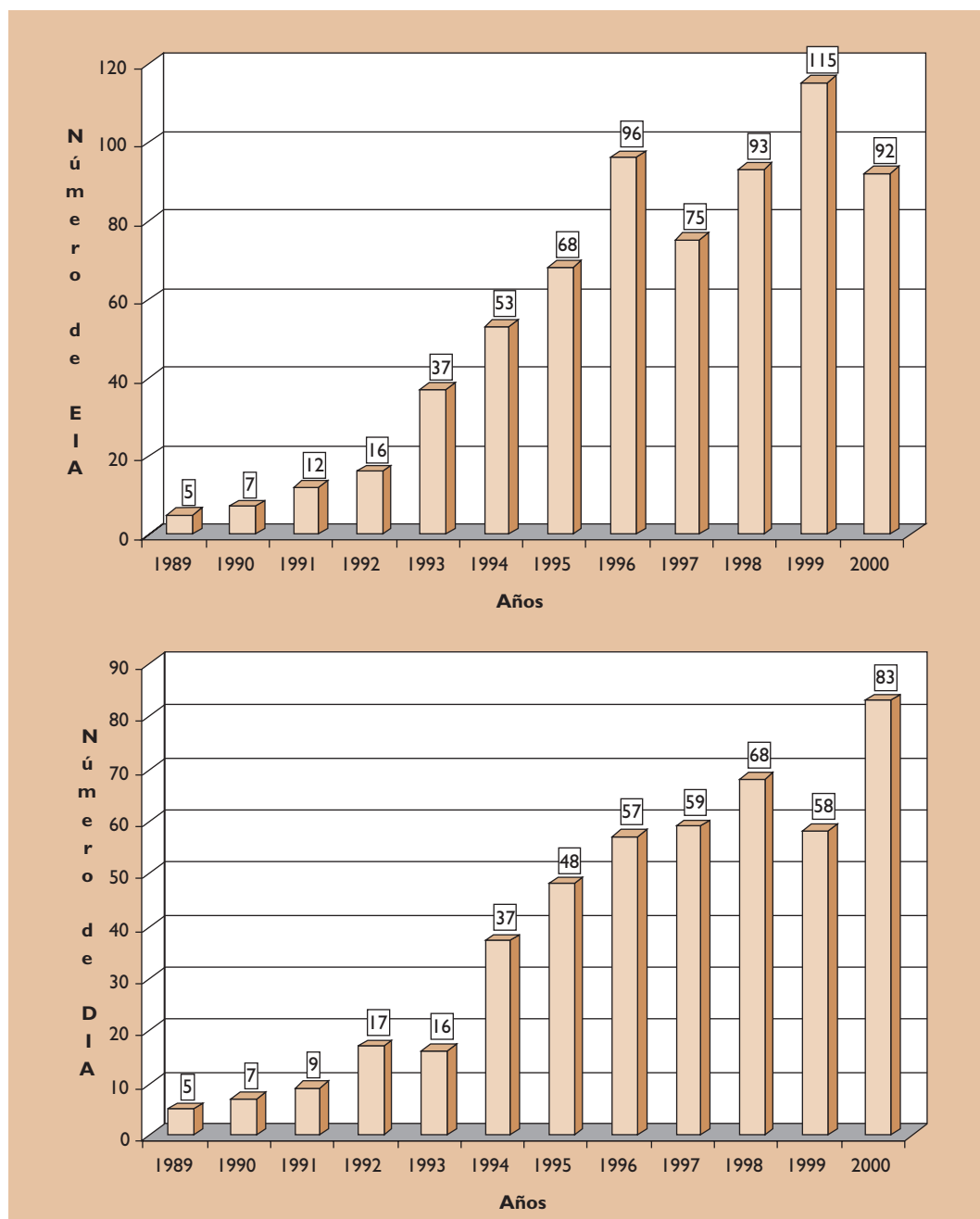
*Fuente:* Elaboración propia a partir de diferentes publicaciones del Departamento de Medio Ambiente de la Generalitat de Cataluña.

EIA. En el periodo examinado, el 30 por ciento de los EIA no se concretaron en una DIA. Ello se debe fundamentalmente a tres motivos. En primer lugar, algunas declaraciones, a pesar de estar ya listas, todavía no se han publicado en el Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña (DOGC).

En segundo lugar, en ciertas ocasiones los promotores retiran voluntariamente los proyectos del proceso, debido a cambios en los ciclos económicos o a otros motivos de estrategia empresarial. En otros casos, el propio Departamento de Medio Ambiente no prepara la DIA si el EIA no llega a la suficiencia mínima requerida. A no ser que el promotor insista para que se resuelva, raramente se informa desfavorablemente, sino que se suele pedir la información que falta o que se rehaga o complete un determinado apartado. De este modo, se induce a veces a que el propio promotor retire el proyecto.

Finalmente, algunos de los EIA que se realizan no son obligatorios, pero el promotor decide presentarlos para publicitar la bondad





**FIG. 2. Evolución del número de EIA y DIA en Cataluña (periodo 1989-2000)**

Fuente: Elaboración propia a partir de diferentes publicaciones del Departamento de Medio Ambiente de la Generalitat de Cataluña.

medioambiental de su proyecto o por cualquier otro motivo. En estos casos, no se realiza la DIA correspondiente, y en su lugar se publica en el DOGC un edicto que establece que el proyecto está «exento del proceso de Evaluación de Impacto

Ambiental». Se realiza el EIA, y éste se contabiliza estadísticamente, pero no se publica la DIA.

Después de la primera presentación del EIA, en ocasiones el órgano competente pide al promotor estudios con mayor profundidad

para completar algún aspecto del estudio. Esto normalmente ralentiza o detiene el proceso, ya que se pide mayor inversión por parte del promotor. Algunos ejemplos de ampliaciones detectadas incluyen estudios faunísticos, estudios hidrogeológicos y estudios acústicos, entre otros.

## 2.2. Evolución

En los primeros años, el número de EIA y DIA fue muy escaso, con un aumento muy considerable a partir del año 1993. Este comportamiento se debe a una combinación de distintos factores, algunos de los cuales fueron sugeridos por expertos a los que se consultó.

- El motivo probablemente más importante es que en 1993 entra en vigor el Plan de Espacios de Interés Natural (PEIN) en Cataluña, que añade un nuevo Anexo al Decreto de evaluación de impacto ambiental en vigor en la comunidad autónoma exigiendo EIA a muchas actividades en territorio PEIN.
- Ante la aparición de la normativa de evaluación de impacto ambiental, algunos promotores prefirieron esperar a iniciar determinados proyectos a que se aclarase el proceso a seguir y cuáles eran las exigencias prácticas por parte de la Administración.
- Otros proyectos que ya estaban en curso (e incluso algunos que se iniciaron paralelamente a la aparición de la nueva normativa), fueron aprobados sin necesidad de pasar por el proceso de evaluación de impacto ambiental.
- Al ser éste un proceso lento y con un elevado grado de exigencia administrativa, los retrasos se acumulan en los primeros años y las evaluaciones iniciales no se completan hasta meses e incluso años más tarde, cuando se da una mayor concentración de estudios.

## 2.3. Tipología

En la FIG. 3 se muestra el número y frecuencia relativa de las DIA publicadas

según la tipología del proyecto. Se puede comprobar que el mayor número de proyectos realizados corresponde a actividades industriales, seguido de carreteras y autopistas. Los demás conceptos tienen un número de estudios mucho más modesto.

## 3. DEFICIENCIAS Y POTENCIALIDADES

Para analizar de forma más pormenorizada las características de los EIA, se revisaron 36 estudios, que corresponden a tres estudios por año, escogidos al azar. La revisión se orientó especialmente (aunque no exclusivamente) hacia la vertiente socioeconómica. A continuación se presentan de manera resumida los principales resultados.

### 3.1. Objeto y autoría

En la mayoría de los EIA analizados se citan uno o dos autores que se autodenominan *autor* o *director del estudio*, aunque se han encontrado también excepciones a destacar, caso del EIA de un proyecto de construcción de gasoducto, elaborado por un equipo pluridisciplinario<sup>1</sup>. En lo referente a las formaciones curriculares de estos autores o directores, existe bastante variabilidad, y se detecta que la formación depende en gran medida de la temática del estudio. La FIG. 4 muestra los resultados más significativos. Entre paréntesis se incluye el número de veces que se detecta esta situación en los estudios revisados. Se han considerado todos los profesionales que han intervenido en los estudios.

De acuerdo con la muestra analizada, los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos han dominado hasta el momento los trabajos de redacción de EIA en Cataluña, seguidos por arquitectos y otras empresas consultoras que firman como tales, sin especificar la formación concreta de los autores. A continuación destacan profesionales de las Ciencias Naturales, como Biólogos, Geólogos,

<sup>1</sup> La legislación sobre Evaluación de Impacto Ambiental de la Comunidad Autónoma Balear (Decreto 4/86, de 23 de enero), que se avanzó a la normativa estatal, es peculiar en esta cuestión ya que legisla sobre la composición del equipo redactor. Concretamente,

dada la complejidad y multiplicidad de elementos que comporta la evaluación ambiental, la Comunidad Balear requiere que el equipo esté formado por expertos en las diferentes materias (el medio físico, el medio biológico y el medio humano y social).

**FIG. 3. Número de DIA publicadas según tipología de proyectos (periodo 1989-2000)**

| Tipología de proyecto                                                                             | Número de declaraciones | Porcentaje sobre el total |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|---------------------------|
| Actividades industriales                                                                          | 157                     | 33,83                     |
| Carreteras y autopistas                                                                           | 124                     | 26,72                     |
| Caminos y pistas forestales                                                                       | 33                      | 7,11                      |
| Torres o infraestructuras de telecomunicación                                                     | 25                      | 5,39                      |
| Diques y otras instalaciones para retener y almacenar agua (hidroeléctricas, embalses, presas...) | 18                      | 3,88                      |
| Puertos                                                                                           | 16                      | 3,46                      |
| Cámpings                                                                                          | 11                      | 2,37                      |
| Depuradoras y saneamiento                                                                         | 8                       | 1,72                      |
| Líneas eléctricas                                                                                 | 7                       | 1,51                      |
| Transformaciones urbanísticas                                                                     | 7                       | 1,51                      |
| Campos de Golf                                                                                    | 6                       | 1,29                      |
| Áreas de servicio                                                                                 | 5                       | 1,08                      |
| Complejos recreativos                                                                             | 5                       | 1,08                      |
| Obras de canalización y regulación de ríos                                                        | 5                       | 1,08                      |
| Pistas de esquí                                                                                   | 5                       | 1,08                      |
| Ferrocarriles                                                                                     | 4                       | 0,86                      |
| Vertederos                                                                                        | 3                       | 0,65                      |
| Gasoductos                                                                                        | 3                       | 0,65                      |
| Marinas                                                                                           | 3                       | 0,65                      |
| Planes de ordenación                                                                              | 3                       | 0,65                      |
| Acueductos                                                                                        | 2                       | 0,43                      |
| Circuitos motorizados                                                                             | 2                       | 0,43                      |
| Parques eólicos                                                                                   | 2                       | 0,43                      |
| Piscifactorías                                                                                    | 2                       | 0,43                      |
| Concentración parcelaria                                                                          | 1                       | 0,21                      |
| Extracciones subterráneas                                                                         | 1                       | 0,21                      |
| Vías navegables                                                                                   | 1                       | 0,21                      |
| Otros                                                                                             | 5                       | 1,08                      |
| <b>Total</b>                                                                                      | <b>464</b>              | <b>100</b>                |

Fuente: Elaboración propia a partir de diferentes publicaciones del Departamento de Medio Ambiente de la Generalitat de Cataluña.

Ingenieros de Montes o Ingenieros Agrónomos. Por último, aparecen titulaciones más especializadas, relacionadas con proyectos específicos, como son los Ingenieros Técnicos Agrícolas, los Ingenieros de Telecomunicaciones, los Ingenieros de Obras Públicas o los ya señalados «Ingenieros Ambientales».

Se evidencia un cierto paralelismo entre el tipo de proyecto tratado y la formación de la persona a quien se encarga el EIA. Ello, juntamente con la relativamente baja retribución a la que se remuneran estos estudios, puede explicar, al menos en parte, la escasez de equipos pluridisciplinarios y la ausencia casi general de profesionales de las

FIG. 4. Formación de los autores de los Estudios de Impacto Ambiental en Cataluña

| Formación                                               | Tipo de proyecto sujeto a EIA                                                                                                                                                                                      |
|---------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos (15)           | Ampliación o construcción de puertos deportivos, construcción de carreteras y autopistas (incluidas obras de ensanche y mejora de calzada), construcción de áreas de servicio.                                     |
| Arquitectos (7)                                         | Construcción de nuevos equipamientos, planes parciales de ordenación, desdoblamiento de carreteras y variantes, construcción de puertos deportivos, urbanización de cámpings, explotaciones agrícolas y ganaderas. |
| Empresas o Consultorías ambientales sin especificar (6) | Ampliación Puerto Olímpico, construcción de carreteras, construcción de presas, electrificación ferroviaria, estaciones repetidoras de ondas de telefonía.                                                         |
| Biólogos (3)                                            | Ampliación de puertos deportivos, parques naturales.                                                                                                                                                               |
| Ingenieros Agrónomos (3)                                | Restauración paisajística, depósitos controlados de runas e inertes.                                                                                                                                               |
| Geólogos (3)                                            | Ampliación de puertos deportivos, parques naturales.                                                                                                                                                               |
| Ingenieros de Montes (3)                                | Aprovechamiento hidroeléctrico, construcción de pistas forestales.                                                                                                                                                 |
| Ingenieros Ambientales* (2)                             | Ampliación de puertos deportivos, construcción EDAR.                                                                                                                                                               |
| Ingenieros Técnicos Agrícolas (2)                       | Construcción de pistas y caminos forestales.                                                                                                                                                                       |
| Ingenieros de telecomunicaciones (1)                    | Estaciones repetidoras de ondas de telefonía.                                                                                                                                                                      |
| Ingenieros de Obras Públicas (1)                        | Construcción y mejora de carreteras.                                                                                                                                                                               |

\* Aunque algunos autores firman sus estudios atribuyéndose esta categoría laboral, en el momento de realización de los EIA ninguna ingeniería oficial permitía obtener el título de Ingeniero Ambiental, ni ningún Colegio Oficial reconocía o agrupaba este tipo de ingenieros. Se desconoce, por tanto, cuál es la formación concreta de estos profesionales en medio ambiente.

Fuente: Elaboración propia.

ciencias sociales o de licenciados en ciencias ambientales, por ejemplo.

3.2. Screening y Scoping

Prácticamente ninguno de los EIA menciona que se haya realizado un proceso de *screening*, es decir, de consideración de si el proceso de evaluación de impacto ambiental es requerido por normativa y por qué motivos, ni de *scoping*, o sea, de reflexión sobre qué impactos y cuestiones deben ser considerados y abordados y cuáles pueden ser obviados por razones motivadas. Aunque no se trata de requerimientos obligatorios según la normativa estatal o autonómica, la normativa europea recomienda que se realicen estos dos pasos previos, ya que pueden ayudar a simplificar el proceso. Algunos países de la Unión Europea han incorporado en su normativa de impacto ambiental nacional la realización del *scoping* como requisito obligatorio. Otros países,

aunque mantienen el proceso como no obligatorio, incorporan estos dos apartados en la mayoría de sus EIA (PETTS, 1999). La primera de las fases (*screening*), al no ser realizada por los propios autores del estudio, queda en manos de la Administración competente en medio ambiente, quien decide a través de un informe escrito y motivado si un determinado proyecto debe pasar o no el proceso. La segunda de las fases (*scoping*), se deja exclusivamente a criterio del equipo redactor del EIA, pero en Cataluña no existe por el momento tradición de considerarla, de modo que casi todos los estudios terminan analizando bastantes impactos poco relevantes. Esta carencia en el descarte previo de impactos a considerar por su escasa relevancia, provoca a menudo un derroche de recursos destinados al EIA. Para los estudios consultados, la participación pública se introduce únicamente en la fase final y obligatoria, cuando podría resultar más interesante

considerarla ya desde buen principio. No es que la fase de consulta pública sea habitualmente muy participativa y conflictiva —en general es incluso muy difícil averiguar qué EIA están en un momento dado a exposición pública—, pero consultas iniciales permitirían un *scoping* útil y unos resultados mejores en las fases de diagnosis y medidas correctoras de impactos.

### 3.3. Organización y metodología

Se observa también que en la mayoría de casos se sigue en el índice la misma división que define la normativa aplicable, aunque aparecen después diferencias claras a la hora de establecer los elementos tratados en la «descripción del entorno», en el «inventario ambiental» o en la «identificación y valoración de impactos». También los subapartados en que se dividen estos grandes bloques varían notablemente de autor a autor; muchos desarrollan criterios propios. Sin embargo, en determinados casos, se puede entrever el uso común de guías metodológicas publicadas, como las del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente.

En lo que se refiere a la metodología utilizada para la identificación y evaluación de impactos, no se suelen aplicar los métodos más citados por la bibliografía especializada, como las matrices de tipo Leopold o el sistema Battelle-Columbus, aunque a veces se mencionen. Tampoco se encontraron aplicaciones metodológicas para la agregación de impactos que lleven a elecciones explícitas entre diferentes alternativas.

Otro hecho que se percibe es que, en general, los EIA más completos y de mayor rigor tienden a ser los de proyectos públicos, en especial carreteras. Una de las razones puede radicar en que se realizan en mayor número y por los mismos autores, de forma que la experiencia acumulada permite ir mejorando su nivel de calidad. En la calidad de los EIA, se detecta un cierto punto de inflexión en los años 1995-96. Inicialmente (sobre todo en los años 1989, 1990 y 1991) los EIA presentan carencias notables. No obstante, a partir de mediados de los noventa los EIA mejoran notablemente en presentación y contenidos. Analizan más

aspectos ambientales relevantes, y con mayor profundidad. Seguramente, el motivo que explica este hecho es, al menos en parte, la mayor exigencia por parte de la Administración. A pesar de ello, la vertiente socioeconómica sigue siendo un punto poco o nada trabajado en los EIA, que se siguen centrando en aspectos biofísicos.

### 3.4. Visado colegial

En pocas ocasiones los EIA están visados por el Colegio Profesional correspondiente. Los casos en los que aparecía el visado en los estudios de la muestra, éste era del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, del Colegio de Biólogos o del Colegio de Arquitectos, que son los que tienen más tradición en Cataluña para este tipo de procedimientos. El visado de los proyectos por el Colegio correspondiente es un requisito vigente y que entra dentro de las funciones definidas por la Ley 13/1982, de 17 de diciembre de Colegios Profesionales de Cataluña, y por el Reglamento que la desarrolla, aprobado mediante el Decreto 329/1983, de 7 de julio. Esta normativa autonómica establece que cualquier profesional para ejercer su profesión debe de estar colegiado, y que este órgano tiene la facultad de visar sus proyectos y estudios. En la práctica, no obstante, esta disposición tiene un escaso cumplimiento y no se persiguen los numerosos incumplimientos. Así, el hecho de visar o no un EIA queda a discreción de su autor, básicamente como una manera indirecta de certificar la calidad del EIA presentado.

### 3.5. Medidas correctoras

En la mayoría de estudios, cuando el autor de un EIA define un impacto como crítico a menudo propone también medidas correctoras para ese impacto en concreto, cosa que no debería ser posible según la normativa vigente, dado que un efecto considerado crítico en el EIA no es susceptible de corrección, excepto si no se realiza el proyecto. En la práctica, se observa también como algún impacto potencialmente crítico se subdivide en diversos impactos no críticos (severos, por ejemplo).



El esfuerzo dedicado a las medidas correctoras es, en general, muy escaso. Todos los EIA revisados, cuando proponen medidas correctoras para los impactos ambientales, ya sean socioeconómicos -cosa que se hace en muy pocos estudios- o biofísicos -bastante más habituales-, lo hacen basándose en el sentido común de los autores del estudio, sin atender a ninguna técnica o metodología establecida con tal fin. Queda pendiente el mayor desarrollo de métodos con base científica para decidir qué medida correctora debe aplicarse en cada caso.

Las medidas de los EIA dirigidas a corregir los impactos originados por el proyecto son las que habitualmente llegan a formar parte de las exigencias de la DIA. Otros tipos de medidas complementarias, compensatorias, preventivas y potenciadoras, que juntamente con las de tipo exclusivamente corrector conforman la filosofía de la evaluación ambiental, no suelen llegar a aparecer en la DIA.

Otro aspecto revisado ha sido la relación entre el coste global del proyecto y el coste de las medidas correctoras. Esta relación varía mucho según el tipo de proyecto. Puede llegar a ser muy elevada (el 30% o, incluso, el 90%) por ejemplo en el caso de pistas forestales o cuando el proyecto ya es en sí mismo una medida correctora —caso de un proyecto de colocación de pantallas acústicas en una autopista—; o bien muy reducida en términos relativos (del orden del 0.5%) en el caso de grandes proyectos como la construcción de puertos deportivos. Sin embargo, en la mayoría de proyectos objeto de análisis, el coste de la corrección se ha mantenido en un rango que oscila entre el 1% y el 6% del coste total del proyecto.

### 3.6. Retraso en la publicación de las DIA

El periodo transcurrido desde la presentación del EIA ante el órgano competente y la publicación definitiva de la DIA en el DOGC se ha ido incrementando en los últimos años. Se han encontrado casos en que el periodo se alarga hasta cinco o seis años. PARDO (1994) constata que este retraso en la publicación de las declaraciones oficiales también se da en la Administración

Central, donde los retrasos pueden llegar a superar el año en muchas ocasiones, debido a la acumulación de proyectos.

### 3.7. Vertiente socioeconómica

En términos generales, la presencia de la parte social y económica (incluyendo los aspectos paisajísticos<sup>2</sup>) en los estudios revisados es muy pobre. Esta constatación coincide también con la de PARDO (1997). Aunque el concepto de medio ambiente integra el medio natural y el medio humano, en gran parte de los EIA realizados se da mayor importancia al medio natural, y no se ha detectado un equilibrio entre las dos partes, ni siquiera la intención de aproximarlas. Cuando se requiere hacer el preceptivo *inventario ambiental* dentro del EIA, no se detecta un criterio común para establecer la división en apartados. Los autores crean su propia división, y no se han hallado justificaciones dentro de los EIA revisados para adoptar una u otra opción. Las agrupaciones detectadas más frecuentes son las siguientes:

- a) El caso más habitual es diferenciar entre «Medio Físico» (que incluye situación geográfica, historia, fisiografía y relieve, climatología, geología, edafología, hidrología y calidad del aire) y «Medio Biótico» (que incluye el estudio de las comunidades naturales: vegetación y fauna), sin ni siquiera nombrar el «Medio Socioeconómico».
- b) En otros casos, un apartado llamado «Medio Natural», incluye todos los aspectos bióticos y abióticos, también obviando el «Medio Socioeconómico».
- c) En un número reducido de casos, se incluye un apartado con la misma categoría que el «Medio Físico» o el «Medio Biótico», que engloba el «Medio Socioeconómico». Siempre que ello es así, se trata de un apartado muy breve y de carácter puramente descriptivo y generalista. Raramente se dedican a este tema más de dos o tres páginas de texto, cuando prácticamente todos los estudios superan las 150 páginas.

<sup>2</sup> En un EIA el paisaje puede aparecer descrito en diferentes apartados, según la perspectiva disciplinar escogida por el equipo redactor. En este artículo, se ha decidido

considerar este vector como parte del medio socioeconómico, entendiendo que el paisaje puede contener fuertes connotaciones sociales.

Cuando se considera el apartado «Medio Socioeconómico», cada autor incluye en él aspectos diferentes, sin haberse detectado un consenso. Así, algunos autores incluyen únicamente características demográficas. Otros añaden temas de planeamiento urbanístico, situación administrativa, sectores de actividad económica, infraestructuras y servicios, niveles de instrucción de la población, patrimonio arqueológico y cultural, y paisaje. En algún EIA, la calidad sonora (impacto acústico) se trata también dentro del «Medio Socioeconómico», al considerar que se trata de un aspecto que afecta directamente la calidad de vida y el bienestar de los ciudadanos, aunque en la mayoría de EIA se trata como un vector ambiental más dentro del «Medio Físico». Ninguno de los estudios revisados incluye todos estos apartados, y en los casos en que se incluye alguno, son tratados de forma superficial. Raramente se ofrecen datos, simulaciones o estimaciones numéricas de los impactos que contribuyan a documentar o aclarar los comentarios genéricos que se hacen.

En los EIA que contemplan un apartado de «Descripción del Medio Socioeconómico», se suelen ofrecer gran cantidad de datos (por ejemplo datos demográficos, de empleo o nivel de estudios) que después no se utilizan a lo largo del EIA. La inclusión de estos datos, por lo tanto, no parece del todo justificada.

La mayoría de los estudios que contemplan el medio socioeconómico lo relacionan con impactos positivos y beneficiosos, en términos de puestos de trabajo creados, comercio, activación de la economía local, incremento de servicios... En cambio, el medio biofísico se halla más relacionado con impactos negativos, como por ejemplo efectos sobre la calidad del aire, del agua o la modificación de ecosistemas. No obstante, en la mayoría de estudios, ninguno de estos impactos es cuantificado o valorado económicamente.

La FIG. 5 resume en buena parte los resultados de esta sección.

#### 4. PROPUESTAS DE MEJORA

El interés de contemplar la vertiente socioeconómica en un EIA radica en qué

aspectos sociales apreciados como positivos pueden verse notablemente modificados con la realización del proyecto. A menudo, el cambio es favorable en muchos aspectos, pero existen otros casos en que su carácter es negativo. Si son de suficiente entidad, todos deberían ser tenidos en cuenta al evaluar el impacto que produce el nuevo proyecto. La ley pide, además, que se considere la percepción que las personas tienen de los impactos analizados. Como se ha puesto de manifiesto, este es un aspecto olvidado en la práctica de los EIA que debería incorporarse.

A efectos prácticos, y para concretar la definición de la normativa en vigor presentada anteriormente, además de la percepción social de todos los impactos de importancia, la vertiente socioeconómica debería incluir tanto los aspectos relevantes puramente sociales (impacto demográfico - cambios en la estructura poblacional, distribución geográfica de la población, movimientos naturales y migratorios, etc.- e impacto sobre los servicios locales — equipamientos educativos, sanitarios, recreativos, transporte público, seguridad ciudadana, extinción, alcantarillado, recogida y tratamiento de residuos, suministro de gas natural, electricidad, red telefónica-) y económicos (impacto económico directo -sobre el empleo: puestos de trabajo creados y perdidos, niveles salariales, nivel de instrucción-; impacto económico indirecto —sobre la renta, efecto multiplicador sobre la economía local- e impacto fiscal —impuestos y otros ingresos o gastos públicos-), como otros aspectos directa o indirectamente relacionados con ellos, como son paisaje (calidad visual), planeamiento urbanístico (usos del suelo, tipología de edificaciones, precios de las viviendas, comunicaciones, etc.), patrimonio arqueológico, patrimonio arquitectónico, aspectos culturales (estilos de vida, problemas de vertebración —marginación, racismo, crimen- e integración social —nivel de asociacionismo y actividad ciudadana-) y bienestar de la población (salud, calidad de vida, molestias -ruidos, humos, olores- y percepción del proyecto —nivel de aceptación por parte de la población-). No todos los aspectos mencionados suelen ser relevantes para un solo proyecto, pero deberían considerarse en la fase de descarte inicial (*scoping*).

FIG. 5. Resultado de la revisión de los 36 EIA analizados

| Aspecto tratado                                                                                                           | Opciones consideradas                                                                            | Valor absoluto | Porcentaje (%) |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|----------------|
| Tipología de proyecto                                                                                                     | Puertos                                                                                          | 7              | 19,4           |
|                                                                                                                           | Carreteras y autopistas                                                                          | 7              | 19,4           |
|                                                                                                                           | Diques y otras instalaciones para retener y almacenar agua                                       | 3              | 8,4            |
|                                                                                                                           | Ferrocarriles                                                                                    | 1              | 2,8            |
|                                                                                                                           | Planes de ordenación                                                                             | 2              | 5,5            |
|                                                                                                                           | Líneas eléctricas                                                                                | 1              | 2,8            |
|                                                                                                                           | Gasoductos                                                                                       | 2              | 5,5            |
|                                                                                                                           | Caminos y pistas forestales                                                                      | 3              | 8,4            |
|                                                                                                                           | Torres e infraestructuras de telecomunicación                                                    | 1              | 2,8            |
|                                                                                                                           | Cámpings                                                                                         | 2              | 5,5            |
|                                                                                                                           | Complejos recreativos                                                                            | 2              | 5,5            |
|                                                                                                                           | Áreas de servicio                                                                                | 3              | 8,4            |
|                                                                                                                           | Depuradoras y saneamiento                                                                        | 1              | 2,8            |
|                                                                                                                           | Vertederos                                                                                       | 1              | 2,8            |
| Tipo de promoción                                                                                                         | Pública                                                                                          | 16             | 44,4           |
|                                                                                                                           | Privada                                                                                          | 17             | 47,2           |
|                                                                                                                           | Mixta                                                                                            | 3              | 8,4            |
| Coste del proyecto                                                                                                        | ≤ 10.000 €                                                                                       | 2              | 5,5            |
|                                                                                                                           | > 10.000 € y ≤ 100.000 €                                                                         | 5              | 14             |
|                                                                                                                           | > 100.000 € y ≤ 1.000.000 €                                                                      | 11             | 30,5           |
|                                                                                                                           | > 1.000.000 € y ≤ 5.000.000 €                                                                    | 9              | 25             |
|                                                                                                                           | > 5.000.000 €                                                                                    | 5              | 11             |
|                                                                                                                           | Sin especificar                                                                                  | 4              | 14             |
| Metodología utilizada para el estudio de impactos                                                                         | No se utiliza ninguna metodología específica                                                     | 29             | 80,5           |
|                                                                                                                           | Se utilizan matrices de identificación de impactos                                               | 7              | 19,5           |
| Análisis de vectores socioeconómicos                                                                                      | EIA que no analizan ningún aspecto socioeconómico                                                | 7              | 19,5           |
|                                                                                                                           | EIA que analizan uno o más aspectos socioeconómicos (sin considerar la calidad de este análisis) | 29             | 80,5           |
| Tipo de MC                                                                                                                | Medidas potenciadoras                                                                            | 0              | 0              |
|                                                                                                                           | Medidas preventivas                                                                              | 4              | 11             |
|                                                                                                                           | Medidas correctoras                                                                              | 25             | 69,5           |
|                                                                                                                           | Medidas compensatorias                                                                           | 2              | 5,5            |
|                                                                                                                           | Sin especificar MC en el EIA                                                                     | 5              | 14             |
| Relación entre el coste de las MC y el coste total del proyecto                                                           | ≤ 1 %                                                                                            | 1              | 2,8            |
|                                                                                                                           | > 1 % y ≤ 6 %                                                                                    | 14             | 38,9           |
|                                                                                                                           | > 6 % y ≤ 15 %                                                                                   | 6              | 16,8           |
|                                                                                                                           | > 15 % y ≤ 30 %                                                                                  | 2              | 5,5            |
|                                                                                                                           | > 30 %                                                                                           | 4              | 11             |
|                                                                                                                           | Sin especificar                                                                                  | 9              | 25             |
| Inclusión de MC para los impactos socioeconómicos (si se incluye el vector paisaje entre los impactos socioeconómicos)    | EIA que incluyen MC de este tipo                                                                 | 12             | 33,2           |
|                                                                                                                           | EIA que no incluyen MC de este tipo                                                              | 24             | 66,8           |
| Inclusión de MC para los impactos socioeconómicos (si no se incluye el vector paisaje entre los impactos socioeconómicos) | EIA que incluyen MC de este tipo                                                                 | 3              | 8,4            |
|                                                                                                                           | EIA que no incluyen MC de este tipo                                                              | 33             | 91,6           |
| Periodo transcurrido entre la realización del EIA y la publicación de la DIA                                              | ≤ 1 año                                                                                          | 16             | 44,4           |
|                                                                                                                           | > 1 año y ≤ 2 años                                                                               | 12             | 33,2           |
|                                                                                                                           | > 2 años y ≤ 3 años                                                                              | 1              | 2,8            |
|                                                                                                                           | > 3 años y ≤ 4 años                                                                              | 3              | 8,4            |
|                                                                                                                           | > 4 años                                                                                         | 3              | 8,4            |
|                                                                                                                           | DIA todavía no publicada                                                                         | 1              | 2,8            |

Euros en valores nominales del año correspondiente.

MC = Medidas Correctoras.

Fuente: Elaboración propia.

Con independencia de que el EIA contenga un apartado específico sobre el medio socioeconómico, se considera que el aspecto social (humano) debe encontrarse presente en todas las fases que lo componen. En un esquema clásico de documento, debería introducirse en las fases siguientes:

- *Screening*. El número de proyectos que pueden estar sujetos a evaluación ambiental es potencialmente elevado, atendiendo a la normativa, aunque en algunos casos no existirán impactos ambientales significativos. El *screening* identifica los proyectos con efectos adversos significativos o que no se pueden identificar. En este contexto, los impactos sociales deberían también tenerse en cuenta.
- *Scoping*. A partir de consultas a los diferentes actores implicados en el proyecto (promotor, administraciones, afectados, etc.), o a partir de cualquier otro procedimiento, esta fase permite eliminar del estudio una gran cantidad de impactos que pueden ser muy relevantes en otros contextos pero que no lo son en el caso concreto del estudio. Permite también incluir aspectos que quizás habrían quedado al margen sin el trabajo de *scoping*. El *scoping* puede ser visto como una oportunidad más de participación pública, así como una forma de anticipar el apoyo o la oposición a determinados factores del proyecto.
- *Descripción del proyecto*. La descripción del proyecto comprende sus principales características técnicas, pero también los puestos de trabajo y las sinergias económicas que se espera generar, tanto en la fase de construcción como en la de operación y desmantelamiento (si es necesario), así como cualquier otra característica social relevante.
- *Inventario*. Describe el «estado preoperacional». Es una fase previa en la que se establece el punto de referencia básico a partir del cual valorar los impactos. Si se desea que la vertiente socioeconómica del EIA esté completa y bien tratada, debe hacerse una descripción detallada de este medio. El tratamiento socioeconómico, por su naturaleza, no puede limitarse a un conjunto de datos sociales, económicos y demográficos (ciertamente imprescindibles de acuerdo al *scoping*), sino que debe reflejar las dinámicas sociales propias del lugar, tanto para individuos como para la comunidad,.
- *Detección de impactos*. Una vez realizado el inventario de los diferentes medios, se procede a caracterizar cuáles de sus dimensiones se pueden alterar por causa del proyecto sometido a evaluación. Se deben identificar los «puntos críticos», es decir, los de mayor interacción entre proyecto, medio biofísico y medio socioeconómico. Parte de los impactos socioeconómicos se producirán desde el mismo momento en que la gente conozca la posibilidad de que se lleve a cabo un nuevo proyecto en su localidad. Los impactos biofísicos, en cambio, no se manifiestan hasta que el proyecto se ejecute. En cualquier caso, no debería dejarse de tratar temas subjetivos como la percepción de los impactos, ya sean biofísicos o sociales.
- *Evaluación de impactos — agregación*. La valoración y evaluación de impactos debería contemplar la agregación de los efectos socioeconómicos detectados en la fase anterior y explicar las interacciones que se dan entre los impactos físicos y los potenciales efectos sobre el medio social. El resultado de esta evaluación de impactos debe permitir identificar cuáles son los más destacados, así como su magnitud.
- *Medidas correctoras*. Una vez identificados, caracterizados y valorados los potenciales efectos sobre el medio que pueden derivarse del proyecto, se establecen las medidas correctoras. Aunque es una práctica muy poco habitual, estas medidas deberían comprender los impactos socioeconómicos, y no limitarse a señalar que se trata de impactos positivos que aconsejan la realización del proyecto, como se hace en numerosas ocasiones. Además, es relativamente frecuente presentar los posibles beneficios sociales y económicos como medidas

compensatorias para los impactos biofísicos generados, aunque no se utilice ningún método con apoyo científico para comparar impactos positivos y negativos (análisis coste-beneficio, multicriterio...).

- *Plan de Vigilancia Ambiental*. Además de a los factores ambientales tradicionalmente tratados, como sistema hidrogeológico, suelo, atmósfera, residuos, vegetación y fauna, el contenido del plan de vigilancia ambiental debería hacer referencia también a otros factores ambientales de carácter socioeconómico, como los ya citados del paisaje, la población, la economía y los aspectos socioculturales (GLASSON, & al., 1999).

## 5. CONCLUSIONES

Este artículo ha pretendido analizar la situación actual en relación a los EIA de modo general, y a la vertiente socioeconómica de los mismos en particular. Con este objetivo se ha combinado el análisis estadístico global con el de una muestra de EIA de diferentes años, temáticas y tamaños escogidos al azar.

Al finalizar el año 2000, se habían presentado en Cataluña 669 EIA y se habían publicado oficialmente 464 DIA. Desde la aparición de los primeros procesos de evaluación de impacto ambiental en 1989, el número de estudios y declaraciones se ha ido incrementando año tras año hasta mediados de los noventa. A partir de ese momento, los resultados oscilan de un año a otro,

percibiéndose una cierta estabilización que deberá ser confirmada en un futuro.

En estos doce años, casi un 60 % de las DIA publicadas se referían a proyectos de actividades industriales, carreteras y autopistas. Este hecho puede explicar que la mayoría de los EIA hayan sido realizados por ingenieros de caminos y arquitectos.

Fruto de la revisión de la muestra de EIA realizados en Cataluña, se ha evidenciado que existen fundamentalmente dos puntos débiles en los EIA. En primer lugar, se ha constatado que la parte socioeconómica de los EIA se encuentra exageradamente descompensada a la baja en comparación a la parte biofísica. Sirva como ejemplo que casi el 20 % de los estudios no contemplan en absoluto los aspectos socioeconómicos (si se incluye el paisaje en esta categoría) y que la gran mayoría de los restantes lo hace de modo parcial o meramente descriptivo. En segundo lugar, que las medidas correctoras son un factor tratado con poco rigor y sin herramientas metodológicas específicas. En casi el 70 % de los estudios sólo se consideran medidas de tipo mitigador o corrector del daño ambiental causado, y para este fin la mayoría dedican únicamente entre un 1 % y un 6 % del presupuesto total del proyecto.

Posiblemente, muchos de los proyectos sometidos a evaluación se verían de diferente manera si se incorporara una mayor consideración de los valores sociales y económicos ya desde su planteamiento inicial. Igualmente, un mejor análisis y selección de las medidas correctoras a incorporar permitiría aumentar la calidad del resultado desde un punto de vista ambiental.

## BIBLIOGRAFÍA

- GLASSON, J. & R. THERIVEL & A. CHADWICK (1999): *Introduction to Environmental Impact Assessment: Principles and procedures, process, practice and prospects*. UCL Press, Londres.
- MORENO, E. (1999): *Impacto Social e Impacto Ambiental*. Tesis Doctoral, Universitat de Barcelona, Departament de Psicologia Social, Barcelona.
- PARDO, M. (1994): «La evaluación del impacto ambiental». *Revista de la Facultad de Ciencias Humanas y Sociales (Huarte de San Juan: Sociología y Trabajo Social)*, 1: 229-261. Universidad Pública de Navarra, Pamplona.
- (1994) «El impacto social en las Evaluaciones de Impacto Ambiental: su conceptualización y práctica». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 66: 141-167.
- (1997) «Environmental Impact Assessment: Myth or Reality? Lessons from Spain». *Environmental Impact Assessment Review*, 68: 123-142.
- PETTS, J. (1999): *Handbook of Environmental Impact Assessment: Process, Methods and Potential*. Blackwell Science Ltd., Oxford.
- RIERA, P. (2000): *Evaluación de Impacto Ambiental*. Ed. Rubes, Barcelona.



# Hacia una economía sostenible: interpretaciones, teorías e indicadores de desarrollo sostenible

Miren ARTARAZ MIÑÓN

Licenciada en Ciencias Económicas y Empresariales. Profesora de la Universidad del País Vasco (UPV-EHU)

**RESUMEN:** Los enormes problemas de degradación ambiental y la presión a la que se ven sometidos los recursos naturales hoy en día son evidentes. Muchos autores defienden que el equilibrio ecológico y el crecimiento económico según los modelos económicos actuales son incompatibles. Por ello, en las últimas décadas se ha defendido como objetivo lo que se ha denominado *desarrollo sostenible*. Aunque hay diferentes interpretaciones de este concepto, hay un cierto consenso en que para alcanzarlo, además de considerar los aspectos medioambientales, habrá que hacer también consideraciones económicas y sociales. En cuanto a la dimensión económica, se plantean cambios estructurales en los modelos de desarrollo y en el método para realizar la contabilidad. En la dimensión social se hace hincapié en cuestiones de equidad, intergeneracional, intrageneracional, y entre países desarrollados y en desarrollo. En la dimensión ecológica se plantean la Política Integrada de Producto, el cierre de los ciclos en la producción y el consumo, y técnicas para identificar, cuantificar y caracterizar los impactos ambientales, como el *Análisis del Ciclo de Vida* o los *Indicadores de desarrollo sostenible*.

**Descriptores:** Desarrollo sostenible. Indicadores. Evaluación ambiental.

## I. POR UNA ECONOMÍA SOSTENIBLE

Los humanos sabemos que podemos consumir sin ningún coste lo que nos aporta la naturaleza, pero actualmente somos conscientes de que este consumo supone importantes consecuencias, y la naturaleza pasa factura. Como hizo constar en 1995 el entonces presidente del Parlamento Europeo Klaus Hänsch, las inundaciones y sequías, los movimientos de tierras y avalanchas, los hábitats abandonados por los hombres y por los animales, tienen un coste oculto, casi incalculable.

Muchos autores opinan que el sistema de mercado es responsable de los problemas ecológicos porque no ha tenido hasta ahora en cuenta los bienes ambientales (bienes libres), y la demanda de estos bienes y de recursos

naturales de generaciones futuras. Los defensores de esta línea de pensamiento plantean la búsqueda de una armonía entre crecimiento económico, que es lo que la sociedad persigue desde que la economía fue entendida como tal, y equilibrio ecológico. Así, la solución estará en valorar los bienes libres y añadir a la demanda actual la demanda de generaciones futuras. Los defensores más radicales de esta idea creen que alcanzar este equilibrio es imposible, porque existe una incompatibilidad entre crecimiento económico ilimitado y equilibrio ecológico.

En estos momentos parece evidente la incapacidad del sistema económico tradicional para resolver los grandes problemas de degradación ambiental: la contaminación del aire, del suelo y del agua, el agotamiento de los recursos naturales, la pérdida de diversidad biológica, la deforestación, el agotamiento de acuíferos, el congestionamiento urbano y un largo etc (ver FIG. 1)



FIG. 1. Principales impactos ambientales de las actividades económicas

|             | Contaminación                                                                                                                                                                                                                               | Agotamiento recursos (renovables o no renovables)                                                                                                                                            | Eliminación de naturaleza y biodiversidad                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Industria   | <p>Emisión de gran variedad de contaminantes a los diversos medios (agua, suelo, aire) dependiendo de cada sector y del proceso de fabricación empleado.</p> <p>Un subconjunto de ellos son los llamados Residuos Tóxicos y Peligrosos.</p> | <p>Materias primas de los procesos industriales.</p>                                                                                                                                         | <p>Los contaminantes industriales persistentes pueden envenenar y degradar ciclos y zonas naturales.</p>                                                                                                                                                                                                                                         |
| Agricultura | <p>Contaminación de aguas por abonos sintéticos (nitratos, fosfatos) o residuos ganaderos.</p> <p>Eutrofización de las aguas superficiales, contaminación de acuíferos.</p> <p>Fitosanitarios (herbicidas, insecticidas).</p>               | <p>Uso excesivo e insostenible de agua para regadío.</p> <p>Pérdida de la fertilidad del suelo (reducción de materia orgánica).</p> <p>Erosión, pérdida de suelo.</p> <p>Salinización.</p>   | <p>Roturación de zonas naturales y zonas de bosque o selva.</p> <p>Monocultivos forestales.</p> <p>Drenaje de zonas húmedas.</p> <p>Reducción de la diversidad genética al seleccionar sólo las razas y especies más productivas.</p> <p>La liberación incontrolada de organismos modificados genéticamente puede desequilibrar ecosistemas.</p> |
| Pesca       | <p>Contaminaciones locales sobre el mar.</p>                                                                                                                                                                                                | <p>Extracción superior a la capacidad de reproducción de los bancos pesqueros.</p> <p>Artes no selectivas, se pescan inútilmente muchos otros peces y vertebrados de especies distintas.</p> | <p>Extinción de especies por sobrepesca (ballenas ...) o de manera indirecta (delfines pescados junto a los atunes).</p>                                                                                                                                                                                                                         |
| Minería     | <p>Contaminación de aire, aguas y suelo alrededor de las zonas de extracción.</p>                                                                                                                                                           | <p>Recursos claramente no renovables a escala humana.</p> <p>Pérdida de suelos agrarios, especialmente en minería a cielo abierto.</p>                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Turismo     | <p>Impactos ambientales locales en zonas de alto interés natural.</p> <p>Impactos globales por el incremento de las necesidades de transporte.</p>                                                                                          | <p>Ocupación de suelos por urbanizaciones turísticas y segundas residencias.</p>                                                                                                             | <p>Pérdida de zonas naturales (litoral, montaña) por desarrollo turísticos.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Energía     | <p>Emisiones CO<sub>2</sub>, efecto invernadero.</p> <p>Lluvia ácida.</p> <p>Ozono troposférico.</p> <p>Residuos nucleares y radioactividad.</p> <p>Contaminación local (atmósfera, escapes de gas o petróleo).</p>                         | <p>Agotamiento de combustibles fósiles.</p> <p>Agotamiento de bosques para leña.</p> <p>Embalses, pérdida de suelo.</p>                                                                      | <p>Embalses, pérdida de zonas naturales.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Transporte  | <p>Emisiones CO<sub>2</sub>, efecto invernadero.</p> <p>Lluvia ácida.</p> <p>Ozono troposférico.</p> <p>Contaminación local.</p>                                                                                                            | <p>Agotamiento de combustibles fósiles.</p> <p>Pérdida de suelo agrario por construcción de infraestructuras.</p>                                                                            | <p>Pérdida de zonas naturales por construcción de infraestructuras.</p> <p>Efectos barrera de las infraestructuras lineales reducen el desplazamiento de las poblaciones y el intercambio genético.</p>                                                                                                                                          |

Fuente: MARTÍNEZ DE ANTOÑANA, Ángel; «Repercusiones ambientales de las actividades económicas».

Por eso es necesario promover nuevos planteamientos en temas tales como la sustentabilidad, el papel del mercado, la gestión de recursos o los instrumentos de política medio ambiental, para encontrar soluciones a estos problemas.

Contar con el medio ambiente significa pensar en él tanto en nuestra vida cotidiana, como a la hora de producir: en la utilización del suelo, del aire, del agua, y en la explotación de los recursos energéticos y los recursos naturales de nuestro planeta. Los recursos naturales, tanto los renovables (suelo, agua, madera, biodiversidad... ) como los no renovables (hidrocarburos, minerales, metales... ) se encuentran sometidos a una fuerte presión debido al incremento de la población por una lado y los actuales modelos de desarrollo económico por otro. Actualmente se explotan los recursos renovables a un ritmo mayor que su capacidad de regeneración. He aquí algunos indicadores de esta presión en aumento (ver FIG. 2)

La Comunidad Europea comenzó en 1973 a elaborar una serie de Programas Marco Comunitarios de política y actuación en materia de medio ambiente. Pero fue en 1992 en su Quinto Programa, denominado *Hacia un desarrollo sostenible* por ser éste su eje de actuación principal, cuando planteó como objetivo «conseguir que el desarrollo sea sostenible. Pero el crecimiento económico será insostenible si no se tienen en cuenta las consideraciones medio ambientales, no sólo como un factor restrictivo, sino como un incentivo para aumentar la eficacia y la competitividad, sobre todo en el mercado

mundial» (Comisión de Comunidades Europeas, 1992).

Así, habrá que modificar las pautas de crecimiento de la Comunidad, para encauzar este crecimiento hacia un desarrollo sostenible. Es decir, y como se recoge en el Quinto Programa,

- Debe reconocerse que la continuidad de las actividades humanas y del desarrollo económico y social depende de la protección adecuada del medio natural y sus recursos.
- Puesto que las materias primas son finitas, el camino que recorren las sustancias a lo largo de las distintas fases de elaboración, consumo y uso tendría que gestionarse de forma que se fomentara su reutilización y reciclado para evitar el despilfarro y el agotamiento de los recursos naturales.
- Las tendencias en el comportamiento de los ciudadanos deben reflejar la concienciación de que los recursos naturales son finitos y que su consumo no debe hacerse a expensas de generaciones futuras».

En el Sexto y último Programa Marco publicado en Enero de 2001 (COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, 2001), se reconoce que sigue habiendo problemas y que el medio ambiente sigue deteriorándose, y se plantea como objetivo general «conseguir que el consumo de recursos renovables y no renovables no supere la capacidad de carga del medio ambiente», estableciendo las directrices a seguir en lo que a medio

FIG. 2. Indicadores de la presión ejercida sobre los recursos naturales

| Indicador                 | Unidades                                   | 1950   | 1972  | 1997               |
|---------------------------|--------------------------------------------|--------|-------|--------------------|
| Población                 | (millones de personas)                     | 2,5    | 3,8   | 5,8                |
| Megaciudades              | (con más de 8 millones de hab.)            | 2      | 9     | 25                 |
| Pesca                     | (captura anual en millones de Tns)         | 19     | 58    | 91                 |
| Consumo de agua           | (consumo anual en millones de Tns)         | 1.300  | 2.600 | 4.200              |
| Vehículos                 | (millones de vehículos en circulación)     | 70,3   | 279,5 | 629 <sup>1</sup>   |
| Uso defertilizantes       | (millones de Tns)                          | 36,5 2 | 83,7  | 140,3 <sup>3</sup> |
| Cubierta de bosque húmedo | (índice de cobertura forestal en 1950=100) | 100    | 85    | 70                 |

1. datos de 1994  
2. datos de 1961  
3. datos de 1994

Fuente: WORLD RESOURCES INSTITUTE

ambiente se refiere en los próximos 5-10 años. En este Programa, se establecen dos principales objetivos. El primero hace referencia al consumo, se trata de desarrollar modelos de consumo más sostenibles. Y en cuanto al segundo, que atañe a la producción, aparece un nuevo término, *rendimiento ecológico*, según el cual habrá que tratar de utilizar menos recursos naturales para obtener el mismo nivel de productividad económica o valor añadido. La idea es la misma en ambos programas: lograr que el consumo de recursos naturales sea sostenible.

En el Consejo Europeo de Gotemburgo, celebrado en Junio de 2001, el Presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi, define una Estrategia Europea sobre Desarrollo Sostenible, según la cual el auténtico reto comunitario es conseguir poner en marcha una política de desarrollo sostenible que asegure que el crecimiento económico, la cohesión social y la protección medioambiental pueden desarrollarse de forma conjunta, y lograr además que este desarrollo sostenible sea *global*.

El último informe elaborado por la Agencia Europea de Medio Ambiente reconoce que, a pesar de los logros de los últimos 25 años de política ambiental, el medio ambiente no se ha recuperado de manera notable debido a la situación no sostenible de algunos sectores.

## 2. INTERPRETACIONES DEL CONCEPTO DE DESARROLLO SOSTENIBLE

El antecedente del término *desarrollo sostenible* es el concepto de *ecodesarrollo*, defendido por Maurice S.Strong, primer director ejecutivo del PNUMA<sup>1</sup>: «Es el desarrollo a nivel regional o local, congruente con las potencialidades del área en cuestión, prestándole atención al uso adecuado y racional de los recursos naturales y a la aplicación de estilos tecnológicos apropiados, y a la adopción de formas de respeto hacia los ecosistemas naturales, centrando su objetivo en utilizar los recursos según las necesidades

humanas, mejorando y manteniendo la calidad de la vida humana para esta generación y las futuras»

El concepto de desarrollo sostenible fue descrito por algunos autores como R.Dasmann, J.Milton y P.Freeman en su libro 'Ecological Principles por Economic Development» en la década de los 70.

El término aparece por primera vez de forma oficial en el Informe Brundtland<sup>2</sup> que elaboró la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo en 1987, sobre el futuro del planeta y la relación entre medio ambiente y desarrollo, y se entiende como desarrollo sostenible «aquel que satisface las necesidades presentes sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades», y tiene además las siguientes características: mantiene la calidad de vida general, permite un acceso continuado a los recursos naturales e impide que perduren los daños al medio ambiente.

Actualmente no existe consenso acerca del significado de desarrollo sostenible (existen más de cien definiciones) porque tampoco lo hay acerca de qué es lo que debe sostenerse. Según algunas de las interpretaciones de diferentes autores, el desarrollo sostenible consistirá en sostener:

- los recursos ambientales (CARPENTER, 1991)
- los niveles de producción. Por poner un ejemplo de definición: «Una actividad sostenible es aquella que o bien utiliza productos renovables o bien, al menos, financia la puesta en marcha de un proyecto que asegure tanto la producción renovable de un bien substitutivo del consumido, como la absorción de residuos generados sin daño para los ecosistemas» (Naredo, 1990) (la mayoría de políticas están orientadas a cambios en la producción)
- los niveles de consumo (REDCLIFT, 1987) Este autor se refiere a los modelos de consumo de los países ricos que impiden el desarrollo sostenible a nivel mundial

<sup>1</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, organismo creado en 1973 con el objetivo de coordinar las iniciativas de los diferentes organismos de las Naciones Unidas a favor del medio ambiente.

<sup>2</sup> Se denominó así por la presidenta de la Comisión, la primera ministra noruega Gro Harlem Brundtland.

- todos los recursos: capital humano, capital físico, recursos ambientales, recursos agotables (BOJO & *al.*, 1990)
- la integridad de los procesos, ciclos y ritmos de la naturaleza (SHIVA, 1989)

Pero muchas de las interpretaciones de desarrollo sostenible coinciden en que para alcanzar el desarrollo sostenible habrá que considerar las siguientes tres dimensiones: económica, social y medioambiental. Para los defensores de esta interpretación, el desarrollo sostenible, para poder calificarlo como tal, deberá ser:

- *Ambientalmente sano*: Debe ser un desarrollo sin destrucción. Los costes que el desarrollo tiene no son ambientalmente aceptables.
- *Socialmente justo y equitativo*: Debe ser solidario con generaciones futuras, que deberían contar con la misma reserva natural que nosotros.
- *Económicamente viable*: Hay que ecologizar la economía, ya que las causas de la crisis ambiental no son ecológicas sino económicas, y es en la economía donde hay que actuar.

### 3. TEORÍA DE LAS TRES DIMENSIONES DE DESARROLLO SOSTENIBLE

El Informe Brundland considera que «el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección medioambiental son componentes

interdependientes del desarrollo sostenible que se refuerzan mutuamente». En el Consejo Europeo de Gotemburgo de 2001, la Presidenta del Parlamento Europeo Nicole Fontaine recalca «la voluntad de la Unión Europea a favor de un desarrollo sostenible, cuyas tres dimensiones, la económica, la social y la medioambiental, son indisociables».

La interpretación integrada de estas tres dimensiones supone considerar el sistema económico dentro de los sistemas naturales, y no por encima de ellos. Todos los agentes sociales, que tratarán de lograr la sostenibilidad a largo plazo, y el propio sistema natural, establecerán los límites del sistema medioambiental, como por ejemplo el del consumo máximo posible de recursos naturales. Es después cuando aparecen los instrumentos económicos, no como determinantes, sino como un camino para lograr la solución más eficiente.

Este concepto de sostenibilidad puede ser gráficamente representado mediante un triángulo equilátero, cuya área central representaría la zona de equilibrio para el desarrollo sostenible (ver FIG. 3).

Precisamente, «lo que hizo que el movimiento global por el desarrollo sostenible fuera diferente de otros esfuerzos medioambientales que lo precedieron fue el reconocimiento de la interrelación entre los elementos críticos del desarrollo económico, de la política social y de la protección medioambiental» (COOPER, 1999) Porque en estos momentos está muy claro que para conseguir que el desarrollo sea sostenible no

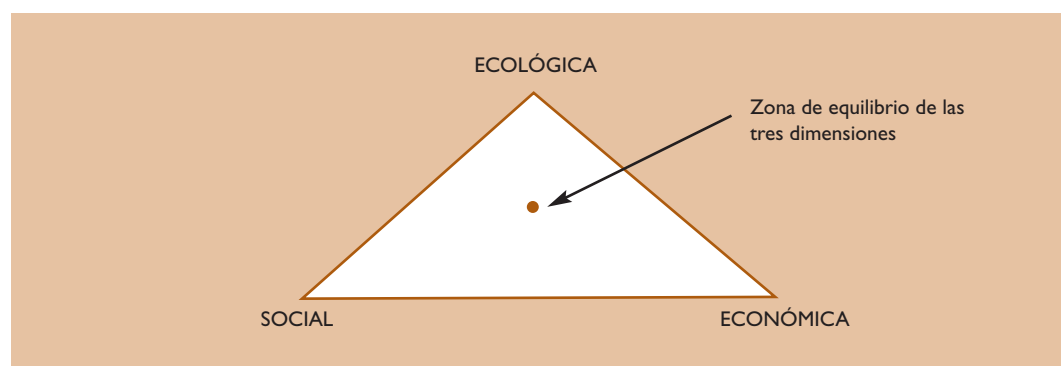


FIG. 3. Las tres dimensiones del concepto de sostenibilidad.

Fuente: Elaboración propia.

podemos únicamente considerar los aspectos medioambientales, es decir, no podemos tener una visión unidimensional del problema, sino una visión global.

### Dimensión económica

Hasta la década de los 70, prevaleció el paradigma de la inagotabilidad del modelo económico de crecimiento. Se partía del supuesto de que la naturaleza ofrecía de forma ilimitada los recursos físicos: materias primas, energía, agua..., considerando que el crecimiento que se estaba produciendo entonces en los países capitalistas iba a mantenerse siempre. Pero la crisis económica internacional de 1973 puso en duda, además del propio modelo de crecimiento económico, su compatibilidad con la conservación del medio ambiente. Según Redclif, «los efectos externos, entre los que destaca el efecto invernadero y la destrucción de la capa de ozono, no son consecuencia de la escasez, sino de la imprudencia e insostenibilidad características de los sistemas de producción». Como señala Lester Brown, fundador de *Worldwatch Institute*<sup>3</sup>, «la economía global se está agigantando en comparación con la capacidad de los ecosistemas de la Tierra para producir los productos básicos y el agua. El aumento de 1,2 trillones logrado en 1999 es mayor que todo el aumento logrado durante el siglo XIX» (BROWN, 2000)

#### Cálculo de costos del desarrollo económico

En 1994, el Parlamento Europeo exhortó a los Estados europeos a que se replantearan en cálculo de su Producto Interior Bruto incluyendo el coste para el medio ambiente de las actividades económicas e industriales. Insistió para que la Unión Europea evaluara los costes derivados de no tomar en consideración la protección del medio ambiente en dichas actividades. La actualización del sistema contable nacional adoptado en 1947 —que sigue utilizándose para calcular el PIB— permitirá incluir los costes medio ambientales exteriores. Una de

las propuestas realizadas por los autores que defienden esta idea es restar al PIB la depreciación del capital natural o deterioro ecológico, aunque valorar este deterioro es a veces prácticamente imposible. Por eso proponen «establecer unas Cuentas Satélite con estadísticas físicas y sociales, al estilo de los indicadores que aparecen periódicamente en los informes sobre el estado del medio ambiente o los de las agendas locales denominadas Agendas 21, que corregirían la visión que nos da el PIB» (MARTÍNEZ DE ANTOÑANA, 2000).

El primer paso para pasar de la noción de *Crecimiento*, que es lo que mide el PIB, a la de *Desarrollo*, un concepto más cualitativo en lo que a calidad de vida se refiere, sucedió en 1990, cuando el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en su primer Informe sobre Desarrollo Humano, elaboró el *índice de Desarrollo Humano*, que mide el progreso general de un país a partir de la esperanza de vida, el nivel educacional y el ingreso per cápita. Pero este tipo de actuaciones sólo supone pequeños avances hacia la sostenibilidad, y somos conscientes de que el actual modelo de crecimiento económico es insostenible, para algunos incluso es insostenible a muy corto plazo.

### Dimensión social

«La gestión y los conflictos ambientales están relacionados con dos procesos: la forma en que las personas dominan la naturaleza y la dominación ejercida por algunas personas sobre otras» (REDCLIFT, 1996) La dominación que ejercen los seres humanos sobre el medio ambiente es algo muy evidente, sobre todo desde hace dos décadas, ya que la ecología ha ido ganando en consideración. En cuanto al poder que ejercen los países desarrollados sobre los países subdesarrollados en lo que a recursos naturales se refiere, hay autores como Pearce que defienden que hay una diferencia abismal entre la visión de la gestión ambiental en los países desarrollados y los subdesarrollados, ya que si se aplica la valoración ambiental en términos de costos y beneficios, es decir, cuantificar la *disposición a pagar* por la mejora de la calidad ambiental, «el sustento básico en los países subdesarrollados requiere el sacrificio de la calidad ambiental a favor de la ganancia

<sup>3</sup> El Instituto de Observación Mundial es una organización investigadora pública sin ánimo de lucro creada para informar sobre problemas globales y vínculos entre la economía mundial y el medio ambiente.



económica a corto plazo», es decir, cuando la preocupación básica del día a día es el poder alimentarse, la inquietud que pueda suponer el agotamiento de determinado recurso natural es sustancialmente menor que si las necesidades básicas están satisfechas.

En este sentido se habla de la *deuda ecológica* que existe por parte de los países desarrollados sobre los países en desarrollo, debido a las exportaciones de recursos naturales de estos países, ya que si no se consideran las externalidades ni los costos sociales, los precios que pagan los países desarrollados no reflejan el valor real del recurso y su extracción<sup>4</sup>.

#### Equidad

En la dimensión social del concepto del desarrollo sostenible está implícito el concepto de equidad. Podemos hablar de tres tipos de equidad. El primer tipo es la equidad intergeneracional propuesta en la propia definición de desarrollo sostenible del Informe Brundtland. Esto supone considerar en los costes de desarrollo económico presente la demanda de generaciones futuras, ya que la sostenibilidad debe lograrse a largo plazo. El segundo tipo de equidad es la equidad intrageneracional: en este mismo Informe se habla de incluir a los grupos hasta ahora más desfavorecidos (mujeres, discapacitados ...) en la toma de decisiones que afecten a lo ecológico, a lo social y a lo económico. El tercer tipo es la equidad entre países: es clara la necesidad de cambiar los abusos de poder por parte de los países desarrollados sobre los que están en vías de desarrollo. Este Informe habla de satisfacer las necesidades *esenciales* de las personas, y esto supone que por lo menos en la teoría se pretende dar más importancia a los desfavorecidos que la que han tenido hasta el momento.

Aunque estos planteamientos en sí ya son un avance, por las consideraciones que llevan implícitas, en la práctica es necesario que se produzca un importante cambio estructural que todavía no se ha dado. Para poder acabar con las actuales inequidades sociales existentes, habrá que considerar seriamente

la equidad, ya que «es una justificación que habrá de darse a grupos que han sido tanto intencionada como desintencionadamente dañados por decisiones políticas pasadas» (COOPER, 1999)

#### Dimensión ecológica

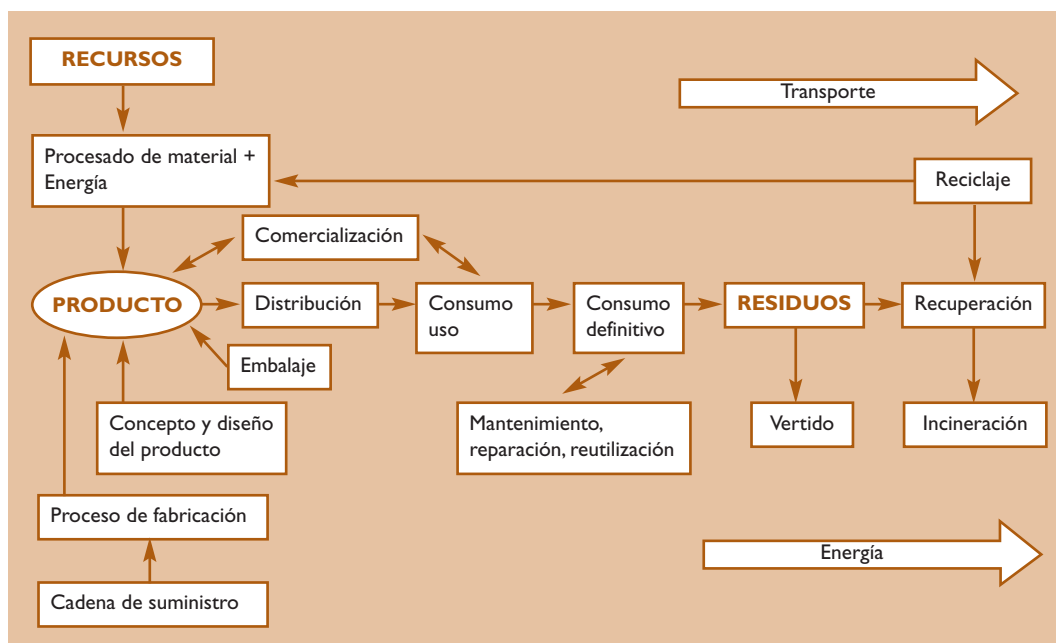
Las sostenibilidad en términos ecológicos supone que la economía sea circular, que se produzca un *cierre de los ciclos*, tratando de imitar a la naturaleza. Es decir, hay que diseñar sistemas productivos que sean capaces de utilizar únicamente recursos y energías renovables, y no producir residuos, ya que éstos vuelven a la naturaleza como compost o se convierten en input de otro producto manufacturado.

En este sentido, en el Sexto Programa Marco Comunitario se cita por primera vez el término *Política de Productos Integrada*, y según se analiza en el Libro Verde<sup>5</sup> sobre Política de Productos Integrada que elaboró la Comisión en 2001, tiene como objetivo reducir los efectos ambientales de los productos durante su ciclo de vida. Se tendrá en cuenta todo el ciclo de vida del producto, lo que se ha denominado «desde la cuna hasta la tumba», es decir, desde la extracción minera del recurso natural necesario para realizar el producto, pasando por la producción, distribución y utilización, hasta la gestión final del residuo cuando la vida de este producto termina (Ver FIG. 4).

En este Libro Verde la Comisión sugiere que todo productor debe asumir su responsabilidad si sus decisiones influyen en los efectos ambientales de los productos en algún momento de su ciclo de vida, y propone medidas tales como aplicar distintos tipos de etiquetado ecológico, aumentar el volumen de información sobre los productos y sus impactos ambientales, integrar las consideraciones ambientales en las normas de productos, desarrollar unas directrices ecológicas para el diseño de productos o instar a las administraciones públicas a que tengan en cuenta las consideraciones ecológicas a la hora de hacer los contratos públicos. Sin embargo, hay autores que

<sup>4</sup> Más información interesante en <http://www.cosmovisiones.com/DeudaEcológica/>

<sup>5</sup> La Comisión Europea emite Libros Verdes y Libros Blancos. Los Libros Verdes son comunicaciones sobre un área política específica; los Libros Blancos contienen propuestas de acción para áreas específicas, y a menudo son continuación de un Libro Verde.



**FIG. 4. Esquema del ciclo de vida de un producto.**

Fuente: Comisión de las Comunidades: «Libro Verde sobre Política de Productos Integrados».

critican que las referencias que se hacen en este programa se dirigen más a evitar la generación de residuos que a una consideración integral del ciclo de vida.

#### *Técnicas de valoración de los bienes y servicios ambientales*

Con el objetivo de conocer el valor que los seres humanos dan al medio ambiente en términos monetarios, es decir, su disposición a pagar por los cambios en la calidad ambiental, existen diferentes técnicas de valoración, que forman parte de la denominada *contabilidad ambiental*.

Una técnica muy extendida y basada en esta visión es la del *Análisis del Ciclo de Vida* (ACV)<sup>6</sup>. Se comenzó a utilizar en la década de los 70, e identifica, cuantifica y caracteriza los diferentes impactos ambientales basándose en un inventario de flujos entrantes y salientes del sistema, calculando los requerimientos energéticos y de materiales y las emisiones producidas.

<sup>6</sup> Direcciones interesantes en la Web con información. Programas, ejemplos y «demos»:  
<http://iisd1.iisd.ca/business/lifecycle.htm> y  
<http://www.Ecosites.co.uk/>

Otras técnicas que se han desarrollado son el Método de Valoración Contingente (MCV) (MITCHEL & *al.*, 1989) o el método de Valoración Económica Total (VET) (Pearce y Turner, 1990), con el objetivo de proporcionar información sobre cómo corregir las actuales distorsiones, tratar de ayudar en la toma de decisiones políticas que afecten al medio ambiente y ayudar a los tribunales de justicia en el cálculo de indemnizaciones por daños inflingidos al medio ambiente.

También hay autores que hacen especial hincapié en lo que han denominado *internalización de externalidades*. El concepto de externalidad fue planteado y desarrollado por PIGOU (1920) y COASE (1960). La externalidad se define como «el resultado de una actividad que causa beneficios o daños a terceros, sin que el generador de la externalidad reciba compensación en el caso de los beneficios ni pague resarcimiento en el caso de los daños» (BAUMOL & *al.*, 1988). Lo que algunos economistas plantean es identificar estas externalidades e incluirlas en las funciones de coste de las empresas. Pero el problema estriba en la valoración económica de las externalidades. Por un lado, y como la muchos autores defienden, porque los efectos

futuros de los problemas ecológicos actuales son desconocidos por los científicos, y por otro lado porque ni siquiera hoy en día tienen un valor de mercado.

Según otros autores, las metodologías de valoración que se utilizan para cuantificar y caracterizar los bienes y servicios ambientales se hacen en función de la renta, por lo que los resultados no serán en ningún caso equitativos, es decir, no estaríamos considerando la dimensión social.

#### 4. INDICADORES DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Para poder determinar y evaluar si nos estamos acercando hacia el desarrollo sostenible, se han desarrollado en los últimos años unos indicadores empíricos para tal fin. Según algunos autores, «es posible elaborar indicadores empíricos del estado de la relación entre economía y ecología para ponerlos a disposición de aquellos que tienen que tomar las decisiones políticas para asegurar la sostenibilidad» (CUELLO & *al.*, 1993). Clasifican los indicadores según lo que cuantifican: los indicadores de presión, los de efectos, los retrospectivos y los predictivos.

En 1987 la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (la Comisión Brundtland) hizo una convocatoria para la elaboración de nuevas formas de medir y evaluar el progreso hacia un desarrollo sostenible. En 1995, la Comisión sobre Desarrollo Sostenible elaboró un Programa de Trabajo con Indicadores de Desarrollo Sostenible<sup>7</sup> para el periodo 1995-2000, con el objetivo de definir una metodología estándar de trabajo (NACIONES UNIDAS, 1996) a nivel mundial (conocida como *blue-book*) y mostrar la eficacia de estos 134 indicadores a los políticos a la hora de tomar decisiones. Estos indicadores se agrupan según su efecto:

- *Indicadores de impulso*: actividades, pautas y procesos humanos que tienen

repercusiones para el desarrollo sostenible.

- *Indicadores de estado*: indican el estado del desarrollo sostenible.
- *Indicadores de reacción*: indican opciones de política y otras reacciones a los cambios producidos en el desarrollo sostenible.

En este Programa participaron de forma voluntaria 22 países de todo el mundo, elaborando un informe a partir de la aplicación estos indicadores en sus respectivos países<sup>8</sup>. Se creó una base de datos con todos estos resultados y en 2001, y como culminación de este Programa, dicha Comisión realizó un Informe (NACIONES UNIDAS, 2001), en el que aparece un resumen de la experiencia desde su inicio, y una descripción detallada de 57 indicadores considerados como representativos: definición, importancia relativa respecto al desarrollo sostenible, objetivos internacionales con respecto a ese indicador, métodos de medición en la práctica, limitaciones del indicador, agencias implicadas en el desarrollo del indicador, referencias bibliográficas y direcciones de interés en Internet. (Estos indicadores aparecen en la FIG. 5, y aunque en el presente artículo no se ha tratado lo que podría ser la dimensión institucional, no se han excluido los indicadores institucionales, por estar considerados todos ellos en el Informe como un núcleo).

Los indicadores son instrumentos importantes para alcanzar los objetivos del programa *Agenda 21*<sup>9</sup>, porque tanto en las actividades locales como regionales, nacionales y globales, facilitan la elaboración y seguimiento de planes y el logro de objetivos, permiten identificar tendencias, y supone aplicar el término *desarrollo sostenible* en la práctica.

<sup>7</sup> Más información en <http://iisd1.iisd.ca/measure/compendium/htm> (iniciativas de indicadores de desarrollo sostenible), <http://www.oecd.org/dac/Indicators/index.htm> (Indicadores de desarrollo) y <http://www.esd.worldbank.org/eei> (economías medioambientales e indicadores).

<sup>8</sup> Tomaron parte Austria, Bélgica, República Checa, Finlandia, Francia, Alemania, Reino Unido, Barbados, Bolivia, Brasil, Costa Rica, México, Venezuela, China, Maldivas,

Pakistán, Filipinas, Ghana, Marruecos, África del Sur y Túnez. Todos los informes de estos países, además de una información muy completa sobre los indicadores, están disponibles en <http://www.un.org/esa/sustdev/isd.htm>.

<sup>9</sup> En la conferencia de Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas celebrada en junio de 1992 en Río de Janeiro (Brasil), que se ha denominado también Cumbre de la Tierra, se elaboró un Programa de Acción de Desarrollo Sostenible denominado Agenda 21.

FIG. 5. Principales indicadores de desarrollo sostenible

| SOCIALES                |                                                          |                                                                                               |
|-------------------------|----------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|
| Tema                    | Subtema                                                  | Indicador                                                                                     |
| Equidad                 | Pobreza                                                  | Porcentaje de población que vive por debajo del mínimo                                        |
|                         |                                                          | Índice de Gini de desigualdad de ingresos                                                     |
|                         |                                                          | Tasa de desempleo                                                                             |
|                         | Igualdad de género                                       | Relación entre los salarios medios de hombres y mujeres                                       |
| Salud                   | Estado nutricional                                       | Estado nutricional de los niños                                                               |
|                         | Mortalidad                                               | Tasa de mortalidad por debajo de 5 años                                                       |
|                         | Sanidad                                                  | Esperanza de vida al nacer                                                                    |
|                         |                                                          | Porcentaje de población con instalaciones adecuadas para la eliminación de aguas residuales   |
|                         | Agua potable                                             | Porcentaje de poblaccción con acceso al agua potable                                          |
|                         | Distribución de asistencia sanitaria                     | Porcentaje de población con acceso a instalaciones de asistencia sanitaria primaria           |
|                         |                                                          | Vacunación contra enfermedades infecciosas infantiles                                         |
|                         |                                                          | Tasa de uso de métodos anticonceptivos                                                        |
| Educación               | Nivel educacional                                        | Tasa de finalización en escuela Primaria o Secundaria                                         |
|                         | Alfabetismo                                              | Tasa de alfabetización de adultos                                                             |
| Alojamiento             | Condiciones de vida                                      | Superficie útil por persona                                                                   |
| Crimen                  | Crimen                                                   | Número de crímenes registrados por cada 100.000 habitantes                                    |
| Población               | Cambio poblacional                                       | Tasa de crecimiento de la población                                                           |
|                         |                                                          | Población de los asentamientos urbanos autorizados y no autorizados                           |
| MEDIOAMBIENTALES        |                                                          |                                                                                               |
| Atmósfera               | Cambio climático                                         | Emisiones de gases invernadero                                                                |
|                         | Reducción de la capa de ozono                            | Consumo de sustancias que reducen el ozono                                                    |
|                         | Calidad del aire                                         | Concentraciones de contaminantes en el aire ambiente de las zonas urbanas                     |
| Superficie              | Agricultura                                              | Área de tierras cultivables y de cultivo permanente                                           |
|                         |                                                          | Utilización de fertilizantes                                                                  |
|                         |                                                          | Utilización de plaguicidas agrícolas                                                          |
|                         | Bosques                                                  | Superficie de bosques como porcentaje de la superficie total                                  |
|                         |                                                          | Intensidad de reforestación de bosques                                                        |
|                         | Desertificación                                          | Tierras afectadas por la desertificación                                                      |
| Urbanización            | Área de asentamientos urbanos oficiales y extraoficiales |                                                                                               |
| Océanos, mares y costas | Zonas costeras                                           | Concentración de algas en aguas costeras                                                      |
|                         |                                                          | Porcentaje de población total que vive en áreas costeras                                      |
|                         | Pesca                                                    | Captura anual de especies principales                                                         |
| Agua dulce              | Cantidad de agua                                         | Tomas anuales de aguas subterráneas y de superficie como porcentaje del agua disponible total |
|                         | Calidad del agua                                         | Demanda bioquímica de oxígeno en las masas de agua                                            |
|                         |                                                          | Concentración de bacterias coliformes fecales en agua dulce                                   |
| Biodiversidad           | Ecosistemas                                              | Área de ecosistemas clave seleccionados                                                       |
|                         |                                                          | Porcentaje de áreas protegidas respecto al área total                                         |
|                         | Especies                                                 | Abundancia de especies clave seleccionadas                                                    |

(continúa)

FIG. 5. Continuación

| ECONÓMICOS                      |                                                     |                                                                                                |
|---------------------------------|-----------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Tema                            | Subtema                                             | Indicador                                                                                      |
| Estructura económica            | Resultados económicos                               | PIB per cápita                                                                                 |
|                                 |                                                     | Porcentaje de la investigación en el PIB                                                       |
|                                 | Comercio                                            | Balanza de comercio de bienes y servicios                                                      |
|                                 | Estado financiero                                   | Relación entre Deuda y PNB                                                                     |
|                                 |                                                     | Total de la Asistencia oficial para el desarrollo concedida o recibida como porcentaje del PNB |
| Modelos de consumo y producción | Consumo de materiales                               | Intensidad de utilización de materiales                                                        |
|                                 | Utilización de energía                              | Consumo anual de energía per cápita                                                            |
|                                 |                                                     | Proporción e consumo de recursos energéticos renovables                                        |
|                                 |                                                     | Intensidad de uso de energía                                                                   |
|                                 | Generación                                          | Generación de residuos peligrosos                                                              |
|                                 |                                                     | Generación de residuos radioactivos                                                            |
|                                 |                                                     | Reciclaje y reutilización de residuos                                                          |
|                                 | Transporte                                          | Distancia recorrida per cápita por modos de transporte                                         |
| INSTITUCIONALES                 |                                                     |                                                                                                |
| Sistema institucional           | Implementación estratégica de Desarrollo Sostenible | Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible                                                   |
|                                 | Cooperación internacional                           | Aplicación de los acuerdos mundiales ratificados                                               |
| Capacidad institucional         | Acceso a la información                             | Número de Internautas por 1000 habitantes                                                      |
|                                 | Infraestructura de comunicaciones                   | Líneas telefónicas principales por 1000 habitantes                                             |
|                                 | Ciencia y tecnología                                | Gastos en Investigación y Desarrollo como porcentaje del PIB                                   |
|                                 |                                                     | Pérdidas económicas y humanas debida a catástrofes naturales                                   |

Fuente: Informe de la Comisión de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidad, 2001.

5. CONCLUSIONES

Podemos deducir la principal conclusión de este artículo a partir de la idea siguiente: «a pesar de todas las diferencias teórico-metodológicas y conceptuales en cuanto a las interpretaciones del concepto desarrollo de desarrollo sostenible, lo que tenemos que tener claro es que concebir el desarrollo sostenible implica en sí mismo aceptar el medio ambiente como factor activo y estratégico de desarrollo y elemento estructural de la civilización, ya que proporciona las condiciones básicas de subsistencia que requiere la humanidad» (MATEO, 1997) A esta idea habría que añadir la dimensión social, la humanidad a la que el autor hace referencia. Él no considera esta dimensión y es por lo menos tan

importante como las otras dos. A la hora de tomar decisiones, también habrá que reducir las diferencias sociales entre seres humanos, ya que si persisten las actuales desigualdades e inequidades, tanto dentro de cada país como entre países, es imposible llegar a lograr un desarrollo sostenible global.

A pesar de que en la teoría se reconoce que el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección medioambiental son componentes interdependientes del desarrollo sostenible, y de que se ha avanzado en determinados aspectos como la utilización de herramientas de análisis e instrumentos como los indicadores de desarrollo, en la práctica queda aún mucho por hacer. Como muchos autores defienden, las políticas, planes, agendas y programas a

poner en marcha para la consecución de la sostenibilidad «deben ser integrales y cubrir los niveles de lo nacional, regional y local, de acuerdo con las condiciones ecológicas socioeconómicas y de explotación de los recursos» (REICHE & *al.*, 1996) Esto supondrá un cambio de enfoque respecto a las políticas y programas actualmente en vigor, porque «existe la necesidad de reconocer el concepto de desarrollo sostenible como alternativa a la visión establecida, y no como modificación de la misma» (REDCLIFT, 1996) Es decir, la sostenibilidad no es un objetivo factible si lo que se pretende es adaptar los modelos de desarrollo económico actuales. Incluso hay que modificar las tecnologías utilizadas actualmente (hay autores que hablan de una cuarta dimensión, la dimensión tecnológica) Según Carpenter, «las tecnologías aceptadas por los modelos económicos existentes (incluyendo los modelos alegadamente

sostenibles), no sólo son incompatibles con las preocupaciones ecológicas, sino que le son hostiles» Este autor sostiene también que la demanda de crecimiento indefinido de casi todos los modelos económicos actuales está necesariamente en conflicto con lo que él llama autopoiesis o habilidad de la tierra para regenerarse una vez dañada. Hay que hacer frente a las causas estructurales de los problemas, y no dar solución al problema una vez que ya existe<sup>10</sup>.

La conclusión final de este artículo viene muy bien recogida en el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente de 1997: «el progreso hacia un futuro global sostenible es demasiado lento. Falta un sentido de urgencia, nacional e internacionalmente, y los fondos y la voluntad política son insuficientes» (NACIONES UNIDAS, 1997).

## BIBLIOGRAFÍA

- BOJO, J. & K.G. MALER, & L. UNEMO, (1990): *Environment and development: an economic approach*, Dordrecht, Kluwer.
- BRO, L. R. & (2000): *Vital signs 2000. The environmental trends that are shaping our future*, W.W Norton & Company, Nueva York.
- CARPENTER, S. R. (1991): *Inventing Sustainable Technologies*, The Technology of Discovery and the Discovery of Technology: Proceedings of the Sixth International Conference of the Society for Philosophy and Technology, Ed: J. Pitt y E. Lugo, Blacksburg.
- COASE, R. H. (1960): «The problem of social cost», *The Journal of Law and Economics*, n.º 3: 1-44
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1992): *Quinto Programa de la Unión Europea en materia de medio ambiente. Hacia un desarrollo sostenible*, Bruselas.
- (2001): *Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de medio ambiente*. URL: [http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/pdf/2001/es\\_501PC0031.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/pdf/2001/es_501PC0031.pdf)
- (2001): *Estrategia de la Unión Europea sobre desarrollo sostenible*. [http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p\\_action.gettext=gt&doc=SPEECH/01/221/0/AGED&lg=EN](http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettext=gt&doc=SPEECH/01/221/0/AGED&lg=EN)
- (2001): *Libro Verde sobre Política Integrada del Producto*. URL: [http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/gpr/2001/com2001\\_0068es01pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/gpr/2001/com2001_0068es01pdf)
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (1999): *Industria y medio ambiente en México y Centroamérica*. <http://www.cepal.un.org.mx/PDFs/I409-I1409-1.pdf>
- COMISIÓN MUNDIAL DE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO (1987): *Our Common Future*, Oxford University Press, United Kingdom
- COOPER, P. J. (1999): «¿Quién paga y quién es compensado? Justicia medioambiental, política social y desarrollo sostenible». *Instituciones y desarrollo*, n.º 4. URL: [http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/revista4/docs/arti\\_s1.htm](http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/revista4/docs/arti_s1.htm)
- CUELLO, C. & P. DURBIN, (1993): *Desarrollo sostenible y filosofía de la tecnología*, Jornadas sobre Tecnología y Ecología, Peníscola: 35-53.
- FONTAINE, N. (2001): «Discurso de Apertura del Consejo Europeo de Gotemburgo» URL: <http://www.europarl.eu.int/president/speeches/es/sp0087.htm>
- MARTÍNEZ DE ANTOÑANA, Á. (2000): *Repercusiones medioambientales de las actividades económicas*, Curso de Medio Ambiente Urbano, Vitoria-Gasteiz.
- MATEO, J. (1997): *La ciencia del paisaje a la luz del paradigma ambiental*, II Taller

<sup>10</sup> Un ejemplo muy explícito de esta afirmación es que lo que hay que hacer es evitar que las aguas se contaminen, y no descontaminarlas.



- internacional sobre ordenamiento geológico de los paisajes, Cuba al día, año VII, n.º 37 y 38.
- MITCHEL, R. C. & R. T. CARSON (1989): *Using surveys to value public goods: the Contingent Valuation Method*, John Hopkins University Press, Baltimore, USA.
- NACIONES UNIDAS (1990): *Informe sobre el desarrollo humano 1990*, Fondo de Cultura Económica, México.
- NACIONES UNIDAS (Comisión para el desarrollo sostenible) (1996): *Indicators of Sustainable Development: Framework and methodologies*, Nueva York.
- NACIONES UNIDAS (1997): *Global Environmental Outlook. Programa de las Naciones Unidas para el medio ambiente*  
URL: <http://www.unep.org/unep/eia/geo1/ch/toc.htm>
- NACIONES UNIDAS (Comisión para el desarrollo sostenible) (2001): *Indicators of Sustainable Development: Framework and methodologies*  
URL: [http://www.un.org/esa/sustdev/csd9/csd9\\_indi\\_bp3.pdf](http://www.un.org/esa/sustdev/csd9/csd9_indi_bp3.pdf)
- NAREDO, J. M. (1990): «La economía y su Medio Ambiente», *Ekonomiaz* n.º 17: 12-25.
- PIGOU, A. C. (1920): *The economics of welfare*, MacMillan, London.
- PEARCE, D. & R. K. TURNER, (1990): *Economics of natural resources and the environment*, Harvester Wheatsheaf, Nueva York.
- REDCLIFT, M. (1996): *Desarrollo sostenible: ampliación del alcance del debate*, Agroecología y Desarrollo, n.º 10, URL: <http://www.clades.org/r10-art9.htm>
- (1987): *Sustainable development: exploring the contradictions*, Methuen, Londres.
- REICHE, C. & J. CARLS, (1996): «Modelos para el desarrollo de una agricultura sostenible». *Comunica*, n.º 3.  
URL: [http://www.iicanet.org/comunica/n\\_3/espanol/model.htm](http://www.iicanet.org/comunica/n_3/espanol/model.htm)
- SHIVA, V. (1989): *Staying alive: Women, ecology and development*, Zed Books, London.

# ¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?

Sergio BOISIER

*Economista. Profesor Titular Asociado (Universidad Católica de Chile)*

**RESUMEN:** El autor plantea una hipótesis audaz que podría tener considerables impactos tanto en el pensamiento teórico como en la práctica del desarrollo territorial. Sostiene el autor que el desarrollo territorial debe entenderse como una propiedad emergente, como una emergencia sistémica de un sistema territorial complejo y con elevada sinergia. Esta es una propuesta completamente opuesta a la práctica corriente de políticas y planes de fomento del desarrollo a escala subnacional, implícitamente basada todavía en un enfoque tipo «incrementalismo disjunto» de Lindblom. Si la hipótesis pasa los filtros metodológicos usuales, habría que re-entrenar radicalmente a los responsables de estos procesos, familiarizándolos con la teoría de sistemas, con la sinapsis neuronal, con la sinergia, con la lógica difusa, con la irreversibilidad temporal, con el caos, etc., con todo lo que aparece detrás de las propiedades emergentes, y habría que reformular también en forma radical la estructura burocrática y el funcionamiento de los cuerpos políticos y técnicos que se desempeñan en el terreno. El desarrollo hay que re-escribirlo en el marco del paradigma de la complejidad, y en un marco humanista y constructivista como el usado por el autor.

**Descriptores:** Teoría de sistemas. Sinérgias. Desarrollo regional. Sistemas complejos. Desarrollo económico.

«Quizá su enemigo más grande sea la ortodoxia.....es verdad: el enemigo principal es precisamente la ortodoxia; repetir siempre la misma receta, la misma terapia, para curar tipos de enfermedades diferentes; no admitir la complejidad, desear reducirla a toda costa; mientras las cosas reales son siempre un poco más complicadas» EXTRACTO DE LA ENTREVISTA A ALBERT HIRSCHMANN (de DONZZELLI & *al.* 1999)»

## I. INTRODUCCIÓN

Los últimos años han mostrado una saludable evolución del concepto de desarrollo, alejándose cada vez más de su sinonimia, iniciada en la década de los años 40, con el más elemental concepto de crecimiento. Es más y más frecuente leer interpretaciones del desarrollo que lo colocan en un contexto mucho más amplio que la economía, acercándolo mucho a una suerte de

constructivismo en el que prima lo subjetivo, lo valórico, lo intangible, lo holístico, lo sistémico, lo recursivo, lo cultural, la complejidad, para citar sólo algunas de las características que se atribuyen ahora a la idea de un desarrollo societal. Dígase de paso que en este proceso hay también una notable recuperación del pensamiento de algunos economistas no muy lejanos en el tiempo, incluso varios de ellos todavía activos. Me refiero entre otros, al sacerdote francés L. J. Lebre, a F. Perroux, a G. Myrdal, a A. Hirschmann, a D. Seers, a A. Sen, y, entre los latinoamericanos, a C. Furtado.

Un humanismo y una espiritualidad recuperados parecen abrirse paso y los sistemáticos estudios empíricos realizados mundialmente por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) han logrado socializar una medición de un cierto «Índice de Desarrollo Humano», que no obstante sus limitaciones, ya en su propia denominación expresa en parte la recuperación aludida, sin escapar a una cierta tautología, porque, si el desarrollo no es humano, ¿qué entelequia sería?

Sin pretender ofrecer una definición terminal y sólo para ilustrar las afirmaciones anteriores, en un trabajo reciente (BOISIER, 2001a: 30) se afirma lo siguiente:

«...hoy el desarrollo es entendido como el logro de un contexto, medio, momentum, situación, entorno, o como quiera llamarse, que facilite la potenciación del ser humano para transformarse en persona humana, en su doble dimensión, biológica y espiritual, capaz, en esta última condición, de conocer y amar. Esto significa reubicar el concepto de desarrollo en un marco constructivista, subjetivo e intersubjetivo, valorativo o axiológico, y, por cierto, endógeno, o sea, directamente dependiente de la autoconfianza colectiva en la capacidad para 'inventar' recursos, movilizar los ya existentes y actuar en forma cooperativa y solidaria, desde el propio territorio...».

TOMASSINI (2000:63) alude al «giro cultural» de nuestra época en relación al desarrollo con las siguientes palabras:

«Vivimos un 'cambio de época' que rechaza, en lo esencial, los modelos racionales, uniformes y cerrados que propuso la modernidad madura, en nombre de la diversidad, de la capacidad para optar y para crear nuestra identidad en sociedades más complejas, hechas posible por el avance del conocimiento, la tecnología, la información, la libertad, el consumo y las comunicaciones y por cambios profundos en la subjetividad de las personas. En este escenario cultural, las economías se orientan hacia la producción de significados, y las sociedades, la educación y el consumo se mueven en mundos virtuales, poblados de múltiples alternativas potenciales. En este contexto, la importancia del gobierno, las mayorías electorales y los

equilibrios macroeconómicos, del producto bruto interno y de los ingresos monetarios promedio en las sociedades es por lo menos relativizada por la emergencia de preocupaciones en torno a la calidad de vida, la participación en la sociedad, la posibilidad de elegir los propios estilos de vida, la libertad de expresarse, el respeto a los derechos, la educación, la igualdad de oportunidades, la equivalencia en dignidad, el papel de la juventud y el de la mujer, la seguridad ciudadana y la vida en las ciudades que, a falta de conceptos previos, se denominan 'temas valóricos'».

FURTADO (1982:149), hace ya exactamente veinte años, habló sin ser escuchado, acerca del desarrollo, de la manera siguiente:

«...Sin embargo la experiencia ha demostrado ampliamente que el verdadero desarrollo es principalmente un proceso de activación y canalización de fuerzas sociales, de avance en la capacidad asociativa, de ejercicio de la iniciativa y de la inventiva. Por lo tanto, se trata de un proceso social y cultural, y sólo secundariamente económico. Se produce el desarrollo cuando en la sociedad se manifiesta una energía, capaz de canalizar, de forma convergente, fuerzas que estaban latentes o dispersas»<sup>1</sup>.

El mismo SEN (2000:114) define el subdesarrollo como

«... la privación de capacidades básicas y no meramente como la falta de ingresos que es el criterio habitual con el que se identifica la pobreza»,

apuntando así, de contramano, al carácter no material del desarrollo.

En una conferencia pronunciada por Joseph Stiglitz en La Habana, en este año<sup>2</sup>, éste dijo:

«En uno de los países que visité, en lugar de proponerse elevar al máximo el Producto Interno Bruto, las autoridades se trazaron como misión nacional elevar al máximo la Felicidad Nacional Bruta. Se trata de un pequeño país y no conozco ninguna nación grande que se haya propuesto explícitamente semejante objetivo».

<sup>1</sup> Compárese con la postura similar, quizás si más fuerte, mantenida por este autor en relación a su concepto de «sinergia cognitiva» como base de un consenso social y político, Boisier (2000).

<sup>2</sup> *Asimetrías e hipocresía*, Conferencia Magistral ofrecida por Joseph Stiglitz, Premio Nobel de Economía, en el IV Encuentro Internacional de Economistas sobre Globalización y Problemas del Desarrollo. La Habana, 11 de Febrero de 2002.

*Si non e vero....*

Sin duda, se podrían agregar casi incontables definiciones actuales que buscan resituar el desarrollo más en el campo del *ser* que en el campo del *tener*. Nunca el desarrollo debió dejar de ser la utopía social por excelencia, el miltoniano paraíso perdido de la humanidad.

## 2. EL PESO DE LA NOCHE CARTESIANA

Por supuesto que hay que valorar positivamente este progresivo enriquecimiento multidimensional del concepto de desarrollo. Sabemos ahora que desarrollo y crecimiento son conceptos estructuralmente distintos, intangible el primero, material el segundo, con todo lo que ello implica; sin embargo todavía no conocemos la naturaleza de la relación entre ambos, ya que claramente no se trata de cuestiones independientes. A modo de hipótesis se puede plantear que tal relación no sería ni lineal ni jerárquica, lo cual desde luego significa abandonar cualquier idea de «derrame» o *trickling down*, tan cara al pensamiento neoliberal de derecha; también como hipótesis se puede sostener que ambos procesos estarían ligados de una manera matemáticamente compleja, quizás a través de un «rizo» o *loop* (Francisco Varela, el notable biólogo chileno recientemente fallecido solía decir: «Olvídese de la idea de una caja negra con entradas y salidas. Piense en términos de bucle») incluso, se podría llegar más lejos, como me gustaría hacerlo respaldado con pruebas empíricas, en el sentido de sostener una articulación descrita por una doble sinoidal enlazada, como el ADN, lo que sugeriría que a lo largo del tiempo, el orden de aparición de ambos procesos podría alternarse. Quizás si en ciertos ciclos temporales, primero haya que crecer para dar una base material en el inicio del desarrollo y quizás en otros ciclos, primero habría que generar las condiciones psicosociales propias del desarrollo, que a su vez estimularían procesos económicos tales como el riesgo, la asociatividad, la innovación y la inversión. ¡Por lo menos suena atractivo!

Con todo lo positivo de la evolución en comento, personalmente aún tengo la impresión de que somos víctimas del

«síndrome de la suma», de una visión analítica de las cosas que nos empuja a privilegiar la suma por encima de la multiplicación, una forma metafórica de apuntar a nuestra escasa capacidad de pensamiento sistémico o a nuestra tendencia a sentirnos más cómodos con la entropía (un desorden con tendencia mortal) que con la sinergia<sup>3</sup>. Como lo afirma NIETO DE ALBA:

«Hemos llegado a considerar que los fenómenos lineales, predecibles y simples prevalecen en la naturaleza porque estamos inclinados a elegirlos para nuestro estudio, pues son los más fáciles de entender...» (1998: 97).

Aún cuando muchos funcionarios de gobierno no hayan oído jamás términos tan complicados como «incrementalismo disjunto» o el intraducible *muddling through*, ambos ligados a Lindblom (1969), la práctica de la planificación pública y de la formulación de políticas y programas públicos (con o sin un marco tal como un plan) se ajusta todavía hoy, a una forma de actuación iterativa, de ataque secuencial a problemas específicos, en una suerte de *piece-meal strategy*. Como se ha dicho, detrás de ello hay algo propio de Popper, en el sentido de ser más fácil obtener consensos en torno a problemas «maléficos» que en torno a propósitos idealistas. Por el momento sólo deseo anotar que, como se verá más adelante, el verdadero desarrollo no puede alcanzarse mediante la «suma» de acciones, sin importar el mérito intrínseco de cada una de ellas.

Se me ocurre que enfoques como el descrito tienen su explicación última en el paradigma científico en el cual todos, sin excepción, aquí y allá, hemos sido sobre entrenados, hablo del paradigma positivista construido desde hace casi medio milenio a partir de las contribuciones básicas y fundamentales de Newton, de Bacon, de Descartes, y posteriormente, de Comte, a quien se le tiene generalmente como fundador del positivismo, aunque el paradigma se construyó a lo largo de dos siglos. La linealidad, la proporcionalidad, la certidumbre, el empirismo, y sobre todo, la disyunción cartesiana, base del método analítico, impiden aprehender la realidad

<sup>3</sup> Sé bien que la Real Academia Española de la Lengua no acentúa la palabra sinergia. Yo haré lo mismo cuando escuche hablar de *entropía*, sin acento.

social en su complejidad. El desarrollo, hay que señalarlo ya, es, qué duda puede caber, una cuestión o un problema de elevada complejidad, cuyo entendimiento requiere modelos mentales basados en otros paradigmas, específicamente el paradigma constructivista, como lo plantea entre otros este autor (Boisier, 1998), no lineal, holístico, probabilístico, subjetivo e intuitivo, etc., y el paradigma de la complejidad, recursivo, dialógico, hologramétrico, al decir de Edgar Morin. La cuestión, claro está, es que no se cambia una forma de pensar de la noche a la mañana y dar paso a personas habituadas a pensar la complejidad requiere ni más ni menos que profundas reformas al sistema educacional. Lo dice también, con indudable mayor autoridad, el ahora «disidente» y ya citado STIGLITZ (2000:101): «...*el desarrollo requiere de un cambio de predisposiciones mentales y, en particular, una aceptación (.....) del cambio*». En su obra *Todo lo sólido se desvanece en el aire*, Marshall Berman dejó en claro que ser moderno es precisamente «estar» en el cambio y aceptarlo, y por ello es que el desarrollo es la modernidad misma, en cualquier momento histórico.

También conspira al logro del desarrollo la comprensible inmediatez con que operan los gobiernos, tanto más fuerte cuanto mayor es el déficit material. Nadie puede oponerse a la urgente necesidad de proveer agua, energía, transporte, o a la construcción de viviendas, escuelas, hospitales y tribunales, por ejemplo. Pero confundir todo esto con el desarrollo es un error. En alguna otra parte afirmé que la construcción de nuevos edificios para tribunales de justicia puede ser una necesidad evidente, pero ¿garantiza ello más justicia a la población? Tal parece que hay una tendencia a confundir medios y fines; el desarrollo tiene que ver con los fines y se enlaza con los medios a través de la eficiencia y de la ética, pero no se confunde con ellos. El desarrollo es teleológico, se ocupa de cuestiones de principios; el crecimiento es instrumental.

No menos importante, como impedimento al desarrollo, es el «electoralismo» tan común en situaciones de una democracia competitiva. El afán de mantener el apoyo de los electores acentúa hasta convertirla en manía, la necesidad del gobierno de turno de inaugurar obras, visibles a la población. Es cierto, un puente se ve y se usa

inmediatamente, en cambio el paso de una sociedad de la desconfianza a una sociedad de confianza, una cuestión mucho más importante, no se percibe a simple vista y su socialización toma un largo tiempo. No obstante, en vez de tirar la democracia por la ventana y optar por un autoritarismo que provea un horizonte ¿estable? de largo plazo, es mejor construir un proyecto político nacional consensuado, un proyecto de Estado más que de gobierno.

Los economistas, que desde temprano se adueñaron del concepto de desarrollo, están adiestrados mentalmente desde su primer día de facultad en entender lo que se denomina como «el problema económico»: fines múltiples y jerarquizables y recursos escasos y polivalentes se nos dijo. Es fácil entender que una dada cantidad de recursos financieros puede usarse indistintamente en construir viviendas o en comprar armas, el clásico dilema entre cañones y mantequilla de Samuelson; lo que ya no resulta tan obvio, por lo menos varios decenios después de haber sido sometido a tal adoctrinamiento, es que, por ejemplo, la justicia sea más importante que la libertad, o el capital social más que el capital cívico, al revés de lo que sucede con la importancia relativa debidamente contextualizada de viviendas o armas. Con el tipo de formación recibida, un economista en una alta función pública tenderá a aplicar prioridades a conceptos que son difícilmente jerarquizables, no tienen sustantividad, sólo adjetividad, porque son valores, y en consecuencia son subjetividades personales no susceptibles de un manejo externo, o bien jerarquizarán sectores, especialmente sociales, cuyo crecimiento debe ser concebido como un solo proceso. Se dirá entonces que la salud viene primero que la educación por ejemplo, sin ahorrarse por cierto frases de buena crianza a favor de la educación. Ahora sabemos que este par de servicios colectivos deben constituir un todo inseparable (es bien sabido que la falta de instrucción de la madre resulta determinante en el nivel de salud y de capacidad mental de los niños); más complicada todavía es una pretendida asignación de prioridades precisamente a conceptos estrictamente valóricos. Como lo dice FRONDIZI (1945:15):

«Los valores no son, por consiguiente, ni cosas, ni vivencias, ni esencias: son valores».



El paradigma positivista y el método analítico colocan dos trabas al pensamiento en general y a la reflexión sobre el desarrollo en particular: inhiben la comprensión de la complejidad, característica creciente de los procesos sociales, y coartan una visión sistémica de ellos. Somos víctimas de una suerte de *maladie cartesienne* que nos empuja al reduccionismo y cuya consecuencia más significativa, es, a mi juicio, la incapacidad para formular marcos cognitivos y teóricos capaces de explicar la estructura y la dinámica de los procesos sobre los cuales se demanda una intervención social (no necesaria ni exclusivamente gubernamental), marcos que debieran, si existiesen en verdad, garantizar la eficiencia de las intervenciones. Al no existir, al seguir creyendo que el desarrollo se logra «sumando» proyectos, el objetivo se torna «esquivo» como acostumbraba a denominarlo Marshall Wolfe, el recordado sociólogo australiano de la CEPAL, inalcanzable o alcanzable mediante la «buena suerte», o mediante larguísimos procesos de auto-organización sistémica, incompatibles en su temporalidad con las demandas sociales. En tanto que los fenómenos simples pueden ser analizados por partes (ya que en estos casos el todo es igual a la suma de las partes) y se puede entender algo sobre el sistema aún sin entender el todo, en los sistemas caóticos (de elevada complejidad y sensibilidad) predomina la no localidad, pues requiere el conocimiento del todo para entender las partes (puesto que en estos casos el todo es mayor que la suma de las partes).

Pero no se crea que el maletín de esquemas teóricos sobre crecimiento y desarrollo (territorial)<sup>4</sup> se encuentra vacío. Bien por el contrario, está casi repleto, sólo que la pertinencia de su contenido es cuestionable.

Recientemente he tenido la oportunidad de leer dos magníficas síntesis sobre teorías del crecimiento y desarrollo territorial. ARMSTRONG (2002: 232-242) examina sintéticamente el conjunto «a la moda» en esta materia y señala: «*There are no fewer than seven separate theories of regional*

*growth 'in play'*», para enunciarlas a continuación: la teoría de la convergencia condicional neoclásica, la teoría del crecimiento endógeno, las teorías radicales y «post-fordistas», la teoría del capital social, los modelos de la nueva economía geográfica, los modelos de competitividad exportadora, y los «medios innovadores» y regiones que aprenden. Si alguna crítica se pudiese hacer al recuento de Armstrong, por lo demás extensible a la mayoría de los autores anglosajones, tiene que ver con una exagerada autoreferencia a la literatura en esa lengua.

Paralelamente y a este lado del Atlántico, el economista colombiano MONCAYO (2002) ha preparado recientemente y por encargo del ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, un organismo de la ONU) un completo documento en el que también anota, como respaldo de las políticas regionales ensayadas en América Latina, categorías teóricas como el enfoque keynesiano, el enfoque neo-clásico, los enfoques sobre crecimiento endógeno, y los correspondientes a la acumulación flexible.

Estoy seguro que la mayoría de los especialistas en el tema se sienten insatisfechos con todo este instrumental, que en su enorme mayoría, apunta al crecimiento económico más que al desarrollo. No escapa este conjunto a la herencia positivista y analítica del «peso de la noche cartesiana».

### 3. LA EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE DESARROLLO: TRATANDO DE CORREGIR ERRORES<sup>5</sup>

La Carta del Atlántico, documento político para ordenar el mundo de la posguerra firmado por Roosevelt y Churchill en 1941, parece representar el nacimiento de la idea de desarrollo en el campo de las políticas públicas internacionales y nacionales.

Se expresa en este documento que el único fundamento cierto de la paz reside en que todos los hombres libres del mundo puedan disfrutar de seguridad económica y social, y por lo tanto, se comprometen a buscar un

<sup>4</sup> En algún momento habrá que volver sobre la expresión «desarrollo territorial» para convalidarla, en la mejor tradición «perrouxiana», como la manera correcta de conceptualizar el desarrollo, que fue, es y será, siempre un fenómeno territorial y no abstracto.

<sup>5</sup> Esta sección del documento reproduce parte del artículo del autor titulado *Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?*, publicado repetidas veces en varias revistas y libros (véase la bibliografía).



orden mundial que permita alcanzar estos objetivos una vez finalizada la guerra. Idéntica declaración de principios se establece en la Conferencia de San Francisco en 1945 que diese forma a las Naciones Unidas. Es de sobra conocido que desde sus inicios, las Naciones Unidas, particularmente a través de las Comisiones Regionales y muy en particular a través de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) hace del análisis del desarrollo un tema preferente tanto en la reflexión como en los estudios empíricos.

Inicialmente el concepto de desarrollo (económico) fue asociado al crecimiento. Por ejemplo, como lo citan SOLARI & *al.* (1976: 91), José Medina Echeverría, el español considerado como el padre de la sociología latinoamericana del desarrollo, sostenía que:

«El desarrollo económico es un proceso continuado cuyo mecanismo esencial consiste en la aplicación reiterada del excedente en nuevas inversiones, y que tiene, como resultado la expansión asimismo incesante de la unidad productiva de que se trate. Esta unidad puede ser desde luego una sociedad entera...»

Idéntica postura es listada por SUNKEL & *al.* (1970) al enumerar las características o enfoques actuales del desarrollo (los autores escribían hace más de treinta años) subrayando la identidad entre crecimiento y desarrollo.

Durante dos décadas el desarrollo continuó siendo casi un sinónimo de crecimiento y el PIB agregado y sobre todo, el PIB *per cápita* fue la medida corriente del nivel de desarrollo. Esto contribuyó a consolidar el dominio profesional de los economistas en el tema del desarrollo, algo que generó una suerte de circularidad viciosa de reaccionismo económico, que poco ha ayudado a entender la verdadera naturaleza del fenómeno y al diseño de formas eficaces de intervención promotora.

El economista británico Dudley Seers provocó a fines de los años sesenta una verdadera revolución en materia de desarrollo con su conocido artículo acerca del significado del desarrollo.

Según SEERS (1970) el punto de partida de una discusión acerca del desarrollo es reconocer que «desarrollo» es un concepto normativo, lleno de juicios de valor. El mismo se pregunta acerca de la fuente de tales

juicios de valor, rechazando la posición de Tinbergen (el gobierno) tanto como la propuesta implícita en la teoría de la modernización social (copiar el sendero de desarrollo de otros países) y también rechaza un liberalismo a ultranza que implicaría la permisividad para que cada individuo introduzca sus propios juicios de valor. Seers, fuertemente inspirado en el pensamiento de Gandhi, sostiene que debemos preguntarnos a nosotros mismos acerca de las condiciones necesarias para la realización del potencial de la persona humana, algo comúnmente aceptado como objetivo. A partir de esta pregunta Seers apunta a la alimentación, como una necesidad absoluta (inmediatamente traducida a pobreza y a nivel de ingreso); una segunda condición básica para el desarrollo personal es el empleo y la tercera, es la no discriminación o la igualdad entendida como equidad, y aquí por tanto ya se introduce un elemento subjetivo e intangible puesto que el concepto de equidad tiene tales dimensiones, como se plantea por ejemplo en un trabajo de la CEPAL (1990).

Finalmente, SEERS señala textualmente (1970: 33):

*«The questions to ask about a country's development are therefore: What has been happening to poverty? What has been happening to unemployment? What has been happening to inequality? If all three of these have declined from high levels, then beyond doubt this has been a period of development for the country concerned».*

Será necesario esperar otra vez dos décadas para que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), inspirado particularmente en ideas de Amartya Sen, de Mahbub ul Haq, de Richard Jolly y otros, introdujese una nueva acepción y una nueva forma de medir el desarrollo a través del concepto de un Índice de Desarrollo Humano. Desde comienzos de los noventa el PNUD ha publicado sistemáticamente el resultado de la aplicación empírica de este concepto en países y también a nivel mundial enriqueciendo enormemente la idea de desarrollo.

Según se escribe en el informe del año 1996 (55/56):

«El desarrollo humano puede describirse como proceso de ampliación de las opciones de la gente...Más allá de esas necesidades, la gente valora además beneficios que son menos materiales. Entre ellos figuran, por ejemplo, la libertad de movimiento y de expresión y la ausencia de opresión, violencia o explotación. La gente quiere además tener un sentido de propósito en la vida, además de un sentido de potenciación. En tanto miembros de familias y comunidades, las personas valoran la cohesión social y el derecho a afirmar sus tradiciones y cultura propia».

Desde el punto de vista conceptual el Índice de Desarrollo Humano (IDH) intenta ser una aproximación a la medición de los niveles de Desarrollo Humano de las personas en los distintos países, según se afirma en el informe sobre Chile del año 1996. Por razones metodológicas, este Índice no incluye todos los ámbitos que el concepto de Desarrollo Humano considera. Es así como reúne sólo tres componentes del Desarrollo Humano: calidad de vida, longevidad, y nivel de conocimiento. Estas dimensiones, ligadas al nivel de vida de la población, pero también al desempeño de indicadores sociales del ámbito de la salud y de la educación, reflejan en sí mismas la evolución de muchas otras variables a lo largo del tiempo. Por tanto, se concluye en el estudio citado, constituyen una síntesis de diversos elementos que conforman el Desarrollo Humano.

En el caso de salud, se mide la esperanza de vida al nacer. En el área de educación actualmente se usa como variable la Mediana de Años de Escolaridad de personas de más de 25 años. Finalmente el Índice considera la disponibilidad de recursos económicos medida a partir del poder adquisitivo sobre la base del PIB *per cápita* ajustado por el costo de vida. Es importante destacar la diferente naturaleza de las variables incluidas en el Índice, algunas de tipo «stock» y otras de tipo «flujos».

Nuevamente hay que apuntar a la creciente «subjektivización» e «intagibilización» del concepto de desarrollo y de su medición, algo que reclamará un verdadero cambio de paradigma.

A mediados de los años noventa, el entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros Boutros-Gali

publica en 1995 el informe titulado *An Agenda for Development*, documento que incluye con el mismo título un capítulo correspondiente al Report of the Secretary General A/49/665 del 11 de Noviembre de 1994. En este capítulo el Secretario General define cinco dimensiones del desarrollo, llevando definitivamente este concepto al plano de lo intangible y abriendo entonces la puerta a profesionales provenientes de disciplinas distintas de la economía en el trabajo sobre desarrollo. Sociólogos, politólogos, psicólogos, historiadores, ecólogos, antropólogos y profesionales de la cultura encuentran ahora nuevos espacios de trabajo. La inter y la multi disciplinariedad comienzan a abrirse paso.

Las dimensiones introducidas por Boutros-Gali son las siguientes:

« 1] *Peace as the foundation*. Traditional approach to development presuppose that it takes place under conditions of peace. Yet that is rarely the case....Development cannot proceed easily in societies where military concerns are at or near the centre of life.

2] *The economy as the engine of progress*. Economic growth is the engine of development as a whole....Accelerating the rate of economic growth is a condition for expanding the resource base and hence for economic, technological and social transformation...It is not sufficient, however, to pursue economic growth for its own sake.

3] *The environment as a basis for sustainability*. Development and environment are not separate concepts, nor can one be successfully address without reference to the other.

4] *Justice as a pillar of society*. Development does not takes place in a vacuum, nor its is built upon an abstract foundation. Development takes place within a specific societal context and in response to specific social conditions....People are a country's principal asset. Their well-being defines development.

5] *Democracy as good governance*. The link between development and democracy is intuitive, yet its remains difficult to elucidate...In the context of development, improve governance has several meanings. In particular however, its means the design and pursuit of a comprehensive national strategy for development. Its means ensuring the capacity, reliability and integrity of the core institutions of the modern State».

En este breve recuento de la historia del concepto de desarrollo resulta obligado incluir una propuesta, intermedia en el tiempo, publicada en español en un número especial de la revista *Development Dialogue* (Fundación Dag Hammarskjöld) y que representa, a juicio de muchos, la más acertada propuesta para un verdadero desarrollo, pero que, lamentablemente, nunca logró traspasar las barreras del mundo académico. Se trata de la propuesta conocida como Desarrollo a Escala Humana, en la versión de MAX-NEEF & *al.*, (1986) economista, sociólogo y filósofo respectivamente, algo por demás sugerente. En las palabras de sus autores:

«Tal desarrollo [el desarrollo a escala humana] se concentra y sustenta en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, en la generación de niveles crecientes de autodependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la Sociedad Civil con el Estado».

Hay que reconocer la extraordinaria contemporaneidad de esta definición. De hecho, buena parte de los conceptos que se discutirán en las secciones siguientes podrían ser simplemente remitidos a esta definición. En particular, hay múltiples puntos de coincidencia o al menos de semejanza entre esta propuesta y su lenguaje y la propuesta de BOISIER (2001b) sobre capital sinérgico y desarrollo territorial, si bien ambas han sido formuladas en forma absolutamente independiente entre sí.

En el «desarrollo a escala humana» se avanza en la subjetivización del desarrollo, se categorizan los recursos no convencionales (notablemente similares a las varias formas de «capital intangible» usadas por Boisier) y se hace hincapié en la utilización de la sinergia como motor de desarrollo. Tales similitudes hablan por sí mismas de una época de transición paradigmática, como lo sostendría seguramente Kuhn, transición caracterizada por el hecho de que miembros de una misma comunidad del saber, sin contacto entre sí, comienzan a plantear las mismas dudas, a explorar los

mismos nuevos senderos, a inventar similares neologismos, a formular nuevas y parecidas propuestas.

Esta última reflexión lleva a otra, de particular importancia, ya enunciada. En la medida en que se reconoce en el desarrollo un concepto complejo, profundamente axiológico, multidimensional, constructivista, cualitativo en su esencia e intangible por consecuencia, el paradigma científico que ha dominado el desarrollo científico de la modernidad, el paradigma asociado a Isaac Newton y a las leyes de la mecánica celeste, a Francis Bacon y al método experimental como único fundamento del conocimiento científico y a René Descartes y al razonamiento analítico, deja de ser útil para entender el desarrollo por su carácter de un paradigma reduccionista, mecanicista y lineal. Entender el desarrollo requiere de enfoques holísticos, sistémicos complejos y recursivos. Morin, Prigogine, Capra, Drucker, Fukuyama, Habermas, Luhmann, Maturana, Varela y otros, son algunos de los nombres que comienzan a estar detrás de un nuevo paradigma.

La cuestión práctica, lo que debiera interesar a los *practitioners* del desarrollo, entre los cuales los más importantes son precisamente las autoridades locales, es que se requiere de un verdadero re-entrenamiento mental para poder intervenir con alguna posibilidad de éxito en el fomento del desarrollo, no sólo del crecimiento. Hay por delante una tarea gigantesca e imprescindible para la comunidad académica, para instalar en la estructura curricular de pre y post grado el paradigma propio de la complejidad.

Hablando precisamente sobre subjetividad social y desarrollo humano, el sociólogo del PNUD GÜELL (1998) señala con mucho acierto que:

«Un desarrollo que no promueve y fortalece confianzas, reconocimientos y sentidos colectivos, carece en el corto plazo de una sociedad que lo sustente. Entonces la viabilidad y éxito de un programa de desarrollo dependerá del grado en que las personas perciban ese programa como un escenario en que su subjetividad colectiva es reconocida y fortalecida».

El mismo autor desarrolla un documento cuyas secciones son sumamente llamativas y

cuyos títulos son: 1] Las personas y su subjetividad no son un recurso adicional, sino un requisito indispensable del desarrollo; 2] Reconocer la subjetividad social no significa construirle defensas y refugios frente a la globalización, sino potenciar su capacidad de manejarla; 3] La reivindicación de la subjetividad colectiva como objetivo y motor del desarrollo no debe derivar en un populismo voluntarista; 4] La toma de decisiones para el desarrollo no puede ser tecnocrática, pues involucra incertidumbre, respeto a la diversidad y discernimiento público.

#### **4. PROPIEDADES EMERGENTES, SINAPSIS NEURONAL, ENERGÍA SOCIAL Y SISTEMAS TERRITORIALES COMPLEJOS. UNA MIRADA HETERODOXA AL DESARROLLO**

El escaso éxito mostrado por los intentos de provocar, en lapsos socialmente aceptables, procesos reales de desarrollo societal, por lo menos en América Latina, justifica la audacia de ensayos disidentes<sup>6</sup>, lejanos a la repetición y a la rutina, rupturistas y alejados en consecuencia de la ortodoxia, como lo sugiere HIRSCHMANN (1999:111) en las conversaciones sobre su propia vida, siempre «traspasando fronteras».

Para comenzar tal vez sea conveniente remarcar lo señalado por este autor en un trabajo anterior (BOISIER, 2000a) en relación a una lógica territorial irreductible que se descubre históricamente en el proceso de desarrollo. El autor lo expresaba de la manera siguiente:

«Si estas proposiciones son correctas, entonces el desarrollo comienza por ser un fenómeno local, de pequeña escala, y ciertamente endógeno. Pero para poder desplegarse como un proceso endógeno ya se sabe que se requiere previamente adquirir la cualidad de

descentralizado. Y entonces a partir de este momento el desarrollo comienza a expandirse desde abajo, hacia arriba y hacia los lados de acuerdo a un proceso de capilaridad [...] Pero también a partir de este momento y de este punto se presenta la dialéctica [...] Dos resultados pueden, de aquí en adelante, graficar la geografía del desarrollo: una expansión tipo mancha de aceite [...] o bien una expansión tipo archipiélago o en un caso extremo, la patología estricta de centro-periferia» (2000a: 105).

¿Y si, como se sugiere abiertamente en el título de este documento, el desarrollo no sea alcanzable mediante la sumatoria de acciones, sino mediante una simultaneidad que lo haga surgir, que lo haga emerger ? ¿Adónde nos lleva esto?

La respuesta es en principio simple: si así fuese, habría que repensar el desarrollo (el proceso y su estado de realización en cualquier momento) a la luz de un marco de razonamiento más sistémico. Concretamente habría que reflexionar y trabajar el tema desde la perspectiva de la teoría de sistemas<sup>7</sup> y ello llevaría rápidamente a sospechar que el desarrollo —territorial como es— no es sino una propiedad emergente de un sistema territorial dinámico complejo adaptativo y altamente sinergizado.

Las implicaciones teóricas y prácticas de una hipótesis como ésta, si validada, son enormes.

El mismo título de este documento no es accidental; bien por el contrario, ¿Y si...? busca situar la cuestión del desarrollo de lleno en el campo de la complejidad y de la simulación. Como lo señala Battram en su notable, espectacular libro *«Navegar por la complejidad»*:

«La simulación por ordenador es un recurso muy utilizado en la investigación de la complejidad: posibilita un nuevo tipo de averiguación científica y responde preguntas del tipo »Y si«, con iteraciones repetidas para analizar todas las posibilidades de una situación» (BATTRAM, 2001: 129, subrayado del autor).

<sup>6</sup> Hay que observar que los «casos exitosos» recientes (esto quiere decir, grosso modo, posteriores a la década de los años 40 del Siglo XX) de desarrollo territorial en América Latina, por ejemplo, la provincia del Neuquen en Argentina, la de Córdoba también en Argentina, el departamento de Santa Cruz de la Sierra en Bolivia, la provincia de Concepción en Chile, algunos estados del Sur del Brasil, los departamentos de Antioquia y Valle del Cauca en Colombia, el estado de León en

México, el estado de Ceará (en proceso) en el Brasil y algún otro que se escapa, son casi todos, el resultado de fuerzas externas e internas (el Estado y la propia Región) con predominio no de las políticas centrales sino más bien de los esfuerzos locales.

<sup>7</sup> Nada muy novedoso en verdad, porque, entre otros, Jay Forrester fue el primero en mirar a la ciudad como un sistema, ya en la década de los años 60.



Las propiedades emergentes se definen<sup>8</sup> como «fenómenos culturales y sociales que emergen de las interacciones e intercambios entre los miembros de un sistema social»<sup>9</sup>. Algunos ejemplos en esta perspectiva son los roles grupales, normas, valores, fines, entendimientos, experiencias compartidas, vocabularios compartidos, etc.

«Las propiedades de la globalidad pueden emerger de la comunicación del sistema consigo mismo en función de su intencionalidad o finalidad, o emanar de sus relaciones con el entorno» señala NIETO DE ALBA (1998: 129).

Otra definición apunta que las propiedades emergentes son las características funcionales inherentes a un objeto agregado. Son esenciales a su existencia —sin ellas, no existe el objeto agregado. Más formalmente, una propiedad emergente es una característica funcional única de un objeto agregado que ‘emerge’ de la naturaleza de sus partes componentes y de las relaciones forzadas que se han formado para atarlas en su conjunto. Esta característica funcional es propia del agregado y no se puede encontrar en sus partes. Una región no es la suma de provincias o de sectores.

Se ha atribuido, creo, a Prigogine, apuntar a la paradoja derivada del hecho de que vivimos en un mundo de propiedades emergentes, sin darnos cuenta de ello y sin entender nada de ellas. Fenómenos tan convivenciales como la inteligencia, la conciencia, nuestra visión tridimensional, el amor, la vida, el arcoiris, la humedad del agua, la capacidad de mostrar el paso del tiempo del reloj, etc., etc., son todas propiedades emergentes de sendos sistemas que alcanzan determinados niveles de complejidad.

He utilizado con frecuencia, con fines pedagógicos, un ejemplo muy sencillo que permite entender este concepto. Me refiero a una moda de hace algunos años consistente en la preparación de unos muy coloridos cuadros formados por una enorme cantidad de puntos multicolores (algo parecido al

impresionismo en pintura) que debían ser mirados de una cierta manera para ver emerger una figura. Obsérvese que una mirada analítica o segmentada no producía el efecto buscado, sólo lo generaba una suerte de mirada holística.

GERSHENSON (2001) dice que podemos definir como *niveles de abstracción* a los niveles donde podemos identificar un sistema simple (sin propiedades emergentes porque el sistema es compuesto por un elemento el cual no interactúa con otros. Todas las propiedades del sistema las posee también como elemento único del sistema). Al empezar a interactuar diversos sistemas simples, se empiezan a formar sistemas más y más complejos, hasta que la ciencia actual no puede predecir computacionalmente el comportamiento del sistema. A este fenómeno se le conoce como *complejidad emergente*. Pero después, dentro de un sistema empieza a haber regularidades, se *autoorganiza*, y al percibir de nuevo fenómenos repetitivos, podemos asociarlos a un concepto, nombrarlos, describirlos, y comprenderlos, porque el sistema resultante se ha hecho simple, debido a una *simplicidad emergente*. Y al interactuar los sistemas simples vuelven a presentar *complejidad emergente* y así sucesivamente.

Los sistemas complejos explican cómo es que se pueden formar propiedades y fenómenos nuevos (emergentes), al interactuar los elementos de un sistema. Estas propiedades no salen de la nada por el hecho de no estar en los elementos. Salen de las interacciones entre ellos. De esta forma se puede explicar la mente emergiendo de muchas interacciones a distintos niveles: entre las neuronas del sistema nervioso, entre el individuo y su mundo, entre distintos individuos, entre el individuo y su sociedad y entre el individuo y su cultura. Aquí se entra al campo de la *variedad*, (complejidad) que GELL-MANN (1995) clasifica en *complejidad rudimentaria o algorítmica*, de carácter aleatorio y en consecuencia no comprimible y la *complejidad efectiva* que tiene relación con los aspectos no aleatorios de una estructura o de un proceso<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Hay innumerables definiciones, pero son casi todas idénticas.

<sup>9</sup> <http://faculty.washington.edu/lolswang/html>.

<sup>10</sup> He tenido la oportunidad de ver al físico Murray Gell-Mann en una entrevista de televisión en Chile en la cual trataba —con mucho sentido del humor— de explicar la complejidad

mediante la descripción del patrón de diseño de varias corbatas que el mismo llevaba en un bolso, desde las tradicionales de franjas repetidas (poca complejidad) hasta las más surrealistas (alta complejidad), dejando en claro, además, que eran todas de afamadas marcas.

La variedad es la medida de la complejidad de un sistema. El número de estados que puede producir un sistema es una medida de su variedad y por tanto de su complejidad. En un caso muy simple, el refrigerador doméstico sólo puede producir dos estados: frío y no frío; en consecuencia su variedad y su complejidad es mínima, sólo dos.

Una organización compuesta por muchos elementos, personas por ejemplo, puede producir una cantidad tan grande de posible estados que la predicción del comportamiento del sistema se haga imposible, casi caótica, amenazando la propia existencia del sistema.

Esto significa que los sistemas muy variados y en consecuencia muy complejos, como puede ser una sociedad regional deben ser *organizados*, dotados de formas de regulación que permitan un grado posible de predicción de su conducta. O sea que organizar implica siempre controlar, en el sentido de disponer de una capacidad para prever el comportamiento del sistema sin importar su grado de diversidad o complejidad. Este razonamiento se encuentra en la base de la Ley de la Variedad Necesaria de Ashby.

Hay tres maneras de enfrentar el problema de controlar un sistema. Se puede *reducir la variedad*, mediante mecanismos reductores que disminuyan las interacciones entre los elementos del sistema, que reduzcan los estados posibles. Estos reductores, en los sistemas sociales, son normas, valores, costumbres, leyes, pautas culturales, etc. Se puede, alternativamente, *amplificar la variedad*, aumentando la complejidad del elemento de control hasta equipararla con la del sistema controlado, en el ejemplo del refrigerador doméstico su elemento de control es el termostato, que tiene un grado mayor de variedad o complejidad que un interruptor eléctrico, puesto que el termostato interactúa con el refrigerador, o sea, al pasar del interruptor al termostato se amplificó la variedad. Hay que notar que esta segunda posibilidad, la ampliación permanente, puede llevar a situaciones prácticas imposibles de manejar, por tanto es la *reducción de la variedad o de la complejidad del entorno acompañada de un aumento de la variedad o complejidad del sistema* la forma adecuada de evitar el caos. Hay una tercera manera de tratar la cuestión

del control del sistema: *absorber la variedad*. Se dice que en Occidente se usa como método tradicional de control, la reducción de la complejidad, en tanto que en China se usa la absorción de la complejidad, todo ello debido a patrones culturales diferentes.

Estas cuestiones parecen demasiado abstractas y alejadas de los problemas concretos del desarrollo de un territorio. No obstante, la globalización, a través de la apertura económica que produce en países y regiones, coloca a los territorios en una relación muy peligrosa con lo que pasa a ser su nuevo entorno: el mundo, que, visto como un sistema naturalmente mayor que cualquier país o región, presenta un grado de complejidad infinitamente mayor que obliga a los sistemas menores a *aumentar su complejidad o a reducir la complejidad del entorno o a hacer ambas cosas simultáneamente* a fin de evitar su desaparición por «inmersión». En otras palabras, el aumento de la complejidad se transformará en la pieza maestra de toda estrategia territorial de desarrollo. Este tema, la complejidad del sistema y de su entorno, constituyó una de las preocupaciones principales de Niklas Luhmann, quien afirmó que: «*hay que distinguir entre el entorno de un sistema y los sistemas en el entorno*» (LUHMANN, 1997: 52). Para muchos territorios la globalización puede ser tan amenazante, metafóricamente, como la llama de la lámpara lo es a la mariposa nocturna....¡si la aproximación es poco inteligente!

Según lo expresa BYRNE (1998), la complejidad sistémica no sólo pone en relieve la no linealidad de los procesos reales (por oposición a los modelos matemáticos); además, los procesos reales se muestran en forma evolutiva. Esto significa que estamos tratando con procesos (y con un proceso en especial: el desarrollo) que son fundamentalmente históricos. No son temporalmente reversibles y esto resulta de particular interés precisamente en el desarrollo, como es fácil de entender, ya que una vez que una sociedad se «coloca» en el sendero virtuoso del desarrollo difícilmente experimentará una regresión.

«La física de Newton nos habla de trayectorias que pueden ser expresadas por medio de ecuaciones. Conocidas las condiciones iniciales,



tales trayectorias son predecibles y reversibles....En esas ecuaciones el tiempo no existe...La evolución biológica por el contrario es un proceso irreversible» (Arsuaga & al. 2001:331).

Lo mismo sucede con el desarrollo, que en el lenguaje de la teoría del caos, parece ser un «atractor», pero entendido este concepto no en forma estática, sino más bien como una «sendero» dinámico. Así como el paradigma positivista, fuertemente newtoniano, abrió espacios a modelos políticos, económicos y sociales<sup>11</sup> basados en *un tiempo reversible*, el nuevo paradigma de la complejidad, operando con *un tiempo irreversible*, deberá generar modelos sociales y económicos congruentes, entre ellos, *modelos de desarrollo*, a cuya búsqueda andamos.

El concepto de *sinapsis neuronal*, de la neurofisiología, es otro concepto que puede ser de extrema utilidad en el campo del desarrollo.

La sinapsis (del griego *enlace, unión*) es el contacto sin fusión entre el cilindro eje de una neurona y el cuerpo celular o las dendritas de otra a cuyo nivel se transmite el impulso nervioso de una a otra célula. Se trata, aparentemente, de una transmisión química y eléctrica. La inteligencia parece ser una función directa de la densidad de la sinapsis cerebral; se evalúa en aproximadamente cien mil millones el número de neuronas en un cerebro humano, aunque cada neurona tiene sólo unos 10.000 contactos con otras neuronas y estos contactos no son continuos, sino intermitentes según lo expresa Charles Francois<sup>12</sup>. La inteligencia es considerada una propiedad emergente de la sinapsis neuronal.

Es interesante este punto. El mismo autor recién citado ha explorado la analogía entre la sinapsis neuronal y la globalización,<sup>13</sup> (FRANCOIS, 2002) señalando que

«En sí misma, la globalización aporta propiedades emergentes, que resultan de las

interacciones que transforman una colección de elementos incoordinados en un sistema coherente y funcional. Este aporte emergente resulta de las sinergias que se producen al entrar en contacto elementos anteriormente inconexos».

En un reciente trabajo sobre descentralización presentado a un seminario internacional realizado en Medellín (Colombia)<sup>14</sup> utilicé una variante del título del magnífico film de Stanley Kubrick originado en una novela de Arthur Clarke, *2001 La Odissea del Espacio*, para narrar «la odisea del desarrollo territorial de América Latina» a partir de esa fantástica metáfora antropológica del inicio del film en que se describe cómo los primates de una tribu se transforman súbitamente en *homo sapiens* al tocar el extraño monolito basáltico y al producirse en sus cerebros (supongo que ese era el mensaje) una sinapsis gigantesca e inmediata.

Si se piensa en el desarrollo societal<sup>15</sup> no es difícil ahora entender que se trata de un concepto y proceso dinámicamente complejo,<sup>16</sup> entendido este último vocablo como descriptor de una situación en la cual interactúan muchos elementos, de manera a veces difícil de describir y por tanto generando una elevada incertidumbre, propia de una elevada variedad. Murray Gell-Mann, Premio Nóbel de Física, ha sostenido que la complejidad puede ser entendida como la dificultad para identificar regularidades en un sistema. Interrogada cualquier persona acerca de qué es lo que entiende por «desarrollo» seguramente enumera una serie de cuestiones como vivienda, trabajo, educación, salud, seguridad social, ingreso, y tal vez, asuntos más profundos como cultura, solidaridad, respeto a la alteridad, etc., etc. Probablemente esa persona no sea capaz de identificar las innumerables interacciones (¿articulaciones sinápticas?) entre los elementos que ella misma ha enumerado,

uruguayo, mientras era estudiante en el ILPES, (BERVEJILLO, 1996).

<sup>14</sup> Seminario Internacional *Los estudios regionales en Antioquia*, Medellín, 6 y 7 de Junio de 2002. El documento se titula *2001: La Odissea del desarrollo territorial en América Latina*.

<sup>15</sup> Empleo este concepto deliberadamente, más amplio y distinto de «desarrollo social» y también, por supuesto, de «desarrollo económico».

<sup>16</sup> Sería mejor decir «sistema dinámico complejo».

<sup>11</sup> Ningún ejemplo mejor que los otrora famosos «modelos gravitacionales» de Walter Isard y la Escuela de Ciencia Regional de Pennsylvania, donde no pocos de nosotros nos formamos.

<sup>12</sup> Charles Francois, Presidente Honorario de la Asociación Argentina de Teoría General de Sistemas y Cibernética-GESI, Buenos Aires, Argentina.

<sup>13</sup> Me gustaría señalar que a quien por primera vez le escuché referirse a la globalización como «una emergencia sistémica» fue a Federico Bervejillo, joven y destacado arquitecto

pero para los especialistas es claro que no se trata de una suma.

En verdad estamos diciendo simplemente que el desarrollo depende de la interacción, esto es, de la conectividad y de la interactividad entre varios (muchos) factores y procesos de menor escala, (de escala «local» en el lenguaje de la complejidad), por ejemplo, de una cultura (ya se verá cuáles son las implicaciones de ella), de relaciones de confianza, del papel de las instituciones, de la justicia, de la libertad, del conocimiento socializado en una comunidad, del conocimiento y de las destrezas «incrustadas» en las personas, de la salud, de los sentimientos y de las emociones que acotan y direccionan una supuesta racionalidad instrumental, de la autoconfianza, de elementos simbólicos que constituyen formas de poder, etc., etc.

Bien, el concepto de sinapsis da cuenta de lo anterior. Como se dijo, sinapsis es conexión, conectividad, transmisión de «señales» (químicas, eléctricas, informacionales, y otras). Cuando en una comunidad, como es el caso de algunas regiones en América Latina, la medicina «moderna» se da la mano con la medicina «tradicional», «tribal», «ancestral», «natural», o como quiera llamarse, allí hay sinapsis, hay intercambio de información.

Pero al igual con lo que sucede en el cerebro para que la inteligencia aparezca como «emergente», no basta un elevado número de conexiones binarias, se requiere que se construya paulatinamente una red de alta densidad, una verdadera «maraña» de conexiones a través de las cuales fluya información. ¿Sinergia?

En este punto hay que hacer una referencia al concepto de *sincronía neuronal*<sup>17</sup>, muy similar al concepto de sinergia. Lo que me parece sumamente sugestivo, después de conocer una introducción al tema (ABOITIZ; 2001), es el hecho que el cerebro humano parece tener la capacidad de trabajar con categorías cognitivas analíticas y sintéticas, simultánea o secuencialmente, algo que debiéramos desarrollar en relación a nuestra capacidad para intervenir en la realidad (de la falta de

desarrollo por ejemplo). Aboitiz cita a THOMPSON & *al.* (2001) quienes señalan que

«...la conciencia surge como una propiedad emergente, esto es, un proceso global que surge de la dinámica no lineal de las interacciones locales, y que genera procesos top-down (globales-a-locales) que modulan la dinámica general del sistema» (ABOITIZ, 2001: 285).

SOMMER (1996) define el concepto de sinergia como «un sistema de interacciones entre dos o más actores o centros de acción». Cualquier conjunto de dos o más seres interactuantes puede ser considerado como sinergia. La sinergia surge cuando dos seres interactúan o trabajan juntos de cualquier manera y por cualquiera razón. Para que surja una sinergia no se requiere un propósito común. Siempre de acuerdo a Sommer, la sinergia que envuelve un propósito común es una clase especial que se conoce como «organismo» u «organización».

La sinergia incluye un conjunto de seres. Cada uno de estos seres aporta su particular carácter a las interacciones sinérgicas. Estos caracteres que los seres aportan a sus interacciones en la sinergia incluyen todas sus potencialidades y disponibilidades, incluyendo sus experiencias, creencias y objetivos que son parte de sus cosmovisiones. Además de los seres y de sus cosmovisiones, la sinergia también contiene las interacciones y los patrones interactivos desarrollados entre estos seres. Finalmente, la sinergia incluye los particulares usos que sus participantes hacen de los otros, como medios o como instrumentos. Los participantes en la sinergia se sirven unos a otros como instrumentos o medios toda vez que ellos funcionan como mediadores o medios mediante los cuales otros participantes en la sinergia interactúan entre sí.

Señala Sommer que

«una organización o un organismo es ‘una sinergia con un propósito común’. Por ‘organización’ u ‘organismo’ quiero decir un conjunto de seres coadaptados y coordinados para alcanzar un objetivo común. ‘Organizar’ es, entonces, el acto o el proceso de coordinar y coadaptar un conjunto de participantes para el logro de un propósito común».

<sup>17</sup> Estoy en deuda con el Dr. Ricardo Rosas, Director de la Escuela de Psicología de la Universidad Católica de Chile por ponerme en contacto con este concepto, profundamente ligado a los

últimos trabajos de Francisco Varela, no ha mucho fallecido. De todas maneras, el balance de reciprocidad con Ricardo Rosas sigue a mi favor, dado el hecho no menor de haberse casado con mi hija.

Esta coordinación, diríase, este consenso social, se logra en un contexto sinérgico mediante la introducción de energía en él. Energía que puede ser de naturaleza muy variada: el sentimiento patrio y nacional en una confrontación bélica, la solidaridad en una situación de catástrofe, la promesa de una satisfacción lúdica en un juego, la recompensa material o inmaterial en otras situaciones, un «logro-n» (*n-achievement*) a la McClelland, etc.

Aquí deseo introducir el concepto de *sinergia cognitiva* desarrollado un par de años atrás en el marco de un experimento de desarrollo regional participativo (BOISIER, 2000b). He definido la *sinergia cognitiva* como la capacidad colectiva para realizar acciones en común sobre la base de una misma interpretación de la realidad y de sus posibilidades de cambio. Es decir, estamos hablando de una energía externa bajo la forma de un marco cognitivo que es asumido por los participantes en la sinergia y este marco cognitivo enlaza las posibilidades de acción con un conocimiento actual, contemporáneo, es decir, enlaza la acción con el conocimiento propio de la *sociedad del conocimiento*. Una cuestión de la mayor importancia porque ahora la estimulación del desarrollo en cualquier parte requiere de intensos insumos cognitivos nuevos. Las relaciones entre la gestión territorial y el conocimiento propio de la Sociedad del Conocimiento han sido exploradas en profundidad por este autor recientemente (BOISIER, 2001a). Este concepto (*sinergia cognitiva*) puede ser entendido como *neguentropía*.

Como esta situación no se puede lograr mediante procedimientos pedagógicos tradicionales (no se trata de dictar «cursos» a los agentes sociales, si bien ello puede ser recomendable en otro momento), la única forma de generar esta sinergia cognitiva<sup>18</sup> es mediante la instalación de procesos de *conversaciones sociales profesionalmente estructuradas*, de manera que toda la cuestión termina por enmarcarse precisamente en el paradigma constructivista y en el uso del lenguaje, la palabra y el discurso, para crear actores y proyectos.

<sup>18</sup> Que en último término debe traducirse en generar *poder social*, ya que «el poder surge entre los hombres cuando éstos actúan unidos» según lo afirmase Hanna Arendt.

Precisamente sobre esto GERSHENSON (op.cit.) anota que al formarse sociedades, para lograr fines comunes (organizaciones diría Sommer), se desarrollan medios de comunicación: lenguajes. Para que haya lenguaje, ya debe haber ciertas construcciones conceptuales. Los conceptos se forman simplemente al repetirse una experiencia y cuando se tiene un lenguaje se le puede asignar un nombre al concepto. Los conceptos pueden hacerse más y más abstractos y el lenguaje permite que ellos sean transmitidos y discutidos. El lenguaje permite que los conceptos sobrevivan a través de generaciones evolucionando al mismo tiempo. Estos conceptos representan *conocimiento* y es la acumulación de conocimiento lo que da origen a la *cultura*. La influencia del pensamiento de Pierre Bourdieu es evidente.

El procedimiento denominado como *conversaciones sociales*<sup>19</sup> busca precisamente generar un lenguaje a partir de ciertas construcciones conceptuales (hipótesis sobre el crecimiento y el desarrollo en el territorio) y este lenguaje se traducirá en un conocimiento socializado sobre la naturaleza (estructura y dinámica) de los procesos recién mencionados, conocimiento que a su vez jugará un papel de *poder simbólico a favor de quien lo detenta y lo exhibe*.

El diálogo, ubicado en el centro mismo de toda *conversación social*, es, en sí mismo, un tipo especial de conversación. El diálogo trata de la *emergencia*: del nacimiento de nuevos significados y compromisos.

«El diálogo es la herramienta que permite explorar el espacio de posibilidad» (BATRAM, op.cit.: 58).

Para generar un diálogo exitoso, que produzca emergencia, hay que atenerse a tres reglas básicas: 1) respetar a la persona que «mantiene el contexto» en cualquier momento del diálogo; 2) suprimir la tendencia a juzgar o peor, a prejuizar; 3) considerar todos los puntos de vista igualmente válidos.

<sup>19</sup> Sobre la noción de *conversaciones sociales* en relación al desarrollo es importante revisar algunos trabajos del PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) sobre Chile, en particular los varios informes sobre *El Desarrollo Humano en Chile*.

Puede observarse que en forma paulatina comienzan a delinearse tareas específicas que habría que instalar o potenciar en un territorio para que el *desarrollo emerja*: primero, introducir complejidad en el sistema territorial (región, provincia, comuna, o lo que sea), por ejemplo ampliando la variedad de actividades y organizaciones, dotar a las instituciones de elevada jerarquía (autonomía decisional) que las capaciten para establecer regulaciones, estimular una creciente división del trabajo (y aceptar la incertidumbre asociada), ampliar la malla de conexiones, incrementar el flujo interactivo, aumentar la proporción de operaciones (de cualquier clase, financieras, comerciales, tecnológicas, etc.) que tengan su inicio y/o su término adentro y/o afuera del sistema; segundo, favorecer la *sinapsis*, es decir la transmisión de información entre los componentes sistémicos mediante la conformación de redes y mediante el uso de los medios tradicionales de difusión de la información (estimular la densificación de la *mass-media*); tercero, introducir al sistema *energía exógena* como por ejemplo, conocimiento, y potenciar la *energía endógena* (socialización del conocimiento tácito, autoestima colectiva, autoconfianza, etc.).

## 5. ¿QUÉ TIPO DE ESTRUCTURA DE GESTIÓN SE REQUIERE PARA GENERAR DESARROLLO?

La propuesta central aquí reseñada es que el desarrollo sería una propiedad emergente de *un sistema territorial complejo*. Complejo en el sentido primario de ser difícilmente predecible y puesto que las definiciones científicas se centran en lo que es previsible, será difícil definir y trabajar la complejidad en términos científicos tradicionales. De aquí la importancia que adquieren en el desarrollo factores subjetivos y también el arte, en su sentido lato, en la propia gestión del desarrollo.

Pero hablamos no sólo de un territorio complejo; el territorio socialmente organizado, que constituye la base física y psíquica del desarrollo es también un *sistema adaptativo complejo, dinámico, disipativo y autopoietico*. La tensión constante entre orden y caos, que se llama «complejidad», es el resultado de dos procesos dinámicos que

interactúan permanentemente: la necesidad autopoietica de conservar la identidad, de recrearse continuamente a sí mismo, de resistirse al cambio y de centrarse en el interior, y la necesidad vital de todos los seres vivos de cambiar, de crecer, de explorar los límites y de centrarse en el exterior. Un sistema adaptativo complejo *aprende a la vez que se auto organiza*.

«Parece que un sistema adaptativo complejo es 'adaptativamente inteligente', siempre viendo e imaginando modelos, probando ideas, actuando sobre ellas, descartándolas otra vez, siempre evolucionando y aprendiendo» (BATTRAM, op. cit: 33).

En este sentido, el desarrollo no puede ser sino el resultado de la adaptación interactiva con el entorno, producto de subsistemas independientes del sistema adaptativo complejo, que buscan mejorar su situación, en una dialéctica permanente entre impulsos centrífugos y centrípetos (autopoieticos).

Otra vez NIETO DE ALBA (1998: 129-130):

«Todos los sistemas autorreproductivos, sean individuales o sociales, constituyen estructuras disipativas, abiertas unas a las otras y solamente capaces de mantenerse y crecer interdependientemente...El crecimiento sostenido de un sistema disipativo requiere capacidad para convertir la energía e información del entorno en formas más elaboradas de estructuración interna, al mismo tiempo que transporta desorden interno al entorno».

Así que estos sistemas (como el sistema territorial que tenemos en mente) se caracterizan por una tensión dinámica entre la eliminación de entropía y la acumulación de neguentropía; si el balance es favorable el sistema evoluciona mediante su crecimiento interno.<sup>20</sup>

¿Es posible identificar, en un sistema territorial cualquiera, los sub-sistemas locales más relevantes para generar desarrollo? Esto es básico para introducir sinapsis, complejidad, y sinergia de manera que *emerja el desarrollo*.

Recogiendo muchos aportes de la más variada naturaleza que han apuntado de manera parcial a elementos que parecen

<sup>20</sup> Mayores regulaciones y también mayor variedad de actividades por un lado y creciente sinergia cognitiva por otro.



actuar como causalidades del desarrollo y haciendo con ellos un ejercicio taxonómico para agruparlos en categorías relativamente homogéneas en su interior; es posible hablar de seis de ellas.

LEBRET (1969: 23-24) decía:

«La mayoría de los expertos [en desarrollo] no se atreven a enfrentarse con la cuestión de los valores ni, en consecuencia, con la de los objetivos de óptimum humano que hay que proponer... Algunos autores que tratan del desarrollo, adolecen de la cortedad de miras de su concepción metafísica. Están aprisionados por una teoría del poseer y de la extensión de la posesión, cuando en realidad habría que subordinarlo todo a ser-más y elaborar una teoría y una praxis del ser-más que comprendiese la utilización civilizadora del poseer... Para nosotros, lo que cuenta es el hombre, cada hombre, cada grupo de hombres, la humanidad entera. El objetivo del desarrollo no puede ser otro que el desarrollo auténtico de los mismos hombres».

He aquí un respaldo suficiente para comenzar por identificar a un conjunto de valores como el sub-sistema que define el punto de partida en la búsqueda del desarrollo, recordando también que D. Seers en *¿Qué estamos tratando de medir?* iniciaba su planteamiento apuntando al carácter axiológico del desarrollo.

Creo que es necesario, al hablar de desarrollo en un territorio (nación, región, etc.) distinguir entre un cierto número de valores *universales*, como libertad, democracia, justicia, paz, solidaridad, igualdad (o equidad o ausencia de discriminación), ética, estética, heterogeneidad y alteridad, sin los cuales es impensable el desarrollo en general, y otro número de valores *singulares*, propios del territorio en cuestión, que son los valores que confieren una identidad, la que unifica hacia adentro y distingue y separa hacia fuera; sin este segundo conjunto no será posible conformar una fuerte *comunidad imaginada* que haga del propio territorio su principal referente identitario y que viabilice la

cooperación y solidaridad interna porque, «aunque no nos conocemos personalmente, somos del mismo lugar», que es el sentido que ANDERSON (1991) dio a su concepto. Cuando se habla de valores, hoy, en la contemporaneidad, se alude a nombres como J. Rawls (justicia), A. Sen (igualdad), D. Goulet (ética), M. Levinas (alteridad) y otros, como se muestra en PARKER (1998).

Los actores, individuales, corporativos, colectivos, públicos y privados, configuran un segundo sub-sistema, siendo precisamente los actores los portadores del desarrollo. Como lo hemos señalado en varios trabajos anteriores, no resulta suficiente apelar a los actores en un sentido meramente abstracto; es necesario rescatar de entre ellos los verdaderos agentes de desarrollo, actores portadores de proyectos, con poder efectivo como para incidir en el curso de los acontecimientos, los que deben ser identificados con exactitud a fin de convocarlos en los momentos oportunos<sup>21</sup> (en la complejidad los agentes son elementos capaces de determinar su propio comportamiento).

Las organizaciones,<sup>22</sup> públicas y privadas, conforman un tercer sub-sistema. Los elementos de este conjunto incluyen *objetos, propiedades, y conductas*. Quiero decir que no sólo interesa un catastro de las organizaciones que operan en el territorio (que serían los objetos), sino que fundamentalmente interesa la evaluación de sus propiedades o características, en relación a la contemporaneidad. Esto se refiere a la velocidad de sus procesos de decisión, a la flexibilidad de respuesta a la cambiante demanda del entorno, a su maleabilidad<sup>23</sup>, a su resiliencia, a su identidad con el propio territorio y, sobre todo, a su inteligencia organizacional (las propiedades); finalmente interesa también establecer el patrón de relaciones inter-organizacionales a fin de evaluar el clima de cooperación o de conflicto entre ellas (las conductas).

Los procedimientos, el conjunto de modalidades mediante las cuales el gobierno local gobierna, administra, informa, y posiciona en el entorno a su propio territorio,

<sup>21</sup> Se trata de conocerlos, con nombre, apellido, dirección, inserción en el tejido social, etc. a fin de configurar una lista ordenada de ellos según su dotación de poder. Hay que recordar que, dejando de lado situaciones revolucionarias, una activación del desarrollo sólo tiene éxito si se hace con el poder existente y no contra él y, al contrario de lo que sugeriría un análisis

superficial e ideologizado, esto no plantea una situación conservadora; mas bien plantea el desafío de la asociatividad y de juegos de suma abierta.

<sup>22</sup> En el sentido que Sommer otorga a este concepto, como »sinergias con propósito«.

<sup>23</sup> Capacidad para adaptar su propia estructura al entorno.



definen un cuarto sub-sistema. Algo más adelante se discutirá el verdadero sentido de «hacer gobierno»; por el momento hay que señalar que «administrar» es un procedimiento de rutina que conecta al gobierno con la población en el día a día mediante la prestación de servicios y es también un procedimiento para asignar recursos, una vez que los fines han sido establecidos<sup>24</sup>. Por otro lado y ello resulta muy importante en el marco de la Sociedad del Conocimiento y de la Información, los actores sociales se sienten ahora abrumados por la velocidad, la masividad y la entropía de la información contemporánea, una cuestión que los empuja a asumir posiciones conservadoras en lo económico debido a la creciente incertidumbre y a los elevados costos de transacción; nadie sino el propio gobierno local puede asumir la tarea de recoger este flujo de información, reestructurándolo ordenadamente en función de los propios objetivos societales (que se están formulando al mismo tiempo) para devolverlo de esa manera a sus potenciales usuarios, reduciendo los costos de transacción, la incertidumbre y la asimetría. Del mismo modo, nadie sino el gobierno puede encabezar la tarea permanente para posicionar al territorio en cuestión en el nuevo escenario contextual de la globalización, como se hace, a veces, regularmente a nivel nacional<sup>25</sup>. Como puede apreciarse, administrar es, ahora, más complejo que en el pasado.

La acumulación o el capital económico configura un quinto sub-sistema obvio, pero con la observación hecha más atrás en el sentido que sin negar la importancia de la articulación entre los procesos de crecimiento y de desarrollo, se niega una relación lineal jerárquica o cualquier planteamiento simplista y se sostiene una complejidad desconocida de tal articulación. Pero resulta obvio que por intangible que sea el desarrollo, varios aspectos de tal intangibilidad requieren una base material sólida y en expansión. Sin un adecuado flujo de inversión neta eficientemente aplicada no puede sostenerse en el largo plazo una

práctica de desarrollo. Una cuestión importante a tener presente es que en el contexto de la globalización, con la extraordinaria movilidad de los factores productivos, principalmente capital financiero y tecnología, los territorios tienen escasa endogeneidad y más bien, desde el punto de vista de las decisiones que determinan la conducta de los factores de crecimiento en espacios subnacionales (capital, tecnología, capital humano, proyecto nacional, política económica, demanda externa), el crecimiento se muestra como exógeno y ello determina culturas gubernamentales hacia estos factores distintas de las del pasado. Los gobiernos deben ahora ser profundamente proactivos<sup>26</sup>.

Intencionadamente he dejado en el sexto y último lugar al sub-sistema más importante, si es que aceptamos la naturaleza intangible del desarrollo como proceso y como estado temporal. Se trata de los capitales intangibles, un amplio conjunto de factores específicos que pueden ser agrupados en categorías relativamente homogéneas y cuya importancia no sólo es crecientemente reconocida sino que deriva de la lógica más elemental; en efecto, si se admite el carácter intangible, subjetivo e incluso asintótico del desarrollo (en relación a un imaginario eje de su propia realización), preciso será reconocer que los factores causales o variables independientes deben tener la misma dimensión, porque está claro que no existe la alquimia capaz de transformar el plomo en oro. Puesto en blanco y negro: el desarrollo no es causado por la inversión material, sino por acciones que potencian fenómenos que se encuentran preferentemente en el ámbito de la psicología social, aunque, según PEYREFITTE (1997:28)

«Nos resulta difícil aceptar que nuestra manera de pensar o de comportarnos colectivamente pueda tener efectos materiales. Preferimos explicar la materia por la materia, no por la manera».

Estos capitales intangibles son en general de una naturaleza tal que espantan a los economistas, puesto que su stock aumenta a

<sup>24</sup> Hay que recordar aquello de que «la administración hace las cosas adecuadamente y la liderazgo hace las cosas adecuadas».

<sup>25</sup> A través de organismos especializados como la agencia gubernamental PROCHILE en el caso de Chile y tanta otras en distintos países.

<sup>26</sup> En otros trabajos he hablado del paso desde una «cultura del trampero» a una «cultura del cazador» en forma metafórica para aludir al cambio de actitud de los gobiernos.

medida que se usan, es decir, se comportan exactamente al revés de los recursos descritos en la teoría económica<sup>27</sup>. Hace más de cuatro décadas que A. Hirschmann esbozó una idea semejante al hablar de los «recursos morales» y por cierto, algunos de estos capitales intangibles están a la moda, como es el caso del capital social. El autor (BOISIER, 2001b) ha propuesto diez categorías: capital cognitivo, capital simbólico, capital cultural, capital social, capital cívico, capital institucional, capital psicosocial, capital humano, capital mediático, y, el más importante en el planteamiento desarrollado en estas páginas, capital sinérgico. Nombres tales como Bourdieu, Putnam, North, Williamson, Schultz, Fukuyama, Montero, Becker, Coleman, Hirschmann, y muchos otros se encuentran detrás de estos conceptos.

Lamentablemente, no es posible en el espacio de este documento<sup>28</sup> entrar a un análisis detallado de estos capitales, aún cuando, repito, se trata de la categoría más importante en este contexto.

Lo que se tiene entre manos a estas alturas es, figuradamente, un «hexágono del desarrollo»<sup>29</sup>. Aquí es donde hay que establecer sinapsis, crear sinergia e introducir energía.

Acerca de los valores, hay que decir que para transformarlos en elementos activos del desarrollo no basta una declaración de adhesión. Se necesita por un lado, investigación histórica y rescate para sacar a luz los *valores singulares* del territorio en cuestión<sup>30</sup> y se necesita un discurso permanente para mantener viva la adhesión a los *valores universales y singulares*. ¿Qué proporción, por ejemplo, de la población de la Región del Maule (Chile) declara su apego a la valorización de la alteridad, o sea, de la diferencia, y del «otro» o «no-yo»? ¿Qué significa para esta misma población el ser «maulino», o la «maulinidad» como valor? ¿Qué significa ser «paisa» en Colombia, o sea, originario de Antioquia? Nada de esto puede

suponerse como dato del problema; se trata de variables a crear o rescatar y reforzar. Sin valores no hay ni región ni desarrollo. La importancia del sistema de educación y de los medios de comunicación social y también de las universidades o centros de investigación aparece clara y entre estos elementos hay que introducir articulaciones sinápticas, aunque sean binarias al comienzo.<sup>31</sup>

Sobre los actores ya se señaló que el trabajo con los actores requiere bajar de lo abstracto a lo concreto, descubriendo a los agentes y a su poder relativo (en el ILPES se desarrolló años atrás una metodología, simple, pero potente, basada en un sociograma y conocida como el software ELITE, para identificar al conjunto de agentes con poder, ordenándolos en forma relativa). Hay que inducir a los actores individuales a agruparse según intereses comunes, a los corporativos a federarse, y a los colectivos a hacer suyo un discurso supra-sectorial actualizado y moderno sobre el desarrollo.

En relación a las organizaciones hay que recordar que en torno a ellas se construye principalmente la *asociatividad*, una forma de sinapsis clave en el contexto actual de la globalización y de la sociedad del conocimiento. La asociatividad admite varias lecturas: entre el sector público y el privado (para construir «partenariado»), entre empresas, gobierno, y el mundo de la investigación científica y tecnológica para posibilitar procesos de aprendizaje colectivo e innovación, entre empresas y cadenas de valor para generar agrupaciones o *clusters*, y entre territorios mismos para dar origen a *regiones asociativas* y *regiones virtuales*.

En torno a los procedimientos (gobierno, administración, información, posicionamiento) la tarea consiste en ligar estrechamente los procesos de modernización en las cuatro áreas señaladas (por ejemplo, la informatización del gobierno debe servir para proveer una mejor prestación de servicios, también para «colocar» al territorio en el

<sup>27</sup> Un ejemplo inmediato y sencillo es la solidaridad.

<sup>28</sup> Las revistas académicas, el vehículo natural para difundir este tipo de planteamiento, se han puesto límites cada vez más restringidos en el espacio «aceptable» para contribuciones y no resulta extraño recibir una petición para «cortar por la mitad» un artículo, como si fuera una salchicha.

<sup>29</sup> Algo más refinado que el propuesto por el autor hace años (BOISIER, 1996).

<sup>30</sup> Si no existen, hay que admitir que no existe una verdadera región, como territorio organizado capaz

potencialmente de desarrollarse endógenamente, sólo existe un recorte territorial, al cual arbitrariamente se llama región. Siendo ese el caso ni siquiera se necesita un gobierno, ya que no hay nada, no hay una sociedad que gobernar, sólo se necesita un órgano de administración que perfectamente puede ser sólo desconcentrado, como en Chile.

<sup>31</sup> La historiadora colombiana URIBE (2002) ha escrito un interesante trabajo sobre Antioquia como «comunidad imaginada», muy pertinente a esta discusión.

«mapa de la globalización», el mejor manejo de la información a su vez debe ser puesto al servicio directo de la función de gobierno así como de la promoción, y así por delante).

Para atraer capital transformando el territorio en un territorio competitivo *hacia adentro*, es decir con capacidad de atraer justamente capital y tecnología, hay que desarrollar un trabajo profesional y sistemático vinculado a la creación de una *imagen corporativa, un logo, y una idea fuerza*. Esta tarea se apoya en la cultura y en el propio proyecto de desarrollo, combina pasado y futuro; además, requiere de conocimiento científico sobre una serie de cuestiones, como por ejemplo, los requerimientos locacionales actuales de las varias actividades manufactureras, (mucho más sofisticados que en el pasado), posibilidades de desarrollo tecnológico de los recursos regionales, normas y códigos internacionales sobre capital y propiedad intelectual, etc., etc. Todo ello debe ser enmarcado en un esfuerzo de *promoción y publicidad o marketing territorial* (CAROLI; 1999).

En el variado conjunto de capitales intangibles, sindicados acá como el factor de desarrollo más importante, las acciones sinápticas son múltiples. Muchos de los capitales intangibles mantienen naturalmente entre sí articulaciones con variada fuerza, por ejemplo, el capital cognitivo y el cultural, el social y el cultural, el cívico y el institucional, etc. Se tratará de pasar de conexiones binarias a conexiones múltiples mediatizadas por el papel asignado al capital sinérgico.

La energía e información (neguentropía) que hay que introducir en este sistema, que ya ha aumentado considerablemente su complejidad, para que emerja el desarrollo, está representada como se dijo por una sinergia cognitiva apoyada en un proceso de conversaciones sociales.

¿Puede una estructura tradicional de gobierno territorial hacerse cargo de estas tareas? Me parece que la respuesta es claramente negativa. Lo afirma también DROR (1996: 77):

*«...Y las formas disponibles de gobierno no son adecuadas para manejar las necesidades y oportunidades en un mundo en constante cambio».*

Quizás si la limitación más severa que entraba el papel de los gobiernos sub-nacionales en relación al fomento del desarrollo radica en su incapacidad práctica para pensar, reflexionar y aventurarse en el largo plazo.

Es fácil atribuir esta limitación a restricciones presupuestarias y de personal, pero mi experiencia me muestra que también en muchos lugares —y Chile es uno de ellos— hay en los tecnócratas públicos (especialmente en las regiones) un verdadero miedo a la innovación, que responde a patrones culturales que miran mal al innovador, que incluso llegan a castigar socialmente la innovación (mediante la ridiculización, la marginación, pérdida del empleo, etc.). Estos patrones son propios además de culturas autoritarias que permean todos los ámbitos de trabajo<sup>32</sup>; en estas condiciones, proponer cambios, proponer innovaciones supone un alto riesgo funcionario y se puede llegar a ser fácilmente un «Cristo de nuevo crucificado», aludiendo al título de la novela de Kazantzakis. Todo esto además se magnifica en espacios sociales y burocráticos de pequeña escala, proxémicos, como sucede en los ámbitos sub-nacionales, en los cuales incluso la persona de la autoridad es demasiado cercana, física y jerárquicamente hablando.

Hay varias otras razones que impiden que los gobiernos sub-nacionales cumplan el papel que se ha imaginado para ellos. Varias de estas razones fueron mencionadas más atrás de manera que acá sólo es necesario agregar una adicional. Me refiero al hecho de que en muchos casos la organización denominada (incluso en la ley) «gobierno regional» no es tal, no tiene capacidad otorgada para hacer gobierno en el sentido politológico del término, es decir, no tiene capacidad de conducción social, ni legitimidad popular, ni autoridad real para señalar caminos de futuro ni para tomar decisiones que, por ejemplo, pudiesen significar conflictos de poder con el gobierno nacional y por tanto no puede diseñar un proyecto de desarrollo que sea en alguna medida divergente e incluso francamente contradictorio con el proyecto nacional y debe someterse a un mimetismo

<sup>32</sup> En Chile esto es muy evidente y fue, por cierto, acentuado durante el Gobierno Militar de 17 años.

y a una reducción a escala completamente inconducente.

No se necesita ser un genio creativo para señalar que el desarrollo, que la gestión de un proyecto de desarrollo, requiere poder político. Esto es obvio y también lo es recordar que el poder político no es un stock inmutable y que su distribución no obedece necesariamente a un juego de suma cero entre el gobierno nacional y los gobiernos sub-nacionales. El poder se transfiere, es cierto, pero principalmente se crea mediante el consenso social y la concertación de fuerzas políticas. Como la afirmaba Hanna Arendt:

«El poder surge entre los hombres cuando éstos actúan unidos...»

Pero mientras este proceso se desenvuelve y ello siempre requiere plazos medios, cualquier gobierno territorial, aún dentro del escaso margen de maniobra que posee, puede crear una unidad de gestión encargada del largo plazo, del pensamiento y de la acción de largo plazo (que obviamente comienza hoy), que lleve a una radical división de tareas en la estructura organizacional del gobierno, separando definitivamente las tareas de administración de las tareas de desarrollo, separando el corto del largo plazo, separando la contingencia de lo sustantivo.

Tal unidad, con un alto nivel de profesionalismo, debe ocuparse de la prospectiva, de la construcción de escenarios de largo plazo (Medina, 2001), de las conversaciones sociales, de las alianzas estratégicas, de los flujos de inversión de largo plazo, del ordenamiento territorial, de la investigación científica y tecnológica, de la creación de sinapsis, sinergia, interacción, energía, del seguimiento permanente del potenciamiento de los capitales intangibles del territorio, en una palabra, del desarrollo más que del crecimiento. Claro que si los profesionales de esta unidad no están profundamente entrenados en análisis sistémico, complejidad, uso de lógica difusa, y otros conocimientos similares, no se avanzará mucho. Como lo sugiere Stiglitz en una cita anteriormente anotada, si no hay cambios mentales será imposible lograr el desarrollo. Porque el éxito depende de

entender y de poner en práctica las condiciones que hacen posible las emergencias sistémicas.

Me doy cuenta que, como toda propuesta de cambio de prácticas rutinarias, ésta puede ser acusada como de inviable a primera vista. Pero he aquí una fuerza independiente que viene en ayuda: la «nueva economía» y las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), que mediante la formación de redes electrónicas como INTERNET facilita enormemente la conformación de sinapsis en sistemas como un territorio organizado y el flujo de información entre nodos de la red. A tal punto que intentar el logro de un impulso permanente de desarrollo, como se le ha definido acá, tal vez no sería posible en forma inducida sin una tecnología como INTERNET.

Recientemente el Gobierno de Chile ha dado a conocer una encuesta hecha a cerca de 80.000 empresas (a través de una encuesta a una muestra de 3.134 empresas) que intentó medir el acceso y uso de las TIC en las empresas chilenas (Ministerio de Economía, 2002)<sup>33</sup>. Las empresas se clasificaron como pequeñas, pequeñas/medianas, medianas, y grandes, y se configuraron doce sectores. Los principales resultados muestran la previsible dispersión de la incorporación de las TIC según tamaño (sólo a título de ejemplo, el 53 % de las grandes empresas dispone de página web al paso que sólo un 10 % de las pequeñas tiene página web), pero lo más revelador es el uso de Internet por parte de las empresas. El 70 % de ellas usa Internet para relacionarse con el Banco, el 67 % para relacionarse con Servicios del Estado, el 35 % para relacionarse con Proveedores y el 30 % usa Internet para contactarse con sus clientes. La principal información que fluye en la conexión empresa/banco es la revisión de los estados de cuenta, en el caso de los Servicios Estatales se trata de la declaración y pago de impuestos; la interconexión entre empresas revela mayoritariamente flujos de información sobre precios y ofertas, y con los clientes el flujo mayor es un intercambio de información. Estos y otros aspectos de la encuesta revelan un cierto patrón cultural, nada de extraño en el caso de Chile, y que privilegia los flujos verticales<sup>34</sup> por sobre una sinapsis más compleja y horizontal. Si bien el

<sup>33</sup> Las TIC incluyen en este estudio el computador, la conexión conmutada a Internet, la conexión dedicada a Internet, y la banda ancha.

<sup>34</sup> Perfectamente afín este hecho con la reconocida cultura autoritaria chilena, incluso en el ámbito empresarial.

estudio se refiere al mundo empresarial, es permisible aventurar extrapolaciones hacia mundos más agregados. Esto pone en evidencia las indesmentibles dificultades del enfoque propuesto, que sería inútil ocultar.

Los gobiernos y otros estamentos sociales, como agrupaciones empresariales principalmente y universidades, están perfectamente conscientes de ello, aunque sus iniciativas para colocar a las empresas en red o para acelerar la implantación del «gobierno electrónico» tengan como objetivos principales mejorar la productividad, la competitividad, la estructura de costos y las prácticas administrativas empresariales más que el desarrollo agregado como tal. No importa; en último término todos estos objetivos coadyuvan al desarrollo, directa o indirectamente y una vez instalada una red interactiva (una sinapsis) no será imposible transformarla en una sinergia (darle, como se recordará, un propósito común: el desarrollo) e introducir a través de ella la energía necesaria.

Supongo que no es difícil estar de acuerdo en que un enfoque como el propuesto, se inscribe, en la praxis, en el ejercicio del *constructivismo lingüístico*, es decir, en el uso

de la palabra, del lenguaje y del discurso en la creación sistemática de actores y de proyectos. Lo dice el sociólogo ECHEVERRÍA (2000: 37):

«Se ha reconocido que el lenguaje tiene un poder activo y generativo. Es lo que llamamos el poder transformador de la palabra...a través de él generamos nuevos objetos y productos, transformamos el mundo, abrimos o cerramos posibilidades, construimos futuros diferentes» (subrayado del autor).

Así que en definitiva, el «hexágono de desarrollo» al cual se hizo referencia tiene como vértices los siguientes subsistemas: 1) de acumulación; 2) decisional; 3) procesual o procedimental; 4) axiológico; 5) organizacional y; 6) subliminal (este último referido a los capitales intangibles cuya percepción se encuentra generalmente en el plano subconsciente), conectados todos estos vértices por una fuerte malla sináptica y dinamizados mediante la sinergia cognitiva introducida al sistema.

Una última interrogante técnica (¿u ontológica?): ¿es el desarrollo un proceso caótico? Por supuesto ya que «*el desorden se*

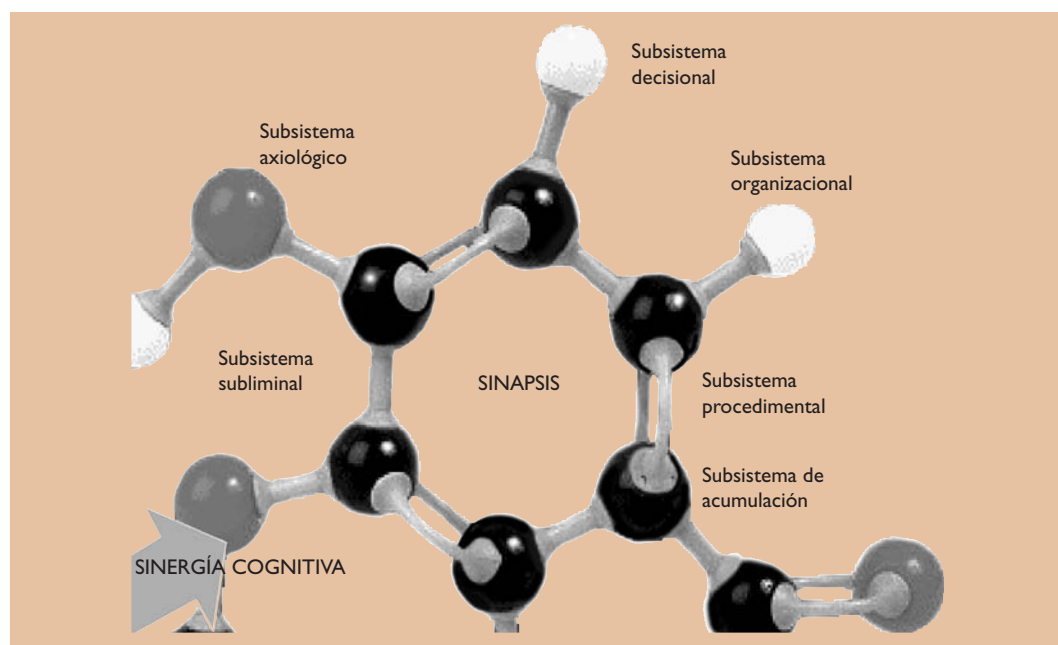


FIG. 1. Una visión gráfica del desarrollo como emergencia sistémica.

Fuente: Elaboración propia



*activa como resultado de la naturaleza multidimensional del orden»* (COLODRO; 2002: 34). Profundizar esta cuestión queda en manos del lector.

La propuesta presentada acá no es fácil de llevar a la práctica. En la historia de la humanidad, el sueño de volar ha estado siempre en la mente del hombre y su realización práctica también, sólo que ésta última requiere un permanente proceso de creación de conocimiento y de acción mancomunada. Se podrá decir que Dédalo e Ícaro fracasaron, pero no ha fracasado la especie humana en su sueño y no sólo volamos rutinariamente ayudados por ingenios mecánicos, sino que estamos a la puerta de la tele-transportación de la energía y entonces de la materia.

El sueño del desarrollo, del bienestar, de la justicia, de la igualdad, de la solidaridad, de la amistad, ha estado siempre en la mente del ser humano y

también lo ha estado su realización. Si logramos, en los espacios territoriales pertinentes, aglutinar pensamiento complejo, conocimiento, acción común y poder político, el desarrollo surgirá como lo que es: una propiedad de un sistema socio-tecnológico-económico, territorializado, complejo, dinámico, adaptativo y sinergizado, a partir del cual habrá que encauzarlo para lograr una diseminación territorial justa, eficiente y respetuosa del entorno.

Es posible que el objetivo final todavía esté distante en el tiempo. Después de todo hay que recordar que ya hace un largo tiempo que Aristóteles dijo:

*«La riqueza no es, desde luego, el bien que estamos buscando, pues no es más que un instrumento para conseguir algún otro fin»* (Ética a Nicómaco)

y todavía confundimos medios y fines.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABOITIZ F. (2001): «Sincronía, conciencia y el 'problema duro' de la neurociencia», *Revista Chilena de Neuro-Psiquiatría*, 39, Santiago de Chile.
- ANDERSON B. (1991): *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, VERSO, London.
- ARSUAGA J. L. & E I. MARTÍNEZ (2001): *La especie elegida*, Booket, España.
- ARMSTRONG H. W. (2002): «European Union Regional Policy. Reconciling the Convergence and Evaluation Evidence», en J. R. CUADRADO-ROURA & M. PARELLADA (eds.), *Regional Convergence in the European Union. Facts, Prospects and Policies*, SPRINGER, Berlin, New York.
- BATTRAM A (2001): *Navegar por la complejidad*, Ediciones GRANICA S.A., Barcelona.
- BERVEJILLO F. (1996): *Territorios en la globalización. Cambio global y estrategias de desarrollo territorial*, ILPES, Serie Ensayos, Santiago de Chile.
- BOISIER S. (1996): «Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político», *Planejamento e Políticas Públicas*, 13, IPEA, Brasília.
- (1998): «Post-scriptum sobre desarrollo regional: Modelos reales y modelos mentales», *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 18:13-35., Madrid.
- (2000a) «Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?», en *Estudios Sociales*, 103, C.P.U., Santiago de Chile. También en A. VÁZQUEZ BARQUERO & O. MADOERY (comps.) (2001): *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, homospapiens Ediciones, Buenos Aires.
- (2000b): *Conversaciones sociales y desarrollo regional*, Editorial de la Universidad de Talca, Talca, Chile.
- (2001a): *Knowledge Society, Social Knowledge and Territorial Management*, Instituto de Desarrollo Regional (IDR), Fundación Universitaria, Documento de Trabajo # 5, Sevilla, España, <http://www.idr.es/publicaciones/economía>
- (2001b): «Territorial Development and the Construction of Synergetic Capital: A Contribution to the Discussion on the Intangibility of Development», en A. KUMSSA & G. Terry MCGEE (eds.), *Globalization and the New Regional Development Paradigm* (New Regional Development Paradigms, Volume 1), Greenwood Press, Westport and London.
- (2002): 2001: «La Odisea del Desarrollo Territorial en América Latina», documento presentado al Seminario Internacional *Los Estudios Regionales en Antioquia*, Medellín, 6 y 7 de junio, Colombia.
- BOUTROS- GALI B. (1995): *An Agenda for Development*, (Report of the Secretary General A/49/665, No. 94), United Nations, New York

- BYRNE D. (1998): *Complexity Theory and the Social Sciences. An Introduction*, Routledge, London.
- CAROLI M. G. (2000): *Il Marketing Territoriale*, Franco Angeli, Milán, Italia.
- CEPAL (1990): *La equidad: enfoques teóricos y sugerencias para su estudio*, Doc. LC/R.595, Santiago de Chile.
- COLODRO M. (2002): *Reflexiones sobre el caos*, Editorial Universitaria, Santiago de Chile.
- DONZELLI C. & M. PETRUSEWICZ & C. RUSCONI (1999): *A través de las fronteras*. Fondo de Cultura Económica (México).
- DROR Y. (1996): *La capacidad de gobernar. Informe al Club de Roma*, F.C.E., México.
- ECHEVERRÍA R. (2000): *La empresa emergente, la confianza y los desafíos de la transformación*, GRANICA, Buenos Aires.
- FRANCOIS C. (2000): *El modelo neuronal de la globalización emergente*, <http://www.concytec.gob.pe/fias>
- FRONDIZI R. (1945): *¿Qué son los valores?*, F.C.E., México.
- FURTADO C. (1982): *A Nova Dependencia*, Paz e Terra, Sao Paulo, Brasil.
- GELL-MANN M. (1995): *The Quark and the Jaguar: Adventures in the Simple and the Complex*, ABACUS.
- GERSHENSON C. (2001): *Filosofía de la mente e inteligencia artificial*, <http://www.cogs.sussex.ac.uk>
- GUELL P. (1999): *Subjetividad social y desarrollo humano*, <http://www.iigov.org/pnud>
- HIRSCHMANN A. (1999): *A través de las fronteras. Los lugares y las ideas en el transcurso de una vida*, F.C.E., México.
- LEBRET L-J (1969): *Dinámica concreta de desarrollo*, HERDER, Barcelona.
- LINDBLOM C.E. (1969): «The Science of Muddling Through», en H.I. ANSOFF *Business Strategy*, Penguin, London.
- LUHMANN N. (1997): *Sociedad y sistema: la ambición de la teoría*, PAIDOS, Barcelona, España.
- MAX-NEFF M. & A. ELIZALDE & M. HOPENHAYN (1986): «Desarrollo a Escala Humana» en *Development Dialogue*, número especial, Fundación D. Hammarskjöld, Uppsala, Suecia.
- MEDINA J. (2001): *La Imagen y la Visión de Futuro en los Estudios del Futuro*, Pontificia Universidad Gregoriana, Fac. de Ciencias Sociales (Tesis de Doctorado), Roma, Italia
- CHILE MINISTERIO DE ECONOMÍA (2002): *Acceso y Uso de las TIC en las Empresas Chilenas*, <http://www.economía.cl>
- MONCAYO E. (2002): *Nuevos enfoques de política regional en América latina: el caso de Colombia en perspectiva*, policopiado, ILPES, Santiago de Chile.
- NIETO DE ALBA U. (1998): *Historia del tiempo en economía*, McGrawHill, España.
- PARKER C. (ed.) (1998): *Ética, democracia y desarrollo humano*, LOM Editores/CERC-UAHC, Santiago de Chile.
- PNUD (1996): *Informe sobre Desarrollo Humano 1996*, Mundi-Prensa Libros, S.A., Madrid y *Desarrollo Humano en Chile 1996*, PNUD, Santiago de Chile.
- SEERS D. (1970): «The Meaning of Development», *Revista Brasileira de Economía*, 24, 3, F. Getulio Vargas, Río de Janeiro.
- SEN A. (2000): *Desarrollo y libertad*, Editorial PLANETA, Barcelona.
- SOLARI A. & R. FRANCO & J. JUTKOWITZ (1976): *Teoría, acción social y desarrollo*, Siglo XXI Editores, México.
- SOMMER E. (1996): *The Mind of the Steward: Inquiry-Based Philosophy for the 21 th. Century*, Vancouver, Canadá (<http://www.newciv.org/ISSS-Primer/Seminzlk.html>)
- STIGLITZ J. (2000): «Participación y desarrollo: Perspectivas desde el paradigma integral de desarrollo» en *Instituciones y Desarrollo* # 7, IIG (Instituto Internacional de Gobernabilidad), PNUD/Generalitat de Catalunya, Barcelona.
- SUNKEL O. & P. PAZ (1970): *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, Siglo XXI Editores S. A., y Editorial Universitaria S.A., México.
- TOMASSINI L. (2000): «El giro cultural de nuestro tiempo», en B. KLIKSBERG & L. TOMASSINI (comps.) *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*, BID, Washington.
- URIBE M. T. (2002): «Historia Política y Región. Un modelo para armar», documento presentado en el Seminario *Los Estudios Regionales en Antioquia*, 6 y 7 de junio Medellín.

# La conformación del espacio urbano en un país de economía emergente.

El caso de cinco municipios en la región metropolitana de Buenos Aires

Juan D. LOMBARDO & Mercedes DI VIRGILIO & Leonardo FERNÁNDEZ

*Profesor Asociado regular & Asistente principal regular & Asistente alumno del Instituto Conurbano. Área de Urbanismo. Universidad de General Sarmiento. Argentina.*

**RESUMEN:** Este trabajo se sitúa en la práctica concreta de la conformación del espacio urbano, precisamente, en medio del campo que se extiende entre las transformaciones originadas en los procesos neoliberales de escala mundial que se están produciendo en una megaciudad y: el escenario urbano imaginado por algunos autores sobre la ciudad global, informacional o postmoderna. El estudio tiene como referencia a la Región Metropolitana de Buenos Aires, en particular a cinco de sus municipios, en el período que va de 1991 al 2001. Para tratar de explicar esa conformación, el trabajo se organiza alrededor de las siguientes preguntas: ¿Cómo se produce la articulación entre sociedad y espacio? ¿cuál es su lógica? ¿cuáles son las relaciones sociales predominantes en que se sustenta actualmente la conformación del espacio urbano? ¿cómo se organizan y cuáles son los actores principales del mercado que acciona en la conformación del espacio urbano? Y ¿cuál es el espacio urbano que se conforma?

**Descriptores:** Transformación del territorio. Sociología urbana. Mercado del suelo. Urbanismo.

## I. INTRODUCCIÓN

**E**n la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) se han producido en la última década (década del 1990) un conjunto amplio de transformaciones de importancia en diversas dimensiones del espectro socio-económico. Una de estas dimensiones es aquella que comprende al territorio y al espacio construido y que se denomina dimensión espacial o urbana.

Estas transformaciones que se han producido y se están produciendo en la ciudad<sup>1</sup> no constituyen hechos aislados, sino que se relacionan con aquellas que han comenzado a producirse en la sociedad Argentina desde comienzos de 1976, que se han acentuado a partir de 1991<sup>2</sup> y que coinciden con los procesos socio-económicos-tecnológicos neoliberales que se están desarrollando a nivel mundial<sup>3</sup> (LOMBARDO, 2000a).

Recibido: 07.05.02; Revisado 06.05.03

e-mail: jlombardo@ungs.ed.ar; mdvirgi@ungs.ed.ar

Colaboración: Natalia DA Representação y Victoria Bruschi.

<sup>1</sup> Ver al respecto LOMBARDO, 2000b.

<sup>2</sup> Entre otras importantes medidas son: la ley de reforma del estado, la privatización de gran cantidad de empresas públicas, la ley de convertibilidad, la apertura del mercado interno al capital extranjero, la acción de inversiones extranjeras, la reforma y desregulación del mercado laboral, el cambio de roles del estado con respecto al control de la economía, etc. Ver además sobre este tema SABATÉ, 2001.

<sup>3</sup> Las principales características de estos procesos son: desregulación de las instituciones financieras entre y

dentro de los países, la predominancia del capital financiero respecto a otros sectores de inversión del capital, la revolución de los sistemas de información y comunicación, la pérdida de la centralidad del trabajo como categoría alrededor de la que se estructuraban clases e identidades, la predominancia del mercado como institución central, la reorganización de la relación entre capital y trabajo, la revolución tecnológica, la reestructuración económica, política y social dentro de los países como punto derivativo importante de lo citado precedentemente para adaptarse a las nuevas condiciones socioeconómicas internacionales (DE MATTOS, 1996, HARVEY, 1997, BORJA & al., 1997, CORAGGIO, 1997).

Las transformaciones a que nos referimos, en particular en este trabajo, están operando cambios importantes en el territorio en la distribución de funciones y recursos en el espacio, en la organización de estos últimos, en el equipamiento selectivo de zonas urbanas, en la priorización de lugares, en la asignación de precios al suelo y al espacio urbano, en el modo en que la aglomeración se constituye, en la distribución de ese espacio entre la población del área, en la profundización de la segregación espacial que adquiere una magnitud inédita. En fin, en la configuración de un espacio urbano, de una dimensión urbana que parece no articularse alrededor del proceso de reproducción de la vida, sino alrededor de un proceso de acumulación del capital, en el que predomina la lógica de la obtención del beneficio.

Este espacio urbano no se realiza de forma «natural» y aislada, sino que lo hace por la acción de actores sociales, de relaciones sociales específicas, de inversiones, etc.

Ahora bien del conjunto de preguntas complejas que la afirmación hecha inmediatamente arriba genera, nos concentraremos en el presente trabajo, sólo en dos de ellas: ¿cuáles son las relaciones sociales y los principales actores que sustentan actualmente la conformación del espacio urbano? ¿Cuál es el espacio urbano que se está conformando?

Vamos a observar esto en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) en el período que va de 1991 al 2001. En particular, vamos a atender a la organización y articulación del mercado del suelo en esta Región y en su acción en los municipios de: San Miguel, Malvinas Argentinas, José C. Paz, Hurlingham y Tigre (ver FIG. 1)

Estas preguntas remiten a un punto, a nuestro entender central, en la discusión acerca de la configuración del espacio: la relación entre sociedad y espacio que, a lo largo de la historia, se establece en cada período específico.

## 2. LA ARTICULACIÓN ENTRE ESPACIO Y SOCIEDAD

¿Cómo se produce la articulación entre sociedad y espacio, en otros términos ¿como se transponen, se articulan, el orden social y el espacial? ¿cuál es su lógica?

La comprensión de las relaciones legales que se establecen entre procesos socio económicos, relaciones sociales y formas espaciales está estrechamente ligada a la posibilidad de esclarecer la trama articulada de determinismos de diverso orden que atan los procesos socio económicos con las organizaciones espaciales. Esta relación es de naturaleza compleja (CORAGGIO, 1989.)

La conformación del espacio urbano funcionalmente dividido, equipado, articulado y organizado, no es un producto independiente de las relaciones sociales establecidas en la sociedad en cuestión. La primera sustenta una multiplicidad de procesos ambientales, socio económicos, políticos, culturales, espaciales que se articulan dialécticamente en un sistema que se genera principalmente para la reproducción social.

Este sistema conforma un marco, en que los actores de los distintos niveles socio económicos realizan sus prácticas, sus acciones para reproducirse, dentro de un conjunto de opciones que el sistema conformado les presenta.

Lo señalado implica la conformación de estrategias de reproducción por parte de cada uno de los actores sociales que llevan operativamente adelante este proceso. Estas estrategias articulan y contextualizan las prácticas sociales que los actores realizan en el proceso de su reproducción. Este complejo no incluye sólo a los hogares sino también al capital, a las instituciones, etc., vale decir a todos aquellos actores sociales que integran el sistema de reproducción.

El tipo de desarrollo adoptado por la sociedad condiciona estas estrategias pues determina las características del mercado de trabajo, del consumo, del accionar del estado, de las condiciones de vida de la población, del proceso y del accionar político, el marco del crecimiento del capital, etc.

Este sistema, presenta distintos campos ó dimensiones que están profundamente interrelacionadas (lo social, lo económico, lo cultural, lo espacial, etc.) Las prácticas de reproducción de los distintos actores sociales relacionan y concatenan operativamente esas distintas dimensiones. Es decir, van produciendo en su accionar un sinnúmero de combinaciones que conforman un sistema de relaciones de reproducción (sociales, económicas, culturales, medio ambientales, espaciales, etc.)



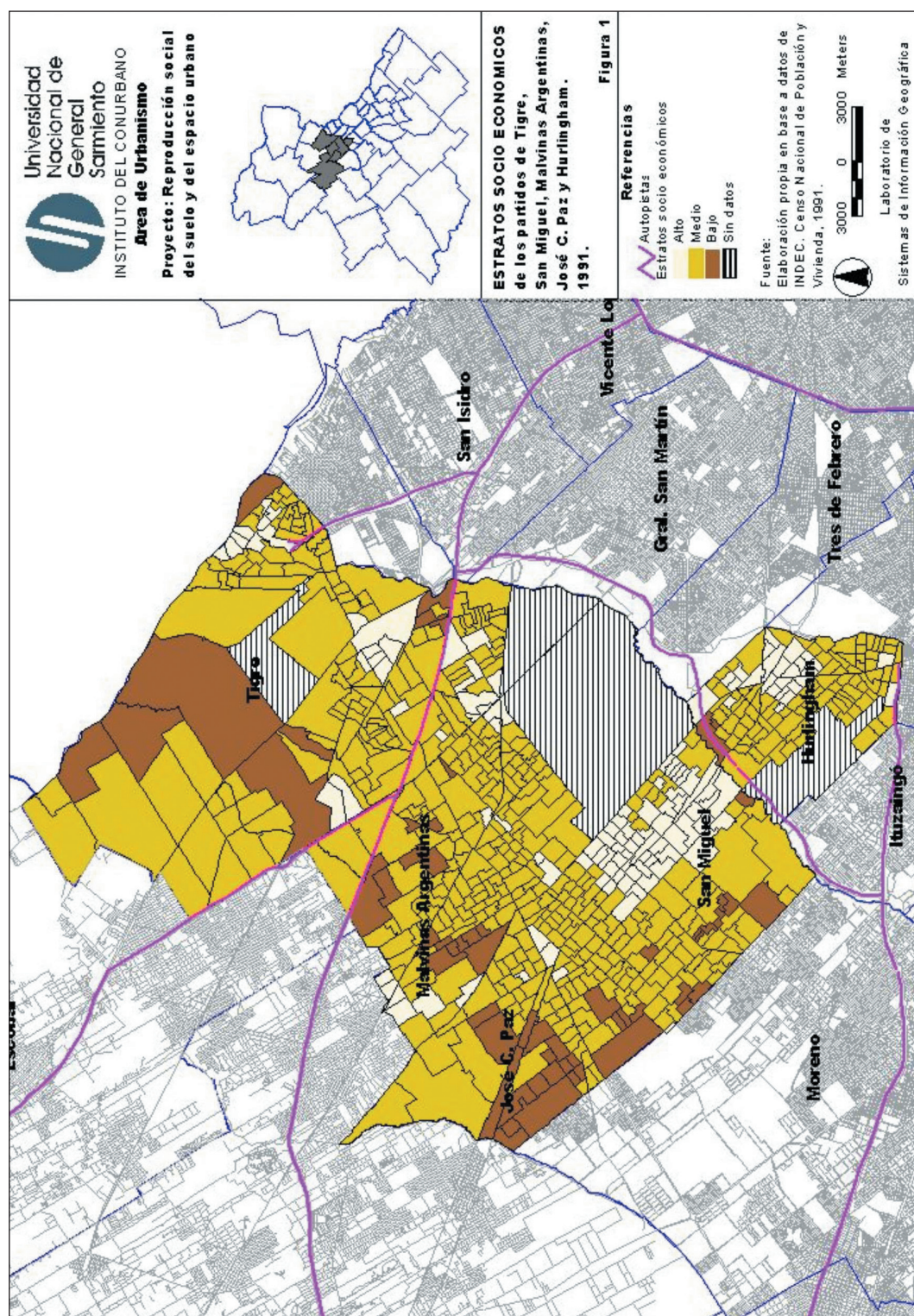


FIG. 1. Distribución de estratos socio-económicos, 1991



En este sistema de relaciones sociales, insertas en el circuito de la reproducción, estas prácticas se articulan y entrelazan y lo hacen operativamente en el territorio. En ese hacer van generando un sostén pragmático en él. En otros términos, generan su espacialidad social con el fin de poder realizarse operativamente.<sup>4</sup>

Estas prácticas sociales (trabajo, inversión, circulación de mercancías, etc.) conectan en el espacio urbano operadores concretos involucrados en el respectivo circuito de reproducción. Esto, visto en el territorio implica lugares de operación concretos y su articulación mutua para permitir la realización del conjunto amplio de esas prácticas. El ingreso, el capital disponible, ó bien los beneficios condicionan la apropiación de esos espacios en los que se distribuyen los actores sociales para desarrollar del mejor modo su reproducción<sup>5</sup>.

A su vez el espacio urbano (los edificios, las calles, el espacio zonificado y organizado), por ser al mismo tiempo sustento espacial (CORAGGIO, 1989) y lugar de operacionalización del proceso de reproducción social, se constituye, por esas condiciones, como síntesis de un conjunto amplio de determinaciones (las políticas, los programas y proyectos, la legislación, los reglamentos, los códigos, etc.)

Estas determinaciones o determinismos, se van generando en esas diversas dimensiones ó campos que hemos señalado más arriba y regulan la articulación entre sociedad, espacio y territorio, en la cual, las legalidades sociales predominan sobre la legalidad natural (CORAGGIO, 1989)

Este sistema conforma, no mecánica pero si contradictoriamente, la ciudad en el territorio.

La lógica de extracción del beneficio capitalista (la acumulación y su capitalización), que concreta en el territorio un aparato de importancia sostenido hoy día principalmente por la ingeniería neoliberal y el capital financiero, está hegemonizando el proceso de reproducción

de la formación social y la conformación de la ciudad actual.<sup>6</sup>

Al respecto de esa conformación, y como ejemplo, puede señalarse que en la RMBA, la nueva dinámica económica emergente de los procesos de liberalización y desregulación permitió un despliegue de inversiones financieras, situación que generó procesos sociales, económicos y de reorganización espacial que implican la recomposición y localización de actividades secundarias y terciarias, la creación de nuevas y la consiguiente distribución de edificios, infraestructuras, equipamientos, fuentes de trabajo, relocalización de la población, etc. La organización de este espacio remarca circuitos pragmáticos que hacen posible en el territorio la obtención del beneficio y la consecuente segregación socio-espacial.

Es decir, se observan transformaciones en la configuración territorial de la Región que aparecen articuladas con las desigualdades que se presentan en el sistema de reproducción y con los circuitos de extracción del beneficio (CATENAZZI & al 2001).

Ahora bien, la acción de estos procesos sobre el territorio, genera un espacio funcionalmente dividido, una distribución de funciones, actividades productivas, una división social y técnica del trabajo expresada en infraestructuras, redes de servicios, escuelas, hospitales, viviendas, bancos, edificios públicos, etc., así como la cooperación y articulación espacial de estos componentes.

En este sentido, la ciudad, como base operativa de la reproducción de un sistema, cuyo centro es la reproducción del capital, es un valor de uso complejo en el proceso de reproducción social (TOPALOV, 1979). Ella concentra todos aquellos elementos que son necesarios para la vida urbana, como las condiciones generales de la reproducción, la población, el capital financiero y productivo, el espacio distribuido entre los diversos sectores sociales, los circuitos de circulación de las mercancías, las sedes del capital financiero, etc. En el espacio urbano esos elementos se ponen en relación y articulan de forma tal que

<sup>4</sup> Para el desarrollo exhaustivo de este tema, ver: BOURDIEU & PASSERON 1995, CORAGGIO 1999, MARGULIS, 1986, MARX, 1994., LOMBARDO, 2000a., SOJA 1985.

<sup>5</sup> Con el propósito de ilustrar las posibilidades de acceso a esos lugares y el poder de transformación en el espacio urbano de los actores principales, para operar sus estrategias, se proporcionan en el Anexo 1, datos de ingreso de la población y

del beneficio de alguna de las inversiones de capital durante el periodo de estudio.

<sup>6</sup> En el Anexo 1, para dar una idea de magnitud de aquello que venimos señalando, se presentan datos de ingreso, ocupación y desocupación de la población y de los beneficios del capital (FIGS. 7 a 13), que señalan importantes desigualdades en el interior del sistema de reproducción.

resultan funcionales al sistema de reproducción imperante en que se impone hoy principalmente, como dijimos, la lógica de extracción del beneficio del capital financiero.

La dimensión espacial resulta central en el proceso de reproducción social, sencillamente porque es el lugar donde operativamente se realiza reproducción, sin su existencia o asistematicidad la reproducción no estaría asegurada en ninguna de sus dimensiones. Es por esto que su análisis resulta un lugar privilegiado para observar la articulación entre espacio y sociedad. Y a su vez, este análisis espacial dentro de las formas de reproducción de una sociedad, brinda un marco de interpretación operativo para comprender cómo ella se expande, organiza y ordena sobre un territorio.

El proceso de reproducción del capital es en realidad una multitud de procesos pluricausales de reproducción, que comprende a los distintos sectores sociales y a los distintos capitales particulares o fracciones que compiten entre sí en la ciudad para obtener su valorización. En este sentido la aglomeración urbana que se conforma es funcional, contradictoria y desigual en su distribución entre la población.

En este contexto, el estado, en el caso de nuestro país por ejemplo, actúa ahora principalmente, sobre dos puntos importantes en relación a las cuestiones señaladas: la implementación de políticas sociales para contener a la masa de desocupados y el sostén de la acción y de las inversiones de capital privado (fundamentalmente financiero y de las empresas de servicios públicos) sobre el territorio.

Dentro de este complejo se concreta el espacio urbano y su configuración, hecho que asume las características de la generación de una mercancía que hay que producir, circular, consumir y distribuir.

### **3. ESPACIO URBANO, SISTEMA DE REPRODUCCIÓN, MERCADO DEL SUELO Y DISTRIBUCIÓN DEL TERRITORIO**

Ahora bien, ¿qué significan las transformaciones espaciales que se están

produciendo en la RMBA dentro del sistema que hemos esbozado inmediatamente arriba?, ¿cuál es la ciudad que se está conformando como totalidad y, de la que actualmente sólo observamos diariamente algunas de sus transformaciones? y ¿cuáles relaciones sociales sustentan la conformación de ese espacio urbano en la RMBA?

Las transformaciones en diversas dimensiones, cuya existencia hemos indicado, se sustentan en un sistema de relaciones sociales que fueron conformando, en lo que a este trabajo interesa, un mercado y un modo de distribución del territorio entre la población de la Región. El mercado al que nos referimos es el de la tierra, el suelo y el espacio urbano<sup>7</sup>.

Veamos cómo durante el desarrollo de ese mercado se fueron conectando y articulando un conjunto de factores, tales como: algunas de las transformaciones que se indicaron aquí en términos generales, las prácticas sociales de los actores con intereses e involucrados en este proceso, los propios actores sociales, un conjunto de inversiones, la normativa, etc.

En el marco de desregulación y descentralización del sistema vial argentino iniciado en 1989 por el Estado, se produce la privatización del mantenimiento y operación de unos 10.000 Km de rutas nacionales y accesos a distintas ciudades, entre ellas los accesos a la ciudad de Buenos Aires. Es decir la red de autopistas que atraviesan la RMBA.

Esto implicó importantes inversiones en la mejora y conservación de esas autopistas que atraviesan la RMBA. Entre 1990 y 1998 uno de los sectores más importantes de destino de la inversión en la región ha sido el de las infraestructuras de transporte y circulación, áreas en las que se invirtieron aproximadamente US\$ 2.000 millones (CICCOLELLA, 1999)

Paralelamente se produce un aumento considerable del parque automotor y un incremento de los viajes en automóvil particular. Estos aumentaron entre 1970 y 1992 en un 58 % (GUTIÉRREZ, 1999) Mientras que el patentamiento automotor para el total de la Conurbación de Buenos

<sup>7</sup> Se entiende aquí: por tierra a aquella porción de territorio subdividido en lotes urbanos y ubicada dentro de los límites del perímetro urbano, por suelo urbano entenderemos a esa porción de territorio, a ese, esos lotes urbanos, dotados de infraestructura

(agua, desagües cloacales, electricidad, luz, gas, teléfono, etc.) e inserto(s) en una división funcional del suelo (zonificación) y por espacio urbano a ese suelo urbano con edificio(s) construido(s) e inserto en una división funcional del suelo (zonificación).

Aires alcanzó valores en 1990 de 1.121.879 unidades, pasó en 1998 a 2.283.744. En los municipios que este estudio toma como referencia (San Miguel, Malvinas Argentinas, J. C. Paz, Hurlingham y Tigre ) estos valores fueron para 1990 de 192.768 vehículos patentados pasando a 425.745 unidades en 1998 (DIRECCIÓN PROVINCIAL DE ESTADÍSTICA, 1990 y 1998)

Al incremento señalado en el parque automotor debe agregarse el aumento considerable en el número de expendedoras de combustible en la RMBA que asciende en el período considerado a aproximadamente 5000 unidades (FEDERICO SABATÉ, 1999)<sup>8</sup>

Las autopistas de la RMBA se constituyen en los nuevos ejes de expansión de la ciudad, a lo largo de las cuales se extienden las nuevas urbanizaciones y los equipamientos terciarios. Entre ellas, se destacan las de los corredores Norte y Oeste, sobre los que se concentran mayoritariamente los denominados nuevos emprendimientos residenciales. Entre barrios cerrados, *countries* y las llamadas ciudades privadas se localizan allí 356 emprendimientos privados (DIARIO CLARÍN, 2001) Estas vías permiten conectar en forma rápida los puntos centrales situados en la ciudad de Buenos Aires con las nuevas urbanizaciones, ahora lugares de residencia permanente de los sectores altos de la sociedad, ubicados en municipios de la primera, segunda y tercera corona de la RMBA (San Isidro, San Fernando, San Miguel, Malvinas Argentinas, Tigre, Pilar, Escobar, etc.) La traza de estas autopistas transcurre en los espacios intersticiales que deja el tendido de las líneas del Ferrocarril. Vale decir, atraviesa áreas de tierras no subdivididas en períodos de anteriores extensiones urbanas.

<sup>8</sup> Como dato complementario a la información anterior puede señalarse, además, el incremento que, entre 1990 y 1998 tuvo en la RMBA la telefonía celular. Información que adquiere importancia si la asociamos, por una parte, al incremento cuantitativo que en los últimos años han tenido los barrios cerrados, *countries* y ciudades cerradas situados en la periferia de la RMBA como lugares de residencia permanente y, por otro, al estrato social al que pertenecen los sectores que habitan en estos emprendimientos residenciales entre 1991 y 2001. En este contexto, es relevante tener en cuenta el estado de comunicación permanente, «on line», de los habitantes de esos barrios periféricos, y el rápido desplazamiento que permiten las autopistas entre esos lugares de residencia y el centro de la ciudad (sitio en que se localizan los centros de dirección de la economía y el poder político) (DE MATTOS, 1996)

De este modo se abre una importante área de valorización e inversión sobre tierras no subdivididas anteriormente, que pueden ser compradas en grandes fracciones a bajo costo y sobre las que cabe realizar inversiones en infraestructura y servicios, pero que brindan la posibilidad de altísimos beneficios<sup>9</sup>.

En otros términos, se impulsan con inversiones en infraestructura en el territorio de la RMBA «áreas de oportunidad». Áreas que a través de inversiones fueron articuladas a la economía y que resultan propias al desarrollo de otras inversiones de capital privado. La operaciones en estas áreas fueron inducidas por las transformaciones ocurridas en el marco de los procesos actuales en marcha, en este caso la privatización y concesión de bienes públicos

Ahora bien ¿cómo se organiza el capital en el territorio? y ¿cómo organiza este a su vez al territorio?

Con la apertura del mercado de capitales interno a la inversión extranjera los empresarios nacionales, con interés en realizar un emprendimiento inmobiliario de magnitud en el territorio de la RMBA, pudieron disponer de montos importantes de crédito para financiar sus operaciones<sup>10</sup>. Esto implicaba tasas altas de retorno del dinero. En palabras de un desarrollador argentino «se disponen de nuevas fuentes de financiación en el mercado: fondos de pensión, compañías de seguros, etc. La financiación se realiza a través del mercado financiero, a través de títulos, acciones, fondos de inversión de los propios bancos» (PATTO, 1998)

En síntesis, a partir de fines de los 1970 y principalmente desde 1991 comenzaron a modificarse:

<sup>9</sup> Como por ejemplo puede señalarse el beneficio empresario en inversiones realizadas en tierras en el eje norte de expansión urbana. El precio del suelo promedio para el empresario con los costos de urbanización y subdivisión incluidos oscilaba entre 20 y 25 us\$ / m<sup>2</sup>. El precio de venta en cambio variaba entre 40 y 200 us\$ / m<sup>2</sup> (DIARIO LA NACIÓN, 2001) Vale decir esto implica un beneficio bruto por el suelo de entre 100 % y 900 %, si se toma como base 20 us\$ / m<sup>2</sup>, sobre el capital invertido, a lo cual habría que descontar el interés del dinero prestado al empresario para realizar el emprendimiento, que resultaba de una importancia muy considerable.

<sup>10</sup> Esta apertura comienza en 1976 y se acentúa principalmente a partir de 1991 por la sanción de una importante normativa que ofrecía buenas posibilidades de inversión y seguridad a los capitales externos.

- los montos de financiación a que los empresarios actuantes en el área de la construcción (nos referimos a desarrolladores y empresarios constructores)<sup>11</sup> podían acceder para financiar sus emprendimientos,
- el tipo de financiación y
- los plazos de retorno de esta financiación<sup>12</sup>.

A las posibilidades que se ofrecen para realizar emprendimientos alrededor de los ejes conformados por las autopistas, hay que sumar las inversiones directas en equipamiento, realizadas también a lo largo de esos ejes por el capital privado (fundamentalmente shoppings, hipermercados y hotelería), así como las realizadas igualmente en equipamientos terciarios por capital de origen nacional. En total el monto de esta inversiones ascendió entre 1990 y 1998 a us\$ 4.650 millones (CICCOLELLA, 1999)

Si bien las inversiones realizadas y sus resultados fueron de gran magnitud, también los beneficios empresarios sobre esas inversiones fueron muy altos. Al beneficio empresario, obtenido sobre el suelo urbanizado en los nuevos emprendimientos y señalado más arriba, hay que agregarle las rentas secundarias (JARAMILLO, 1989) que surgen de la construcción sobre ese suelo (urbanizado y ubicado en un área zonificada).

Actualmente el costo empresario de construcción de una vivienda media oscila alrededor de US\$ 450 / m<sup>2</sup>. Comparativamente el precio de venta en el mercado de una vivienda en el eje expansión norte de la aglomeración (Pilar) asciende a US\$ 984 / m<sup>2</sup> (DIARIO LA NACIÓN, 2001) Por tanto, hay un beneficio empresario bruto de 218 % al que habría que descontarle la tasa de interés de retorno del dinero prestado por el capital financiero para la construcción.

A las transformaciones señaladas, que en distintas dimensiones (normativa, financiera, laboral, etc.) se fueron produciendo en la RMBA, hay que sumar las acontecidas en la organización de las empresas actuantes en el área tierra, suelo y espacio urbano (empresas inmobiliarias, financieras, etc.) como parte del proceso de reproducción del mercado en el territorio que venimos tratando. Esto implica transformaciones no sólo en la organización empresarial (gestión), sino también en el equipamiento tecnológico, los tiempos, ritmos del trabajo a desarrollar y en el empleo del sector<sup>13</sup>.

Estas transformaciones alcanzan también a las empresas de construcción, que participan en este mercado a que nos estamos refiriendo y, comprenden los métodos utilizados en el proceso de trabajo,

<sup>11</sup> El capital financiero actúa principal y diferenciadamente sobre los distintos actores que participan en la construcción de la ciudad: la industria de la construcción (fabricación de cemento, acero, materiales de construcción, etc), el empresario constructor (de edificios o infraestructura), las empresas privatizadas de servicios públicos, el desarrollador (empresarios, consultores, arquitectos, etc.) el propietario de la tierra, los comercializadores de bienes inmuebles y el consumidor (comprador de suelo o vivienda).

<sup>12</sup> «Desde la convertibilidad el país es refundado en términos inmobiliarios. Antes se pensaba en emprendimientos a corto plazo. La cuestión era ver como en el menor tiempo posible el activo (casa, edificio) pasaba de la mano del desarrollador al consumidor y el primero recuperaba el dinero. Ahora hay que planificar, hay estabilidad, las inversiones son a 10, 15 ó 20 años. En este nuevo esquema los bancos cumplen funciones distintas a las de los últimos 50 años. Los corredores inmobiliarios tienen ahora que hacer planes comerciales cuando antes se limitaban sólo a poner en contacto al comprador con el vendedor. En las empresas constructoras sucede lo mismo, ahora tienen que planificar el desarrollo de la construcción porque hay plazos estrictos para las inversiones. Ahora se construye sin capital propio, con dinero de terceros, con valores en la forma que se llama securitización (usando valores, títulos)» (PATTO, M, 1998). Por otra parte podemos observar que, a partir de los '80 comienza a variar el monto de las inversiones en los emprendimientos inmobiliarios que se llevan a cabo. El costo del m<sup>2</sup> construido en 1989, período de crisis en la industria de la construcción, oscilaba entre us\$ 800 y us\$ 1000. El tipo de

edificio predominante que se construía en la Capital Federal era el edificios en altura, en propiedad horizontal. Por tanto un edificio levantado en un terreno de 30 m. x 50 m. con una superficie por piso de 100 m<sup>2</sup> y una altura de 10 pisos (edificio corriente en esos años), tenía un valor aproximado de us\$ 1.000.000. Los edificios en torre podrían alcanzar hasta us\$ 3.000.000 (GARAY 1998).

Los montos invertidos en los emprendimientos actuales varían considerablemente de estos: En el «Marinas Golf» (Municipio de Tigre) se invertirán en total aproximadamente us\$ 200.000.000, en «Nordelta» (Municipio de Tigre) la inversión total será de us\$ 250.000.000, mientras que en «Pilar del Este» se realizará una inversión total de us\$ 450.000.000 (DIARIO CLARÍN, 2000).

<sup>13</sup> Un complejo de factores como: el tipo de financiación, sus montos, los plazos de devolución y los costos del dinero adeudado para la realización de los emprendimientos, produjeron transformaciones, no sólo en la organización de las empresas que llevaban adelante emprendimientos inmobiliarios a partir de los '80, sino también en sus formas de operar para lograr los plazos establecidos para las distintas etapas de obra. Así fue necesaria una planificación estricta de los emprendimientos, de su plan financiero y de inversiones, de sus plazos de ejecución, de los planes comerciales e inmobiliarios, de los plazos de devolución del dinero solicitado para la realización del emprendimiento, etc. Esta organización y planificación alcanza a todas las ramas y etapas que hacen a la realización de los emprendimientos inmobiliarios actuales: la compañía financiera, los corredores inmobiliarios, las empresas constructoras, etc. (PATTO 1998).

el equipamiento tecnológico y la cantidad y calidad de la mano de obra empleada<sup>14</sup>.

«Las empresas que coordinan los emprendimientos como desarrolladoras actualmente son en general compañías financieras que actúan con gran profesionalidad y trabajan en el área de los emprendimientos urbanos» (IRSA, 1998)

En este contexto se va conformando un nuevo e importante actor social: el desarrollador. Este actor es un personaje central en esta nueva etapa que venimos señalando y es quien coordina, organiza y pone en contacto a los distintos componentes e integrantes de esta red ó circuito que lleva adelante un emprendimiento en plazos estrictísimos y que tiene por fin cumplir con la realización de la obra y obtener el beneficio previsto en el plan (IRSA, 1998).

En la reproducción del mercado que señalamos la normativa juega un rol de importancia. Lo señalado por ASPIAZU (2000) respecto a las privatizaciones en Argentina es perfectamente aplicable al mercado que estamos considerando: «las políticas públicas generan mecanismos de transferencia de recursos, de protección, de consolidación de áreas beneficiadas con rentas extraordinarias o de privilegio [...] De allí que deban entenderse como la generación de un nuevo mercado para el sector privado, privilegiado respecto a las restantes áreas de la economía».

Una de las principales medidas regulatorias respecto al suelo urbano es la Ley 8912 / 77. Esta Ley rige el ordenamiento del territorio de la Provincia de Buenos Aires y regula el uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo.

La presión generada actualmente sobre la administración por la falta de recursos en los municipios, el régimen de competencia —introducido por las nuevas condiciones y transformaciones impuestas en el país que implica la atracción de capitales privados

hacia el municipio— y la presión de los propios inversores sobre este ultimo, estableció, no sólo un marco a la negociación entre el municipio y el capital privado con fines múltiples, sino que generó transformaciones en la legislación.

Así:

1) la tensión generada por la construcción de los nuevos emprendimientos, expresada como tensión entre sus promotores y el municipio, ha producido modificaciones en la Ley 8912. En este sentido la Provincia de Buenos Aires sanciona en 1998 el Decreto 27 / 98 que reglamenta los barrios cerrados en el ámbito de su jurisdicción. A partir de ese momento los barrios cerrados deberán gestionarse a través de la ley nacional 13.512 sin vulnerar los indicadores contenidos en el artículo 52 del decreto ley 8912 / 77 u optar en lo pertinente por el régimen jurídico establecido por el decreto 9404 / 80.

La sanción de esta normativa del suelo (Ley 8912/77) terminó con los llamados «loteos populares» (que implicaban la venta de tierras en la RMBA sin la existencia de infraestructura, servicios y equipamientos) que habían generado un mecanismo mediante el cual, la RMBA se extendió a lo largo de las vías del Ferrocarril, principalmente desde el período de sustitución de importaciones. Estos loteos se vieron complementados a su vez por una financiación muy accesible a los sectores populares para la amortización del precio de venta. Sobre esta base se va conformando la ciudad auto construida (GARAY, 1996)

El pretendido control del mercado del suelo que se suponía implicaría la normativa a que nos referimos, no dio los resultados esperados<sup>15</sup>.

2) Desde el punto de vista impositivo y para las deficitarias finanzas locales, el marco de negociación citado permite a los municipios: desarrollar el territorio, sumar contribuyentes, resuelve privadamente la provisión de infraestructura urbana (agua,

<sup>14</sup> Se utilizan sistemas constructivos industrializados y equipo pesado (grúas, plumas, montacargas, elevadores de materiales y obreros) que permiten alcanzar el final de obra en forma más acelerada y ocupando menor cantidad de mano de obra por menos tiempo. En este nuevo escenario, son decisivos para generar ahorro en la utilización de mano de obra, los nuevos métodos de construcción (por ejemplo: tabiquería armada en fábrica y yesería). La preelaboración de estos elementos reducen el tiempo efectivo de trabajo en obra, «condicionando la función de competitividad empresarial a la reducción de sus nóminas de

trabajadores» (FIDEL, 1998). Vale decir se priorizó el reemplazo de mano de obra por capital y el vuelco hacia técnicas intensivas en capital. La inversión bruta en la industria de la construcción creció en 1997 un 23,7 % (FIDEL 1998).

<sup>15</sup> «La provincia de Buenos Aires, en un sentido amplio, carece de una política clara de planeamiento y gestión del territorio, sin la cual la normativa termina siendo un puro instrumento formal, incapaz de incidir sobre la ciudad que realmente se quiere» (COLEGIO DE ARQUITECTOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, 2001).



gas, desagües, pavimento, etc.) además de cooperar atrayendo servicios y equipamientos (hipermercados, supermercados, colegios privados, etc.), pero implica áreas de su territorio — precisamente las cualificadas por esos servicios y equipamientos — encerradas por barreras y no accesibles a toda la población del municipio.

Este modo de gestionar la ciudad, que culmina con la construcción de esos emprendimientos en el municipio en cuestión, significa pragmáticamente, votos para los intendentes, pues hay un cierto desarrollo de la ciudad abierta, como: nuevos equipamientos, calles de acceso hacia ellos que son utilizadas también por otros habitantes del partido, extensión de las líneas de transporte colectivo, mejoras en la zona comercial de la ciudad abierta, inducidas por la afluencia de mayor público, fuentes de trabajo (servicio doméstico), etc.

Esto implica también, para quiénes realizan inversiones en estos emprendimientos privados — dirigidos sólo a aquellos sectores sociales que tienen la capacidad de pago requerida — la obtención de importantes beneficios. Ya que esa inversión se realiza en un suelo adquirido a bajo costo, que se provee con infraestructura, se equipa y se organiza de tal modo que: la distribución de las parcelas y los atributos espaciales — dentro de un espacio cercado — se hace de acuerdo a la conformación del precio requerida por el emprendedor y dentro de un plan muy preciso y acotado en el tiempo.

En el contexto que venimos señalando cabe mencionar que en los cinco municipios tomados como referencia en este estudio, entre 1986 y el 2000, fueron aprobadas 41 modificaciones a la división del suelo establecida (entre cambios de zonificación y modificaciones al código que las regula). Esas superficies se destinaron en su gran mayoría a emprendimientos cerrados, a conjuntos habitacionales en torre y a zona comercial (LOMBARDO, 2000a).

Dentro de las transformaciones que se están señalando, el Estado aparece con un nuevo rol. Durante la década de los 1990 disminuye notablemente sus acciones directas sobre el territorio, dejando su rol como planificador y realizador, para pasar a actuar ahora como promotor de las inversiones privadas. Tarea que se ve facilitada por los cambios realizados en los

marcos institucionales y de regulación.

A su vez y si bien la normativa otorga a los municipios en sus distritos la responsabilidad en la división de la tierra, estos, que disponen de presupuestos deficitarios ó muy limitados, se ven obligados, a atraer capital privado, para que realice allí inversiones, como uno de los medios para desarrollar su territorio. Esta vía es facilitada por los cambios efectuados en la normativa (como ejemplo puede citarse el decreto 27 / 98 y las modificaciones que los municipios realizan — cambios de usos — a la división del suelo establecida, con el fin de optimizar allí la inversión del capital privado).

La llegada de este capital implica la transformación de sectores del municipio (que dispondrán de infraestructura, equipamiento y servicios) y la generación de nuevos contribuyentes, pero implica también áreas cerradas que participan sólo esporádicamente del medio en que se encuentran y que proponen, en esos espacios urbanos cerrados, otro tipo de socialización. La que contrasta con la de los habitantes del lugar y es distinta a la consensuada por la sociedad hasta el momento.

«El neoliberalismo pone a cada municipio a competir para atraer al capital global, porque con inversiones habrá modernidad, desarrollo, recaudación de impuestos, etc.» (SEMINARIO LA UNIVERSIDAD COMO AGENTE DEL DESARROLLO LOCAL, 2001)

A su vez el Estado sostiene la acción del capital y del mercado sobre el territorio. Ante la desocupación masiva, propone y ejecuta políticas sociales asistencialistas, compensatorias, que actúan como contención de las situaciones de desigualdad social que se producen.

Ahora bien ¿cuál es la demanda que se está configurando para este mercado?

La posibilidad de acceder al mercado del suelo y del espacio urbano es a través de la financiación para la compra de esta mercancía. En esto hay dos grandes variables a considerar: la oferta de financiación pública y privada y las condiciones que puede cumplir la demanda (véase un desarrollo más detallado de esos puntos en los anexos 1 y 2)

Respecto a la financiación pública: esto implica una oferta amplia que principalmente se ofrece para la construcción

de viviendas (entrega de un producto terminado), mejoramiento de barrios (provisión de infraestructura) y regularización del dominio. El núcleo de población a que en general se dirige esta oferta es población NBI (con necesidades básicas insatisfechas) y aquella que tiene ingresos de hasta US\$ 450.

Pero no se ofrece por medio de estos programas, excepto a través del Banco Hipotecario Nacional, un préstamo que permita acceder a la compra de un lote de terreno cuyo precio alcanza hasta 200 US\$/m<sup>2</sup>, o de una casa que oscila alrededor de 900 US\$/m<sup>2</sup>, que son las ofertas comunes en el mercado que estamos considerando.

Más bien y en conjunto este grupo de programas se dirigen a contener la creciente masa de desocupados y refuerzan la tarea de apoyo y promoción del Estado a las inversiones del capital privado.

La oferta de financiación privada hipotecaria, ofrecida por la banca internacional (Banco Río, Banco City, Banco Galicia, etc.) es una oferta para empleados o autónomos que financia entre 75 y 100 % de la compra. Los plazos de devolución oscilan entre 10 y 20 años, con una tasa de interés

anual de entre 11 y 13 %. El piso mínimo del ingreso mensual que se debe alcanzar va de us\$ 1000 a us\$ 1800 y el monto de la cuota oscila entre el 35 y 40 % del ingreso mensual. Se debe demostrar además estabilidad en el empleo, certificar los ingresos y el estado de la situación impositiva para los autónomos.

Bien ¿cuáles son las condiciones de la población y sus posibilidades de acceder a la financiación indicada?

La población de la Región presentaba a mayo del 2001 una tasa total de desocupación muy elevada, del 18,7 % y en la zona GBA4, el área más desfavorecida, esta alcanzaba al 22,9 %.

El ingreso promedio mensual de los ocupados variaba, por otra parte entre us\$ 479 en la zona más desfavorecida, donde se concentra la mayor cantidad de hogares de la Región, a US\$ 1008 en la zona GBA1.

Ahora bien, la brecha existente entre la oferta y los ingresos del sector de la demanda parece ser muy amplia, sobre todo entre aquellos sectores en los que se concentran las necesidades y la oferta. Necesidades que el capital financiero e inmobiliario deja en manos del estado para su contención.

**FIG. 2. Población económicamente activa, empleo y desempleo en el Gran Buenos Aires (GBA)<sup>16</sup> 2001 (En porcentaje)**

| Mayo 2001             |                            |      |      |      |      |       |
|-----------------------|----------------------------|------|------|------|------|-------|
|                       |                            | GBA1 | GBA2 | GBA3 | GBA4 | Total |
| TA de 14 y más        |                            | 59,4 | 58,4 | 55,9 | 60,2 | 58,4  |
| Tasa de empleo        |                            | 50,1 | 48,5 | 47,2 | 47,7 | 47,9  |
| Tasa de desocupación  |                            | 15,7 | 17   | 15,6 | 20,7 | 17,9  |
| Categoría ocupacional | Asalariados                | 69,7 | 71,9 | 74,2 | 75,7 | 73,8  |
|                       | No asalariados             | 30,3 | 28,1 | 25,8 | 24,3 | 26,2  |
|                       | Asalariados sin jubilación | 31,2 | 37,9 | 41,5 | 43,7 | 40,6  |

Fuente: EPH – INDEC.

<sup>16</sup> El Conurbano Bonaerense (GBA) es el conjunto de los 24 municipios —o partidos— que constituyen la conurbación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Este agregado de partidos presenta a su vez características muy heterogéneas desde un punto de vista sociodemográfico, socio económico y socio-sanitario. Con una población total proyectada al año 2000 de 9.046.000 habitantes, en el periodo 1980/1991 ha presentado una tasa de crecimiento medio anual del 14,5%. Un 18,9% de su población tenía en 1991 necesidades básicas insatisfechas.

Los datos de la Encuesta Permanente de Hogares, elaborados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos para agregados menores a la conurbación de Buenos Aires Bonaerense, se presentan agregados en cuatro zonas homogéneas: GBA1, 2, 3, y 4 que comprenden varios municipios cuya población comparte características socio-económicas similares. Los municipios considerados en este análisis pertenecen a la zona homogénea denominada GBA4 que comprende los partidos Tigre, Moreno, Malvinas Argentinas, José C. Paz, San Fernando, San Miguel, Merlo, La Matanza 2, Ezeiza, Esteban Echeverría y Florencio Varela.

**FIG. 3. Promedio del ingreso mensual de los ocupados del Gran Buenos Aires (GBA) y sus espacios. 2000. (En US\$)**

| GBA y sus espacios | Mayo 2000  | Mayo 2000. Porcentaje de hogares que habitan en cada GBA sobre total de hogares del GBA |
|--------------------|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|
| GBA1               | 1008       | 7,9                                                                                     |
| GBA2               | 617        | 27,8                                                                                    |
| GBA3               | 531        | 28,7                                                                                    |
| GBA4               | 479        | 35,6                                                                                    |
| <b>TOTAL</b>       | <b>571</b> | <b>100</b>                                                                              |

Fuente: EPH – INDEC.

Lo que parece conformarse entonces, es una oferta que se dirige a una demanda muy concentrada y que se ubica en barrios cerrados, countries, clubes de campo, ciudades pueblo, torres countries, etc. vale decir en aquello que en este trabajo llamamos nuevos emprendimientos.

Este hecho se complementa con las palabras de un consultor bancario: «el 60 % de la oferta se localiza en el sector de ingresos que está entre los US\$ 1500 y 1200 - 1000 mensuales. En la franja de ingresos que va de US\$ 1000 - 900 hacia abajo los bancos no dan financiación y las empresas constructoras tienen dificultades para hacerlo» (PATTO 1998).

Dentro del marco configurado por la acción de las medidas neoliberales instrumentadas en Argentina, concretamente a través de la normativa sancionada, las acciones, las prácticas de los actores sociales, van generando las transformaciones que venimos señalando, que se van espacializando, convirtiendo en los circuitos espacio temporales en los que nos movemos diariamente.

Estas transformaciones, ocurridas en distintos niveles y dimensiones y sus múltiples y variadas articulaciones, actúan también operativamente en la reorganización y reacomodamiento de los actores sociales en el proceso de reproducción de la sociedad, de acuerdo a la lógica que predomina en el conjunto. Pragmáticamente esto significa, los distintos lugares que cada actor y sector social, que se encuentra en este contexto, ocupa de acuerdo a su participación en el sistema que se establece. Implica a su vez el reacomodamiento, la reorganización y la distribución en el espacio de los distintos sectores sociales.

La lógica predominante en el conjunto es la impuesta por las reglas que establece en la sociedad argentina actualmente el accionar del capital privado para su reproducción, particularmente la del capital financiero e inmobiliario.

La situación, no casual, que venimos señalando en el mercado inmobiliario, ha propiciado una apropiación diferencial del espacio urbano por parte los distintos sectores sociales y ha generado situaciones heterogéneas y desiguales, en lo que se refiere a la calidad de vida de los habitantes en las distintas zonas.

Las transformaciones, las prácticas y acciones de los distintos actores sociales y las inversiones provenientes de distintos sectores y de distintos niveles del ámbito financiero (fondos disponibles para realizar emprendimientos o inversiones de los propios emprendedores en sus emprendimientos ó inversiones de ahorristas nacionales ó inversiones inducidas por acciones del Estado argentino, etc.), fueron construyendo un mercado, asentado sobre las prácticas de sus actores, cuyas inversiones sobre el territorio, articuladas con el nuevo tipo de gestión de la ciudad que se da, fueron reproduciendo un espacio organizado alrededor de la obtención del beneficio. La distribución de estas inversiones sobre el territorio indujeron la resignificación de este, de las áreas y de las actividades urbanas sobre las que se realizaron.

De este modo y lentamente el capital privado se fue convirtiendo en el principal organizador del proceso de reproducción social y de distribución del espacio. El estado aparece aquí como facilitador o promotor de este proceso.

A continuación y para dar una idea de la magnitud aproximada del mercado sobre el que estamos tratando y que se está reproduciendo en la RMBA, se ha calculado el beneficio empresario promedio sobre suelo urbano, considerando sólo los emprendimientos llamados «barrios cerrados» (countries, barrios cerrados, clubes de campo y los grandes emprendimientos) en 29 municipios de la RMBA.

Sobre una superficie de aproximadamente 19.000 Ha o 190.000.000 de m<sup>2</sup> de suelo urbano (A y DET, 2001, LA NACIÓN, 2001), considerando un costo empresario en suelo urbanizado de 25 US\$ / m<sup>2</sup> y un precio de venta promedio de 116 US\$ / m<sup>2</sup> (LA NACIÓN, 2001) para los partidos de la RMBA, se obtiene un beneficio empresario promedio de 91 US\$ / m<sup>2</sup> y un beneficio bruto total promedio de US\$ 17.300 millones para la RMBA. Cifra de la que habría que descontar el interés del dinero adelantado por el capital financiero y pagado por los emprendedores para llevar adelante estos emprendimientos.

Estas son las relaciones que sustenta el espacio y que reproducen los actores sociales a través de sus prácticas.

#### 4. LA CONFORMACIÓN DEL ESPACIO URBANO

Entonces ¿cuál es el espacio urbano que se conforma actualmente en el territorio por la acción de ese mercado?

Dentro del contexto generado por las transformaciones que se están produciendo a distinto nivel en la RMBA, se fue reproduciendo, en distintas dimensiones y niveles, el marco operativo para la obtención del beneficio del capital privado en el mercado de la tierra, el suelo y el espacio urbano en la RMBA sobre los nuevos ejes de expansión que constituyen las autopistas.

Este modo de acción del capital privado en el territorio no es nuevo, es una profundización del utilizado, por el capital inmobiliario, en otro período de expansión de la Región (período de Substitución de Importaciones) (LOMBARDO, 1999) La diferencia reside en la dirección y predominancia que impone al proceso de acumulación, del período en cuestión, la fracción predominante del capital. La que se

establece en todo el proceso de reproducción de la sociedad. En este sentido la incidencia e impronta en el territorio de las inversiones resulta distinta a la de períodos anteriores.

La lógica de la obtención del beneficio sobre la inversión, observada en el contexto que se señala y realizada en la mercancía tierra, suelo y espacio urbano, dentro del mercado conformado, es la lógica sobre la que se organiza el mapa espacial que el sector privado está configurando en el territorio. Lógica que decide sobre la inclusión, exclusión o el estado de expectativa para las distintas zonas o áreas de los distintos municipios de la RMBA en la que acciona el sector inmobiliario.

Las zonas que resultan excluidas o desvalorizadas son dejadas en manos del Estado por el capital privado, al no resultar su desarrollo «financiable» y «rentable». Vale decir el punto central aquí, en relación al suelo y al espacio urbano es, la puesta en valor ó en desvalorización ó en términos de expectativa, de distintas zonas urbanas para la obtención del beneficio.

Esto va organizando sobre el territorio un mapa urbano de características variables con precios de la tierra, el suelo y el espacio urbano. En este esquema las áreas valorizadas se distribuyen entre los sectores de altos ingresos que pueden acceder a los elevados precios de la mercancía urbana, las zonas de los sectores medios se muestran, en general, como áreas en expectativa de precio y las áreas ocupadas por los sectores de menores ingresos no son objeto de inversión y se deterioran cada vez más. Aunque en estas áreas aparecen espacios en expectativa de precio (en general por el bajo precio del suelo que permite realizar al emprendedor una compra «conveniente» y obtener muy buenos beneficios al cualificarla) (véanse FIGS. 4 y 5)

A su vez se especifican calidades urbanas con infraestructura y equipamientos de acuerdo al precio de las distintas zonas. La privatización de los servicios urbanos básicos (agua, desagües, electricidad, gas, etc.) realizada en la RMBA profundiza y acentúa este proceso poniendo aun más en manos del capital privado la calificación del espacio urbano. Operativamente los procesos de reproducción de los distintos sectores sociales se efectivizan en estas áreas subdivididas por el capital privado.



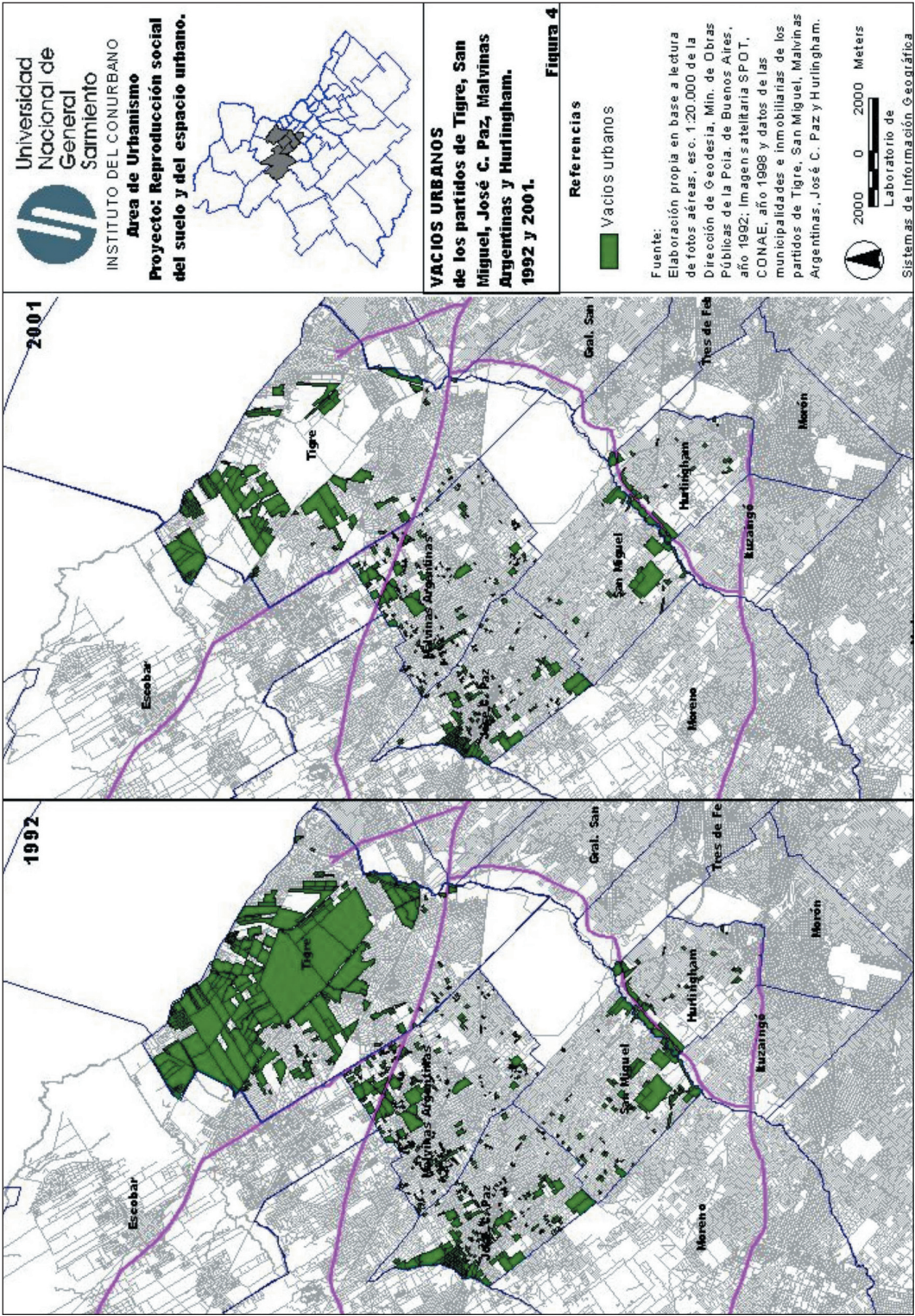


FIG. 4. Vacíos urbanos, 1992 y 2001



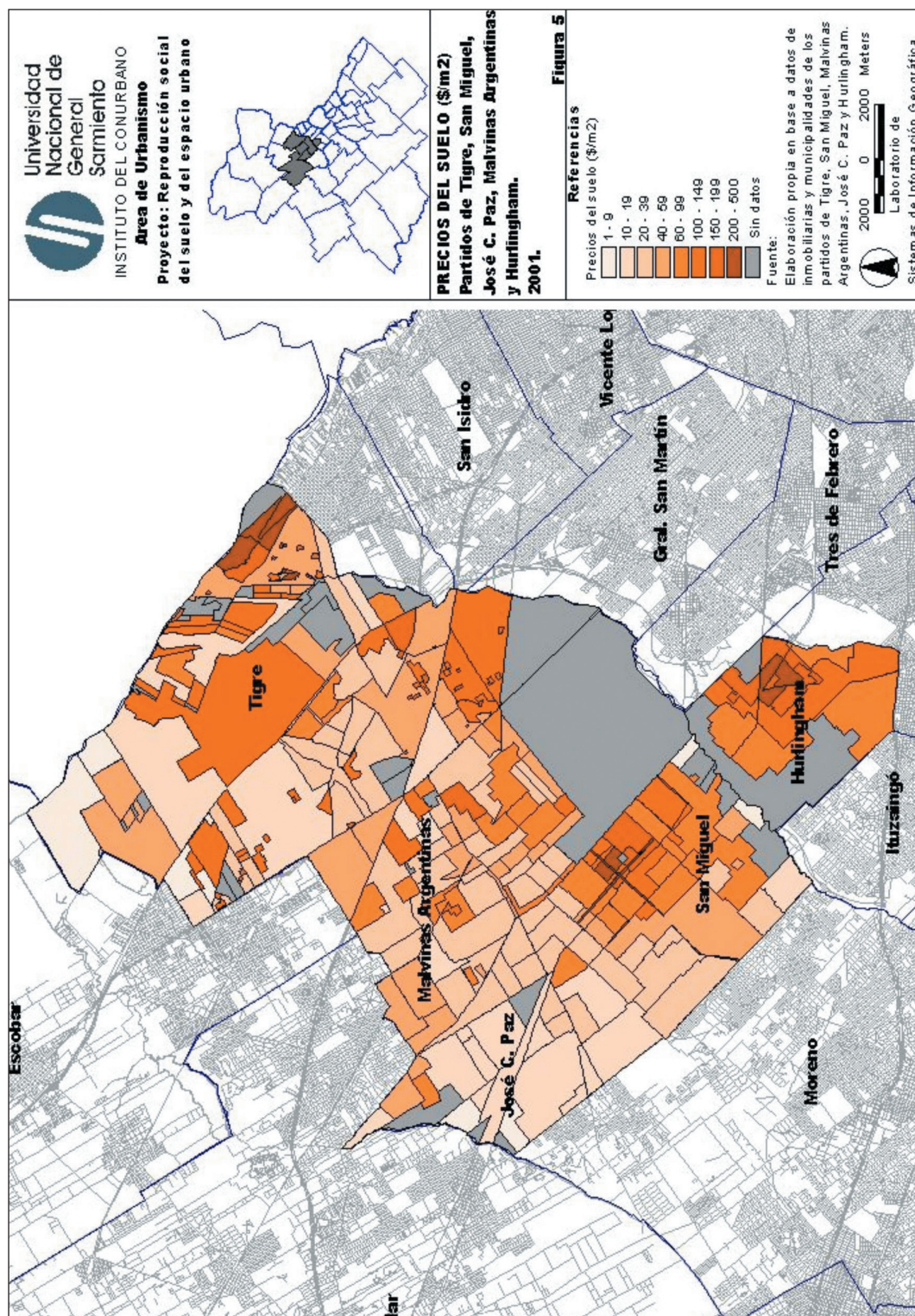


FIG. 5. Precios del suelo, 2001



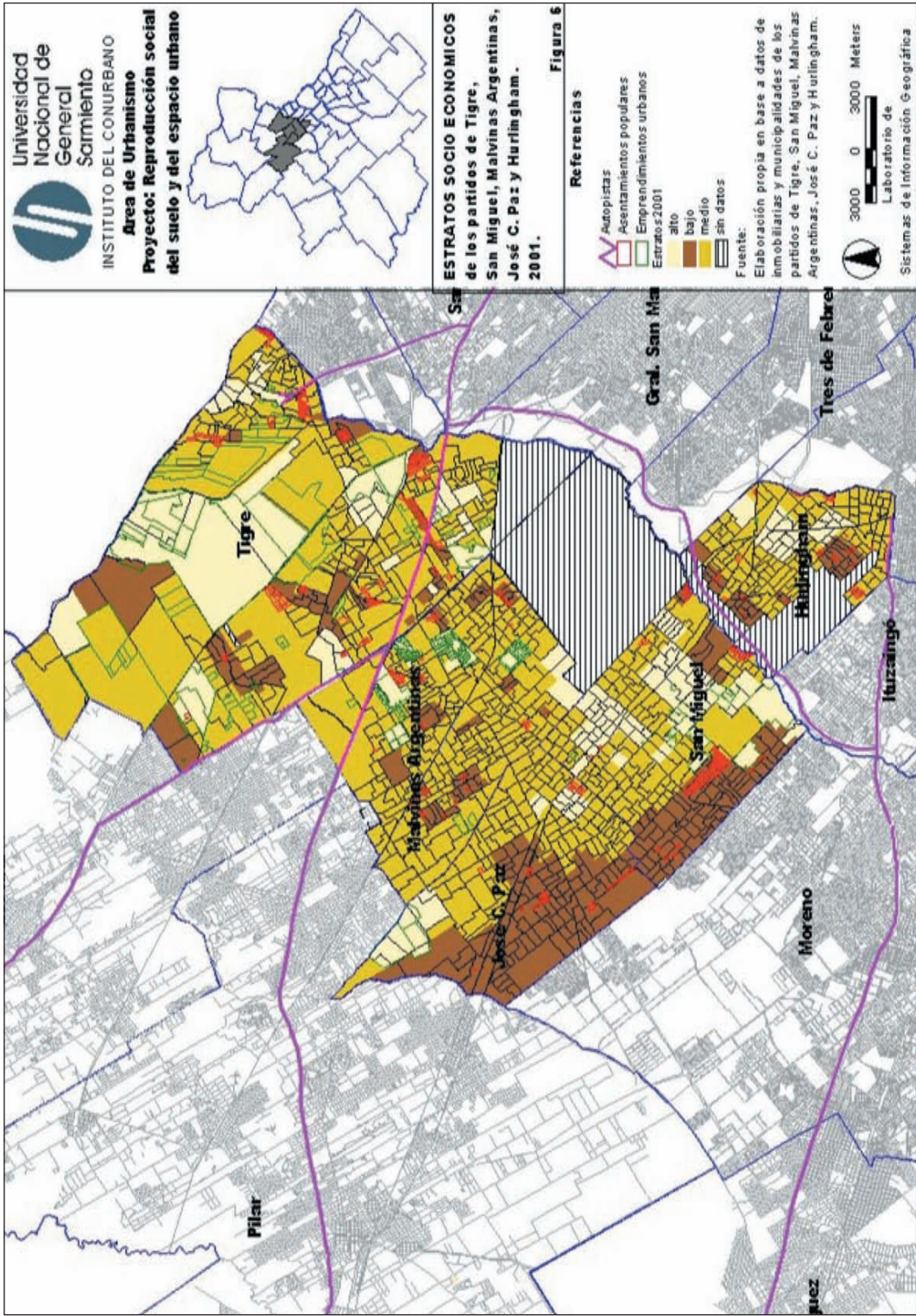


FIG. 6. Distribución de estratos socio-económicos, asentamientos populares y emprendimientos urbanos, 2001

Como consecuencia se produce en la ciudad una división muy marcada de la fragmentación socio espacial que opera de modo muy diverso en los distintos sectores sociales: conformando aislamiento en los bajos, expectativa en los medios y segregación elitista en los altos (CATENAZZI & *al* 2001). Vale decir, el capital privado a través de las prácticas y acciones de los sujetos sociales, se ha convertido en el principal organizador del proceso de reproducción social y de distribución del espacio urbano. El mecanismo de integración entre proceso de reproducción y distribución del espacio se realiza a través del mercado. El estado aparece aquí como facilitador o promotor de este proceso.

El fenómeno que señalamos se ejemplifica para los cinco municipios de referencia de este trabajo, en las figuras adjuntas (ver FIGS 1, 4, 5 y 6)<sup>17</sup> En estas figuras podemos observar un territorio en transformación. Un núcleo relativamente consolidado y dos bordes en los que los extremos de la pirámide social parecen ir concentrándose. Tanto en el núcleo consolidado como en los bordes hay áreas en expectativa de precio. Las áreas más consolidadas se encuentran en San Miguel y Hurlingham con núcleos de precios altos. Los sectores medios ocupan el centro del territorio analizado. Tanto los nuevos emprendimientos como los asentamientos populares se encuentran dispersos en todo el territorio y en muchos casos colindan. Los llamados nuevos emprendimientos no aparecen en el Partido de Tigre ya como islas, sino como un conjunto más consolidado, principalmente por la relación que se establece allí entre el capital y el estado municipal y que implica un modo de gestionar la ciudad.

Los precios del suelo sirven de base a toda la organización socio-territorial.

Es dable señalar finalmente, la contradicción central que con respecto a la conformación del espacio urbano presenta el sistema de reproducción social que observamos, en que la lógica, el poder y el impulso de la reproducción del capital

financiero e inmobiliario predomina por sobre la organización, articulación cualificación y distribución de un espacio que debiese privilegiar el desarrollo de la vida equitativa e igualitariamente.

## 5. CONCLUSIÓN

En el presente análisis del proceso de conformación del espacio urbano en la RMBA durante el período 1991 - 2001, el espacio es observado como una de las dimensiones del proceso de reproducción social y, su estructuración, como la espacialización de las relaciones sociales de ese sistema.

Desde esta perspectiva es dable, entonces, analizar la acción de los procesos generales neoliberales, no ya sobre una sociedad y ciudad inocuas situadas en algún lugar del mundo, sino, sobre un sistema de reproducción históricamente constituido, donde esos procesos generales comienzan a verse en acción a través de las estrategias de actores sociales concretos, y de la espacialización de sus procesos de reproducción.

En otros términos ¿qué sucede cuando estas redes financieras, comerciales, políticas y económicas internacionales se asientan sobre el sistema de reproducción social conformado históricamente en la ciudad en análisis?. En ese contexto es, donde comienzan a darse las transformaciones y desde donde se ha intentado explicar la conformación del mercado, la acción del capital, el peso de los factores que actúan sobre la ciudad etc. Vale decir se resalta la acción de esos procesos sobre una estructura histórica precisa.

Desde este punto de vista, las principales observaciones que surgen, son:

1. El mecanismo principal de conformación del espacio urbano (los movimientos de valor en el territorio y la apropiación de sus beneficios por parte del capital involucrado en los procesos inmobiliarios) se profundiza e inserta en otro contexto, con lo que adquiere otra dimensión.

<sup>17</sup> En la Fig. 1 podemos observar, como situación de partida, la distribución de los distintos estratos socio - económicos en el área de estudio en 1991.

Para dar una idea gráfica de las transformaciones en el territorio se ha confeccionado una figura (FIG. 4) con los vacíos urbanos (espacios no ocupados en el territorio por usos específicos, por ejemplo INTA, Campo de Mayo, etc.) existentes

en el territorio en 1992 y en el 2001. El espacio ocupado entre uno y otro período asciende a 5690 ha.

En las FIG. 5 y 6 puede observarse el nuevo mapa espacial del área por la acción del mercado que venimos describiendo. En la última de estas figuras se han querido señalar, para marcar con claridad la situación que estamos describiendo, los emprendimientos urbanos y los asentamientos populares.



A su vez, en ese nuevo contexto y como parte del mecanismo indicado, adquieren importancia dos fenómenos asociados: la calificación del espacio urbano, realizada ahora por la actividad privada y, la segregación espacial que presenta dimensiones inéditas. Es decir, la acción de los procesos socio económicos generales sobre la sociedad ha producido transformaciones en las variables que median o regulan la articulación entre espacio y sociedad (la normativa, las prácticas de los actores sociales, etc.) y en las relaciones sociales que los actores van conformando en su proceso de reproducción y que sustentan esa articulación. Es allí donde el mecanismo citado se ubica y adquiere una nueva dimensión.

Los movimientos de valor señalados tienen que ver principalmente con la calificación de una mercancía, el territorio (dotación de infraestructuras, equipamientos y servicios), con el mantenimiento del espacio urbano existente y, con las transformaciones urbanas que ocasionan cambios de atributos.

2. Los mecanismos utilizados actualmente para tal fin, difieren de los utilizados hasta la década de los 1980 en la RMBA.

La extensión urbana se asentaba en ese período, alrededor de tres etapas principales, la extensión, la consolidación y la densificación urbana. Su resultado era la llamada «ciudad auto construida» (GARAY, 1995).

La extensión se basaba principalmente en los loteos populares a lo largo de los ejes principales de expansión de la metrópolis, la vías del ferrocarril. Esos loteos, significaban la subdivisión de suelo periférico y su venta en largas y accesibles cuotas principalmente a sectores populares, por los propietarios del suelo y empresas inmobiliarias de importancia. Este suelo subdividido carecía en términos generales de la infraestructura y del equipamiento básico y se localizaba en el territorio de acuerdo a las relaciones de mercado, al carecerse de una normativa de suelo y zonificación precisa.

La infraestructura y el equipamiento se concretaban a lo largo del tiempo por la presión de los habitantes y la acción del Estado (construcción de calles, extensión de redes, construcción de escuelas, circulación de medios de transporte, etc.). Esta etapa es conocida como de consolidación urbana.

Con la infraestructura (aunque esta no llegó a concretarse totalmente en muchos municipios, como es el caso de las redes de desagües cloacales) y el transporte la zona se densificaba lentamente.

El mecanismo de valorización se realizaba principalmente por la provisión de infraestructura y equipamientos de todo nivel (como rutas nacionales y calles a un barrio por ejemplo), que quedaba en su totalidad a cargo del Estado. La valorización de una fracción de terreno o un lote se realizaba principalmente por la proximidad, la existencia o llegada de infraestructura que el Estado construía.

3. Estos mecanismos se reorganizan ahora, en el contexto de los procesos socio económicos neoliberales, principalmente a partir de:
  - La sanción de la Ley de ordenamiento territorial en la Provincia de Buenos Aires (Ley 8912/77) y que impide la venta de suelo (loteos) sin la existencia de infraestructura,
  - La decisión de privatizar la operación, el mantenimiento de las redes de infraestructura y la distribución del servicio. En otros términos la calificación del territorio se privatiza, poniendo en relación esa calificación con la acción del mercado. Acción que en períodos anteriores estaba a cargo del Estado y que ahora, depende, por medio de los contratos de privatización establecidos, de actores con un importante poder de decisión en la gestión del servicio y cuyas decisiones dependen de los beneficios a obtener. Esto a pesar que el Estado debe regular y controlar estos servicios.
  - La nueva relación que se establece entre municipio e inversores privados para desarrollar partes del territorio municipal (subdivisión, provisión de infraestructura). Lo cual significa concretamente la localización de emprendimientos inmobiliarios en lugares elegidos por el capital y, que implican, en general, una modificación de la zonificación establecida en la Ley señalada más arriba. Es decir el Estado municipal delega en su territorio funciones de ordenamiento al capital privado, concretándose esto según los

vaivenes del mercado. Estos desarrollos, se realizan en zonas cercadas, controladas por el capital privado, donde se impone una división funcional del espacio acorde a la obtención del mayor beneficio y, donde los propietarios del suelo e inversores, no deben esperar la decisión del estado de extender las redes de infraestructura para la valorización de su propiedad.

- La decisión del Estado de configurar un marco para las operaciones de mercado y la acción del capital privado en el territorio. Que implican la creación de «áreas de oportunidad» para realizar negocios, en las que el Estado realiza las inversiones de importancia (las infraestructuras de importancia) en la valorización del territorio.
- La disposición en el mercado de capitales —por la apertura de la economía— de fondos de importancia e inexistentes en períodos anteriores, para realizar inversiones en emprendimientos inmobiliarios.
- La transformación de las empresas, que coordinan esos emprendimientos inmobiliarios, para la obtención del mayor beneficio dentro de la nueva situación.

El proceso de valorización no se realiza en forma homogénea en el territorio y conforma un espacio con distintas escalas de precios acorde a su calificación. El mapa urbano que se organiza depende principalmente de la acción del capital en el mercado y de la relación entre capital y estado municipal. Las zonas de menor valor relativo, donde habitan los sectores de menores recursos, quedan a cargo del Estado.

Esto coincide con las transformaciones que experimenta la población en la dimensión

socio económica (recategorización social) de acuerdo a su participación en el sistema de reproducción.

La acción al mismo tiempo de estos dos fenómenos provoca una redistribución del territorio entre los distintos sectores sociales.

Las operaciones inmobiliarias se concretan dentro del mercado y, de acuerdo a la lógica de la obtención del mayor beneficio y, dentro del marco que ahora imponen los procesos socio económicos neoliberales. Se configura de este modo un espacio urbano cuya lógica de constitución difiere de la seguida en períodos anteriores.

La crisis político-institucional y económica que se desata a fines de 2001 impacta en todas las dimensiones (económica, financiera, política, social, cultural, etc.) de este sistema de reproducción social que hemos señalado. Se rompen los vínculos internos socio económicos que sustentaban los procesos de inversión externos en la economía nacional. El Estado Argentino no puede sostener la tasa de ganancia exigida por el capital internacional. La gran desocupación, la recomposición de la estructura social y la falta de inversión productiva, coinciden con la crisis de las instituciones políticas y la retirada de las instituciones financieras. Se interrumpe entonces, en corto tiempo, el círculo de reproducción organizado alrededor del beneficio del capital hasta ese momento. Operativamente, en el mercado interno la devaluación de la moneda Argentina juega un rol importante, sobre todo con relación a los préstamos otorgados. En el mercado inmobiliario esto afecta tanto a empresas y a receptores privados de préstamos. Las obras tanto de barrios como de infraestructura y equipamiento se interrumpen y el mercado deja textualmente de funcionar, no habiendo una recuperación considerable hasta la fecha.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARCURI, A. (1999): *El Conurbano Bonaerense, La Plata, Provincia de Buenos Aires*.
- ASPIAZU D. (2000): «Las privatizaciones en Argentina y la concentración del poder económico». Conferencia, Presentada en *Seminario Internacional Las Grandes Regiones Metropolitanas del Mercosur y México entre la competitividad y la complementariedad*, ICO, UNGS, Mimeo. Buenos Aires.

- AYDET (2001): *Localización y características de la residencia del alto y medio standard en 10 ciudades argentinas*, Mimeo Buenos Aires.
- BANCO GALICIA (2001): *Folleto con condiciones para solicitar financiación con garantía hipotecaria*. Buenos Aires.
- BANCO ITAÚ (2001): *Folleto con condiciones para solicitar financiación con garantía hipotecaria*. Buenos Aires.



- BORJA J. & M. CASTELLS (1997): *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Santillana, Taurus Madrid.
- BOURDIEU, P & J.C.PASSERON (1995): *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*, Laia México.
- CASTELLS M. (1989): *The informational city: Information technology, Economic restructuring and the urban – regional process*, Blackwell Oxford.
- CATENAZZI A. & M. DI VIRGILIO, M. (2001): *Ingreso ciudadano y condiciones urbanas*, Mimeo Buenos Aires.
- CATENAZZI A & J. LOMBARDO & F. WAGNER R (2001): *Notas sobre la nueva cuestión urbana*, Seminario megaciudades, Mimeo, Instituto del Conurbano, UNGS Buenos Aires.
- CICCOLELLA P. (1999): «Globalización y dualización en la RMBA. Grandes inversiones y reestructuración socio territorial en los años noventa», *Eure* n.º 76 Santiago de Chile.
- COLEGIO DE ARQUITECTOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (2001): *Decreto Ley 8912 / 77*, Mimeo. La Plata.
- CORAGGIO J.L. (1989): «Sobre la espacialidad social y el concepto de región», en: J.L. CORAGGIO, & A. FEDERICO SABATÉ & O. COLMAN, 1989: *La cuestión regional en A. Latina*, Ciudad: 45 y s Quito.
- (1999): *Política social y economía del trabajo*, UNGS y Miño & Dávila Buenos Aires, Madrid.
- (2001): *Seminario la Universidad como Agente del Desarrollo Local*, Mimeo, Buenos Aires.
- DIARIO CLARÍN (2000): *Countries*, Buenos Aires. Diario Clarín, Noviembre 2001: *Countries*, Buenos Aires.
- DIARIO LA NACIÓN, Marzo 2001. *Countries*, Buenos Aires.
- DIRECCIÓN PROVINCIAL DE ESTADÍSTICA, (1990 – 1998): *Estadísticas Bonaerenses*, La Plata.
- FEDERICO SABATÉ, A. (2000): Problemas vinculados al financiamiento de la vivienda UNGS, Mimeo Buenos Aires.
- (1999): *Los ejes centrales de las áreas temáticas para abordar la cuestión urbana en la RMBA. Resumiendo transformaciones desde la economía y algunas consecuencias ya conocidas*, UNGS. Mimeo Buenos Aires.
- (2001): *Economía y sociedad de la RMBA en el contexto de la reestructuración de los '90*, Mimeo, UNGS, Buenos Aires.
- FIDEL C. (1998): *La producción de ciudades con fronteras internas. El caso de la Argentina en los '90*, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- GARAY, A. (1998): *Conferencia, Seminario: Desarrollo urbano y mercado inmobiliario*, UNGS Buenos Aires.
- & alli, (1995): *El Conurbano Bonaerense*, Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires.
- GUTIÉRREZ A. (1999): *Transporte público y producción del espacio urbano: El caso de la RMBA*, Seminario el Milenio y lo urbano, CEUR, ICO, Instituto Gino Germani, Buenos Aires.
- HARVEY D. (1997): «Globalización y urbanización», Conferencia, en: *Graphikos Nero*, 8: 13-20, Buenos Aires.
- IRSA (1998): Conferencia, Seminario: *Desarrollo urbano y mercado inmobiliario*, UNGS, Buenos Aires.
- JARAMILLO S. (1989): *El precio del suelo y la naturaleza de sus componentes*, Sociedad Interamericana de Planificación México.
- LOMBARDO J. (1999): *Pensamiento urbanístico y desarrollo urbano en la RMBA*, Buenos Aires, UNGS.
- (2000a): La cuestión urbana en los '90, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.
- (2000b): *Transformaciones socio – económicas, procesos de globalización, ciudad y procesos de reproducción social en la Región Metropolitana de Buenos Aires*, Mimeo, UNGS, Buenos Aires.
- MARGULIS M. (1986): *Cultura y reproducción social en México*, El Colegio de México, México.
- MARX, C. (1994): *El capital*, Tomo I, Libro I: 476 –499, Tomo II, Libro II: 27 – 77 Fondo de Cultura Económica, México.
- MATTOS, C. DE, (1996a): «Reestructuración, globalización, nuevo poder económico y territorio en Chile en los '90», en, DE MATTOS & HIERNAX & BOTERO: *Globalización y territorio*, Fondo de cultura económica: 42 y s México.
- (1996b): «Avances de la globalización y nueva dinámica metropolitana» en: *EURE*, 65, Santiago de Chile.
- (2001): *Crecimiento metropolitano en América latina: ¿Los Ángeles como referente?*, Instituto de Estudios urbanos, Universidad Católica de Chile, Mimeo Santiago de Chile.
- PATTO, M. (1998): Conferencia, Seminario: *Desarrollo urbano y mercado inmobiliario*, UNGS, Buenos Aires.
- SASSEN, S. (1991): *The Global city*: Princeton U.P, New York, London, Tokio.
- SOJA, E. (1985): La espacialidad de la vida social, en Gregory D, Urry J., 1985: *Social relations and spatial structures*, Londres, Macmillan.
- TOPALOV, CH. (1979): *La urbanización capitalista*, México, Edicol.

ANEXO I

EL SISTEMA DE REPRODUCCIÓN SOCIAL

Abreviaturas:

Campo de Mayo: Guarnición Militar.

EPH: Encuesta Permanente de Hogares.

GBA: Gran Buenos Aires

ICO: Instituto del Conurbano.

INDEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria.

NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas.

RMBA: Región Metropolitana de Buenos Aires.

TA: Tasa de actividad

UNGS: Universidad Nacional de General Sarmiento.

I. LA POBLACIÓN

FIG. 7. Población económica activa, empleo y desempleo en el Gran Buenos Aires (en porcentajes). Años 1995-1996

|                              |                            | Mayo 1995 |      |      |      |       | Abril 1996 |      |      |      |       |
|------------------------------|----------------------------|-----------|------|------|------|-------|------------|------|------|------|-------|
|                              |                            | GBA I     | GBA2 | GBA3 | GBA4 | TOTAL | GBA I      | GBA2 | GBA3 | GBA4 | TOTAL |
| TA de 14 y más               |                            | 58,3      | 57,2 | 56,2 | 64,4 | 59,7  | 58,9       | 54,4 | 54,6 | 59,4 | 56,6  |
| Tasa de empleo               |                            | 49,1      | 44,6 | 43,2 | 48,8 | 46,2  | 48,9       | 44   | 43,6 | 45,9 | 45    |
| Tasa de desocupación         |                            | 15,8      | 22   | 23,1 | 24,3 | 22,7  | 17         | 19   | 20,1 | 22,7 | 20,5  |
| Tasa de subocupación horaria |                            |           |      |      |      |       |            |      |      |      |       |
| Categoría ocupacional        | Asalariados                | 65,5      | 70,9 | 76,9 | 72,5 | 72,6  | 72,4       | 71,7 | 72,3 | 73,4 | 72,6  |
|                              | No Asalariados             | 34,5      | 29,1 | 23,1 | 27,5 | 27,4  | 27,6       | 28,3 | 27,7 | 26,6 | 27,4  |
|                              | Asalariados sin jubilación | 29,8      | 31,8 | 32,5 | 40,6 | 35,3  | 22,8       | 33,2 | 35,4 | 43,2 | 36,8  |

Fuente: INDEC

FIG. 8. Población económica activa, empleo y desempleo en el Gran Buenos Aires (en porcentajes). Años 1996-1998

|                              |                            | Mayo 1997 |      |      |      |       | Abril 1999 |      |      |      |       |
|------------------------------|----------------------------|-----------|------|------|------|-------|------------|------|------|------|-------|
|                              |                            | GBA I     | GBA2 | GBA3 | GBA4 | TOTAL | GBA I      | GBA2 | GBA3 | GBA4 | TOTAL |
| TA de 14 y más               |                            | 62,2      | 56,6 | 57,1 | 60,4 | 58,6  | 62,1       | 59   | 54,6 | 60,8 | 58,7  |
| Tasa de empleo               |                            | 54,1      | 47,1 | 45,7 | 48,4 | 47,7  | 54,1       | 50,8 | 46,7 | 49,5 | 49,4  |
| Tasa de desocupación         |                            | 13        | 16,8 | 20   | 20,1 | 18,6  | 12,9       | 13,9 | 14,5 | 18,6 | 15,8  |
| Tasa de subocupación horaria |                            |           |      |      |      |       | 12,2       | 12,2 | 14,7 | 15,7 | 14,2  |
| Categoría ocupacional        | Asalariados                | 73,5      | 72,3 | 75,4 | 73,5 | 73,7  | 66,3       | 73,4 | 75   | 74,5 | 73,7  |
|                              | No Asalariados             | 26,5      | 27,7 | 24,6 | 26,5 | 26,3  | 33,7       | 26,6 | 25   | 25,5 | 26,3  |
|                              | Asalariados sin jubilación | 35,8      | 36,9 | 41,1 | 45   | 41    | 41,1       | 36,9 | 37,9 | 44,8 | 40,5  |

Fuente: INDEC

**FIG. 9. Población económica activa, empleo y desempleo en el Gran Buenos Aires (en porcentajes). Años 1999-2001**

|                              |                            | Mayo 1999 |       |       |       |       | Mayo 2000 |       |       |       |       | Mayo 2001 |       |       |       |       |
|------------------------------|----------------------------|-----------|-------|-------|-------|-------|-----------|-------|-------|-------|-------|-----------|-------|-------|-------|-------|
|                              |                            | GB A1     | GB A2 | GB A3 | GB A4 | TOTAL | GB A1     | GB A2 | GB A3 | GB A4 | TOTAL | GB A1     | GB A2 | GB A3 | GB A4 | TOTAL |
| TA de 14 y más               |                            | 59,6      | 60,9  | 57,4  | 61,1  | 59,9  | 59,4      | 58,4  | 55,9  | 60,2  | 58,4  | 58,9      | 58,6  | 56,4  | 58,8  | 58,1  |
| Tasa de empleo               |                            | 52,1      | 51,6  | 48,1  | 48,2  | 49,4  | 50,1      | 48,5  | 47,2  | 47,7  | 47,9  | 50,7      | 48,3  | 47,8  | 45,3  | 47,2  |
| Tasa de desocupación         |                            | 12,6      | 15,2  | 16,2  | 21,1  | 17,5  | 15,7      | 17    | 15,6  | 20,7  | 17,9  | 13,9      | 17,6  | 15,2  | 22,9  | 18,7  |
| Tasa de subocupación horaria |                            |           |       |       |       |       |           |       |       |       |       |           |       |       |       |       |
|                              |                            | 14,6      | 14,6  | 16    | 14,9  | 15,1  | 14,7      | 16,2  | 16,2  | 17,2  | 16,5  | 10,2      | 15,4  | 15,8  | 17,5  | 15,9  |
| Categoría ocupacional        | Asalariados                | 72        | 73,1  | 73,6  | 74,2  | 73,6  | 69,7      | 71,9  | 74,2  | 75,7  | 73,8  | 70,4      | 73,2  | 73,3  | 76,4  | 74,2  |
|                              | No Asalariados             | 28        | 26,9  | 26,4  | 25,8  | 26,4  | 30,3      | 28,1  | 25,8  | 24,3  | 26,2  | 29,6      | 26,8  | 26,7  | 23,6  | 25,8  |
|                              | Asalariados sin jubilación | 31        | 37,5  | 39,7  | 47,3  | 41,2  | 31,2      | 37,9  | 41,5  | 43,7  | 40,6  | 33,4      | 39    | 42    | 43,2  | 41    |

Fuente: INDEC

**FIG. 10. Promedio de ingreso de los ocupados del GBA y sus espacios (en US\$). Años 1997-2000**

| GBA y sus espacios | Mayo 1997  | Mayo 2000  | Mayo 1997<br>% de hogares en cada GBA sobre total de hogares del GBA | Mayo 1997<br>% de ingresos en cada GBA sobre total de ingresos del GBA | Mayo 2000<br>% de hogares en cada GBA sobre total de hogares del GBA | Mayo 2000<br>% de ingresos en cada GBA sobre total de ingresos del GBA |
|--------------------|------------|------------|----------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|
| GBA 1              | 915        | 1008       | 7,8                                                                  | 12,1                                                                   | 7,9                                                                  | 14                                                                     |
| GBA 2              | 685        | 617        | 28,6                                                                 | 30,7                                                                   | 27,8                                                                 | 29,6                                                                   |
| GBA 3              | 574        | 531        | 28,2                                                                 | 26,6                                                                   | 28,7                                                                 | 26,6                                                                   |
| GBA 4              | 526        | 479        | 35,4                                                                 | 30,7                                                                   | 35,6                                                                 | 29,8                                                                   |
| <b>TOTAL</b>       | <b>615</b> | <b>571</b> | <b>100</b>                                                           | <b>100</b>                                                             | <b>100</b>                                                           | <b>100</b>                                                             |

Fuente: EPH-INDEC

## 2. EL CAPITAL

Los beneficios de algunas inversiones de capital en la actualidad pueden observarse en los cuadros siguientes.

**FIG. 11. Entidades Financieras según patrimonio neto y beneficios (en miles de US\$)**

| N.º de orden según Beneficios en Sept. de 2001 | Entidad Financiera                   | Diciembre 1999  |            | Diciembre 2000  |            | Septiembre 2001 |            |
|------------------------------------------------|--------------------------------------|-----------------|------------|-----------------|------------|-----------------|------------|
|                                                |                                      | Patrimonio Neto | Beneficios | Patrimonio Neto | Beneficios | Patrimonio Neto | Beneficios |
| 1                                              | BBVA Banco Francés S.A.              | 940.597         | 95.250     | 1.081.318       | 180.266    | 1.141.525       | 138.837    |
| 2                                              | Banco Río de la Plata                | 1.205.544       | 119.168    | 1.339.648       | 207.593    | 1.234.199       | 124.529    |
| 3                                              | Banco de Galicia y Buenos Aires S.A. | 1.332.149       | 156.324    | 1.437.720       | 203.056    | 1.419.033       | 38.316     |
| 4                                              | Banca Nazionale del Lavoro S.A.      | 344.047         | 42.024     | 394.223         | 50.177     | 334.221         | 29.331     |
| 5                                              | BankBoston N.A.                      | 729.328         | 8.433      | 755.178         | 3.703      | 756.209         | 1033       |
| 6                                              | Citibank N.A.                        | 724.026         | 42.873     | 767.654         | 50.465     | 726.859         | -10.795    |

Fuente: BCRA

**FIG. 12. Principales grandes empresas según beneficios (en millones de US\$). Año 1998**

| N° de orden según Beneficios en 1998 | Empresa                         | Beneficios |
|--------------------------------------|---------------------------------|------------|
| 1                                    | YPF                             | 580,0      |
| 2                                    | Telefónica de Argentina         | 510,9      |
| 3                                    | Telecom Argentina               | 374,0      |
| 4                                    | Siderca                         | 326,6      |
| 5                                    | Pérez Companc                   | 205,0      |
| 6                                    | Transportadora de Gas del Sur   | 156,5      |
| 7                                    | Shell                           | 121,2      |
| 8                                    | Aluar                           | 120,9      |
| 9                                    | Siderar                         | 120,6      |
| 10                                   | Edesur                          | 93,2       |
| 11                                   | Techint                         | 90,9       |
| 12                                   | Telintar                        | 88,8       |
| 13                                   | Edenor                          | 81,8       |
| 14                                   | Massalin Particulares           | 77,9       |
| 15                                   | CRM (Movicom)                   | 73,6       |
| 16                                   | Central Costanera               | 68,1       |
| 17                                   | Cervecería Quilmes              | 66,2       |
| 18                                   | Petrolera San Jorge             | 64,1       |
| 19                                   | Comercial del Plata             | 62,1       |
| 20                                   | Agea                            | 60,8       |
| 21                                   | Transportadora de Gas del Norte | 59,8       |
| 22                                   | Central Puerto                  | 57,1       |
| 23                                   | Carrefour                       | 52,5       |
| 24                                   | Loma Negra                      | 52,5       |
| 25                                   | Cosméticos Avón                 | 51,1       |
| 26                                   | Argencard                       | 49,8       |
| 27                                   | Unilever                        | 49,3       |
| 28                                   | Gas Natural Ban                 | 43,8       |
| 29                                   | IBM                             | 40,9       |
| 30                                   | Arcor                           | 40,0       |

Fuente: Daniel ASPIAZU



**FIG. 13. Principales grandes empresas según beneficios (en millones de US\$). Año 1999**

| Nº de orden según Beneficios en 1999 | Empresa                                    | Beneficios |
|--------------------------------------|--------------------------------------------|------------|
| 1                                    | YPF                                        | 477,0      |
| 2                                    | Telefónica de Argentina                    | 456,0      |
| 3                                    | Telecom Argentina                          | 358,0      |
| 4                                    | Pérez Companc                              | 338,0      |
| 5                                    | Transportadora de Gas del Sur              | 145,7      |
| 6                                    | Pan American Energy                        | 118,3      |
| 7                                    | Aluar                                      | 103,8      |
| 8                                    | Chevron San Jorge (ex Petrolera San Jorge) | 95,5       |
| 9                                    | Massalin Particulares                      | 91,9       |
| 10                                   | Edenor                                     | 90,1       |
| 11                                   | Siderca                                    | 85,8       |
| 12                                   | Cervecería Quilmes                         | 78,0       |
| 13                                   | Movicom                                    | 68,6       |
| 14                                   | Aguas Argentinas                           | 62,1       |
| 15                                   | Cargill                                    | 59,7       |
| 16                                   | Central Costanera                          | 58,1       |
| 17                                   | Cencosud (Jumbo)                           | 54,8       |
| 18                                   | WinterShall Argentina (Deminex)            | 50,9       |
| 19                                   | Central Puerto                             | 50,2       |
| 20                                   | Transportadora de Gas del Norte            | 47,7       |
| 21                                   | Refinería del Norte                        | 47,0       |
| 22                                   | Gas Natural Ban                            | 45,6       |
| 23                                   | BGH                                        | 44,2       |
| 24                                   | Metro Gas                                  | 42,1       |
| 25                                   | Shell                                      | 41,1       |
| 26                                   | Cosméticos Avón                            | 40,9       |
| 27                                   | Astra                                      | 39,1       |
| 28                                   | Carrefour                                  | 38,9       |
| 29                                   | Supermercados Coto                         | 35,1       |
| 30                                   | Miniphone                                  | 35,0       |

Fuente: Daniel ASPIAZU

## ANEXO 2

## EL ACCESO AL MERCADO DEL SUELO Y EL ESPACIO URBANO

Hay, desde nuestro punto de vista y en lo que a este tema respecta, algunas cuestiones centrales a tener en cuenta. Una de ellas son las características de la población demandante, que ya hemos considerado en el anexo 1 y la segunda que trataremos aquí es: la financiación existente para el acceso al mercado del suelo y la vivienda.

La problemática a la que alude este tema, se sitúa no sólo en el nivel financiero sino que incluye otros aspectos como: ocupación de la población, distribución del ingreso entre esa población, nivel de ingresos, acción del estado en el área de problemas considerados, acceso al suelo, la infraestructura y los servicios, distribución de esa población en el territorio, costos y precios de la vivienda, tecnología empleada para su fabricación, etc., aspectos que han sufrido en la región transformaciones de importancia por la acción de los procesos neoliberales actuales

El punto que vamos a considerar principalmente es el financiamiento público y privado para el acceso a los bienes que se incluyen en el mercado que estamos tratando.

*La financiación pública en los 1990:* la acción del estado argentino en este tema se organiza, en este período, alrededor de los siguientes núcleos operativos: vivienda, regularización del dominio de inmuebles, mejoramiento de barrios (infraestructura, etc.) y la concesión de micro créditos destinados a mejorar ó ampliar la vivienda y agregarle instalaciones. Estas líneas operativas se orientan no sólo a través de los organismos nacionales de vivienda sino también a través de la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Desarrollo Sustentable.

Se reseñaran aquí los principales instrumentos públicos con acción en la RMBA y la Provincia de Buenos Aires<sup>18</sup>.

Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI): sancionado por ley en 1972 y puesto en marcha en 1977, es un fondo que se constituyó primeramente a través de cargas laborales, de aportes previsionales y del

recupero de los créditos otorgados y se dirigió al financiamiento de la vivienda por medio de subsidios. En una segunda instancia (en los 1990) este fondo pasa a ser conformado sólo por un impuesto sobre los combustibles líquidos y el gas natural. En 1995 el recurso FONAVI forma parte del Sistema Federal de la Vivienda. Los fondos pueden destinarse al financiamiento de viviendas y sólo el 20 % de ellos a obras de urbanización, infraestructura y equipamientos comunitarios.

Los sectores beneficiarios, fueron familias de bajos recursos que no alcanzaban a cubrir el costo de amortización de una vivienda mínima con el menor de los intereses que fijaba el Banco Hipotecario Nacional (BHN) en un plazo de 30 años. El monto del financiamiento cubría el 90 % del costo de cada unidad de vivienda. El modo de operar fue la entrega de un producto terminado a los beneficiarios (vivienda) y su financiamiento en cuotas, con el objetivo que lo adquiriesen en propiedad. No se trataba de viviendas individuales sino agrupadas en conjuntos, con infraestructura y equipamiento, ubicados en términos generales en zonas periféricas urbanas. En esta operatoria participan diversos niveles del Estado como el nacional, el provincial y el municipal.

Los requisitos para la obtención del financiamiento, en distintas operatorias provinciales del Fondo (Financiamiento total, Con aporte del destinatario, etc.), eran ingresos mínimos de entre US\$ 260 y US\$ 470, con plazos de amortización no menores a las 240 cuotas y con tasas que oscilaban entre sin interés a 6 %.

De esta inversión en 1990 y en 1999 el 12,72 % y el 14,54 % sobre el total respectivamente fueron destinados a la Provincia de Buenos Aires.

Programa Arraigo: es un instrumento para regularizar el dominio en tierras fiscales de inmuebles a través de organizaciones sociales. Una vez realizada la subdivisión y la urbanización por la organización social intermediaria, se transfieren las tierras a las distintas familias.

En la Provincia de Buenos Aires (Avellaneda, Bahía Blanca, Florencio Varela, General Sarmiento, La Matanza, Lanús,

<sup>18</sup> Este escrito fue elaborado en base al trabajo CATENAZZI & DI VIRGILIO, (2001).

**FIG. 14. Inversiones del FONAVI en vivienda en el país. 1999-2000.**  
En miles de US\$

| Año  | Inversiones |
|------|-------------|
| 1990 | 751 530.74  |
| 1991 | 837 264.59  |
| 1992 | 622 284.29  |
| 1993 | 797 522.89  |
| 1994 | 900 123.70  |
| 1995 | 741 259.27  |
| 1996 | 976 465.81  |
| 1997 | 894 947.46  |
| 1998 | 896 683.44  |
| 1999 | 718 708.44  |
| 2000 | 874 773.66  |

Fuente: CATENAZZI & DI VIRGILIO (2001).

Pilar, Quilmes, San Isidro, San Fernando, San Martín, Tres de Febrero, Tigre, General Pueyrredon, La Plata, Ensenada, Esteban Echeverría, Lomas de Zamora, Morón) y a partir de 1995 fueron beneficiarios de este programa 290.000 personas. En las operaciones realizadas en el marco de este programa el precio promedio del inmueble regularizado alcanzó a 2 US\$ / m<sup>2</sup>. Los plazos de amortización fueron entre 5 y 10 años con un interés del 9 % anual.

Ley 24 146 / 92: regula la transferencia de edificios a los municipios, su venta a entidades intermedias sin fines de lucro y la venta a los ocupantes de los inmuebles cuando sean personas de bajos recursos y no posean vivienda. Esta Ley no ha sido aún instrumentada de modo que puedan desarrollarse procedimientos para su utilización concreta.

Régimen de regularización de inmuebles urbanos: desde 1994 existe este instrumento que permite regularizar el dominio de tierra privada (loteada y vendida legalmente) y de viviendas. Su objetivo es establecer un régimen para regularizar el dominio a favor de ocupantes de inmuebles urbanos que tengan como destino la casa habitación permanente. El proceso de regularización se financia a través de una contribución del beneficiario que asciende al 1 % del valor fiscal del inmueble en cuestión.

Ley de regularización dominial 24.374 (con acción en la Provincia de Buenos Aires): su objeto es promover la regularización del dominio en grandes loteos en los que no se haya concretado el traspaso.

Programa de regularización dominial, financiera y escrituraria : este programa, en vigencia a partir de 1995, que refuerza las acciones establecidas en la Ley 24 374 se dirige a regularizar la situación de dominio de inmuebles y lotes con boletos de compraventa. Parte de la población beneficiaria de este programa fue la población que habita en los barrios construidos por el Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires.

Las «leyes caso por caso»: estas leyes involucran a un conjunto de normativas que se dirigen a regularizar las situaciones de dominio de inmuebles, basadas en la expropiación y / o transferencia a ocupantes de hecho. Situación que afecta actualmente a gran número de familias del Conurbano Bonaerense. Los beneficiarios incluidos en estos casos y que forman parte de una lista de ocupantes de inmuebles de hecho, pagan una cuota mensual por sus terrenos. Estos terrenos tienen un precio que oscila entre los us\$ 1000 y los us\$ 2000.

Programa 17 de mejoramiento habitacional e infraestructura social básica: su objeto es, desde su creación en 1995, el mejoramiento de las condiciones de la vivienda, la infraestructura y el acceso a la tierra de los hogares NBI, vale decir de población con niveles de ingreso no suficientes para el acceso a las operatorias del FONAVI. La acción dentro de este programa se lleva a cabo con aportes del estado nacional y de otros actores involucrados como provincia, municipios y organismos no gubernamentales.

Programa de mejoramiento de barrios (PROMEBA): este programa creado en 1997 se dirige a sectores de población NBI que habitan en centros urbanos de más de 20.000 habitantes y u objetivo es atender la regularización del dominio de inmuebles, proveer servicios de infraestructura, facilitar la realización de conexiones sanitarias domiciliarias y la reubicación de población de asentamientos populares en situaciones críticas.

Programa para la provisión de agua potable, ayuda social y saneamiento básico:

Este programa se dirige a comunidades rurales o a núcleos urbanos periféricos en situación de carencia y su objetivo es brindar asistencia financiera y técnica para la ejecución de las obras y la provisión de servicios de agua potable y desagües cloacales.

Emergencia habitacional: destinatarios son las familias NBI propietarias de un lote y con ingresos inferiores a la línea de pobreza en situación de emergencia habitacional. A través de este programa se adjudican materiales para construir, refaccionar o ampliar viviendas. Los beneficiarios deben aportar la mano de obra para la construcción.

Fondo de reparación histórica del Conurbano: programa de asistencia en el Conurbano Bonaerense que funcionó hasta el año 2000 y cuyo objetivo era la construcción o mejora de viviendas en villas de emergencia y asentamientos populares con situación de dominio clara. A través de esta fuente se realizaron durante el período de su existencia, inversiones en infraestructura (desagües cloacales, agua potable y saneamiento, alumbrado público, etc.) y equipamiento social urbano (escuelas primarias y técnicas, hospitales, centros de salud, etc.) por un monto anual aproximado de entre US\$ 300 y 400.000.000 (ARCURI, A., 1999).

Micro créditos: Las acciones de mejoramiento de barrios y asentamientos se complementan en algunos casos con micro financiamientos. Estos micro financiamientos se destinan al mejoramiento de la vivienda, provisión de infraestructura y ampliación de la vivienda y deben complementarse con la participación activa de los beneficiarios. Los beneficiarios son sectores de ingresos informales que viven en barrios y asentamientos periféricos de las grandes ciudades (población NBI que no alcanza las exigencias de programas como el FONAVI), que son propietarios de una vivienda de uso propio y que presenta alguna de las siguientes características: que no tenga servicio de electricidad, que carezca de baño instalado y de provisión de agua en la vivienda y que no tenga el número de habitaciones y / o superficie adecuada para el grupo familiar de referencia. Estas ayudas financieras se otorgan a través de ONGs y se generan en fondos públicos. La amortización del crédito no puede ser superior al 20 % de los ingresos

**FIG. 15. Inversión realizada por el Estado nacional en programas urbanos. 1990-1999. En %**

| Programa                                                                     | Inversión realizada entre 1990 y 1999 % |
|------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|
| Fondo nacional de la vivienda (FONAVI)                                       | 95,1                                    |
| Programa Mejoramiento habitacional e infraestructura social básica           | 1,5                                     |
| Programa de rehabilitación de zonas inundadas y otras emergencias climáticas | 1,1                                     |
| Programa de mejoramiento de barrios                                          | 2,0                                     |
| Otros                                                                        | 0,3                                     |
| <b>Total</b>                                                                 | <b>100</b>                              |

Fuente: CATENAZZI & DI VIRGILIO (2001)

familiares. Hasta la fecha fueron otorgados 1530 créditos con un monto de aproximadamente us\$ 2.200.000.

De esta inversión el Ministerio de Infraestructura y Vivienda concentró el 96 % mientras que el restante 4 % fue ejecutado a través del Ministerio de Desarrollo Social.

*Ahora bien ¿cuál es actualmente la oferta de financiación privada?*

La oferta de financiación de este tipo existente en el mercado para acceder a la compra, ampliación o refacción de una vivienda es muy concentrada. Se estima que sólo el 5 % de las propiedades están hipotecadas de manera privada (FEDERICO SABATÉ, 2000).

En este tipo de financiación aparecen un grupo de bancos privados no nacionales (en cuanto al origen de sus capitales) como el Río, el City, el Galicia, el banco de Quilmes, el de Crédito Argentino, la BNL, el Boston, etc.

La oferta existente para empleados o autónomos financia entre el 75 y el 100 % de la compra según se trate de unidades nuevas o usadas y hasta el 50 % para la mejora.

Los plazos de devolución del préstamo hipotecario oscilan entre 120 y 240 meses, con una tasa de interés anual de entre 11% y 13%. El monto de la cuota mensual oscila entre el 35% y el 40% del ingreso mensual demostrado del solicitante. El piso mínimo de ingreso varía entre US\$ 1000 y US\$ 1800 según el banco y el tipo de empleo (dependiente o autónomo respectivamente). A los efectos del préstamo se puede certificar el

ingreso familiar. Se deben cumplir además y según el tipo de empleo diversos requisitos:

para los dependientes: demostrar los ingresos declarados, tener una continuidad laboral mínima de un año, comprobante de aportes jubilatorios, y para aquellos que

poseen un empleo autónomo: certificación de ingresos, título o matrícula profesional, constancia de situación impositiva, declaración de réditos y constancia de aportes previsionales. (FEDERICO SABATÉ, 2000) (BANCO GALICIA, 2001 y BANCO ITAÚ, 2001).



# Necesidades colectivas y desarrollo urbano.

## La planificación urbana en la perspectiva morfológica de Maurice Halbwachs

Emilio MARTÍNEZ GUTIÉRREZ

Sociólogo. Profesor Titular de Sociología Urbana. Universidad de Alicante

**RESUMEN:** Los trabajos de morfología social de M. Halbwachs constituyen una de las primeras y más ricas contribuciones de la sociología al estudio de la ciudad, y por extensión, al debate urbanístico de principios del siglo XX. Su tesis principal es que la ciudad es ante todo un producto social. Este artículo propone una nueva lectura de sus propuestas sobre el desarrollo de las grandes ciudades y la planificación urbana, al tiempo que aborda la perspectiva teórica general desde la que el autor acomete el estudio del crecimiento urbano. Igualmente se propone comprender su obra con relación al contexto intelectual en que se desarrolló. La metodología aquí adoptada se ha servido de los escritos urbanos de Halbwachs, procediendo mediante el análisis y la crítica teóricos con el fin de organizar la estructura y progresión de las formulaciones del autor.

**Descriptores:** Sociología urbana. Halbwachs, Maurice. Planificación urbana.

### I. INTRODUCCIÓN

#### 1.1. La ciudad de Halbwachs: entre la memoria y el olvido

Autor de algunos de los más originales y brillantes estudios sobre el tiempo social y la memoria colectiva, Maurice Halbwachs (Reims, 1877-Buchenwald, 1945) destacó también como un singular intérprete del crecimiento y las transformaciones sociomorfológicas experimentadas por las grandes ciudades de su época. Con toda seguridad, estamos ante uno de los pioneros de este campo, un pequeño lujo llegado desde la escuela durkheimiana al ámbito de los estudios urbanos. Pero como una ironía de la historia, mientras que la riqueza de sus trabajos sobre la memoria y el tiempo sociales ha sido amplia y justamente reconocida, en lo relativo a sus estudios de morfología social y urbana parece como si ese

mismo tiempo hubiese arrinconado su recuerdo y los velos de la indiferencia, del olvido y de la ignorancia hubieran cubierto sucesivamente obra y figura.

No obstante, de unos años a esta parte se observa, si bien no un movimiento de recuperación en sentido estricto, sí al menos el progresivo reconocimiento de un legado y un autor que no merecían ese abandono. Destacan en este sentido el Coloquio sobre Halbwachs celebrado en la Universidad de Estrasburgo en 1995, coronado con la inauguración de la *Biblioteca Maurice Halbwachs* en dicha universidad, y la recopilación de los estudios sobre el autor realizados a propósito de ese encuentro (DE MONTLIBERT, 1995). No menos significativa fue la edición del volumen con que inició su andadura la *Revue d'histoire des sciences humaines* en 1999: un monográfico dedicado a *Las ciencias humanas en tiempos de Halbwachs*.

Resulta especialmente notable el hecho de que en el libro y en la revista citados, que abordaban de un modo general la variada y amplia obra de Halbwachs, no se renunciara

al examen de la orientación sociomorfológica y urbana de nuestro autor (tal como muestran los trabajos firmados por S. Jonas, M. Jaisson y C. Topalov, entre otros). Sin duda esto puede ampliar y enriquecer una recepción crítica de la obra de Halbwachs, pues si es cierto que ha gravitado normalmente en torno a la sociología de la memoria, también la sociología urbana podría reclamar los derechos de su tradición.

Si reparamos en sus escritos<sup>1</sup> —desde aquellos que datan de su integración en el círculo de *L'Année sociologique* (hacia 1904) hasta su último trabajo, *La Memoria Colectiva* (1950, obra póstuma inacabada)— es fácil advertir que lo urbano ocupa efectivamente un lugar destacado en el programa de trabajo de Halbwachs: sea la ciudad como espacio material y simbólico, el crecimiento urbano en sus dimensiones y atributos morfológicos, sea el urbanismo como saber y *praxis* a los que contribuir desde la crítica sociológica y desde la militancia política. Su tesis doctoral de 1909, *Les expropriations et le prix des terrains à Paris (1860-1900)*, sus trabajos sobre la política de suelo y vivienda social publicados en los órganos del «socialismo normaliano» (*Les Cahiers du socialisme*, *La Revue Socialiste* y *l'Humanité*) y sus estudios sobre la estructura morfológica de las grandes ciudades (París, 1920; Chicago, 1932; Berlín, 1934) perfilan una larga trayectoria de estudios sobre la ciudad. Se trata además de una línea de trabajo precisa definida por los presupuestos teóricos de la morfología social, que en lo relativo al estudio de la ciudad presenta al menos dos dimensiones a destacar: una estrictamente sociológica, asociada al esfuerzo de construcción disciplinar del círculo durkheimiano, en la que es posible reconocer un valor pionero para la sociología urbana<sup>2</sup>; otra urbanística, ligada al debate sobre la planificación urbana y la formalización institucional del urbanismo en Francia en las primeras décadas del siglo XX. Considerando el debate en torno a la situación del urbanismo contemporáneo (DE TERÁN, 2003), esta

segunda dimensión invita a continuar la senda de discusión y construcción de un urbanismo que, como en sus inicios, se alimente de un rico debate y de un compromiso de reforma social asociado a una ética de servicio público.

El propósito del texto que sigue es precisamente mostrar la perspectiva de Halbwachs sobre el desarrollo de las grandes ciudades y subrayar el valor doblemente original de su reflexión para la sociología urbana: fundacional y específico. A partir de ahí, y en la medida en que del marco de interpretación que adopta —la morfología social— se desprenden observaciones de interés urbanístico, abordaremos su contribución al debate sobre la planificación urbana en el contexto en que las grandes ciudades se perfilaban como el *locus* de la civilización industrial, lugar que era preciso conocer y ordenar.

## 1.2. Halbwachs y los orígenes de la sociología urbana

Aunque formalmente el nacimiento institucional de la sociología urbana se ha fijado en los trabajos de la escuela de Chicago, es posible advertir en Europa propuestas analíticas anteriores o coetáneas, convergentes y divergentes, que perfilan de modo más plural los auténticos orígenes de la disciplina. Los estudios de Patrick Geddes (1854-1932) en Gran Bretaña y Maurice Halbwachs en Francia, junto a las elaboraciones de la sociología alemana entre 1880 y 1910, prueban la existencia de un impulso inicial que, pese a no tener prolongación, dio lugar a un cauce rico en perspectivas y categorías de análisis aún válidas.

En el caso de Halbwachs, hay que admitir que el esfuerzo de CHOMBART DE LAUWE (1952) por retomar su exploración morfológica para fundamentar una orientación típicamente europea de la

<sup>1</sup> La bibliografía completa se encuentra en la edición de Halbwachs (1976).

<sup>2</sup> Tras DE LAUWE (1952) el reconocimiento del valor pionero de Halbwachs para la sociología urbana es tardío. Aparece con fuerza en los trabajos de historia disciplinar de AMIOT (1986) y TOPALOV (2001) —quien ya había dedicado alguna de sus mejores páginas al examen de la concepción culturalista

de la renta del suelo presente en Halbwachs (TOPALOV, 1984). Las anotaciones de estos autores han sido de gran utilidad para elaborar este estudio. También las de FIJALKOV (2001) que ha subrayado el valor de actualidad de la propuesta halbwachsiana para el análisis del desarrollo urbano e inmobiliario. En España, los estudios de F. Roch sobre la situación inmobiliaria reservan un papel analítico estimable a la morfología social.

sociología urbana<sup>3</sup> apenas tuvo continuidad. Salvo notables excepciones, la lectura urbanística contenida en sus escritos permaneció descuidada, primero ante el dominio académico de la ecología humana, y después, a partir de 1970, ante el empuje de la nueva sociología urbana (Lefebvre, Castells, Lojkin, Harvey...). No obstante, en ambos paradigmas se aprecian ecos de las investigaciones de Halbwachs. Así, por un lado, en el estudio que prologa la traducción inglesa de la *Morfología Social* de Halbwachs, DUNCAN & al. (1960: 20-21) observaban una afinidad entre la ecología humana y la morfología social —si bien más temática que intelectual—; y en el estudio de Halbwachs sobre el crecimiento de París, identificarían además una anticipación de los modelos de crecimiento urbano que después harían célebres los ecólogos: el modelo de crecimiento zonal, el modelo sectorial y el de los núcleos múltiples. Por otro lado, debe tenerse en cuenta que buena parte de las investigaciones emprendidas por Halbwachs a principios del siglo XX abordaban temáticas (como la especulación del suelo, la expropiación o la política fundiaria, entre otras) que la sociología urbana de los años setenta inscribiría en su núcleo disciplinar. Al final, difícilmente podía la sociología urbana mantenerse al margen de una obra de semejante amplitud y profundidad. Los tópicos revisados, de hecho, sólo pueden ofrecer una idea aproximada de la amplitud de temas abordados en los trabajos de Halbwachs. Pocos son los registros de la realidad urbana que escapan a su escrutinio, aunque sea bajo la forma escueta de la recensión bibliográfica.

En gran medida, la amplitud del estudio halbwachsiano sobre la ciudad fue posible por la perspectiva teórica adoptada: la morfología social, una perspectiva que proporcionó unidad y coherencia a todos esos registros bajo la formulación de una tesis genérica que tiene implicaciones en el debate urbanístico: la consideración de la ciudad como obra colectiva. No obstante, el discurso

morfológico está lejos de agotar la mirada de nuestro autor sobre la ciudad. Junto a este discurso *morfológico*, puramente analítico, hay también un discurso *normativo* o político que concibe el urbanismo como un instrumento principal de la política urbana.

Estos planos del pensamiento de Halbwachs sobre la ciudad ordenan su amplia contribución al movimiento de reflexión en torno al alcance, los objetivos y la pertinencia de la planificación urbana de principios del siglo XX. Dos planos que expresan la doble esperanza de su tiempo en la intervención urbanística: de un lado, la promesa de un urbanismo basado en la razón o la ciencia como expresión y garantía del progreso de la civilización, orientación ésta típicamente moderna que fue realizada desde una óptica crítica en el *plano morfológico* o más estrictamente sociológico de la obra de Halbwachs; de otro lado, la articulación de un urbanismo considerado como instrumento político para alcanzar una sociedad justa, desarrollado en el *plano normativo* de la obra de nuestro autor, ligado al movimiento de reforma social.

## 2. LA MORFOLOGÍA SOCIAL COMO MARCO GENERAL DE INVESTIGACIÓN

Buena parte de la reflexión urbanística emprendida desde las filas de la sociología de la época partía de una convicción bien presente en Halbwachs: el advenimiento de un nuevo tipo urbano, la gran ciudad, que se presentaba como un fenómeno de civilización. La extensión territorial, la complejidad social y funcional, el tamaño demográfico de estas entidades socioespaciales movilizan un esfuerzo en las ciencias sociales, paralelo al del urbanismo moderno, con el fin de caracterizarlas de la forma más certera posible y establecer los instrumentos adecuados para su ordenación. Los resultados de este movimiento de reflexión se encuentran ya en el plano conceptual, al que las ciencias sociales (y en especial la sociología alemana) contribuirían con ciertas innovaciones. Se acuña el término *gran*

<sup>3</sup> Para el estudio de la aglomeración parisina, Chombart de Lauwe se guía parcialmente por las categorías analíticas de la morfología social de M. Halbwachs, sin perder de vista la antropología de Marcel Mauss; a ellos dedica el trabajo («A la mémoire de Marcel Mauss, qui le premier m'a fait découvrir

*l'ethnologie et de Maurice Halbwachs, mort au camp de concentration de Buchenwald, dont les travaux de morphologie sociale ont été essentiels pour notre recherche*»), cfr. DE LAUWE & alii, (1952).

*ciudad o metrópoli* (JONAS, 1995), término con el que se pretende dar cuenta de un fenómeno impulsado y caracterizado por el desarrollo técnico, la economía monetaria, la diferenciación funcional, la concentración de población y actividades, la convención y el individualismo. En un sentido próximo, aunque otorgando al territorio un papel más acusado que en la perspectiva anterior, GEDDES (1915) propone el término «conurbación» para referirse a esas nuevas concentraciones de comunidades urbanas caracterizadas por su extensión y complejidad funcional. También, por supuesto, las grandes ciudades resultan privilegiadas en el pensamiento de Halbwachs, quien advierte en ellas un lugar donde *«la vida social se presenta bajo formas más complejas»* (HALBWACHS, [1938b]1976: 67)

Obviamente, los escritos halbwachsianos insisten en las distinciones típicas de las teorías de contraste (REISSMAN, 1972), teorías que, operando a partir de distintos indicadores (tales como el tamaño, la densidad, la cantidad y calidad de actividades, costumbres e instituciones, etc.) venían a caracterizar los diversos asentamientos humanos, dando lugar a dicotomías como la de campo-ciudad o el continuo rural-urbano. Se trata de una perspectiva que, en el caso de Halbwachs, era especialmente deudora del sistema sociológico durkheimiano: un entramado teórico marcadamente evolucionista que establecía el desarrollo de las formas de cohesión social, de la solidaridad mecánica a la solidaridad orgánica, y en correspondencia, el tránsito histórico desde las sociedades simples a las complejas.

No obstante, lo significativo del análisis halbwachsiano es la afirmación de un nuevo tipo urbano culturalmente diferenciado: la gran ciudad, hecho determinante de los tiempos modernos que por *«las instituciones y costumbres nuevas que allí se elaboran ejerce una acción extremadamente poderosa sobre los otros asentamientos urbanos e incluso sobre la civilización rural»* (HALBWACHS, 1939: 23). Resultado y foco a la vez del progreso, máxima expresión de la concentración y de la división social del

trabajo, la metrópoli moderna impulsa el cambio social a un nuevo estadio de organización global: *«toda la civilización económica moderna —apunta— ha tomado la apariencia de una civilización de grandes ciudades»* (HALBWACHS, [1938b]1970: 79). Halbwachs asume radicalmente el hecho de esta realidad que emerge, concibiendo la metrópoli como un mecanismo funcional que cumple con los grandes cometidos sociales de regulación y control, de iniciativa e impulso del desarrollo de la sociedad en su conjunto.

En buena lógica, la valoración de la gran ciudad en Halbwachs se sitúa muy lejos de las críticas culturales que ven en la metrópoli una excrecencia patológica que ahoga el desarrollo moral del hombre o lo desvía hacia la indolencia, tal como sentenciara SIMMEL (1903) al tratar los efectos de la metrópoli sobre la vida anímica de los urbanitas. Muy por el contrario, los durkheimianos consideraban la sociedad como fuente de toda moral, condición necesaria para el desarrollo del hombre: en ese sentido, la metrópoli se perfilaba en definitiva como producto específico y necesario en una sociedad compleja y evolucionada<sup>4</sup>.

Para proceder al estudio de la estructura y dinámica de la metrópoli, Halbwachs partió del marco teórico general de la morfología social, al que contribuyó así con un desarrollo inesperado. De hecho, fue él quien dio forma y consistencia real a esta rama de la sociología hasta entonces sólo esbozada en el programa de Durkheim. *«En la actualidad —escribía en «La ville capitaliste d'après Sombart»— se piensa que la forma de las agrupaciones humanas, su densidad, sus migraciones, su distribución y sus tipos residenciales conforman la materia de una ciencia especial denominada morfología social»* (HALBWACHS, 1905: 744) La Morfología Social debía estudiar, entre otros aspectos, las formas de articulación entre el territorio y la población, la relación entre el espacio y la sociedad. Resultaba así una rama próxima a la Geografía Humana, cuando no un área de conocimiento capaz de integrar esta disciplina redefiniéndola como una parte especial de la sociología.

Ahora bien, tal como las concibió Halbwachs, Morfología Social y Geografía

<sup>4</sup> Esto no excluye la existencia de comportamientos anómicos en el medio urbano. De hecho, en *Las causas del suicidio* (1930) —una revisión de *El Suicidio* de Durkheim—, Halbwachs considera que para explicar las mayores tasas de suicidio entre

los prusianos protestantes respecto a los prusianos católicos habría que considerar no sólo la religión sino también el medio en que habitan los colectivos (los primeros, en la ciudad; los segundos, en el medio rural).

Humana muestran sustanciales diferencias. Por un lado, la Morfología Social no sólo perfilaba un objeto de investigación, el definido por las formas materiales de la vida social, sino una estrategia de conocimiento para el estudio de la sociedad: comienza por el sustrato material para alcanzar después «*las regiones de la psicología colectiva*» que explican su formación. Por otro lado, la Morfología Social no concibe el espacio como un mero hecho geográfico o físico, sino como construcción social<sup>5</sup>. Así, tanto en la exposición de Durkheim como en la de Halbwachs, se insiste en que el modo en que se distribuye una población sobre el territorio (su aglomeración o dispersión) depende de su organización moral, jurídica y religiosa. De este modo, encontraríamos en la morfología social una primera conceptualización del *espacio social*, o si se prefiere, una primera formulación de las tesis de la producción social del espacio: la sociedad se inscribe en el mundo material, pero al tiempo da forma y significado a éste de acuerdo con una determinada organización moral, social, económica y jurídica. No obstante, Halbwachs admite que esa sociedad que crea el espacio puede recibir a su vez el influjo de lo creado. En ese sentido, si bien es cierto que son las tendencias de una sociedad a vivir en modelos concentrados o dispersos lo que explica su densidad, y no las meras condiciones del suelo, también lo es que «*la sociedad se inserta en el mundo material y el pensamiento del grupo encuentra en las representaciones procedentes de sus condiciones espaciales un principio de regularidad y de estabilidad, del mismo modo que el pensamiento individual precisa de la percepción del cuerpo y del espacio para mantener el equilibrio*» (HALBWACHS, [1938b] 1970: 12-13). Se elude así parcialmente el riesgo de sustituir el determinismo ambiental imperante en algunas escuelas de la época (especialmente visible en el programa de la Antropogeografía de Ratzel) por el determinismo social característico de la sociología durkheimiana<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Una tesis que, como ha señalado H. Capel, la geografía humana aceptaría provechosamente. Sobre las relaciones entre estas disciplinas véase CAPEL, (1984: 42-48).

<sup>6</sup> La crítica de Lucien Febvre en *La terre et la évolution humaine* (1922) se dirige precisamente a restituir el posibilismo vidaliano (la libertad del hombre) frente al determinismo ambiental antropogeográfico y el holismo ontosocial de la propuesta durkheimiana.

En otro orden de cosas, puede establecerse que la asunción de una dialéctica sociedad-espacio desde la morfología social halbwachsiana —dialéctica que presenta el espacio simultáneamente como sustrato material y como obra del grupo—, permite discurrir por dos grandes ámbitos de estudio: (a) el del proceso social de construcción del espacio urbano, estudio que gravita en torno a la vinculación entre la morfología social y el urbanismo; y (b) la investigación del espacio como sustento de continuidad e identidad del grupo, como marco de la *memoria colectiva*.

El valor intelectual de esta doble *obertura* teórica no debe pasarse por alto. En el primer caso, el de la investigación sobre la producción social del espacio urbano, porque afirmar la dimensión colectiva de la ciudad, esto es, el hecho de que la ciudad sea una forma social (un producto de la organización colectiva, de las tendencias sociales o de las necesidades y representaciones colectivas entre otros factores de orden sociológico), tiene implicaciones necesarias sobre la comprensión de la planificación urbana. Así, como veremos, esta perspectiva condujo en Halbwachs al cuestionamiento de una planificación concebida como acción predeterminada y determinante a su vez de la forma, tamaño y significado de la ciudad. Si, en efecto, tiene lugar una producción social del espacio, la planificación urbana no puede ser ajena a ésta.

En el segundo caso, el de la consideración del espacio como sustento de continuidad e identidad del grupo, porque nos sitúa ante uno de los registros más sugerentes de las investigaciones de Halbwachs sobre el espacio urbano<sup>7</sup> que sí han merecido atención con posterioridad. La vinculación analítica operada por Halbwachs entre el tiempo social, la memoria y la formación e interpretación del espacio simbólico y material de la ciudad le lleva a plantear la ciudad como un lugar privilegiado de la *memoria del grupo*. Es curioso que la mayor parte de quienes sólo han visto en Halbwachs a un teórico del tiempo parezcan ignorar que

<sup>7</sup> Hemos centrado los vectores en la obra «urbana» de Halbwachs, allí donde las referencias al espacio o a la ciudad aparecen explícitamente. Pero sería posible avanzar sobre otros aspectos de su investigación, como sus estudios sobre las necesidades y estilos de vida, con repercusiones obvias sobre la definición y planificación de los espacios colectivos de la ciudad (los equipamientos urbanos). Véase LEAL & al. (1988).



la evolución de la noción temporal en su pensamiento corre paralela a la conceptualización del espacio *social* llevada a cabo en la morfología, de la que se nutre. Esto es algo que, como han apuntado los estudios de NAMER (1997), JONAS (1997) y JAISON (1999), permite establecer el carácter unitario del trabajo del autor. El valor de esta línea de trabajo se expresa en el hecho de que haya alimentado parcialmente la investigación sobre las «temporalidades urbanas»<sup>8</sup> y, muy en especial, a ciertas orientaciones del pensamiento urbanístico contemporáneo críticas con el rechazo del pasado tan característico del Movimiento Moderno. Frente a éste, en efecto, se ha venido articulando desde los años setenta del pasado siglo un discurso donde la ciudad se antoja una obra en el tiempo, depósito de historia y memoria, vinculando teóricamente la configuración del espacio urbano a las nociones de *duración* y *memoria colectiva* de Bergson y Halbwachs, respectivamente. Esta sensibilidad se percibe en ciertos estudios emprendidos por la arquitectura: en la teoría de la ciudad propuesta por ROSSI (1971); más recientemente en BOYER (1994), que retomaba esta dirección en *La ciudad de la memoria colectiva*; y en GRAVAGNUOLO (1998), que ha estimado en la recuperación de esa memoria colectiva la base desde la cual reconstruir el «proyecto urbano» de la ciudad europea.

Ciertamente ésta es una línea de interpretación atractiva que permite considerar la ciudad desde una perspectiva social más rica. Pero conviene ciertas cautelas ante la posible instrumentación de esta lectura. En ese sentido, el discurso de «la ciudad como memoria» no puede dejar de afrontar críticamente y mucho menos legitimar algunas de las ambiguas actuaciones que se han venido realizando sobre el patrimonio urbano en los últimos tiempos. Algunas de estas intervenciones se han caracterizado por el uso y abuso de «memorias colectivas» construidas a propósito de supuestas identidades unitarias condensadas en las «piedras de la ciudad».

Así, muchas veces estamos ante una memoria selectiva que fomenta la conservación de ciertos lugares —con los valores y jerarquías sociales que expresan— y niega el rastro de otros; y otras veces se advierte la inducción de una memoria discutible, «recuperada» para el buen consumo de los turistas, lo que arquitectónicamente desemboca en un artificio escenográfico más propio de un parque temático que de un lugar socialmente codificado.

### 3. LA CIUDAD COMO FORMA SOCIAL. PERSPECTIVA SOBRE EL CRECIMIENTO URBANO

Una vez presentados el marco general y los vectores que se desprenden de las investigaciones de Halbwachs sobre el espacio urbano, pasaremos a centrarnos en su perspectiva sobre el crecimiento urbano.

*Les expropriations et le prix des terrains à Paris (1860-1900)*, tesis doctoral defendida en 1909 en la facultad de Derecho, contiene el núcleo principal, básico y originario de la morfología urbana de Halbwachs<sup>9</sup>. Su objetivo fundamental es ofrecer una explicación sobre los cambios de la estructura morfológica de las grandes ciudades (las transformaciones del viario, la evolución de las expropiaciones) a tenor de los movimientos demográficos. Pero su estudio rebasaría ampliamente estos propósitos iniciales pues: (a) elaboró también un estudio de los efectos sobre el mercado del suelo de ese conjunto de transformaciones; y (b) del enfoque que adoptó derivarían interesantes consideraciones sobre la planificación urbana.

En cualquier caso, la obra no se plegaba inocentemente a su programa de trabajo: respondía también al interés de la escuela de *L'Année* por construir el ámbito disciplinar de la Sociología, en ese momento una ciencia reciente con escasa presencia en la academia, pero que todos se disputan. De ahí que TOPALOV (1997) haya estimado que el estudio halbwachsiano de la expropiación y del

<sup>8</sup> Entre otras, las observaciones de LEPETIT & *al.* (1993), y con variaciones muy sugerentes y personales la encontramos en la hermenéutica de RICOEUR (1998) y en AUGÉ (1998), todas ellas en torno a la inscripción del tiempo en el espacio urbano (un espacio que contiene al tiempo).

<sup>9</sup> La tesis tiene dos partes: la primera consagrada a la morfología social y la segunda a la sociología económica. Esta

segunda parte constituye uno de los primeros trabajos empíricos en esta materia pese a lo cual ni siquiera es incluido en la *Histoire de la sociologie économique* de SWEDBERG (1994) (cfr. PFEFFERKON, 1997). En cuanto a la primera parte, es objeto de una segunda edición ampliada y revisada en 1928 con el título de *La population et le tracé des voies à Paris depuis un siècle*. Citamos las referencias morfológicas por esta segunda edición revisada.

mercado del suelo viniera a ser un *experimentum crucis*, caso paradójico por el cual, adentrándose en el dominio de la Economía y de la Historia, la Sociología trataba de mostrar sus virtudes analíticas e interpretativas.

### 3.1. Crecimiento urbano, expropiaciones y valor del suelo: una interpretación desde la sociología económica

No está de más recordar que la tesis doctoral se abría del siguiente modo: *«Nuestro propósito es estudiar aquí, desde el punto de vista económico, los fenómenos de expropiación en una gran ciudad»*. No obstante, el cierre economicista del análisis, apuntado por el propio Halbwachs al inicio de la obra, era únicamente aparente pues, como durkheimiano, nuestro autor sostenía que los hechos económicos también eran *«hechos de creencias, hechos de opinión»*. En esta línea, el círculo de *l'Année*, en especial F. Simiand y Halbwachs, había emprendido la crítica de una economía abstracta que deducía sus leyes generales a partir de postulados psicológicos: ni la abstracción lógica de Marshall, ni los modelos matemáticos de Walras o Pareto, podían dar cuenta de una realidad filtrada *a priori*. La economía sólo podría legitimar sus pretensiones explicativas a condición de apoyarse en *recherches d'expérience*. Claro que, a partir de ahí, difícilmente podrían dejarse de lado los factores sociales que actúan en la conformación de los hechos económicos. En definitiva, la intención no declarada de Halbwachs representa algo más que un guiño a la escuela económica reformista de Charles Gide; es todo un empeño de redefinir el objeto y el método de la perspectiva económica, muy útil para las pretensiones de los durkheimianos.

Una de las grandes aportaciones de Halbwachs en este trabajo derivó de su interpretación general del mercado del suelo a la luz de las necesidades y representaciones colectivas, estudio éste que debía superar el ofuscamiento teórico de los análisis económicos de la época.

Las expropiaciones llevadas a cabo entre 1860-1900 con motivo de las transformaciones de París, habían afectado poderosamente al precio del suelo en distintos sectores de la ciudad. Sin embargo, los análisis económicos practicados tendían a ignorar el valor y la influencia de este factor: las expropiaciones se concebían como hechos anormales, exteriores al universo de los fenómenos que estudiaba la economía. En general, a los economistas no les importaba la causa de la abundancia o escasez de suelo, les era indiferente que el suelo procediera de una venta particular o de una expropiación pública. En todo caso, la economía consideraba que la perturbación que pudiera introducir la expropiación era lo suficientemente ligera como para no apreciarla, bien porque se ejercía en un grado reducido, bien porque se distribuía de forma homogénea por la ciudad. Si acaso, de tenerla en consideración, se limitaría a corregir ciertas irregularidades del movimiento de la construcción. Así, la expropiación era excluida de los modelos económicos, y sus efectos sobre los precios y la estructura morfológica de la ciudad (sectores de crecimiento urbano, distribución de la población, etc.), inexplorados.

Halbwachs, sin embargo, examinó tanto el movimiento de los precios del suelo, como el volumen y la evolución de las expropiaciones, advirtiendo que durante el periodo considerado existían: (1º) abundantes expropiaciones; (2º) que no se distribuían homogéneamente; y (3º) que, pese a incrementar la cantidad de suelo disponible, no daban lugar a un descenso en el precio de éste. Los hechos invalidaban la perspectiva económica liberal, especialmente el modelo explicativo oferta-demanda<sup>10</sup>. Pero ¿qué explicaba entonces las variaciones en el precio del suelo? No podía ser el estado de la construcción, pues el universo delimitado por Halbwachs para su estudio se centraba en las expropiaciones llevadas a cabo sobre suelos no construidos o sobre construcciones a demoler. Tampoco las oscilaciones en el precio de la construcción podían considerarse en este sentido, pues Halbwachs separaba el precio del suelo del precio de la vivienda,

<sup>10</sup> Modelo al que Halbwachs atribuía un carácter tautológico: «Es natural que haya una correspondencia continuada entre los precios y la relación entre la oferta y la demanda pues se trata de dos expresiones de un mismo fenómeno (...); pero ¿qué nos

enseña eso sobre las causas reales del fenómeno y sus variaciones» (HALBWACHS, 1909: 301-2). TOPALOV (1984: 5-10) profundiza en este análisis.

dependiente en parte de unos costes de construcción bastante estables durante el periodo considerado. Ni tan siquiera la coyuntura económica podía ofrecer una explicación convincente: el estudio comparativo que Halbwachs realizó entre los precios medios del suelo por sectores y el precio medio de 43 mercancías al por mayor (según el índice general de precios de la Statistique Générale de Francia) había puesto de manifiesto que aunque los precios del suelo expresaban de ordinario la evolución económica general, mostraban al mismo tiempo una trayectoria singular, especialmente cuando se trataba de un movimiento alcista, adelantándose en el tiempo y de forma intensa al incremento del precio en el resto de mercancías.

Halbwachs ofrece entonces una explicación que pone en relación la evolución de los precios del suelo con las expropiaciones, y éstas a su vez con los movimientos de población —considerados como la manifestación visible de las necesidades sociales—. De este modo, bosqueja una concepción funcionalista del crecimiento urbano: las expropiaciones se perfilan como respuesta a las intensas necesidades colectivas de circulación y de residencia.

De este modo, superando el asociologicismo de los análisis económicos de la época, Halbwachs interpreta el mercado del suelo a la luz de las necesidades colectivas, pero no menos considerando las *representaciones sociales*. Las variaciones en el precio del suelo obedecían también al factor *situación*, y no en el mero espacio geográfico, sino más bien en el espacio social y simbólico de la ciudad. El diverso emplazamiento de los solares (por calles, barrios, sectores) se traduce en estimaciones diferentes sobre el entorno y sus contenidos, y las distintas expectativas (de desarrollo, clase, etc.) de compradores y vendedores dan como resultado distintos precios del suelo. Halbwachs sugiere que el terreno es esencialmente un *valor de opinión*: no remite a un bien que incorpora trabajo y esfuerzo o que tiene una utilidad, sino a la posesión de un título (semejante a los bursátiles) cuyo valor varía con el crecimiento urbano y las perspectivas de futuro (HALBWACHS, 1909: 241)

«A medida que se construyen nuevas casas y barrios, cada parcela que queda adquiere un valor creciente. Los espacios sobre los que se erigen las casas representan año tras año más riqueza. Los propietarios de las viejas casas, en los barrios más o menos céntricos, advierten cómo sus bienes se acrecientan cada año sin gastos ni trabajo por su parte, por el mero hecho del crecimiento de la ciudad y de su incremento demográfico» (HALBWACHS, [1908] 1976: 177)

Naturalmente, las obras públicas emprendidas (ampliación de las vías, estaciones, etc.) reforzaban un proceso de valorización diferencial al concentrarse en determinados lugares e introducir un *plus* social en su entorno inmediato. El comportamiento de los especuladores no dejaba margen para la duda: unos barrios eran objeto de la acción especulativa mientras otros —que no prometían una ganancia futura— quedaban fuera de ese movimiento. Esto no era ajeno al hecho de una valoración muy desigual del espacio residencial (como soporte material y bien simbólico) entre los distintos grupos sociales, o dicho de otro modo, a una representación muy desigual de las necesidades sociales. Los barrios obreros y su población quedaban al margen de ese movimiento, en parte por su escaso interés monetario, en parte por la debilidad con que esas demandas se expresaban entre la clase obrera. Así, en *La classe ouvrière et les niveaux de vie* (1913) y después en *Analyse des mobiles dominants qui orientent l'activité des individus dans la vie sociale* (1938), Halbwachs observó el poco gasto destinado al alojamiento entre los obreros de la gran industria, la escasa necesidad que «sentían» de mejorar su condición residencial (en tamaño y comodidades)

«Existe una unidad de mercados para los alimentos, y dentro de ciertos límites, para el vestido. Pero no sucede lo mismo para las habitaciones. Existe un mercado de habitaciones ricas o que corresponden a una categoría social elevada, y otro mercado de alojamientos para la clase obrera. (...) [A los obreros] les es más difícil establecer una comparación entre esos pisos y sus alojamientos (...). Por otra parte, no existe una gran diferencia, desde el punto de vista de la apariencia exterior y lujo relativo, entre los talleres donde trabajan los obreros y los alojamientos en que acostumbran a vivir.» (HALBWACHS, [1938a] 1950: 150-151)

En opinión de Halbwachs, el especulador era capaz de leer estas necesidades y representaciones sociales, mucho antes y de un modo más eficaz que la propia administración. No obstante, en ningún caso el especulador creaba esas condiciones. Era la propia evolución de las necesidades y gustos de la población lo que exigía la aparición de la figura del especulador, como si se tratara de una fuerza natural más: la necesidad creaba el órgano. Se cerraba así una interpretación típicamente funcionalista que no se detiene a valorar moralmente la conducta de ese agente económico<sup>11</sup>.

### 3.2. La polémica con la historia urbana

Tras considerar la ausencia de las expropiaciones y de las transformaciones urbanas asociadas a ellas en la perspectiva de la economía abstracta, Halbwachs reparó en su realidad de facto, y de este modo en su potencial prestancia al estudio histórico. No obstante, nuestro autor estuvo muy lejos de celebrar dicho estudio y más bien mostró una disparidad teórica e incluso epistemológica respecto a la Historia que bien nos remite nuevamente a la cruzada disciplinar emprendida por la escuela durkheimiana en su defensa de la Sociología.

La distancia epistemológica del autor respecto a la Historia<sup>12</sup> se percibe ya en las primeras páginas de su tesis doctoral, donde se anunciaba *el estudio científico de un problema de morfología urbana*<sup>13</sup>, algo que Halbwachs distinguía explícitamente de la mera Historia, lo que suponía la exclusión de la vieja disciplina del ámbito de las Ciencias Positivas.

Las reservas teóricas respecto a la perspectiva histórica se expresaron en la revisión y crítica por parte de nuestro autor de lo que SIMIAND (1903) había llamado los *ídola tribu* de los historiadores. En particular, Halbwachs insistió en el *ídolo*

*individual* y el *ídolo político* de las interpretaciones históricas. Pero su crítica adopta la forma de mera conjetura sobre los artificios teóricos que los historiadores podrían introducir en el examen de la ciudad, sin basarse en un análisis minucioso de las investigaciones históricas que le pudieran orientar realmente en este sentido. Veamos en qué consiste la argumentación de Halbwachs.

(a) El *ídolo individual* —llamado así por el acusado interés de los historiadores en presentar los hechos como resultado de la voluntad de sujetos definidos, en hacer de la ciencia de las instituciones la historia de los grandes hombres— se expresaba a juicio de Halbwachs en el protagonismo atribuido a los individuos *en cuanto tales* en el devenir de la ciudad.

«Si una calle lleva el nombre de Rambuteau, una avenida el de Pereire y un bulevar se llama Haussmann, pensamos que no es debido al azar (...) sino al hecho de que esas vías fueron creaciones de tales individuos. Estos títulos son marca de origen» (HALBWACHS, 1928: 4)

Una interpretación que condicionaría el método de investigación:

«Así, la explicación definitiva de las operaciones de viario se hallaría en las cartas, documentos privados y memorias inéditas (...) y el mejor método consistiría en buscar en los archivos». (HALBWACHS, 1928: 4)

Según esta interpretación de los hechos —sospecha Halbwachs— el individuo deja su impronta en el mapa de la ciudad. El plano urbano, lejos de interpretarse como la expresión espacial de una sociedad en el tiempo, se concibe como la condensación de voluntades individuales. Y no de cualquier voluntad. El *ídolo individual* insiste más bien en el arbitrio de los dirigentes, de los administradores, de un sujeto dibujado por

<sup>11</sup> Todo lo contrario manifiesta Halbwachs en «La politique foncière des municipalités» (*Les Cahiers du socialisme*, 1908) donde su visión sobre el agente especulador abandona la funcionalidad positiva de su papel y pasa a enjuiciarse como una actividad perjudicial para el conjunto de la ciudad. Pero, puesto que reconoce lo inevitable de la formación de las rentas del suelo por el desarrollo urbano, el autor propone que sea la Ciudad quien controle las plusvalías del suelo (socializado) (HALBWACHS, 1908).

<sup>12</sup> Como sucede en la crítica a la economía y la geografía, los durkheimianos toman la parte por el todo en su ataque a la

perspectiva histórica. En realidad la crítica de Simiand y de Halbwachs se dirige a la lectura histórica (política) de Lavisse y Seignobos, cuyo planteamiento también es objeto de revisión en ese momento por las corrientes historiográficas que surgen (muy pronto, la *escuela de los Annales*, de Febvre y Bloch en Estrasburgo). Es posible hallar los fundamentos de esta renovación crítica de la historia en la tradición volterriana.

<sup>13</sup> Para el autor los trazados de las vías y el crecimiento de la ciudad constituyen una realidad de tipo morfológico en la medida en que «modifican la estructura de la ciudad, la distribución y la densidad de sus habitantes» (HALBWACHS, 1909b: 770)



encima de las necesidades colectivas. Halbwachs subraya sus temores a que la Historia se desviara por la senda de este ídolo ¿Cómo no habrá de actuar este ídolo —viene a decirnos— en el estudio histórico de un periodo (1831-1871) en el que la Asamblea de París no representaba la voluntad popular? Tal circunstancia habría de favorecer una lectura de la ciudad en la que las transformaciones de ésta se antojaran la consecuencia directa de la voluntad del gobernante, de sus motivos e intenciones, fuerza suficiente y necesaria del devenir histórico urbano.

Para Halbwachs, este tipo de explicación sólo podía resultar de la imposibilidad de explicar los hechos de otro modo, también de la inmediatez con que se localiza en el espacio y el tiempo el binomio personaje-voluntad individual, llevando a los historiadores a obviar en la explicación de las transformaciones urbanas, la existencia de un mandato del medio social que el administrador se limitaría a ejecutar.

(b) El segundo ídolo a derribar es el *político*, la lectura de los hechos políticos como hechos determinantes. En este caso —continúa conjeturando Halbwachs— el argumento del historiador situaría el origen de las transformaciones de París bajo Luis Napoleón en el deseo de asegurar el orden político. El análisis dejaría al margen los requerimientos de organización y adaptación del complejo urbano a la nueva dinámica industrial, comercial y social de la ciudad bajo la industrialización capitalista. De un lado estaría el partido del orden; de otro, el de la revolución. ¿Y la ciudad? Para el historiador, apunta Halbwachs, dejando el genio individual al margen, la ordenación de la ciudad no tendría otras causas que la represión (la estrategia militar) y la paz social (el trabajo para el proletariado).

Los límites de esta interpretación se le antojan obvios. ¿Por qué razón muchos barrios del centro quedaron entonces al margen de estas transformaciones? A partir del estudio demográfico de los barrios de París, Halbwachs sostendrá que no son las razones estratégicas invocadas las que explican que no se trazaran nuevas vías en dichos barrios. La estabilidad y solidez de esos lugares responde más bien a que no fueron atravesadas por las corrientes de la población.

De este modo, aunque nada autoriza a despreciar la influencia de los hechos políticos en la evolución de la ciudad (pues algunas perturbaciones, como la guerra o la revolución, detienen efectivamente los movimientos migratorios o la marcha de los negocios), estos no actúan tampoco en calidad de acontecimientos políticos puros, sino en virtud de los aspectos económicos que presentan en sí mismos. En este sentido, apunta el autor: *«en casi todas las ocasiones en que se invocan razones políticas es posible advertir otras explicaciones posibles que ponen en relación los hechos económicos con los hechos económicos»* (HALBWACHS, 1928: 14) En definitiva, la historia urbana no puede reducirse a la historia política.

La crítica halbwachsiana a los deslices de una hipotética historia urbana, sirvió al autor para defender una lectura sociológica de la ciudad bien característica. Su hipótesis fundamental se amparaba en los postulados defendidos por el organicismo durkheimiano. En ese sentido, las auténticas causas de las transformaciones urbanas de París radican para Halbwachs en las *necesidades colectivas*, que remite a los fenómenos de circulación y crecimiento demográficos de la ciudad en su conjunto. Es preciso insistir en la determinación teórica de esta tesis, en su compleja significación. Las *necesidades colectivas* remiten a un sujeto colectivo, o con mayor rigor, a los requerimientos funcionales del organismo social. En ningún caso nombran las específicas y conscientes necesidades de los distintos grupos sociales que forman parte de la ciudad, de cuya existencia Halbwachs no duda; ni tampoco aluden a las vagas «necesidades sociales» invocadas por el administrador de la ciudad como pretexto para realizar operaciones concretas en la estructura urbana. Y no cabe duda de que estos factores, al igual que los barajados por los historiadores, tienen la capacidad de explicar capítulos concretos de la historia de la ciudad, pero no poseen el enorme ascendente sobre la evolución urbana mostrado por los requerimientos funcionales de la población.

Por otra parte, era ésta una tesis central que permitía a Halbwachs mayor margen de maniobra en el plano metodológico. En efecto, la dificultad de acceder al conocimiento de los requerimientos específicos de cada grupo social presente en



la ciudad era obvia, mientras que Halbwachs podía tomar la ciudad y su población como unidad analítica global, y a través de cálculos estadísticos, deducir o remitir las necesidades colectivas al crecimiento demográfico y a los movimientos de la población. Con tal fin, Halbwachs procedió construyendo series estadísticas sobre la evolución demográfica de los distritos y barrios de París cada cinco años desde 1861. De acuerdo con el método de las variaciones concomitantes, estas series fueron relacionadas después con los datos de las expropiaciones, de la evolución de la construcción y de las transformaciones del viario (barrio por barrio, calle por calle). Apoyada en estos datos, la concepción funcionalista de Halbwachs interpretaría que las aberturas en el caserío, las reparcelaciones del terreno, la extensión, el sentido y la configuración del viario respondían, en definitiva, a las funciones sociales que debían cumplir en la nueva realidad socioeconómica de la ciudad entendida como un todo: satisfacer la imperante necesidad de circulación (local y general), la articulación y el acomodo de una población acrecentada, móvil y desigualmente repartida. Así, Halbwachs observa que entre 1836-1900 la población de los barrios del centro decrece y, paralelamente, destacan corrientes progresivas de crecimiento orientadas hacia la periferia o hacia el sur del Sena, en uno u otro sentido<sup>14</sup>. No es necesario, pues, buscar en motivaciones oscuras o en las intenciones de los individuos la explicación de las operaciones de viario (de circulación y de residencia). El bulevar de Strasbourg (1853-1860) se explicaba mejor por el importante crecimiento demográfico de los barrios circundantes (entre 1851-1856) y por la construcción de la estación del Este que por las razones estratégicas aducidas; del mismo modo, el crecimiento de la población en los sectores del Luxemburgo y el Observatorio explicarían la realización del bulevar St. Michel; y la construcción de puentes a partir del Pont-Neuf tendría su justificación

en hechos del mismo orden. La investigación de Halbwachs viene así a legitimar la introducción de la sociología en la explicación del hecho urbano, entendido siempre como un hecho social.

De este modo, lo que comienza siendo una crítica estratégica a la economía abstracta y a la historiografía de su tiempo, termina perfilándose como una progresión intelectual con implicaciones significativas en lo que a la interpretación de la planificación urbana se refiere. Si, en efecto, la ciudad «*contiene en sí misma las leyes de su desarrollo*» (HALBWACHS, 1909: 17), los esfuerzos para limitar o reconducir el crecimiento urbano habrá que situarlos en el medio social (en sentido amplio) en que se presentaban. No situamos así ante un mandato del medio social al que, consciente o inconscientemente, el planificador obedecería.

#### 4. EL DESARROLLO DEL URBANISMO MODERNO

Este discurso vuelve a aparecer en posteriores estudios del autor sobre la estructura morfológica de Chicago (*Chicago, expérience ethnique*, 1932) y Berlín (*Gross-Berlin*, 1934). Pero desde el punto de vista de la planificación urbana se articula con precisión en *Les plans d'extension de Paris avant le siècle XIX* (*La vie urbaine*, 1920)

Partiendo de los presupuestos morfológicos que hemos visto, y tomando como referencia los informes realizados por la *Commission d'extension de Paris* (el *Aperçu Historique* y las *Considérations techniques préliminaires*, 1913)<sup>15</sup>, Halbwachs lleva a cabo en esta investigación un examen minucioso de los sucesivos intentos de controlar el crecimiento urbano de París a lo largo de la historia. Aun cuando el contenido de su tesis es sin duda polémico (la ordenación urbana como un mecanismo accionado por fuerzas sociales a las que el planificador se plegaría), pretende con ella contribuir desde la sociología a un

<sup>14</sup> En «Chicago, expérience ethnique» (1932) así como en «Gross-Berlin» (1934) Halbwachs observa también esa tendencia a la disminución de los contingentes poblacionales en las áreas centrales, su desplazamiento progresivo hacia la periferia y la paulatina terciarización del centro.

<sup>15</sup> El Comité del ensanche de la ciudad fue creado en 1911 a instancia de la Prefectura del Sena. Su cometido consistía en elaborar una serie de informes sobre la evolución urbana de París, que fueron dirigidos por Marcel Poète (Historiador de la *Bibliothèque de la Ville*) y Louis Bonnier (Inspector general de los Servicios Técnicos de Arquitectura y Estética del Departamento del Sena).

conocimiento más amplio de la configuración de la estructura urbana y participar en el proyecto de formalización institucional del urbanismo en ese momento. Y es éste, de hecho, el contexto que debemos considerar para apreciar con justicia la reflexión crítica de nuestro autor.

#### 4.1. Urbanismo y reforma social

No era el «urbanístico» un contexto extraño para Halbwachs. Desde su ingreso en la Escuela Normal, donde comienza su militancia en el socialismo al abrigo de Albert Thomas y François Simiand, Halbwachs forma parte del grupo de estudiantes normalianos dedicados a la asistencia social de familias necesitadas, lo que les permite conocer de primera mano la situación de los barrios populares de París. Poco después, junto a Thomas, Simiand y Robert Hertz, Halbwachs forma parte del *Grupo de Estudios Socialistas* (GES), con el que colabora Henri Sellier, quien desempeñaría después un papel esencial en la institucionalización del «urbanismo».

A instancias del GES nacen en 1908 *Les Cahiers du socialisme* —a la manera de los *Fabian Tracts* en que se miran— con la pretensión de plantear con «*espíritu positivo las cuestiones que interesan a la propaganda y a la acción socialista*» (TOPALOV, 1997b: 130). En esos cuadernos, al igual que ocurre en *l'Humanité* de Jaurès y en la *Revue Socialiste*, se desgrena poco a poco el programa municipal de la Federación del Sena del Partido Socialista, particularmente en lo relativo a las cuestiones de suelo, vivienda social (HBM), alquileres, higiene pública, administración municipal, expropiaciones y espacios libres. No hay que perder de vista que en 1908 el contexto local resultó particularmente importante para el socialismo francés: se trataba de un momento en que se manifestaba una fuerte presión social para expandir el recinto de la ciudad y se debatía el futuro de los terrenos que habían quedado libres al desafectar las fortificaciones de París. Al mismo tiempo perduraban los eternos problemas vinculados

a la ciudad industrial: los pudrideros urbanos, el hacinamiento, la insalubridad, la especulación, la carestía de vivienda, el alejamiento de la naturaleza, etc. Era este el momento en que higienistas, reformadores sociales, municipalistas, socialistas y miembros de la Sección de Higiene Urbana y Rural del Museo Social planteaban la necesidad de poner en marcha las reformas sociales y urbanas que la ciudad demandaba desde hace tiempo. El *Grupo de Estudios Socialistas* alimentaba el debate con las propuestas de A. Thomas relativas a los espacios libres y las fortificaciones; con los proyectos de Henri Sellier sobre las ciudades-jardín en la periferia; y con el análisis de Halbwachs sobre el problema del suelo y el alquiler de la vivienda.

Entre 1908 y 1912 Halbwachs elabora diferentes escritos<sup>16</sup> sobre estos temas, entre los que sobresale sin duda «*La politique foncière des municipalités*» (1908). En este trabajo plantea la necesidad de que la reforma urbana y social sea global, asumida por el poder público local (socialista). Y para afrontar con garantías una ordenación urbana racional y justa, Halbwachs considera que la administración municipal debe apoyarse en ese «*difícil arte embrionario que es la construcción de las ciudades*» (conocido después como «urbanismo»).

#### 4.2. Institucionalización y estatuto científico del urbanismo

No hay que dejarse confundir por los imprecisos términos que emplea en esa fecha («arte embrionario»): ni la intervención que propugna se basa en el formalismo estético, ni es del todo cierto que la construcción de las ciudades se encuentre en una fase embrionaria. En realidad, este llamamiento a la racionalidad y a la justicia social (que se expresaría a través de una justicia espacial) entronca con un movimiento de reflexión en el ámbito europeo que, desde mediados del siglo XIX, aboga por un cambio en los objetivos y el modo de intervenir sobre la ciudad que supere el estadio de la mera concepción estética.

<sup>16</sup> «La hausse des loyers», *L'Humanité* 29 de abril de 1908: 1; «Le problème des loyers», *l'Humanité* 4 de mayo de 1908: 3; «Contre le logement cher. Le bilan des sociétés privées», *l'Humanité* 4 de abril de 1912; «Les loyers à Paris et la hausse

des prix», *l'Humanité*, 7 de abril de 1912; «La hausse des loyers et le projet Brunet. Vers la régie directe», *La Revue Socialiste*, 325, 15 de enero de 1912.

Ya en la *Teoría General de la Urbanización* (1867) de Cerdà se encuentra la primera exposición sistemática del urbanismo científico, la propuesta original de una ciencia autónoma sobre la organización espacial articulada de acuerdo al credo positivista<sup>17</sup>. De hecho, a falta de un término para ese nuevo dominio científico, Cerdà acuña el neologismo «urbanización», mucho antes de que aparezca su derivado «urbanismo»<sup>18</sup> y la materia que designa. La obra de Cerdà, también el Plan de Ensanche (1859) que elabora para Barcelona, debe situarse en una línea de propuestas de intervención urbana que postulan la primacía de la necesidad, la razón y lo útil sobre el deseo, la inspiración y la belleza; en definitiva, del urbanismo sobre la arquitectura, aun cuando las aportaciones del español en este campo sean excepcionales (la tipología de edificios de Cerdà constituye quizá el ejemplo más claro de cómo una nueva estructura urbana estimula la creación arquitectónica). Lo mismo podría decirse del plan de regularización de París (1853) diseñado por Haussmann. Si algunos aspectos de este plan han conducido a algunos autores a situarlo en la tradición de la ciudad monumental (HALL, 1996), tampoco puede negarse que el plan de Haussmann es algo más que «urbanismo de fachada». En este sentido, GRAVAGNUOLO (1998) percibe en su planteamiento un cambio en el modo de pensar la ciudad (no tanto en lo dimensional como en lo conceptual), visible en la atención otorgada a la red de infraestructuras y la articulación del sistema urbano sobre la lógica del *embellissement*. En la misma órbita habría que situar, entre otros, el plan regulador de Berlín (1862) de Hobrecht y, más tarde, el plan de Wagner para Viena (1892), planes que insisten en que las intervenciones sobre la gran ciudad deben

guiarse por los principios de atemporalidad y extendibilidad, dentro de una concepción funcional del sistema urbano (GRAVAGNUOLO, 1998; SÁNCHEZ DE MADARIAGA, 1999)

A finales del siglo XIX, se hizo evidente que el urbanismo estrictamente compositivo era ya un horizonte muy estrecho ante el crecimiento de unas ciudades que, como en el aguafuerte de George Cruickshank, *London going out of Town or The March of Bricks and Mortar* (1827), se salían fuera de sí (TOYNBEE, 1973) Claro que las propuestas esteticistas de intervención urbana coexistieron hasta bien entrado el siglo XX con las concepciones racionalistas, pero muy pronto se puso de manifiesto la incapacidad de tradición «compositiva» para enfrentar el fenómeno de la urbanización desde una perspectiva de conjunto. En unos casos, el peso de las consideraciones formales sesgaba las posibilidades de actuación global; en otros, su orientación y sus intenciones se veían superadas por la rapidez del crecimiento urbano, lo que impedía generalmente elaborar proyectos ambiciosos más o menos perdurables. Sin descartar la viabilidad ni la oportunidad de un tratamiento formal en determinados sectores de la ciudad, o incluso la búsqueda de una imagen global del conjunto —como sucede aún en el plan Burnham (1909) para Chicago—, lo cierto es que el nuevo agregado urbano surgido de la industrialización capitalista requería un nuevo tratamiento. Más riguroso, en primer lugar, fiel a las aportaciones del conocimiento científico-técnico. En segundo lugar, más complejo, atento a objetivos tales como la cuestión social, el problema de la vivienda popular, la higiene pública, la salubridad de los entornos residenciales y de trabajo, los medios y vías de transporte y comunicación, etc. Y, en tercer lugar, reivindicativo del control público de una ciudad cuyo

<sup>17</sup> El reconocimiento de una relación entre el contenido social y el continente espacial adopta en Cerdà la forma de un planteamiento transdisciplinar del urbanismo, incorporando análisis jurídicos, estadísticos, económicos y sociales al estudio técnico (arquitectura e ingeniería). Cfr. GARCÍA-BELLIDO (1994).

<sup>18</sup> El término «urbanización» ha pasado a designar sólo el proceso de transformación y crecimiento urbano, imponiéndose poco a poco el uso de «urbanismo». En Francia, Gaston Bardet sitúa el nacimiento del vocablo «urbanisme» en 1910 en un escrito de Pierre Clerget en el *Bulletin de la Société Géographique de Neuchâtel*. H. Prost, en cambio, afirma que su invención data de 1912 en una reunión en la que él mismo y Léon Jaussely (conocedor de la obra de Cerdà) estaban

presentes. Curiosamente, JAUSSELY, en «Chronique de l'urbanisme» (*La vie urbaine*, 1-2, 1919) remite su nacimiento al texto de Clerget de 1910. Durante algún tiempo el término «urbanisme» convive con otras expresiones, como la de «arte urbano», ya en la línea de la tradición de la École de Beaux Arts, ya como inercia de la obra de Sitte (*Der Städtebau nach seinen künstlerischen Grundsätzen*), traducida en 1902 por Camille Martin como *L'art de bâtir les villes* (los términos que emplea Halbwachs). En el programa de *La vie urbaine* (1, 1919) se hacen equivalentes los términos «arte cívico» o «público» y urbanismo («une grande place est réservée dans son programme aux matières dites d'art public ou d'urbanisme —plans de villes, espaces libres, habitation, hygiène, etc.—» (cfr. URBANISME, 2000: 94; también CHOAY, 1983; FREY, 1999).

crecimiento venía siendo presidido por la lógica liberal del beneficio privado. La emergencia de un fenómeno de dimensiones y funciones desconocidas hasta el momento, la metrópoli —«la más moderna entre las cosas modernas», como declara Wagner en *Moderne Architektur* (1895)—, impulsaría un esfuerzo colectivo tendente a articular herramientas de ordenación urbana eficaces, al tiempo que conscientes de las nuevas necesidades.

En lo relativo a la defensa de un control público del urbanismo, este esfuerzo se observó en el hecho de que las administraciones de las grandes ciudades y capitales europeas (Londres, Berlín, Madrid, Viena, Barcelona o París, etc.) incrementaran progresivamente la burocracia destinada a la gestión y planificación urbana. También se advierte en la sucesión de medidas legislativas referentes a la vivienda social, a la salubridad pública y, especialmente, a la obligatoriedad de iniciar planes de ordenación cada vez más ambiciosos. Con estas y otras medidas se perseguía recuperar el control sobre el crecimiento urbano, dotar de consistencia y unidad funcional a los nuevos agregados formados por la anexión (de hecho o por derecho) de comunidades aledañas.

En el plano de las ideas, este movimiento colectivo se tradujo en el mundo occidental en sucesivos concursos y exposiciones; en la formación de asociaciones y plataformas de discusión —nacionales e internacionales— que apelaban al estatuto científico y multidisciplinar del urbanismo. Destacan en un primer momento los movimientos de reforma urbana surgidos en Gran Bretaña (*Garden-City Association, Housing Reform Movement*), que se alimentan con las propuestas de higienistas, reformadores sociales, arquitectos e intelectuales (Booth, Howard, Geddes, Unwin, Abercombrie, etc.) La enseñanza oficial del urbanismo en la *School of Civic Design* de la Universidad de Liverpool (1909) parece la consecuencia lógica de la importancia que se le reconoce al fenómeno de la urbanización. Y lo mismo sucede en los países que se van incorporando a la industrialización y con ella, a la

urbanización. En Alemania, cuya red urbana es con mucho la más tupida de todo el continente y con un Berlín desbocado, surgen asociaciones como la *Verein für Socialpolitik* (1872); la *National Soziale Verein* (1896); la *Deutsche Gartenstadtgesellschaft* (1902) y la *Deutsche Werkbund* (1907), entre otras, que fomentan el debate sobre la realidad metropolitana. Un debate que no se plantea únicamente desde una concepción técnica, sino que atiende también a los procesos de racionalización, concentración de estructuras productivas y financieras, división del trabajo, extensión territorial y transformación de la vida social característicos del fenómeno (JONAS, 1995: 19-35). Así, las contribuciones de la ingeniería y la arquitectura (Baumeister, Stübben, Eberstadt, Behrens, etc.) se enriquecen con aportaciones de la historia, la geografía social (Raztel) o de la sociología (Weber, Sombart, Simmel y Tönnies)<sup>19</sup>.

En Francia —por regresar al entorno inmediato de Halbwachs— ocurre otro tanto. Allí la *Association générale des hygienistes et techniciens municipaux*, (AGHTM, 1905); el filantrópico *Musée Social* (Sección Higiene urbana y rural, 1907); la *Union des Villes et Communes de France*; la *Association des Cités-jardin*; y desde 1911 la activa *Société française des architectes-urbanistes* —transformada siete años más adelante en *Société française des urbanistes* (SFU)<sup>20</sup>— enmarcan el debate sobre la intervención en la ciudad moderna. Sus esfuerzos culminarán en la creación del Instituto de Urbanismo (1924) adscrito a la Universidad de París, que se erige como garante y promotor del estudio de esa nueva ciencia que, a decir de la SFU, «se denomina urbana y (...) versa sobre la ordenación, reforma, sistematización y ensanche de la ciudad» (FOLIN, 1976: 153).

Por toda Europa se editan libros y revistas de urbanismo (SICA, 1981: 79-81): *La Ciudad Lineal* (1897) de Arturo Soria es la primera de ellas, y le siguen *Der Städtebau* (1904), de Sitte y Goecke; *Garden Cities* (1904) y *Town Planning Review* (1910); *Cité-jardin* (1912), *La vie urbaine* (1919). Años más tarde aparecen *l'Architecture d'Aujourd'hui* (1931),

<sup>19</sup> Muchos de estos sociólogos participan en estas plataformas de discusión y en los movimientos de reforma urbana. El famoso ensayo de Simmel («Die Großstädte und das Geistesleben», 1903) se publica con la ocasión de la exposición de ciudades de Leipzig (1903). Sobre los argumentos que proporcionan al debate véase la obra de JONAS (1995).

<sup>20</sup> La SFU (presidida por Eugène Henard, que percibió desde muy pronto la necesidad de iniciar planes regionales para afrontar la ordenación territorial) contaba entre sus filas con otros grandes urbanistas como Poëte, Prost, Hébrard, Jaussely, Hérriot, Sellier, etc. Halbwachs se hará eco de sus propuestas en una breve reseña para *L'Année* (1925) a raíz de la celebración del I Congreso de Urbanismo de Francia celebrado en Estrasburgo (1923).



ligada a los planteamientos modernos de los CIAM, y *Urbanisme* (1932)

#### 4.3. La concepción multidisciplinar del urbanismo en *La vie urbaine*

La revisión del medio social e intelectual en que Halbwachs elaboró y publicó su trabajo nos sitúan en la perspectiva adecuada para comprender las intenciones de nuestro autor y valorar la importancia de su trabajo.

Para empezar, «*Les plans d'extension de Paris avant le siècle XIX*» se publica en *La vie urbaine*, la primera revista francesa que asume desde una óptica más evolutiva que radical la necesidad de enfrentar el fenómeno de la urbanización y su planificación racional y pública. La revista había nacido en la primavera de 1919<sup>21</sup> gracias al apoyo de la comisión administrativa del Instituto de Historia, Geografía y Economía Urbanas de París (de hecho será su órgano portavoz durante un tiempo, antes de serlo del Instituto de Urbanismo en que se transforma). Inicialmente dirigida por Bonnier y Poëte (directores de los informes de la Comisión de ensanche de París), pasó a partir del cuarto número a las manos de Henri Sellier, que desde el Consejo General del Sena se erigiría como el gran promotor de los estudios de urbanismo (*École des Hautes Études Urbaines*). El programa de *La vie urbaine* apostaba por una concepción multidisciplinar del urbanismo, y en este sentido estimulaba el debate entre profesionales de diferente formación. Así, entre sus colaboradores se cuentan Patrick Abercrombie (*The Town Planning Review*), Jaussely (SFU), Alfred Agache (Museo Social-SFU), Henri Prost (SFU), y Maurice Halbwachs. De un modo muy especial la revista se abre a las aportaciones de las ciencias sociales. «*La historia —dice el programa— permite dar cuenta del estado del organismo en el pasado, la geografía nos muestra sus vínculos con la superficie*

*terrestre de la que extrae su existencia, y por último, los hechos económicos nos la presentan en su funcionamiento cotidiano. La unión de estas tres ciencias, de cara al conocimiento y explicación de los fenómenos urbanos, es la base de la concepción de esta revista. Gracias a esta ligazón, la ciudad que se extiende ante nuestros ojos encuentra su significación al mismo tiempo que una orientación hacia el futuro*» (cfr. URBANISME, 2000: 94). En su opinión, esta concepción multidisciplinar debe proporcionar las claves de comprensión previas a la actuación sobre la aglomeración urbana. Se trata de un planteamiento típico del urbanismo moderno que tiene en la secuencia «*información, análisis, plan*» (Geddes) la formulación más sencilla de su cauce metodológico.

Además, el artículo de Halbwachs se publicó en una fecha señalada: 1920, es decir, inmediatamente después del concurso convocado para la realización del plan regulador del Gran París. Los objetivos establecidos para este proyecto de ordenación superaban con creces los horizontes de una dialéctica de las formas. Más ambiciosa, la pretensión era intervenir globalmente en el tejido interno de la ciudad; acondicionar y conectar éste con los crecimientos periféricos; ordenar los servicios urbanos y las infraestructuras; y, por último, dotar de una unidad al conjunto metropolitano. Este planteamiento y el concurso en sí mismo son inconcebibles sin la ley Cornudet del 14 de marzo de 1919<sup>22</sup>, reformada y ampliada con la ley de 10 de julio de 1924, que responde claramente a las preocupaciones de los higienistas del Museo Social. Con la ley de 1919 se pretende dar respuesta a nuevas y viejas demandas: la descentralización eficiente, las urgencias que la guerra no ha hecho sino acentuar (escasez de viviendas, problemas de articulación espacial entre sectores, insalubridad de los *ilots* de los centros urbanos, etc.) y las preocupaciones de

<sup>21</sup> En realidad, su nacimiento se aprueba por deliberación del Consejo Municipal de fecha 26 de diciembre de 1916. En principio es bimensual (hasta 1939) y durante un corto periodo de tiempo se completa cada quince días con un fascículo a parte (*La Quinzaine urbaine*) relativo a la notificación de eventos (exposiciones, concursos, congresos...) y reseñas bibliográficas. Tras una larga ausencia, la revista reapareció en 1950 con el apoyo del CNRS, con tirada trimestral, hasta que desaparece definitivamente en 1978 (cfr. URBANISME, 2000: 94).

<sup>22</sup> Es la primera legislación urbanística *stricto sensu* de Francia, comparable según HALBWACHS (1928: 272) a la *Town Planning act* británica de 1900. De esta ley francesa deriva la obligación de redactar planes de ordenación municipal (*plans d'aménagement, d'embellissement et d'extension*) para los municipios de cierta entidad. Con anterioridad, los textos legislativos y reglamentarios relativos a las cuestiones de organización urbana entran tangencialmente mediante los reglamentos de viario e higiene pública. (MERLIN & al., 1986).



amplios sectores de la sociedad francesa (reformistas, socialistas, vanguardias, sindicatos, industriales, etc.) para eludir la escasa operatividad de los *grands travaux* en la solución de los problemas urbanos de su tiempo, un tiempo diferente.

Este contexto intelectual y social de reforma urbana es la ocasión para que el sociólogo se encuentre con el urbanista. Al margen de formulaciones más o menos generalistas, la sociología proporciona conocimientos sobre la naturaleza y los condicionantes de la dinámica urbana, relacionando los procesos sociales que tienen lugar en la ciudad con la forma material que asume ésta, y viceversa. En esta línea de interpretación se inscriben los estudios morfológicos de Halbwachs, que a partir de las series estadísticas que construye y la relación de variables e indicadores que desarrolla, ofrecen junto a sus tesis vectores analíticos de gran interés para el examen del crecimiento urbano: los saltos e incoherencias en su evolución, los procesos de densificación y terciarización de los sectores urbanos, la acción de los especuladores, etc. Como hemos dicho, no es ni mucho menos la única aportación de la sociología al urbanismo en ese momento. Ahí están también los «*sociological surveys*» propuestos por la escuela de Edimburgo reunida en torno a Geddes; y en Francia, los trabajos de los leplaysianos del Museo Social. Pero si éstos adoptan en general una orientación práctica<sup>23</sup>, muy volcada a la planificación, en el planteamiento de Halbwachs predomina una reflexión teórica donde la ciudad y su crecimiento (planificado o espontáneo) son objeto de reflexión. En ese sentido, aunque de la propuesta de Halbwachs puedan extraerse hallazgos útiles para la ordenación urbana, no es posible derivar directamente una instrumentación de la sociología como técnica auxiliar de dicha ordenación. Si en su perspectiva hay una sociología *para* la planificación urbana, lo que sobre todo existe es una sociología *de* la planificación urbana.

<sup>23</sup> Por las mismas fechas en que Halbwachs lleva a cabo su reflexión crítica sobre la planificación urbana, el leplaysiano Georges Hottenger, que participa en la reforma de Nancy, define un camino por el cual la sociología, cuyos problemas de institucionalización y formalización le son más bien ajenos, se

## 5. EL CRECIMIENTO URBANO, ENTRE LA VOLUNTAD Y LA NECESIDAD

Así se manifiesta en «*Les plans d'extension de Paris avant le siècle XIX*». Halbwachs pretende buscar indicaciones válidas sobre la naturaleza social del crecimiento urbano tomando como referencia el *Aperçu historique* (1913) de Poëte y Bonnier, donde se ofrecían las líneas de expansión de la ciudad a lo largo del tiempo, los proyectos y tentativas desplegados para conformar el desarrollo urbano de París. En consecuencia con los postulados y la dirección emprendida en *Les expropriations*, Halbwachs cuestiona en este artículo las interpretaciones subjetivistas del desarrollo urbano: frente a quienes sostienen que la grandeza y estructura de una ciudad es el resultado fiel de uno o varios planes concebidos de antemano, programados y efectuados con precisión, Halbwachs se muestra partidario de hacer recaer esa responsabilidad en un conglomerado de tendencias sociales autónomas. Es una tesis polémica, pero a la luz de sus investigaciones no parece descabellada.

El examen del *Aperçu* muestra a Halbwachs que desde mediados del siglo XVI hasta los tiempos de Luis Napoleón siempre existió entre las autoridades una clara preocupación por contener el crecimiento de la ciudad, con mayor o menor intensidad. Edictos de soberanos y ordenanzas de la municipalidad se suceden para limitar el avance de la ciudad, y con ello, las consecuencias que podrían derivarse de su expansión: problemas de seguridad e higiene; de orden social y económico de la *cit  *, órgano corporativo; de satisfacción de las necesidades materiales de la población; de equilibrio territorial entre París y su alfoz, etc. Ciertamente que, en el curso de la historia de París, hubo alguna medida excepcional que operó en sentido opuesto, fomentando el crecimiento urbano en vez de frenarlo. Pero cuando así sucedió, la incorporación y anexión de suburbios del extrarradio parecía responder más al deseo de incrementar el volumen de prestaciones y la fiscalidad de la

convierte en conocimiento técnico al servicio de la planificación urbana y la reforma social (KALAORA, 1992). Lo mismo podría decirse de Geddes, si bien en su caso hay también una evaluación crítica y una propuesta de planificación territorial.

*cit  *, que a la convicción de iniciar una fase de crecimiento controlado.

Ahora bien, la misma sucesión de normativas y edictos para frenar el avance de la ciudad pone de manifiesto que las medidas adoptadas resultaron inútiles. Cada intento de control (de residencia, construcciones y actividades) fue inmediatamente desobedecido o simplemente ignorado por la población, de modo que al final se terminaba sancionando por derecho el avance que se había experimentado de hecho. Halbwachs deduce de los informes de la *Comisión d'extension* que la voluntad de contención que predominó en casi todas las épocas fue infructuosa ya que la ciudad desbordó continuamente su perímetro y las barreras resultaron al cabo *«demasiado artificiales para resistir durante largo tiempo»*. Ajena a las causas reales que explican la atracción y el crecimiento de la ciudad, la autoridad se muestra impotente para evitar la continua expansión del recinto. Pero no se da por vencida y de nuevo vemos cómo en 1859 el Ministerio del Interior propone limitar la extensión de la ciudad y *«establecer más allá de las fortificaciones una zona de exclusión de 250 metros inaccesible a las construcciones privadas»* (HALBWACHS [1920], 1976: 206). La clarividencia del ministro Delangle no tiene igual: esta vez el crecimiento de la población supera todos los cálculos:

«De 1861 a 1872 la población de París crece en un 9%; y en el departamento del Sena, sin contar París, el crecimiento es del orden de un 44%. Si consideramos los ayuntamientos limítrofes al noroeste con París encontramos que Boulogne crece un 36% de 1861 a 1872, y un 86% de 1861 a 1881; Levallois-Perret, en un 22% de 1866 a 1872 y en un 127% de 1866 a 1881 [etc.].» (HALBWACHS [1920], 1976: 206).

  Qu   concluir ante todo esto? Halbwachs es consciente de que en ausencia de toda reglamentación e impedimento, posiblemente la ciudad hubiera expandido todavía más su superficie y el número de las viviendas. Puede decirse entonces que las medidas adoptadas actuaron hasta cierto punto, pero eso no evita la impresión de un curso vacilante en el que la autoridad, incapaz de comprender la naturaleza dinámica y compleja de la ciudad, no logra afirmar su voluntad. Pretendiendo amoldar ésta al ideal clásico de la *cit  * —*«concebida como una obra de arte, un conjunto de monumentos y un*

*jardín, cuyas proporciones deben ser respetadas»* (HALBWACHS [1920] 1976: 207), se ignor   tanto la evolución general de la que participaba la ciudad, como las fuerzas de expansión de la población, e incluso el mismo papel de París en calidad de capital de la nación.

Se demuestra así que el poder ha resultado impotente para frenar el desarrollo urbano, pero queda por saber si ha sido al menos capaz de dirigirlo en la dirección deseada. A título de contraprueba, Halbwachs busca indicios que permitan verificar una influencia positiva de esas voluntades en la configuración de la estructura urbana. Sin embargo, tras remontarse mediante el *Aperçu* al cómo y cuándo de los proyectos y las realidades —barrio por barrio, calle por calle, plaza por plaza—, nada le invita a considerar verosímil esta hipótesis. Naturalmente, por cuestiones de método, Halbwachs elude los pequeños proyectos de recalificación del tejido urbano que sólo afectan a un pequeño sector, pero   qu   decir de los proyectos globales?

«la existencia de un plan, incluso general, que se ejecuta inmediatamente, no prueba que los nuevos trazados procedan de ideas o concepciones individuales, porque el plan sólo puede aparecer, bajo una forma detallada y acabada, una vez que se impone la necesidad de las transformaciones que prefigura.» (HALBWACHS, 1920: 208)

Examinando el plan de Bullet-Blondel de 1675 —un plan supuestamente de conjunto que llegó a ser considerado el primero de los planes de ensanche de la ciudad, realizado nada menos que bajo los auspicios de Luis XIV— Halbwachs percibe que éste no logró encauzar coherente y efectivamente el armazón de la ciudad de acuerdo a los propósitos marcados de antemano. De hecho, el citado plan no resultó al cabo sino un plan de embellecimiento donde las necesidades básicas de interpolación y simetría prevalecieron sobre las necesidades reales de la ciudad en cuanto a circulación, residencia e higiene. Es más, puesto que éstas no habían sido ni previstas ni consideradas, la ciudad siguió desarrollándose al margen del plan: se colmaron sus vacíos, se formaron barrios y se abrieron calles all   donde nada de esto estaba contemplado. Las mismas murallas, *«concebidas como paseos exteriores, como un*

*marco verde del que la ciudad jamás saldría*», se convirtieron en vías de circulación y de residencia, exactamente igual que los bulevares (HALBWACHS, 1920: 211). En 1697, el Plan de N. de Fer tuvo que sancionar la realidad de este desarrollo. Pero ni uno ni otro ejercieron influencia directa alguna sobre la evolución natural de la capital.

Halbwachs pasa a revisar entonces el plan mítico de la ordenación urbana francesa (al menos antes de su sustitución por el Plan Haussmann): el que en tiempos de la Revolución propuso la autoproclamada *Comisión de los Artistas*, una de las muchas comisiones informales que surgieron bajo la Convención. En 1793, esta Comisión había pretendido dar una solución a la fragmentación de los bienes nacionales, al saneamiento y ornato de la ciudad y a su reorganización estructural. El *Plan de los Artistas* se ideó inmediatamente después de la nacionalización de los bienes del clero, la nobleza, las corporaciones suprimidas y los emigrados. Sumadas esas propiedades, los miembros de la Comisión se encontraron con una vastísima superficie sobre la que proyectar: *tabula rasa*, el sueño de cualquier proyectista. Sin embargo, tras examinar con detalle las intenciones de la Comisión, los resultados reales, la forma y ritmo con que la ciudad creció, Halbwachs advierte una vez más que el mítico plan no ejerció una influencia real en los trazados posteriores. La mayor parte de las intervenciones propuestas se quedan en meros proyectos sin realizar; y aquellos pocos que son realizados ni lo son en la forma ni en el tiempo previstos. Así ocurre, por ejemplo, en uno de los tramos de la calle Rívoli: contemplado en su plan (y parcialmente también en el de Bullet-Blondel) no se realiza sino en 1851, cuando las necesidades de circulación y de residencia se dejan sentir; y la prevista ordenación de Les Halles no se acomete hasta 1847 («por importante que fuera el problema de aprovisionamiento durante la Revolución»), esto es, cuando tiene lugar un crecimiento excepcional de la población de París, cuando así lo reclaman las *necesidades colectivas*. El *Plan de los Artistas* defrauda como proyecto global precisamente porque no responde a una concepción general de envergadura ni a los requerimientos reales de la ciudad que pretende ordenar. Prisionera del código formal del *embellissement*, impregnada de las

preocupaciones estéticas —los trazados simétricos, las plazas circulares, las avenidas paralelas—, la Comisión de los Artistas careció de una visión de conjunto sobre París, y no comprendió que la ciudad y su población, a ambos lados del Sena, «llegarían a ser un día un organismo animado de una vida común» (HALBWACHS, 1920: 220). En esta ocasión, como en tantas otras, frente a las lecturas que enfatizan la importancia de los diseños voluntariosos, se hace buena la tesis de Halbwachs según la cual:

«los trazados de calles y vías, y los cambios en la estructura superficial de París se explican no por los diseños acordados de uno o varios individuos, por voluntades particulares, sino por tendencias o necesidades colectivas a las cuales constructores, arquitectos, prefectos, consejos municipales y jefes de Estado han tenido que obedecer, sin llegar a tener una conciencia muy clara de esas fuerzas sociales y en ocasiones con la ilusión de que sus propias concepciones eran su inspiración.» (HALBWACHS, 1920: 224)

Halbwachs perfila así los contornos de una crítica radical a las interpretaciones de la historiografía, tal y como ya había planteado en *Les expropriations* al hilo de los postulados de Simiand (1903). Pero lo que llama la atención aquí especialmente es que también articula una crítica a la ilusión del «arte urbano» tal como se había venido ideando: considerando la voluntad del planificador como el foco de toda determinación, como fuerza suprema directora de la ciudad y sus circunstancias. ¿No es eso precisamente lo que se ha dado en llamar la *falacia institucionalista de la planificación urbana*? «No ver más allá de la institución las fuerzas sociales que condicionan su actuación» (PICKWANCE, 1996: 128). Halbwachs se sitúa, por el contrario, en las antípodas de la concepción de un planificador omnipotente: lejos de ser exactamente el artefacto imaginado por el diseñador, sea quien fuere, la ciudad se antoja más bien una manufactura sometida a tendencias sociales inscritas en su seno, supeditada a presiones del medio colectivo que el planificador sólo a veces acierta a comprender. Donde la voluntad se reclama dueña y creadora, Halbwachs le reserva el papel de simple intérprete «de fuerzas sociales que la superan». Y si la intervención

humana es capaz de ejercer algún papel motor en los acontecimientos, no significa que lo haga en el sentido en que lo pretenden los actores. Las operaciones de ordenación, ayer como hoy, se articulan también en entramados de efectos imprevistos y no deseados.

« Los hombres que a partir de 1853 (...) procedieron a los grandes trabajos que habrían de transformar París en veinte años, pensaron y actuaron bajo la presión de fuerzas sociales que los superaban. Por supuesto, el eco de esas fuerzas debió ser de algún modo percibido por ellos, pero era un sentimiento impreciso. Y se podría decir que, en definitiva, no previeron el resultado de los nuevos planes de ordenación de la ciudad que realizaban (...). Los trazados efectuados en esa época, lejos de bastarse, pasaron a convertirse en elementos de nuevos proyectos, cambiando lentamente de carácter. Las avenidas que debían desempeñar un papel estético y ornamental sirvieron en realidad al asentamiento de la población. Las calles y bulevares concebidos en principio como vías residenciales (...) se convirtieron en arterias de una circulación intensa. Y otras veces se produjo todo lo contrario. La ciudad se ha desarrollado a partir de un movimiento espontáneo y ha utilizado a su manera y según sus fines las sucesivas formas que le han sido impuestas» (HALBWACHS, 1928: 264-268).

Se completa así un notable estudio de la determinación social del desarrollo urbano. Fiel a la máxima durkheimiana de que los hechos sociales se explican por hechos sociales, Halbwachs niega veracidad a la interpretación subjetivista del crecimiento urbano, que parece confundir la explicación intencional de los actores con la explicación causal. Las transformaciones que experimenta la ciudad resultan interpretables como el resultado de «procesos sin sujeto» (TOPALOV, 1984: 188), esto es, procesos colectivos que se imponen al grupo y al individuo, donde la voluntad del actor es tan sólo una voluntad añadida a la fuerza de las cosas.

## 6. CONCLUSIONES

Creemos estar ahora en condiciones de sintetizar los hitos fundamentales de la progresión halbwachsiana y considerar

algunas de sus consecuencias más relevantes.

1. Antes que nada, hay que dejar constancia del hecho de que el análisis de la ciudad acometido por el autor es radicalmente sociológico, pudiéndose identificar como la más precisa conceptualización del espacio social de la ciudad. Como hecho colectivo, la ciudad se le antoja inteligible desde la perspectiva de la tradición sociológica durkheimiana en la que se inscribe el autor, y que podemos caracterizar aquí como la expresada por el organicismo funcionalista y la morfología social.

De este modo, en primer lugar, y de acuerdo a la morfología social, la ciudad se percibe como una *forma socialmente producida* en virtud de la acción de las *necesidades* y las *representaciones sociales*.

En segundo lugar, cabe establecer que la gran ciudad manifiesta los caracteres de un organismo social evolucionado de acuerdo a la acción de la concentración humana y la división social del trabajo, un organismo eficaz en el cumplimiento de los requisitos funcionales de regulación y control. La metrópoli se perfila como el producto específico y necesario de una sociedad compleja y evolucionada.

2. La tesis central de la perspectiva sociológica sobre la ciudad concebida por Halbwachs se expresa en su teoría del crecimiento urbano de acuerdo a las *necesidades* y las *representaciones sociales*.

Con «necesidades sociales», Halbwachs remite a las necesidades colectivas de circulación y de residencia, auténticas fuerzas organizadoras del crecimiento de la ciudad. Con «representaciones sociales», por su parte, el autor alude al peso que la organización moral de la sociedad ejerce en la estimación del espacio urbano, de manera que el modo cómo llega a distribuirse la población sobre el territorio deviene también de una determinada organización moral, social, económica y jurídica. Es más, las representaciones colectivas pueden mediar en la expresión de las mismas necesidades. Unas y otras remiten en cualquier caso a un sujeto colectivo y a sus requerimientos funcionales o de adaptación.

3. Con esta tesis estrictamente sociológica, Halbwachs procura justificar la



pertinencia de la sociología frente a otras disciplinas en el estudio de la ciudad. Fruto de ese esfuerzo es el avance de una perspectiva de interpretación de la ciudad que abre dos vías de estudio: de un lado, perfila una sociología especial (que en ese momento es la morfología social, pero que después será una sociología urbana); de otro lado, establece una propuesta de discusión y encuentro para la sociología y el urbanismo.

4. En efecto, el interés mostrado por Halbwachs en la defensa de los intereses de la sociología no impidió que realizara interesantes aportaciones al ámbito del urbanismo, cuya vocación social es indudable desde su nacimiento. No olvidemos que Halbwachs no sólo expone sus tesis en *L'Année sociologique*; escribe también en *La vie urbaine*, conoce su programa y, dentro de los límites de sus convicciones científicas, pretende contribuir a él. Su discurso está dirigido pues a poner de relieve los condicionamientos sociológicos de la estructura y dinámica urbana, como una de las bases sobre las que debería llevarse a cabo la ordenación de las ciudades. Pese a su rigidez, la tesis halbwachsiana resulta constructiva para un urbanismo que, sobre la base de un conocimiento científico de las leyes de la evolución urbana, ha designado a la ciudad como objeto de reforma global. Como actividad teórico-reflexiva y no sólo práctica-propositiva, el urbanismo requiere el concurso de múltiples disciplinas, y la sociología puede participar en ese reto común.

5. Las tesis teóricas que constituyen la sociología de la ciudad de Halbwachs pueden ser objeto de crítica en el mismo sentido en que lo ha sido la tradición morfológica durkheimiana: a causa de la omisión en su esquema interpretativo de todo aquello relativo a la estructura social, a los conflictos de clase, y a las contiendas y la organización políticos.

En ese sentido, el papel asignado a los aspectos políticos de la ordenación urbana es muy escaso en su exposición. El autor pasó por alto las dimensiones político-ideológicas asociadas a ciertas operaciones de ordenación urbana que apenas logran disimular la lógica de clase y de dominación política que las impulsa. Con ello Halbwachs ignora una de las fuerzas que convergen en la heterodirección del planificador y del ciudadano. Las relaciones de poder forman

parte de esa estructura socioeconómica que condiciona y explica a su vez la estructura morfológica de las ciudades. De ahí que su interpretación sobre la intervención haussmanniana contraste vivamente con la exposición de quienes, a partir de las anotaciones de Marx y Engels, han visto en ella un intento premeditado para construir una ciudad a propósito de los intereses, necesidades y deseos de la burguesía, base social de la dominación bonapartista. En sus *Iluminaciones II*, Walter Benjamin (1939) recuerda que los paisajes parisinos de Haussmann eran tildados entre sus contemporáneos como el «embellecimiento estratégico».

Sorprende más ese descuido por cuanto en posteriores investigaciones Halbwachs estima que las agrupaciones económicas, religiosas y políticas conforman a su vez una morfología particular en el espacio en que actúan (HALBWACHS, 1938); y no es menos paradójico que el mismo autor que aparta lo político en su teoría sociológica de la ciudad, no vacile en sus escritos políticos (como socialista normaliano) en vincular planificación y política urbana.

6. Es también destacable que la articulación de la sociología de la ciudad concebida por Halbwachs suponía una crítica a la planificación urbana tal como ésta se había desarrollado hasta entonces: ajena a la ciudad en tanto que socialmente producida. Pero en ningún momento niega la pertinencia de elaborar planes de ordenación. Así, al final de *Les expropriations* y de nuevo en *La population et le tracé des voies à Paris depuis un siècle* (1928) afirma:

«No discutimos, sin embargo, la utilidad de esos planes de ordenación. Muy al contrario. Puesto que la experiencia ha mostrado que algunas partes de la periferia han de ser incorporadas a la ciudad, resulta más adecuado, dados los costes económicos de los trabajos y con el fin de asegurar (...) una adaptación exacta, realizar una incorporación rigurosa. Por lo demás, hay que obtener provecho de que en torno a la ciudad se encuentren terrenos no construidos, de tal modo que se pueda llevar a cabo un ordenamiento de instalaciones de interés general. En consecuencia, el error no consiste en redactar esos planes sino en pretender determinarlos de una forma muy detallada». (HALBWACHS, 1928: 272-273)



La planificación defendida por el autor debería proceder de acuerdo al rigor metódico de las ciencias positivas y atender a la ciudad como producto y proceso social. La mera voluntad organizadora debería ser sustituida por un conocimiento de las leyes y principios que modelan el espacio urbano. De ese modo, la planificación de la ciudad vendría a ser un dispositivo de intervención social por el que la sociedad trataría de regularse en el espacio. Y a una planificación semejante, como expresión del conocimiento aplicado y del interés general, se le podría otorgar la capacidad para proponer con amplitud las soluciones más acordes con la estructura social-urbana en la que interviene.

7. Por último, es importante considerar que a la luz de la teoría halbwardsiana la labor planificadora quedaba comprometida. Al afirmar la autonomía de las fuerzas que rigen el crecimiento urbano, Halbwachs situó a la planificación urbana ante una especie de paradoja pragmática: ¿cómo dirigir una obra

que es autónoma? ¿Cómo no sospechar la sujeción de la ordenación de la ciudad a las mismas pautas de desarrollo del organismo social que pretendía intervenir? La defensa de una planificación urbana sociológicamente fundamentada intentó resolver el problema, pero en ningún caso lo consiguió. En esto, como en otras dimensiones de su obra, Halbwachs cargó con los deslices y las contradicciones de la tradición durkheimiana, atrapada entre la convicción de la supremacía de los hechos colectivos sobre la voluntad individual y una marcada vocación científico-progresista que les impelía a controlar científicamente el desarrollo de los fenómenos sociales. La insistencia en una ciencia supuestamente inmaculada, aparentemente ajena al torbellino social, no resultó al cabo más que un disfraz cientificista incapaz de salvar la contradicción entre el supuesto del primado del organismo social (plano ontológico) y la confianza (de orden epistemológico) en la voluntad humana.

## BIBLIOGRAFÍA

- AMIOT, M. (1986): *Contre l'état, les sociologues*, Ed. de la École des Hautes Études en Sciences Sociales, París.
- AUGÉ, M. (1998): *El viaje imposible. El turismo y sus imágenes*, Gedisa, Barcelona.
- BENEVOLO, L. (1963): *Le origini dell'urbanistica moderna*, Gius. Laterza & Figli Spa, Roma-Bari (tr. esp. FLOREAL Mazia, *Orígenes del urbanismo moderno*, Celeste, 1992, Madrid).
- BOYER, C. (1994): *The City of Collective Memory: its Imaginary and Architectural Entertainment*, MIT Press, Cambridge.
- CAPEL, H. (1984): *Geografía y ciencias sociales. Una perspectiva histórica*, Montesinos, Barcelona.
- CHOAY, F. (1983): «Pensées sur la ville, arts de la ville» en G. DUBY (dir.), *Histoire de la France urbaine. La ville de l'âge industriel*, (t. IV), Seuil, 1983: 159-274, París.
- CHOMBART DE LAUWE, P. H. & alii (1952): *Paris et l'agglomération parisienne* (vol. I): *L'Espace social dans une grande cité*, PUF, París.
- DUNCAN, O. D. & H. P. PAUFTZ, (1960): «Translator's Preface», en Halbwachs, M., *Population and Society. Introduction to Social Morphology*, The Free Press of Glencoe, Illinois.
- DURKHEIM, E. (1895): *Las reglas del método sociológico*, Ediciones Morata, 1984 (4ª ed. de la 18ª francesa), Madrid.
- FIJALKOV, Y. (2001): *Sociologie de la ville*, Repères, París.
- FOLIN, M. (1972), *La ciudad del capital y otros escritos*, Gustavo Gili, 1976, Barcelona.
- FREY, J.P. (1999), «Généalogie du mot 'urbanisme'», *Urbanisme*, n° 304: 63-71.
- GARCÍA-BELLIDO, J (1994): «Inicios del lenguaje de la disciplina urbanística en Europa y difusión internacional de la 'urbanización' de Cerdà», en VV.AA., *Tiempo y espacio en el arte. Homenaje al profesor Antonio Bonet*, Madrid: Ed. Complutense: 1103 y ss.
- GEDDES, P. (1915): *Ciudades en evolución*, Infinito, 1960, Buenos Aires.
- GRAVAGNUOLO, B. (1998): *Historia del urbanismo en Europa (1750-1960)*, Akal, Madrid.
- HALBWACHS, M. (1905): «La ville capitaliste d'après Sombart», *Revue d'économie politique*, 19: 737-747.
- (1908): «La politique foncière des municipalités» en *Les Cahiers du Socialisme*, Librairie du Parti Socialiste, París, 1908, en HALBWACHS, *Classes Sociales et Morphologie*, Ed. du Minuit, 1976: 177-198, París.
- (1909a): *Les expropriations et le prix des terrains à Paris (1860-1900)*. Éd. Corneily.
- (1909b): «Les expropriations et le prix des terrains à Paris (1860-1900)», *L'Année sociologique*, (1906-1909): 655-658 y 770-773.
- (1913): *La classe ouvrière et les niveaux de vie. Recherches sur la hiérarchie des besoins dans les sociétés industrielles contemporaines*, F. Alcan, París.

- (1920): «Les plans d'extension de Paris avant le siècle XIX», *La vie urbaine*, 2 (1920), en HALBWACHS (1976): 199-224.
- (1928): *La population et le tracé des voies à Paris depuis un siècle*, PUF, París.
- (1933): «La croissance du Paris moderne: volontés individuelles ou besoins collectifs?», *Annales d'histoire*, 5: 594-597.
- (1938a): *Analyse des mobiles dominants qui orientent l'activité des individus dans la vie sociale* (1938), París: Librairie du Recueil Sirey. (Trad. esp. Max AUB, *Las clases sociales*, FCE, 1950), México.
- (1938b): *La Morphologie Sociale*, Colin (reed. 1970), París.
- HALL, P. (1996), *Ciudades del mañana*, Ediciones del Serbal, Barcelona.
- JAISSON, M. (1999): «Temps et espace chez M. Halbwachs (1925-1945)», *RHSH*, 1: 163-178.
- JONAS, S. (1995): «La Grozstadt-Métropole européenne dans la sociologie des pères fondateurs allemands» en J. REMY, *Georg Simmel. Ville et Modernité*, París: Harmattan, 1995: 19-35.
- (1997): «La morphologie sociale», en DE MONTLIBERT, *op. cit.*, 1997: 21-29.
- KALAORA, G. (1992): «Georges Hottenger et les débuts de la sociologie urbaine», *Communicatio*, n° 54: 77-88.
- LEAL, J. & J. RIOS, (1988): *Los espacios colectivos en la ciudad*, MOPU, Madrid.
- LEPETIT, B. & PUMAIN, D. (1993): *Temporalités urbaines*, Economica, París.
- MERLIN, P. & CHOAY, F. (1986): *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, PUF, París.
- MONTLIBERT, C. DE (1997): *Maurice Halbwachs (1877-1945)*, Presses Universitaires de Strasbourg, Strasbourg.
- NAMER, G. (1997): «Halbwachs» en DE MONTLIBERT, *op. cit.*: 11-16.
- PFEFFERKON, R. (1997): «Halbwachs et la économie politique», en DE MONTLIBERT, *op. cit.*: 31-46.
- PICKWANCE, C. (1996): «Teorías sobre planificación urbana», en S. GINER & A. ALABART & S. GARCÍA, *Clase, poder y ciudadanía*, Madrid: Siglo XXI: 123-142.
- PIZZA, A. (1998): *Londres-París. Teoría, arte y arquitectura en la ciudad moderna* (1841-1909), vol. I, UPC, Barcelona.
- RICOEUR, P. (1998): «Architecture et narrativité», *Urbanisme*, 303: 44-51.
- ROCH, F. (2000): «Ciudad histórica, espacio social y procesos inmobiliarios» en VV.AA., *Ciudad, territorio y patrimonio. Materiales de investigación*, Valladolid: Instituto Universitario de Urbanística: 167-193.
- ROSSI, A. (1971): *La arquitectura de la ciudad*, 1982, Gustavo Gili (8ª ed), Barcelona.
- SÁNCHEZ DE MADARIAGA, I. (1999): *Introducción al urbanismo. Conceptos y métodos de la planificación urbana*, Alianza Ed., Madrid.
- SICA, P. (1981), *Historia del urbanismo*, vol. III, IEAL, 1986, Madrid.
- TERÁN TROYANO, F. DE (2003): «Resurgam: Invocación para recuperar el urbanismo y continuar el planeamiento», en H. CAPEL (coord.), *Ciudades, arquitectura y espacio urbano*, Mediterráneo Económico (3), Instituto Cajamar: 241-266, Almería.
- TOPALOV, C. (1984): *Ganancias y rentas urbanas*, Siglo XXI, Madrid.
- (1997a): «Maurice Halbwachs et les villes (1908-1912). Un enquête d'histoire sociales des sciences sociales», *Annales HSS*, sep.-oct. 1997, n° 5: 1057-1083.
- (1997b): «Maurice Halbwachs, photographe des taudis parisiens (1908)», *Genèses* 28: 128-145.
- TOYNBEE, A. (1973), *Ciudades en marcha*, Emecé-Alianza Ed., Madrid.
- URBANISME, (2000) «La vie urbaine, Programme» (1919), Sección «Archives de l'urbanisme contemporain», *Urbanisme*, n° 331: 93-94.

# La política de vivienda en España durante el franquismo

Alfonso FERNÁNDEZ CARBAJAL

Departamento de Economía Aplicada. Universidad de Oviedo

**RESUMEN:** En este artículo se describen y analizan los principales rasgos que caracterizaron la intervención pública que, en materia de vivienda, desarrollaron las autoridades del régimen político vigente en nuestro país entre los años 1939 y 1975. Para ello, se divide dicho período en dos partes que abarcan, respectivamente, la etapa autárquica y la etapa expansiva de la economía española. En cada una de ellas se analizan no sólo las medidas de contenido más presupuestario —el sistema de ayudas a la vivienda protegida—, sino también aquellas cuyo objetivo es regular el funcionamiento de este mercado. Todo ello teniendo en cuenta el contexto económico en el que se desenvuelve nuestro país y que, lógicamente, influye de manera notable en la evolución de nuestro mercado inmobiliario y en las medidas adoptadas por la Administración.

**Descriptores:** Mercado inmobiliario. Políticas de vivienda. Vivienda social. Franquismo. Historia del urbanismo.

## I. INTRODUCCIÓN

En la mayor parte de los países, el mercado de la vivienda viene siendo objeto, desde hace ya cierto tiempo, de un importante grado de intervención pública que condiciona significativamente su funcionamiento. Los motivos que se utilizan para justificarla son varios, pero merecen destacarse dos: las propias características del bien que en él es objeto de intercambio —que lo convierten en esencial para el desarrollo de una vida digna, circunstancia que hace que sea considerado como un *bien preferente*— y el papel que desempeña su construcción en el seno de la economía de un país —clave por el empleo que genera y por los *efectos de arrastre* que tiene sobre otras actividades económicas—. Todo ello hace que habitualmente las políticas que se desarrollan en esta materia persigan, por un lado, *objetivos sociales* —facilitar el acceso a la vivienda a aquellos individuos con menores ingresos y, por tanto, con mayores dificultades

para acceder a ella— y, por otro, *objetivos macroeconómicos* —utilizar su ya citada capacidad para generar empleo y sus efectos de arrastre sobre otras actividades productivas como instrumento de *política anticíclica* en momentos de recesión económica—.

La consecución simultánea de ambos tipos de objetivos no es nada fácil. De hecho, dependiendo de cuáles sean considerados como prioritarios, las políticas desarrolladas suelen diferir sensiblemente. En concreto, la consecución de objetivos sociales suele caracterizarse por la adopción de medidas de carácter selectivo, de cara a garantizar que sean los estratos de población con menores ingresos los beneficiarios de las mismas. Por el contrario, el logro del segundo tipo de objetivos, en la medida en que buscan incentivar la actividad del sector, suele traducirse en medidas de carácter más indiscriminado, dirigidas a todos aquellos agentes con interés en desarrollar un determinado tipo de operación relacionada con

el mismo —construcción o compra, por ejemplo—. En todo caso, hay que tener en cuenta que la política de vivienda, entendida en sentido amplio, no sólo comprende aquellas medidas que tienen su correspondiente reflejo en los presupuestos de las administraciones públicas, es decir, *los subsidios* que directa o indirectamente conceden éstas para facilitar la construcción de viviendas o el acceso a las mismas. También hay que incluir toda una serie de normas establecidas por la administración que, aún sin tener contenido presupuestario, regulan el funcionamiento bien del mercado de la vivienda directamente o el de otros íntimamente relacionados con él, y entre las que cabe citar: (i) las actuaciones de *ordenación urbana y control de la edificación*, (ii) las —muy discutidas— *medidas de control de alquileres* y (iii) las medidas de *regulación financiera*<sup>1</sup>.

En este artículo se centrará la atención en la política de vivienda desarrollada en nuestro país por el régimen franquista y entendida ésta en sentido amplio, es decir, tomando en consideración los dos tipos de medidas señaladas anteriormente. Para ello se tendrá en cuenta el contexto económico general en el que se desenvuelve, dada la influencia que éste ejerce en los objetivos, actuaciones y resultados que se derivan de dicha política. Por este motivo, dividiremos el período considerado en dos partes, que abarcarán respectivamente las etapas autárquica y expansiva vividas por la economía española en el transcurso del mismo.

## 2. LA POLÍTICA DE VIVIENDA DURANTE LA AUTARQUÍA (1939-1959)<sup>2</sup>

### 2.1. Las primeras actuaciones de la posguerra

Finalizada la Guerra Civil, el patrimonio inmobiliario español se encuentra en una situación de grave deterioro. Las numerosas

destrucciones de inmuebles que se produjeron<sup>3</sup>, unidas a la prácticamente nula actividad constructora desarrollada durante los años de contienda, van a agravar notablemente el ya crónico déficit de viviendas que se arrastraba en nuestro país desde hacía tiempo, lo que va a hacer necesario acometer, a partir de 1939, un gran esfuerzo constructor.

Desgraciadamente, el contexto económico y político de los primeros años de la posguerra no va a permitir que ese esfuerzo se pueda llevar a cabo de forma inmediata. En este sentido, hay que tener en cuenta que la contienda civil, aparte de agravar notablemente el déficit de viviendas, va a tener unos efectos muy negativos en este mercado:

- Por el lado de la *demanda*, produce una merma importante en la capacidad adquisitiva de la población.
- Por el lado de la *oferta*, va a deteriorar notablemente la todavía débil capacidad productiva del país, lo que para el sector de la construcción se traduce en una importante escasez de materiales habitualmente utilizados en el desarrollo de su actividad —hierro o cemento, por ejemplo—.
- Finalmente, hay que destacar las dificultades que, desde el punto de vista financiero, va a generar el *fuerte proceso inflacionista* y de inestabilidad monetaria desatado en estos primeros años de posguerra<sup>4</sup>, lo que dificultará aún más la obtención de créditos tanto a promotores y constructores como a familias.

A todo lo anterior hay que añadir el hecho de que la fuerte ideología nacionalista del nuevo régimen político, unida al aislamiento al que éste se ve sometido por parte de los países vencedores en la Segunda Guerra Mundial, va a traer como consecuencia el desarrollo en España de un modelo de

<sup>1</sup> Un análisis más detallado en relación con los objetivos e instrumentos de las políticas públicas de vivienda puede verse en JAÉN & *al.* (1993: 103-114) y FERNÁNDEZ CARBAJAL (2000: 83-92).

<sup>2</sup> Los dos subapartados en que se divide esta etapa son prácticamente coincidentes con el esquema utilizado con frecuencia cuando se realizan estudios sobre esta época al objeto distinguir, por una parte, los años de mayor aislamiento internacional del régimen (fundamentalmente la década de 1940) y aquellos en los que se empieza a producir una paulatina

apertura al exterior (década de 1950) —véase, por ejemplo, GARCÍA (1987: 165-177)—. Como veremos, la evolución de la política de vivienda se adapta razonablemente bien a esta subdivisión.

<sup>3</sup> En este sentido, algunas estimaciones hablan de 183 ciudades devastadas, 250.000 viviendas inhabitables y otras tantas gravemente dañadas (MINISTERIO DE LA VIVIENDA, 1969: 117).

<sup>4</sup> En GONZÁLEZ (1979: 36-43) pueden consultarse algunas estimaciones sobre el perfil de dicho proceso inflacionista.

crecimiento económico «hacia adentro» conocido con el nombre de *autarquía* y que, al impedir el aprovechamiento de las ventajas del comercio internacional, va a provocar una situación de claro estancamiento económico, como lo prueba el hecho de que en el decenio posterior a la Guerra Civil se alcance una tasa media anual de crecimiento del PIB. de tan sólo el 1,2% (RODRÍGUEZ, 1977: 633; GARCÍA, 1987: 166-167).

Lógicamente, en una situación tan desfavorable la capacidad para hacer frente a los problemas de alojamiento existentes es muy escasa. Pese a todo, y para intentar hacer frente a este panorama tan negativo, las autoridades del nuevo régimen político van a adoptar de forma inmediata las primeras decisiones en esta materia. Así, con el objeto de fomentar la construcción de viviendas y de planificar el gran esfuerzo que va a ser necesario acometer se crea, mediante la Ley de 19 de abril de 1939, *el Instituto Nacional de la Vivienda (INV)*, instrumento básico de toda la política desarrollada en esta materia por el régimen franquista. Al mismo tiempo en que se procedía a crear este organismo, aparecen también las primeras normas que regulan el tipo de viviendas que van a ser objeto de ayudas oficiales. Se trata de las llamadas «viviendas protegidas»<sup>5</sup>, a las que se les exige, para recibir los beneficios derivados de tal denominación<sup>6</sup>, que su alquiler no supere el equivalente a seis días de jornal ó el 20% del sueldo medio mensual de la familia beneficiaria y que su coste de construcción tampoco sobrepase un determinado límite —inicialmente 30.000 pesetas—. Como puede observarse, se trata del primer intento de desarrollar una política de vivienda con cierto contenido social, aunque el primero de los criterios utilizados no sea el más adecuado —los sueldos de los beneficiarios pueden ser muy diversos en su cuantía—.

No obstante, a estos primeros objetivos de la política de vivienda se van a añadir pocos

años más tarde otros de carácter más macroeconómico o coyuntural: utilizar la capacidad de generación de empleo que tiene el sector de la construcción para tratar de reducir la tasa de paro existente y, en definitiva, dinamizar la actividad económica del país. Para ello, se aprueba un nuevo régimen de protección: el de las llamadas viviendas «*de clase media*» (Ley de 25 de noviembre de 1944) y «*Bonificables*» (Decreto-Ley de 19 de noviembre de 1948), en el que, en un claro intento de fomentar simplemente la construcción de viviendas, se establece un sistema de ayudas más indiscriminado que el establecido en la legislación de 1939<sup>7</sup>: así, no se establecen limitaciones en lo referente al coste de construcción y, aunque los alquileres máximos están sometidos a restricciones, se va a autorizar la venta a precio libre de dichas viviendas en bastantes casos<sup>8</sup>, lo que va a hacer que los promotores y constructores se decanten por esta segunda opción —máxime teniendo en cuenta las restricciones derivadas de la legislación de arrendamientos urbanos, a la que nos referiremos posteriormente— y la utilicen para obtener importantes beneficios destinando dichas viviendas a familias pertenecientes a los estratos de renta elevados (COTORRUELO, 1960: 58-60).

En lo que se refiere a los resultados obtenidos hay que señalar que, pese a la aprobación de toda esta normativa, la ya comentada desfavorable coyuntura económica de nuestro país en esta época y que, en lo que a la vivienda se refiere, se traduce en una importante escasez de materiales de construcción<sup>9</sup> y de recursos financieros suficientes, va a hacer que la política desarrollada en esta materia tenga una influencia muy débil, como lo prueba el escaso número de viviendas que al amparo de ambos regímenes se construyen. Los datos disponibles —FIG. 1— muestran que la actividad constructora de los primeros años

<sup>5</sup> El término *protegidas* suele utilizarse también cuando se hace referencia con carácter general a las viviendas acogidas a cualquier régimen de ayuda por parte de la Administración Pública. Cuando en este artículo sea utilizado con este significado se expresará sin comillas.

<sup>6</sup> Básicamente reducciones tributarias de hasta el 90% de su importe durante 20 años, la concesión de un anticipo sin interés de hasta un 40% del presupuesto de la obra, primas a la construcción para el caso de cooperativas en las que los socios aporten a la edificación su trabajo personal y derecho a expropiación forzosa de terrenos edificables.

<sup>7</sup> Las ayudas concedidas van a consistir, básicamente, en reducciones fiscales similares a los de las «viviendas protegidas», declaración de urgencia en el suministro de materiales y préstamos a bajo tipo de interés.

<sup>8</sup> Aunque las «viviendas protegidas» también podían destinarse a la venta, estaban sometidas a importantes restricciones para ello —autorización del INV y precio de venta limitado al coste máximo de ejecución—.

<sup>9</sup> Que no va a ser posible cubrir con importaciones en medio de un contexto internacional marcado por la Segunda Guerra Mundial y el posterior aislamiento del régimen político de nuestro país.



**FIG. 1. Viviendas construidas (1943-1960)**  
**Datos en miles de viviendas**

| Periodo | Regímenes de protección |                    |         |          |                | Total con protección | Libres General | Total |
|---------|-------------------------|--------------------|---------|----------|----------------|----------------------|----------------|-------|
|         | «Protegidas»            | Cl. Media Bonific. | Grupo I | Grupo II | Subvencionadas |                      |                |       |
| 1943-45 | 2,0                     | —                  | —       | —        | —              | 2,0                  | n.d.           | n.d.  |
| 1946-50 | 23,8                    | 18,6               | —       | —        | —              | 42,4                 | n.d.           | n.d.  |
| 1951-55 | 73,8                    | 84,5               | —       | —        | —              | 158,3                | 227,7          | 386,0 |
| 1956-60 | 157,1                   | 100,5              | 66,1    | 108,8    | 60,6           | 493,1                | 148,2          | 641,3 |

n.d.: dato no disponible.

Fuente: Elaboración propia a partir de Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social (1967)

de la posguerra fue muy escasa. Ni siquiera cubre las necesidades derivadas del mero crecimiento vegetativo, lo que no hace sino agravar aún más el problema de la vivienda en nuestro país. Asimismo, hay que destacar que las notables diferencias existentes entre los dos tipos de legislaciones comentadas va a condicionar de forma notable el tipo de promotor de las viviendas, de tal forma que las de «clase media» y «bonificables» van a ser las preferidas por la iniciativa privada en detrimento de las «protegidas», que serán promovidas en su mayor parte por entidades de carácter público o semipúblico, jugando en este sentido un importante papel el propio INV y la Delegación Nacional de Sindicatos, ésta última a través de la denominada «Obra Sindical del Hogar». En este sentido, hay que señalar además que el contexto inflacionista en el que se desenvuelve nuestro país en este período, en la medida en que hace disminuir los ingresos reales de muchas familias, favorece un incremento del déficit de viviendas modestas (COTORRUELO, 1960: 64).

Finalmente, no podemos terminar de analizar la política desarrollada durante la década de 1940 sin hacer referencia a uno de los instrumentos más importantes en lo que a la regulación del mercado inmobiliario se refiere: *la normativa sobre control de alquileres*. A este respecto, hay que señalar que en dicho período se reafirma el intervencionismo estatal que en esta materia

se instaure en nuestro país desde principios de la década de 1920 (FURONES & BARJA, 1988: 141), aprobándose la *Ley de Arrendamientos Urbanos de 31 de diciembre de 1946*, en la que destacan como aspectos fundamentales:

- Las importantes restricciones existentes tanto a la hora de fijar la renta como de revisarla —en un contexto, recordemos, claramente inflacionista—, estableciéndose un sistema de congelación de alquileres para las viviendas construidas u ocupadas por primera vez después del 17 de julio de 1936 y actualizaciones mínimas para las anteriores a dicha fecha<sup>10</sup>.
- El establecimiento de una serie de derechos a favor del inquilino, entre los que hay que destacar: (i) el de prórroga forzosa una vez finalizado el plazo de duración estipulado en el contrato y (ii) los derechos de tanteo, retracto e impugnación del precio en caso de venta del inmueble y que, en última instancia, tratan de facilitar que pueda ser adquirida por aquél a un precio reducido.
- Finalmente, hay que destacar las amplias posibilidades de subrogación que ofrece esta Ley una vez fallecido el titular inicial del contrato.

Este marco legal tan favorable al inquilino frente al arrendador va a traer como lógica

<sup>10</sup> La aplicación práctica de las mismas se retrasa, no obstante, hasta los años cincuenta, década en la que además, con la aprobación del texto articulado de la Ley de Arrendamientos de 13 de abril de 1956, se

flexibiliza ligeramente este sistema, permitiendo la actualización de las rentas de los contratos aunque dejando en manos del Gobierno la facultad de determinar los porcentajes a aplicar.

consecuencia una paulatina reducción del porcentaje de viviendas en alquiler que va a perdurar prácticamente hasta nuestros días.

## 2.2. El «decenio bisagra»

A lo largo de la década de los cincuenta, el contexto económico de nuestro país experimenta algunos cambios importantes, al irse abandonando paulatinamente el modelo autárquico y empezar a percibirse los primeros síntomas de una cierta recuperación, como lo prueba el hecho de que la tasa media de crecimiento del P.I.B. alcance — pese a las acusadas oscilaciones que se observan — niveles próximos al 5% (RODRÍGUEZ, 1977: 633). En el ámbito internacional comienza a romperse el aislamiento y a recibirse las primeras ayudas del exterior con las que se realizan ciertas importaciones que ayudan a paliar las escaseces existentes y a facilitar el reequipamiento de nuestro sector industrial (GARCÍA, 1987: 173-174). Todo ello y el conocimiento más exacto del problema que, en relación con la escasez de alojamientos, permite el Censo de Población y Vivienda de 1950 mueve al Gobierno a intentar solucionarlo de una manera más decidida. Entre las medidas adoptadas para ello a lo largo de esta década se pueden citar: el fomento de la construcción de viviendas de «tipo social» y de «renta reducida» y «renta mínima» —destinadas a las familias con menos recursos<sup>11</sup>—, la creación de un Ministerio de la Vivienda y, sobre todo, la promulgación de la Ley de 15 de Julio de 1954 sobre construcción de *Viviendas de Renta Limitada*, con la que se va a intentar sistematizar todo el régimen de ayudas oficiales en esta materia y mediante la cual

se sientan en buena medida las bases de la política de ayudas a la vivienda que se desarrollará hasta 1975. De acuerdo con esta última norma, las viviendas objeto de protección estatal se subdividen en dos grandes grupos<sup>12</sup>:

- «Grupo I»: Comprende aquellas a las que se les otorga solamente estímulos indirectos (exenciones y bonificaciones fiscales, facilidades para el acceso a créditos hipotecarios en condiciones favorables, preferencia en el suministro de materiales y derecho a la expropiación forzosa de terrenos edificables). Inicialmente, no van a estar limitadas en lo que se refiere a su superficie y coste de ejecución material, lo que da a la construcción de este tipo de viviendas un marcado carácter coyuntural (estimular el sector de la construcción para dinamizar la economía)<sup>13</sup>.
- «Grupo II»: Incluye aquellas a las que se les concede tanto estímulos indirectos —similares a los de las viviendas del Grupo I— como directos —en forma de primas a la construcción, anticipos sin interés y préstamos fundamentalmente—, de cara a incentivar su construcción y facilitar su puesta en el mercado en condiciones de accesibilidad para los que, en principio, son sus destinatarios últimos: las familias con bajos niveles de renta. Además, y en un intento de reforzar su carácter social, estas viviendas sí van a estar limitadas tanto en superficie como en coste de ejecución, clasificándose a su vez en tres categorías en función de tales parámetros<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> El fomento de este tipo de viviendas aparece recogida en los Decretos-Leyes de 14 y 29 de mayo de 1954 respectivamente, siendo su promotor fundamental la ya citada Obra Sindical del Hogar. Las viviendas de Tipo Social se caracterizan estar sometidas a importantes limitaciones en cuanto a superficie (42 metros cuadrados como máximo, ampliados en 1956 a 50) y coste máximo de ejecución (25.000 pesetas por vivienda, 0,60 veces el módulo en 1956, ampliado a 0,70 en 1963 —véase la definición del módulo en nota 14—), resultando curioso que, dado su destino, no se incluyan de manera clara requisitos en relación a los ingresos de los beneficiarios. La idea que puede sustentar este sistema —que, como veremos, será uno de los rasgos característicos de la política de vivienda desarrollada en nuestro país hasta 1975— es que al someterlas a esos límites serán viviendas de menor calidad que el resto, lo que desincentivará su adquisición por las familias con mayores niveles de renta (se comportarán, por tanto, como «bienes inferiores»). En relación con las viviendas de renta reducida y renta mínima véase el contenido de la ya mencionada nota 14.

<sup>12</sup> Dicha legislación declaró como regímenes a extinguir los de viviendas «protegidas» y bonificables.

<sup>13</sup> Posteriormente sí se van a introducir algunas limitaciones al respecto. Véase a este respecto el contenido de la nota 27.

<sup>14</sup> Concretamente, las superficies podían oscilar entre un máximo y un mínimo de 200-80, 150-65 y 80-50 metros cuadrados según se tratase de viviendas de primera, segunda y tercera categoría respectivamente. Por su parte, el coste de ejecución material *por metro cuadrado* se establece en función de un «valor tipo» fijado periódicamente por la Administración y que recibe el nombre de *módulo*. Concretamente, dicho coste podía oscilar entre 1,25-1, 1-0,75 y menos de 0,75 veces el módulo según las categorías señaladas anteriormente —en fechas posteriores estos márgenes experimentarán ligeras variaciones—. Destacar finalmente que las viviendas de Renta Reducida y Renta Mínima citadas con anterioridad se equiparan a las de segunda y tercera categoría respectivamente.

Esta distinción bastante clara entre las viviendas del Grupo I y las del Grupo II, basada en el tipo de ayudas que obtenían, va a quedar algo diluido con la aparición, en 1957 (Ley de 13 de noviembre), de las llamadas «*viviendas subvencionadas*», modalidad creada a raíz de la aprobación del llamado «Plan de Urgencia Social de Madrid», al que nos referiremos posteriormente, y que en 1958 extiende su ámbito de aplicación a todo el País. Al igual que las del Grupo I, no van a estar limitadas inicialmente en coste de ejecución material, aunque sí en superficie<sup>15</sup>. Respecto a los estímulos que se les otorgan, se incluyen todos los percibidos por las viviendas del Grupo I pero, además, van a contar con una subvención a fondo perdido de 30.000 pesetas por vivienda, por lo que van a tener mucho éxito entre promotores y constructores<sup>16</sup>.

Dadas las características de esta nueva regulación, no puede extrañarnos que las viviendas del Grupo I y Subvencionadas sean las preferidas por los promotores privados, mientras que las del Grupo II —cuya construcción supone, además, un mayor gasto público— se reservan fundamentalmente para ser promovidas por entidades de carácter público o benéfico. Por otra parte, en la normativa se establece que estos tipos de viviendas podían destinarse bien a arrendamiento o a venta, destacando a este respecto las limitaciones establecidas a la hora de fijar la cuantía de los alquileres, que son regulados de manera bastante compleja, particularmente para las viviendas del Grupo II<sup>17</sup>. En este sentido, hay que destacar la paradoja existente en relación a las viviendas del Grupo I, para las que, mientras su precio de venta es libre, su

alquiler está sometido a limitaciones, lo que va a sesgar claramente su destino en favor de la primera modalidad de tenencia citada.

Toda esta legislación en materia de protección a la vivienda posee dos características muy destacables desde el punto de vista económico: (i) las ayudas se canalizan mayoritariamente *por el lado de la oferta*, es decir, es el promotor de las viviendas el beneficiario de las ayudas en la mayoría de los casos y (ii) se trata de un sistema de «*ayudas a la piedra*» en la medida en que no se tienen en cuenta las características del futuro usuario o adquirente de la misma a la hora de conceder dichas ayudas, sino que es la propia vivienda como tal la que da derecho a obtenerlas siempre y cuando cumpla los requisitos establecidos para ello —no recibe, por tanto, ninguna el adquirente por razón de sus ingresos—<sup>18</sup>.

Por otra parte, hay que destacar que es a partir de 1954 cuando se toman realmente las primeras medidas planificadoras en esta materia, bajo la dirección del INV<sup>19</sup>. La gravedad del problema puesta de manifiesto en cifras por el Censo de 1950<sup>20</sup>, mueve al Gobierno a elaborar el Decreto de 1 de Julio de 1955 por el que se aprueba un *Plan Nacional para la construcción, en el periodo 1956-60, de 550.000 viviendas de Renta Limitada*<sup>21</sup>, tratando además de asignar un importante número de ellas a aquellas zonas que estaban experimentando un intenso crecimiento demográfico —áreas de Madrid, Barcelona, Sevilla, Valencia, Vizcaya, Asturias, Zaragoza, Campo de Gibraltar y Málaga—. Para el logro de dicho objetivo se van a adoptar diversas medidas, entre las que hay que citar el intento de involucrar en

<sup>15</sup> En concreto, su superficie podía oscilar entre un máximo de 150 y un mínimo de 38 metros cuadrados, ampliado a 50 posteriormente.

<sup>16</sup> Su carácter de modalidad intermedia o «híbrida» entre los Grupos I y II dificulta su inclusión en una de estas categorías incluso a la propia Administración. Así, en un principio se las incluye como una nueva categoría dentro de las del Grupo I, pero poco después (1959) pasan a ser incluidas como una modalidad dentro del Grupo II. No obstante, en las estadísticas oficiales suelen contabilizarse de forma independiente.

<sup>17</sup> Véanse a este respecto el art. 111 del Decreto de 24 de junio de 1955 (Reglamento que desarrolla la Ley de Viviendas de Renta Limitada), el art. 9 de la Orden de 1 de febrero de 1958 (que regula determinados aspectos de las Viviendas Subvencionadas) y el Decreto de 24 de julio de 1968.

<sup>18</sup> En muchas ocasiones se utilizan como equivalentes los conceptos de «ayudas por el lado de la oferta» y «a la piedra». Esto no tiene por qué ser siempre necesariamente así en mi opinión: si se concede una ayuda a un promotor o constructor

condicionada a que dicha vivienda se venda o alquile a familias que no superen un determinado nivel de renta se está personalizando, aunque indirectamente, dicha ayuda.

<sup>19</sup> Hay que señalar, no obstante, que para dar cumplimiento a lo establecido en la ya citada Ley de 19 de abril de 1939 se llegó a elaborar un programa de construcción de viviendas para el decenio 1944-54 que aunque en algunas publicaciones y documentos recibe el nombre de «Plan» en la práctica no llegó a ser tal, dado que no se plasmó en ninguna norma concreta. Sus previsiones —la construcción de 1.396.257 viviendas en dicho decenio— quedaron, por otra parte, muy lejos de cumplirse. Para un análisis más detallado de su contenido véase FURONES & MARTÍN (1988: 50-52).

<sup>20</sup> Un breve análisis de los principales datos suministrados por este Censo puede verse en COTORRUELO (1960: 83-91) y TAMAMES (1975: 255-256).

<sup>21</sup> En dicha cifra global se incluyen 50.000 viviendas de Tipo Social —ampliadas a 100.000 en 1956—, en línea con el fomento de esta modalidad de viviendas ya comentada anteriormente.

el mismo a las empresas situadas en dichas zonas —incluidas Guipúzcoa y la totalidad de la provincia de Cádiz en este caso— estableciéndose, para aquéllas que empleen a 50 o más trabajadores, la obligatoriedad de construir viviendas para alojar al 20% de su plantilla. En esta misma línea, también se va a impulsar, además, la aprobación de planes específicos, denominados «*de Urgencia Social*», para tratar de absorber el importante déficit de viviendas existente en algunas de estas zonas, concretamente en aquellas en las que, por su mayor grado de industrialización, se habían convertido en importantes focos de inmigración<sup>22</sup>.

En cuanto a los resultados globales del Plan Nacional, en principio podemos calificarlos de escasos si nos atenemos exclusivamente a las Viviendas de Renta Limitada construidas, dado que sólo se alcanza el 37% del objetivo previsto teniendo en cuenta los datos recogidos en la fig. 1 para el período 1956-60. No obstante, buena parte de este incumplimiento se debe a que muchas viviendas construidas en esta época todavía pertenecen a los regímenes a extinguir aprobados con anterioridad —viviendas «protegidas» y «bonificables»— de tal forma que si las incluimos en los cálculos el porcentaje alcanzado es más satisfactorio —71% si sólo se tienen en cuenta las primeras y 90% si se consideran ambas<sup>23</sup>—, máxime teniendo en cuenta que continúa persistiendo una cierta escasez de materiales.

A los planes anteriormente citados habría que añadir otros de carácter complementario que, en virtud del denominado «régimen excepcional»<sup>24</sup>, impulsó el propio INV para atender necesidades apremiantes y ante la ausencia de cualquier otra iniciativa. En su mayor parte fueron destinados a la absorción del chabolismo y, en general, a tratar de cubrir las necesidades de las familias con menos recursos, destacando en este sentido la aprobación, en 1960, del denominado «*Plan de Reserva*».

También se producen a lo largo de esta década novedades importantes en materia urbanística, con la aprobación de la *Ley*

*del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956*. En aquellos años, en España están ocurriendo dos procesos simultáneos: el inicio de la llamada «segunda industrialización» y la paralela «crisis de la agricultura tradicional». Como consecuencia, se va a producir un importante trasvase de población del campo a las ciudades que se traduce en un fuerte crecimiento urbano. Por todo ello, una ley como la anterior parece muy necesaria precisamente para ordenar ese crecimiento y permitir la salida al mercado de suelo suficiente para acoger a los nuevos habitantes. La de 1956 es una Ley calificada por los expertos como original y singular ya que, pese a que se carecía en nuestro país de una base doctrinal propia y consolidada en la materia, se va a elaborar un texto legal que, por su filosofía, se sitúa en la vanguardia del derecho europeo en la materia (FERNÁNDEZ, 2000: 21).

Precisamente esta norma es la que consagra *el urbanismo como una función pública ineludible*, poniéndose fin en esta materia a la tradicional vinculación del derecho de propiedad con el «derecho a usar y abusar de los bienes sin otras limitaciones que las expresamente recogidas por las leyes» —art. 348 del Código Civil—. Ser propietario de una finca no va a implicar que se tenga derecho a edificar, sino que este derecho lo otorga expresamente *el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU)*, pieza clave de toda esta normativa. Asimismo, la Ley establece la creación de una auténtica *administración urbanística* jerárquicamente establecida y en la que se integran los niveles estatal —encargado de la dirección y supervisión de la planificación urbanística del conjunto del país— y local —encargado de la gestión directa de esta actividad, tarea desempeñada fundamentalmente por los ayuntamientos en sus respectivos ámbitos municipales—, configurándose además como órgano superior en materia urbanística a la denominada «Comisión Nacional de Urbanismo» (PAREJO, 1979: 237-242).

<sup>22</sup> Además del ya citado para el caso de Madrid, se aprueban Planes de Urgencia Social similares para Barcelona y Asturias (1958) y Vizcaya (1959).

<sup>23</sup> Realmente, la inclusión de las Viviendas «Protegidas» en el total del Plan sí estaba previsto en el citado Decreto —art. 1, base 6ª—.

<sup>24</sup> Véanse a este respecto el art. 5 de la Ley de Viviendas de Renta Limitada y el art. 19 de su Reglamento.

### 3. LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN EL PERÍODO DE EXPANSIÓN (1961-1975)<sup>25</sup>

#### 3.1. El Plan Nacional de la Vivienda 1961-1976

El cambio de coyuntura que empezaba a vislumbrarse en la década de los cincuenta se confirma de manera clara en los años siguientes. La aprobación del *Plan de Estabilización y Liberalización de 1959* va a poner fin de forma definitiva a la etapa autárquica, dando paso a una economía menos intervenida por el Estado y más abierta al exterior. En concreto, las medidas adoptadas van a permitir a nuestro país aprovechar la favorable coyuntura económica internacional, particularmente la europea, y con ello iniciar un período de intenso crecimiento económico. Los resultados conseguidos son ciertamente excepcionales. Dos datos resultan, a este respecto, claramente llamativos: por un lado, lo dilatado del período de expansión, casi quince años, y, por otro, la elevada tasa media de crecimiento del P.I.B. que se alcanza —en torno al 7% en los sesenta y al 5,7% en la primera mitad de los setenta (RODRÍGUEZ, 1977: 633)—. Además, se van a producir cambios estructurales importantes en la economía española, derivados de la crisis de la agricultura tradicional, el intenso crecimiento del sector industrial —que actúa como motor central de la expansión— y el considerable desarrollo del sector servicios (GARCÍA, 1987: 180-185).

En lo que al mercado inmobiliario se refiere, el despegue económico que se produce va a traer consigo un espectacular incremento de la demanda de viviendas, debido a tres razones fundamentales (JORDAN & *al.*, 1986: 405):

- La transformación de la importante demanda potencial existente en demanda efectiva, al incrementarse de manera importante el nivel de renta de las familias.
- El desarrollo del fenómeno del turismo masivo procedente del exterior, que va a impulsar la construcción de viviendas

—segundas residencias— en amplias zonas del litoral.

- El importante trasvase de población de las áreas rurales a los grandes núcleos industriales

Si a las razones anteriormente apuntadas añadimos la demanda de viviendas generada por el crecimiento demográfico general del país nos encontramos en un contexto en el que, de no tomarse las medidas oportunas, se podía producir un notable agravamiento del ya serio problema de vivienda existente en España. Todo ello nueve al Gobierno a elaborar un nuevo *Plan Nacional de Vivienda para el período 1961-1976* (DIRECCIÓN GENERAL DE LA VIVIENDA, 1962), autorizándose su desarrollo y ejecución mediante la Ley 84/1961 de 23 de diciembre. En él, se realiza un cálculo de las necesidades de vivienda teniendo en cuenta la demanda generada por cuatro factores: el déficit inicial, el crecimiento demográfico, las migraciones internas y las necesidades de reposición del parque existente<sup>26</sup>. Desde el punto de vista cuantitativo se establece como objetivo la construcción durante ese período de un número de viviendas estimado en 3.713.900 unidades, distribuidas en libres y protegidas, distinguiendo en estas últimas entre promoción privada y promoción pública u oficial. Debido al largo plazo de su vigencia, se va a establecer una revisión periódica del mismo y su desarrollo en planes cuatrienales, siguiendo el esquema de los llamados Planes de Desarrollo, a fin de acomodarlo a las necesidades generales de la política económica del país. Por otra parte, y coincidiendo con los primeros años de vigencia de este Plan, la normativa sobre viviendas objeto de ayudas estatales va a ser objeto de algunas modificaciones, aprobándose en este sentido el Decreto de 24 de julio de 1963. En él, este tipo de viviendas pasan a denominarse «*Viviendas de Protección Oficial*», nombre que perdurará con posterioridad a 1975, aunque la regulación de las mismas experimente notables modificaciones<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> El fin de este período lo establecemos en 1975 para hacerlo coincidir con el final del franquismo, pese a que en dicho año es ya claramente perceptible la crisis económica posterior.

<sup>26</sup> No obstante, dado que el principal problema en esta materia radica en el insuficiente parque inmobiliario existente, las necesidades por reposición quedan en un segundo plano (DIRECCIÓN GENERAL DE LA VIVIENDA, 1962: 37-40).

<sup>27</sup> La entrada en vigor de este Decreto va a retrasarse hasta la aprobación del Reglamento que desarrolla su

aplicación y que se recoge en el Decreto de 24 de Julio de 1968. Este incluye algunas novedades importantes, entre las que hay que destacar el establecimiento de límites en cuanto a la superficie para las viviendas del Grupo I —muy amplios en todo caso, ya que el máximo y mínimo se establece en 200 y 50 metros cuadrados respectivamente— y en lo referente al coste de ejecución material tanto para las viviendas del Grupo I como para las Subvencionadas —en función del módulo ya citado—.



**FIG. 2. Viviendas programadas y construidas. periodo 1961-1975**  
(Datos en miles de viviendas)

| Tipo de vivienda     | Período      |              |              | Planes de Desarrollo |                |              |                |                |              |                |                |              | Total           |                |              |
|----------------------|--------------|--------------|--------------|----------------------|----------------|--------------|----------------|----------------|--------------|----------------|----------------|--------------|-----------------|----------------|--------------|
|                      | 1961-63      |              |              | 1964-67              |                |              | 1968-71        |                |              | 1972-75        |                |              | Período 1961-75 |                |              |
|                      | P            | C            | %            | P                    | C              | %            | P              | C              | %            | P              | C              | %            | P               | C              | %            |
| PROTEGIDAS           |              |              |              |                      |                |              |                |                |              |                |                |              |                 |                |              |
| • Promoción privada  | 249,1        | 368,2        | 147,8        | 436,4                | 738,2          | 169,2        | 806,6          | 570,2          | 70,7         | 800,0          | 625,9          | 78,2         | 2.292,1         | 2.302,4        | 100,4        |
| • Promoción oficial* | 124,6        | 81,4         | 65,3         | 218,0                | 77,3           | 35,5         | 195,9          | 97,1           | 49,6         | 300,0          | 114,1          | 38,0         | 838,5           | 369,9          | 44,1         |
| LIBRES               | 41,5         | 47,0         | 113,3        | 72,7                 | 197,6          | 271,8        | 130,0          | 478,0          | 367,7        | 250,0          | 677,7          | 271,1        | 494,2           | 1400,2         | 283,3        |
| <b>TOTALES</b>       | <b>415,2</b> | <b>496,6</b> | <b>119,6</b> | <b>727,1</b>         | <b>1.013,1</b> | <b>139,3</b> | <b>1.132,5</b> | <b>1.145,3</b> | <b>101,1</b> | <b>1.350,0</b> | <b>1.417,7</b> | <b>105,0</b> | <b>3.624,9</b>  | <b>4.072,6</b> | <b>112,4</b> |

\* Con el fin de facilitar las comparaciones entre objetivos y resultados, a partir de 1968 se incluyen en esta categoría todas las viviendas del Grupo II, incluidas las promovidas y construidas directamente por el propio INV y las del régimen a extinguir de Viviendas «Protegidas». El resto de las viviendas acogidas a protección se incluyen en la modalidad de promoción privada.

CLAVES: P. Programadas; C. Construidas (terminadas); % (C/P) × 100 (Grado de cumplimiento del Plan)

Fuente: Elaboración propia a partir de: Dirección General de la Vivienda (1962). Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social (1967 y 1972). INV, memoria de actividades, varios años.

¿Hasta qué punto se alcanzaron los objetivos establecidos? A la hora de hacer un balance de los resultados, lo primero que hay que destacar es el sistemático incumplimiento de las previsiones establecidas tanto en el Plan Nacional como en las revisiones del mismo que fueron efectuadas posteriormente<sup>28</sup>. La principal razón que explica este hecho la podemos encontrar en la buena coyuntura económica de este periodo, y que se traduce, en materia de vivienda, en una abundante demanda efectiva y en mayores recursos materiales y financieros. Esta circunstancia va a convertirse en el auténtico «motor» del mercado y va a permitir, por un lado, que se construya un número de viviendas cuantitativamente muy superior al de la época autárquica y al de cualquier otra anterior y, por otro, que el sector de la construcción no dependa tanto de las ayudas oficiales para su relanzamiento y evolucione,

hasta cierto punto, al margen del Plan (JORDÁN & *al.*, 1986: 405-406)<sup>29</sup>.

El incumplimiento de los objetivos establecidos empieza a percibirse ya desde principios de la década de los sesenta —FIG. 2—. Así, en el trienio 1961-63, previo a la integración del sector vivienda en los llamados «Planes de Desarrollo», se observa con claridad un hecho que se repetirá a lo largo de todo el período estudiado: el incumplimiento sistemático de los objetivos en materia de vivienda de promoción oficial, quedando la cifra de realizaciones muy por debajo de aquéllos. En cuanto a las viviendas protegidas de promoción privada cabe distinguir dos fases. En la primera de ellas — hasta 1967— se observa cómo se superan ampliamente los objetivos previstos debido sobre todo al éxito de las Viviendas Subvencionadas, que consiguen atraer el interés de la iniciativa privada por la subvención a fondo perdido ya comentada.

<sup>28</sup> Las modificaciones de las cifras de objetivos establecidas en el Plan Nacional fueron numerosas. Una primera revisión de las mismas se efectuó a la hora de elaborar los Planes de Desarrollo que entraron en vigor a partir de 1968, pero incluso una vez aprobados éstos se producen alteraciones en las cifras de objetivos para años concretos, lo que en última instancia refleja la escasa utilidad de este modelo planificador.

<sup>29</sup> Aunque globalmente considerado el período 1961-75 puede ser calificado como expansivo desde el punto de vista

económico, un análisis más detallado del mismo revela la existencia de oscilaciones relacionadas con los habituales ciclos que caracterizan la evolución económica de los países capitalistas, y que afectan no sólo a la economía en su conjunto sino también, con mayor o menor intensidad, a los distintos sectores productivos, entre ellos al de la construcción y, más en concreto, al «subsector vivienda». Para un análisis más detallado de estas últimas véase TALTAVULL (2001: 147-156 y 182-188).

Esta circunstancia —en la medida en que pudiera suponer que el sector vivienda estaba detrayendo recursos de otros sectores económicos, perjudicando con ello el desarrollo global del País— motivó que, a mediados de la década, se adoptaran por parte de la Administración medidas restrictivas consistentes en el establecimiento de cupos máximos de viviendas y de limitaciones crediticias (MINISTERIO DE LA VIVIENDA, 1969, p. 147), medidas que, junto con la paulatina pérdida de relevancia de algunos de los beneficios otorgados, van a traer como consecuencia una reducción en el número de viviendas de este tipo construidas a partir de entonces. No obstante, las cifras globales no disminuyen ya que, al amparo de la favorable coyuntura económica, se va a producir de forma paralela un crecimiento vertiginoso de las promovidas en régimen libre, desbordándose claramente los objetivos previstos en relación a las mismas.

El resultado final se puede resumir en los siguientes términos: el elevado número de viviendas construidas durante todo este período va a permitir reducir de manera notable el déficit global existente en esta materia desde el punto de vista *cuantitativo*, pero no así desde el *cualitativo*, debido sobre todo al bajo grado de cumplimiento de los objetivos en materia de vivienda de promoción oficial, que contrasta con la amplísima superación de las previsiones en el caso de las viviendas libres<sup>30</sup>. La importancia de este dato radica en que este tipo de viviendas son las que, por sus características, se destinan a las familias con menores ingresos, lo que implica que va a seguir persistiendo un importante déficit en las destinadas a la demanda menos solvente<sup>31</sup> (SANTILLANA, 1980: 831). La pérdida de relevancia de la política social de vivienda que todo lo anterior supone puede apreciarse también, en cierto modo, si se observa la evolución que experimenta el porcentaje del gasto total del Estado destinado a vivienda, que presenta una

**FIG. 3. Evolución del gasto del Estado en vivienda. Periodo 1945-1975. (datos en millones de pesetas corrientes)**

| Año  | Gasto del Estado en vivienda* (1) | Gasto total del Estado (2) | % (1/2) × 100 |
|------|-----------------------------------|----------------------------|---------------|
| 1945 | 174                               | 14.282                     | 1,2           |
| 1950 | 294                               | 18.735                     | 1,6           |
| 1955 | 1.128                             | 33.538                     | 3,4           |
| 1960 | 9.675                             | 75.225                     | 12,9          |
| 1965 | 12.861                            | 150.210                    | 8,6           |
| 1970 | 15.259                            | 376.669                    | 4,1           |
| 1975 | 31.413                            | 894.679                    | 3,5           |

\* Corresponde a la rúbrica «vivienda y bienestar comunitario» de la clasificación funcional de los gastos del Estado.

Fuente: Elaboración propia a partir de Comín (1985)

tendencia descendente a lo largo de la etapa que estamos analizando —FIG. 3—.

### 3.2. El fracaso de los instrumentos de regulación del mercado inmobiliario

Por otra parte, hay que destacar también que a la política de vivienda desarrollada en este periodo le va a faltar el apoyo de una política urbanística y de suelo adecuada, al no resultar operativa la ya citada Ley del Suelo y producirse frecuentes transgresiones de la misma. Las razones aducidas por los expertos para explicar tales incumplimientos suelen guardar relación fundamentalmente con la desvinculación que se produce entre el urbanismo y el régimen local, por un lado, y, por otro, con la prioridad que sobre la ordenación urbanística tienen otras políticas desarrolladas por la Administración en esta época.

La citada desvinculación se produce al asumir el Ministerio de la Vivienda, desde su creación en 1957, las competencias urbanísticas atribuidas a la Administración Central por dicha norma, mientras las

<sup>30</sup> Hay que señalar a este respecto que existen indicios de que las cifras oficiales de viviendas libres construidas en este período infravaloran las reales, debido a una deficiente recopilación de datos sobre las mismas, al estar sometidas a menores controles que las protegidas (SISÓ, 1982: 178-182). Teniendo en cuenta esta circunstancia, la superación de las previsiones en materia de vivienda libre puede haber sido todavía más acentuada.

<sup>31</sup> De hecho, ya en la elaboración del III Plan de Desarrollo elaborado para el período 1972-75 se considera que el problema de la vivienda en España empieza a ser básicamente un problema de acceso a la misma de los segmentos marginales de la población y de una mejor satisfacción de las necesidades de algunas familias —la demanda por mejora en el estándar de vivienda—. Empieza, pues, a considerarse que el problema es más cualitativo que cuantitativo (COMISARÍA DEL PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL, 1972: 140-142).

actividades de gestión directa desarrolladas por los ayuntamientos quedan, de acuerdo con la legislación de régimen local, bajo la tutela del Ministerio de la Gobernación (PAREJO: 243-244). Esto va a provocar que las citadas entidades locales consideren dicha Ley como algo en cierta medida «ajeno» a las mismas, lo que unido al aluvión de iniciativas de edificación al que tienen que hacer frente como consecuencia del intenso proceso de urbanización que se va a producir y la falta de experiencia de los técnicos municipales para aplicar el nuevo sistema establecido va a traer consigo el desarrollo de una política local en esta materia al margen en muchos casos de la normativa vigente, como lo prueban los retrasos en la aprobación de los PGOU —en no pocos casos ni siquiera llegaron a aprobarse<sup>32</sup>—, el desarrollo de un planeamiento parcial que incumplía el general —autorizando alturas superiores a las permitidas, por ejemplo— o incluso la concesión de licencias sobre determinados sectores sin la aprobación de los correspondientes planes parciales —a veces incluso sobre suelo rústico— (TERÁN, 1982: 459-468). Como consecuencia de todo ello, el intenso proceso de urbanización vivido en este período va a estar caracterizado por un importante grado de anarquía, generándose graves deficiencias tanto en lo que se refiere a los equipamientos públicos como al propio diseño de las ciudades, en relación al cual se observa una falta de articulación e integración de los nuevos barrios que se crean en la ciudad a la que pertenecen<sup>33</sup>.

El desarrollo de actuaciones al margen de la Ley del Suelo no es, por otra parte, patrimonio exclusivo de las corporaciones locales. También se observan conductas similares, a nivel de la Administración del Estado, en varios ministerios, entre ellos curiosamente el que debía velar por el cumplimiento de la legalidad en esta

materia: el Ministerio de la Vivienda. A este respecto hay que destacar que el carácter prioritario asignado al objetivo de eliminar el déficit de alojamientos existente por encima de consideraciones urbanísticas llevaron a que, de cara a garantizar la ejecución del Plan Nacional de Vivienda 1961-76, y ante la ausencia de patrimonios públicos de suelo, la Administración se viera obligada a delimitar polígonos de actuación y a expropiar los terrenos necesarios con independencia de que existieran o no Planes aprobados<sup>34</sup>, lo que supone en la práctica, la instauración de un modelo de «urbanismo coyuntural» frente a una auténtica ordenación urbana.

Todo lo anterior se produce, además en un contexto inmobiliario caracterizado por una demanda creciente —y, sobre todo, más solvente, al incrementarse la renta *per cápita* de la población y configurarse unos estratos de clases medias— y una oferta en la que se observa la existencia de una cierta escasez de suelo urbano —particularmente en las grandes ciudades— que podría achacarse a la escasa inversión en infraestructuras urbanas que caracteriza el desarrollo económico español, al asignarse la mayor parte de los recursos financieros disponibles a destinos productivos (LASUÉN, 1973: 120) y a incrementar las también insuficientes infraestructuras interurbanas (TERÁN, 1982: 452 y 454). La conjunción de todos estos factores genera, lógicamente un claro incremento en los precios de las viviendas<sup>35</sup> y, con ello, unas importantes expectativas de revalorización del suelo, lo que favorece que sus propietarios desarrollen prácticas especulativas basadas en su retención al objeto de aprovechar al máximo las plusvalías generadas por la expansión inmobiliaria y que se van a ver facilitadas por una legislación urbanística escasamente aplicada, como ya hemos comentado antes. Tales comportamientos suponen, en

<sup>32</sup> Algunos autores consideran como una de las causas del fracaso de la Ley la lentitud con que se desarrolló la actividad planificadora e incluso la escasez de planes aprobados (FERNÁNDEZ, 2000: 23). No obstante, y pese a los retrasos que se observan en algunos casos, buena parte de los municipios mayores de 50.000 habitantes tienen su PGOU aprobado en 1975.

<sup>33</sup> En este sentido, la Comisión de Vivienda encargada de elaborar el II Plan de Desarrollo afirma en el documento que elaboró que la ejecución de los PGOU se tradujo en la aprobación en muchos casos de planes parciales excesivamente individualizados y desligados del carácter unitario de ciudad, lo que da a los nuevos barrios un marcado carácter suburbial (COMISARÍA DEL PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL, 1967: 37-38).

<sup>34</sup> Modificándolos incluso si fuera necesario. Véase a este respecto la Ley de 21 de julio de 1962.

<sup>35</sup> El hecho de que el crecimiento de la renta *per cápita* y de los precios de la vivienda se produzcan de forma bastante paralela (CARRERAS, 1975: 132-133) ha llevado a que algunos autores pongan especial énfasis en el «lado de la demanda» de este mercado como principal factor explicativo de este proceso y no tanto en los factores de oferta relacionados con la escasez de suelo —véase, por ejemplo, GAGO & *al.* (1979)—. Por lo demás, la evolución al alza de los precios de la vivienda favoreció también la ya comentada reestructuración de la oferta a favor de las viviendas libres, dado que son las que con más facilidad los permiten.

definitiva, que la escasez de suelo anteriormente comentada se transforme en una *oferta efectiva* de suelo aún más escasa, provocando como resultado una fuerte subida en su precio, de tal forma que si en 1960 supone en torno al 10% del precio final de la vivienda, en 1970 dicho porcentaje se eleva hasta el 30% aproximadamente según algunas estimaciones (LASUÉN & *al.*, 1973: 10). Esta circunstancia no ha impedido, sin embargo, que se haya construido un buen número de viviendas, en parte porque la escasez efectiva de suelo urbano se ha compensado parcialmente mediante el uso de fórmulas ya comentadas con anterioridad —y que en muchas ocasiones suponían una trasgresión de la normativa urbanística— (autorización de mayores volúmenes edificables mediante el incremento de las alturas permitidas<sup>36</sup>, edificación sobre otro tipo de suelos distintos del propiamente urbano —incluso rústicos—) o utilizando suelos situados en municipios limítrofes a las grandes ciudades, con una dotación de infraestructuras mínima en muchos casos, generándose lo que algunos autores han denominado como crecimiento urbano «a saltos». (GAGO & *al.*, 1979:81-82)

La gravedad de la situación urbanística del país y la constatación del fracaso de la Ley del Suelo de 1956 por las numerosas actuaciones que se producen al margen de la misma llevan, finalmente, al Gobierno a plantear una reforma de la citada norma, la cual se hace efectiva a través de la Ley de 2 de mayo de 1975 —sin tiempo, por tanto, para que puedan percibirse sus efectos en el período que estamos estudiando—.

Continuando con el componente «regulador» de la política de vivienda, hay que hacer también referencia al cambio que se produce en la normativa sobre control de alquileres. Así, la *Ley 40/1964 de 11 de Junio* va a introducir ciertas novedades para los contratos que se celebren a partir de esa fecha, entre las que destacan, por un lado, la libre fijación de la cuantía inicial del alquiler y, por otro, la posibilidad de introducir cláusulas de actualización de la misma. No obstante, esta liberalización parcial del mercado de viviendas en alquiler no produce

los resultados esperados, dado que en otros aspectos ya comentados —prórrogas, subrogaciones, derechos de tanteo y retracto— sigue permaneciendo una regulación claramente favorable al inquilino<sup>37</sup>. Esto va a hacer que, pese a las mejoras introducidas señaladas anteriormente, los contratos de alquiler continúen sin tener el suficiente atractivo. Por ello, el progresivo descenso del porcentaje de viviendas en alquiler va a continuar siendo la nota característica en lo que a la evolución de este segmento del mercado se refiere —FIG. 4—.

### 3.3. La financiación de la vivienda en España

El elevado precio que la vivienda alcanza en el mercado hace habitualmente necesario acudir a financiación ajena para proceder tanto a la promoción como, muy especialmente, a la adquisición de la misma. En relación con este tema hay que destacar, en primer lugar, que en esta época adquirió una importancia destacada la *autofinanciación del sector* y, consecuentemente, fue escasa la dependencia de fuentes ajenas de financiación. Así, según estimaciones realizadas por la Administración, la promoción inmobiliaria se financiaba básicamente con las aportaciones realizadas por el propio promotor y los anticipos entregados por los futuros compradores. A su vez, estos anticipos, unidos a un pago al contado que habitualmente se ha de realizar en el momento de recibir la vivienda y al pago aplazado ofrecido por el promotor eran los tres pilares fundamentales

**FIG. 4. Evolución del parque de viviendas según el régimen de tenencia (en %)**

| Censo              | Propiedad | Alquiler | Otros |
|--------------------|-----------|----------|-------|
| 1950               | 45.9      | 51.3     | 2.8   |
| 1960               | 51.9      | 41.4     | 6.7   |
| 1970 <sup>38</sup> | 63.4      | 30.1     | 6.5   |

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, Censos de Población y Viviendas.

<sup>36</sup> Generándose, por tanto estructuras urbanas más densas, que algunos autores sitúan en un 30% superiores a las que corresponderían dado el nivel de desarrollo que en aquellos momentos había alcanzado nuestro país (LASUÉN, 1973: 126).

<sup>37</sup> Además, la propia Administración limitó en ocasiones la posibilidad de actualizar las rentas.

<sup>38</sup> Los porcentajes de 1970 se han calculado teniendo en cuenta sólo las viviendas principales.

que permitían financiar la adquisición de la misma —FIG. 5—.

En cuanto a los escasos fondos ajenos utilizados para financiar el sector, éstos procedían de tres fuentes principales (SANTILLANA, 1980: 836-837): cajas de ahorro, banca oficial y presupuestos del Estado. De las tres merecen una mención especial las cajas de ahorros, que son las que dedicaron más recursos no sólo por obligación sino también por «vocación». Así, por imperativo legal, estas entidades debían de destinar un determinado porcentaje de sus recursos ajenos —el establecido por el Ministerio de Hacienda— a financiar la construcción y adquisición de viviendas protegidas, ofertando dichos fondos a tipos de interés inferiores a los de mercado. Pero, además, las cajas canalizaron hacia este sector parte de sus recursos de libre disposición, de tal forma que el mercado inmobiliario se convirtió en uno de los segmentos fundamentales de su negocio.

Respecto a las condiciones de los préstamos —cuantía, plazo de amortización, tipo de interés—, hay que destacar las notables diferencias existentes entre las viviendas protegidas y las libres.

En el caso de las viviendas protegidas, la existencia de financiación privilegiada para las mismas permitían la concesión de préstamos en unas condiciones relativamente aceptables. En general, los plazos de amortización oscilaron entre los diez y cincuenta años, los tipos de interés entre el 4 y el 12% y la cuantía de los préstamos entre el 60 y el 85% del valor de la vivienda.

Sin embargo, para las viviendas libres, que no disponían de canales privilegiados de

financiación, las condiciones eran más desfavorables, haciéndose en este caso claramente patente la ya citada importancia de la autofinanciación. Aunque no existen datos precisos al respecto, sí se puede destacar que, en muchos casos, los plazos de amortización apenas si superaban los cinco años, mientras que la cuantía de los préstamos rara vez superaba el 50% del valor de la vivienda. En realidad, estas condiciones eran el claro reflejo de la inexistencia, en el sistema financiero español, de unos instrumentos adecuados que permitieran a las entidades crediticias captar ahorro a largo plazo para financiar el sector vivienda. Esto permitiría incrementar tanto la cuantía del préstamo como su plazo de amortización, así como reducir los tipos de interés al existir una mayor oferta de fondos. La llegada de la crisis económica de los setenta y el inicio del proceso de liberalización de nuestro sistema financiero hará aún más apremiante la necesidad de mejorar las condiciones de financiación.

En relación con este tema hay que señalar además que durante este período se pone en marcha en nuestro país el sistema especial de ahorro-vivienda (Decreto-Ley 8/1966 y Orden de 17 de octubre de ese mismo año), de cara a favorecer que aquellas familias que deseen adquirir una vivienda dispongan con carácter previo de unos fondos que les permitan hacer frente a los primeros desembolsos que tengan que efectuar. El instrumento clave de todo este sistema lo van a constituir las denominadas *cuentas de ahorro-vivienda*, utilizadas por las familias para depositar periódicamente fondos —durante un número de años no inferior a dos— y siendo retribuidas dichas cantidades a un tipo de interés superior al de los tradicionales depósitos de ahorro o a la vista —el fijado en 1966 por la citada normativa fue del 5%—. Además, esta operación da derecho a la posterior obtención de un préstamo a bajo tipo de interés cuyo volumen va a depender de la cuantía del fondo constituido y del precio por metro cuadrado de la vivienda que se adquiere (LASUÉN & *al.* 1973: 18-19). No obstante, el desarrollo alcanzado por este sistema fue bastante limitado en este período, en parte por falta de tiempo material para ello<sup>39</sup>.

**FIG. 5. Financiación de la adquisición de vivienda en España (porcentaje estimado sobre el precio)**

| Fuentes de financiación    | 1965 | 1970 |
|----------------------------|------|------|
| Anticipos del comprador    | 23.6 | 14.2 |
| Pago al contado            | 20.0 | 21.0 |
| Pago aplazado del promotor | 28.3 | 44.2 |
| Cajas de ahorro            | 11.1 | 13.3 |
| Crédito oficial            | 6.5  | 2.1  |
| Fondos públicos            | 10.5 | 5.2  |

Fuente: Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social (1972).

<sup>39</sup> Los primeros préstamos de este tipo empezaron a otorgarse en 1969.



#### 4. CONCLUSIONES

Analizados desde una perspectiva temporal los distintos aspectos que conforman la política de vivienda desarrollada durante la época franquista, resumiremos a continuación los principales rasgos característicos de la misma.

En primer lugar, hay que destacar que dicha política estuvo muy condicionada por el elevado déficit de alojamientos existente una vez finalizada la Guerra Civil. La necesidad de compensarlo, unida a los intentos de utilizar el sector de la construcción para el logro de objetivos de tipo macroeconómico o coyuntural —tales como generar empleo—, favoreció el establecimiento de un marco de actuación en materia de vivienda protegida destinado básicamente a incentivar la construcción de viviendas y en el que los ingresos de las familias que accedían a las mismas no eran un factor determinante a la hora de seleccionarlas —sistema de ayudas por el lado de la oferta y «a la piedra»—. Esta política permitió cubrir el citado déficit de manera relativamente aceptable desde el punto de vista cuantitativo, pero no así desde el cualitativo, al no atenderse de forma satisfactoria las necesidades de alojamiento de los estratos de población con menores ingresos, como lo demuestra el incumplimiento de los objetivos en materia de vivienda de promoción pública u oficial.

Le faltó un componente clave: una política urbanística y de suelo adecuada. En este sentido, el fracaso de la Ley del Suelo de 1956, materializado fundamentalmente en el

desarrollo de numerosas actuaciones en esta materia realizadas al margen de la misma, trajo como resultado un desarrollo urbano bastante anárquico y con graves problemas de equipamientos e infraestructuras. Además, esta situación se convirtió también en un buen caldo de cultivo para el desarrollo de comportamientos especulativos tendentes a retener suelo lo que, en un contexto de expansión de la demanda inmobiliaria «efectiva», se tradujo en un incremento del porcentaje que el coste del suelo supone en el precio final de la vivienda.

Por otra parte, el fracaso de la Ley de Arrendamientos de 1946, así como de la reforma efectuada en 1964, sesgó completamente el mercado en favor de la vivienda en propiedad, alternativa que, al menos en un principio, siempre resulta más costosa que la vivienda en alquiler, por lo que se privó a los estratos de población con menores ingresos de una opción interesante para satisfacer sus necesidades de vivienda.

Finalmente, desde el punto de vista financiero hay que destacar la escasez de recursos a largo plazo canalizados hacia este sector, particularmente en el caso de las viviendas libres, lo que obligó tanto a promotores y constructores como a adquirentes a realizar un alto esfuerzo de autofinanciación.

Estos problemas y desajustes van a ser el origen de la importante reforma que en cuanto a política de vivienda se va a realizar de forma paulatina en los años posteriores, una vez instaurado el régimen democrático en nuestro país.

#### BIBLIOGRAFÍA

- CARRERAS YÁÑEZ, J.L. (1975): «La inflación y la vivienda», *Información Comercial Española*, n.º 504-505: 132-139.
- COMÍN, F. (1985): *Fuentes cuantitativas para el estudio del sector público en España 1801-1980*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- COMISARÍA DEL PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL (1967): *II Plan de Desarrollo Económico y Social 1968-71. Comisión de Vivienda*, Presidencia del Gobierno, Madrid.
- (1972): *III Plan de Desarrollo Económico y Social 1972-75. Vivienda*, Presidencia del Gobierno, Madrid.
- COTORRUELO SENDAGORTA, A. (1960): *La política económica de la vivienda en España*, Instituto Sancho de Moncada, C.S.I.C., Madrid.
- DIRECCIÓN GENERAL DE LA VIVIENDA (1961): *Plan Nacional de la Vivienda 1961-76*, Ministerio de la Vivienda, Madrid.
- FERNÁNDEZ, T.R. (2000): *Manual de derecho Urbanístico*, Publicaciones Abella, Madrid.
- FERNÁNDEZ CARBAJAL, A. (2000): «El mercado de la vivienda. Características y principales líneas de actuación pública», *Gestión y análisis de políticas públicas*, n.º 17-18: 83-92.
- FURONES FERRERO, L. & J. BARJA PEREIRO, (1988): «La vivienda en alquiler», *Situación*, 2: 140-173.
- FURONES FERRERO, L. & M. R. MARTÍN JADRAQUE, (1988): «Necesidades de vivienda», *Situación*, 2: 49-68.

- GAGO, J & E. LEIRA, (1979): «Política de suelo: requisito para una nueva política de vivienda», *Información Comercial Española*, 548: 73-89.
- GARCÍA DELGADO, J. L. (1987): «La industrialización y el desarrollo económico de España durante el franquismo», en J. NADAL & al.: *La economía española en el siglo XX. Una perspectiva histórica*: 164-189, Ariel, Barcelona.
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, M. J. (1979): *La economía política del franquismo (1940-1970). Dirigismo, mercado y planificación*, Tecnos, Madrid.
- INSTITUTO NACIONAL DE LA VIVIENDA (varios años): *Memoria de Actividades*, Madrid.
- JAÉN GARCÍA, M. & A. MOLINA MORALES, (1993): «La intervención gubernamental en el mercado de la vivienda», *Hacienda Pública Española*, 127: 103-114.
- JORDÁN, M. J. & V. FUENTES, (1986): «Política de Vivienda», en GÁMIR, L.(coord): *Política económica de España*: 403-425, Alianza Editorial, Madrid.
- LASUÉN, J. R. (1973): «La política de suelo urbano», en: *Sectores prioritarios del desarrollo español*, Biblioteca Universitaria Guadiana, Madrid.
- & M. ALLUE, (1973): *La financiación de la vivienda en España (Seminario hispano-norteamericano sobre financiación de la vivienda)*, Ministerio de la Vivienda, Madrid.
- MINISTERIO DE LA VIVIENDA (1969): *II Congreso Interamericano de Vivienda. Comunicación del Ministerio de la Vivienda. España*, Madrid.
- PAREJO ALFONSO, L. (1979): *La ordenación urbanística: el período 1956-75*, Montecorvo, Madrid.
- RODRÍGUEZ LÓPEZ, J. (1977): «Producto y rentas nacionales de España: conceptos, fuentes estadísticas y evolución», en P. SCHWARTZ (coord.): *El producto nacional de España en el siglo XX*: 595-633 Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- SANTILLANA, A. (1980): «Política de vivienda», en Gámir, L. (coord.): *Política Económica de España*: 817-844 Alianza Editorial, Madrid.
- SISÓ CRUELLAS, J. (1982): «Análisis del subsector vivienda en el período 1970-79», *Papeles de Economía Española*, 10: 176-187.
- TALTAVULL DE LA PAZ, P. (2001): *Economía de la construcción*, Cívitas, Madrid.
- TAMAMES, R. (1976): *Estructura económica de España*, Biblioteca Universitaria Guadiana, Madrid.
- TERÁN, F. de (1982): *Planeamiento urbano en la España contemporánea (1900-1980)*, Alianza Universidad Textos, Madrid.

### APÉNDICE LEGISLATIVO

#### PRINCIPALES DISPOSICIONES RELACIONADAS CON LA POLÍTICA DE VIVIENDA APROBADAS EN EL PERÍODO 1939-1975

- Ley de 19 de abril de 1939 (BOE 20 de abril). Creación del INV. Régimen de protección para las viviendas «Protegidas».
- Decreto de 8 de septiembre de 1939 (BOE 2 de octubre). Reglamento que desarrolla la ley anterior.
- Ley de 25 de noviembre de 1944 (BOE 27 de noviembre). Beneficios fiscales para las viviendas «de Clase Media».
- Ley de 31 de diciembre de 1946 (BOE 2 de marzo de 1947). Texto refundido regulador sobre Arrendamientos Urbanos.
- Decreto-Ley de 19 de noviembre de 1948 (BOE 13 de diciembre). Texto refundido regulador de las viviendas de Clase Media (en esta norma reciben también el calificativo de «Bonificables»).
- Decreto-Ley de 14 de mayo de 1954 (BOE 17 de junio). Fomento de las viviendas «de Tipo Social».
- Ley de 15 de julio de 1954 (BOE 16 de julio). Régimen de protección de las viviendas «de Renta Limitada».
- Decreto de 24 de junio de 1955 (BOE 16 de julio). Reglamento que desarrolla la ley anterior.
- Decreto de 1 de julio de 1955 (BOE 16 enero 1956). Plan Nacional de construcción de viviendas de Renta Limitada 1956-60.
- Ley de 12 de mayo de 1956 (BOE 14 de mayo, rect. 5 de junio). Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
- Decreto-Ley de 25 de febrero de 1957 (BOE 26 de febrero). Reorganización de la Administración Central del Estado. Crea el Ministerio de la Vivienda.
- Ley de 13 de noviembre de 1957 (BOE 14 de noviembre). Plan de Urgencia Social de Madrid. Crea la categoría de viviendas «Subvencionadas».
- Decreto de 24 de enero de 1958 (BOE 3 de febrero). Extensión de la categoría anterior a todo el territorio nacional.
- Orden de 1 de febrero de 1958 (BOE 7 de febrero). Regulación de las viviendas Subvencionadas.
- Ley 84/1961 de 23 de diciembre (BOE 28 de diciembre). Autorización para el desarrollo y ejecución del Plan Nacional de la Vivienda para el período 1961-76.
- Ley 52/1962 de 21 de julio (BOE 23 de julio). Valoraciones del suelo para expropiación en planes de vivienda y urbanismo.
- Decreto 2131/1963 de 24 de julio (BOE 6 de septiembre, rect. 26 de noviembre). Texto refundido y revisado de la legislación en materia de «Viviendas de Protección Oficial».
- Decreto 715/1964 de 26 de marzo (BOE 6 de abril). Porcentajes de inversiones obligatorias, tipos de interés y coeficientes de caja y liquidez para las Cajas de Ahorro.
- Ley 40/1964 de 11 de junio (BOE 12 junio). Modificación de la legislación sobre arrendamientos urbanos.
- Decreto-Ley 8/1966 de 3 de octubre (BOE 17 de octubre). Cuentas individuales de ahorro-vivienda.
- Decreto 2114/1968 de 24 de julio (BOE 7 de septiembre, rect. 20 de septiembre y 30 de noviembre). Reglamento de las Viviendas de Protección Oficial.
- Ley 19/1975 de 2 de mayo (BOE 5 de mayo). Reforma de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana de 1956.

# Planes provinciales de ordenación de los recursos naturales en Andalucía

Alfonso M. DOCTOR CABRERA

*Profesor del Departamento de Historia II. Universidad de Huelva*

**RESUMEN:** Análisis de la figura de los Planes Provinciales de Ordenación de los Recursos Naturales redactados en desarrollo de la Ley Forestal de Andalucía. Se estudia la génesis y contenido de los primeros en ser redactados, en el marco de la legislación y planificación forestal a escala regional, nacional y comunitaria, con especial atención a los aspectos considerados más relevantes, como el establecimiento del Dominio Público Forestal y el consiguiente grado de protección urbanística otorgado a los montes, la tensión en la interfaz agrícola-forestal, la problemática de ciertas especies relevantes (eucalipto onubense y seca de la encina) y la de los incendios forestales. La valoración final de los planes analizados es positiva desde el punto de vista técnico y de sostenibilidad de la propuesta de gestión que incorporan. Como principales carencias se señalan, empero, la escasa intervención en montes de particulares y la falta de concreción de la planificación financiera.

**Descriptores:** Planificación ambiental. Recursos naturales. Plan Forestal Andaluz. Protección del medio ambiente.

## I. NATURALEZA Y DESARROLLO JURÍDICO DE LOS PLANES PROVINCIALES DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES

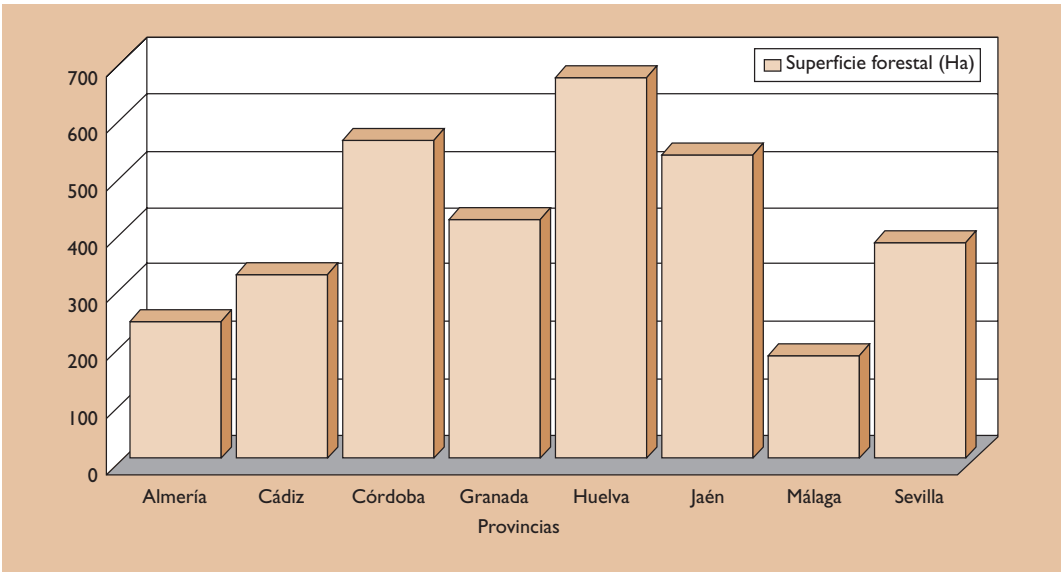
**E**l objetivo del presente artículo es el análisis de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) de Andalucía emanados de la legislación forestal de dicha Comunidad Autónoma. Se estudiarán su génesis y contenidos, en el marco de la legislación y planificación forestal a escala regional, nacional y comunitaria, con base tanto en los textos legales y de planeamiento que les dan origen como en los Planes ya redactados y en fase avanzada de tramitación, básicamente, los de las provincias de Córdoba y Huelva. En el

caso del PORN de Córdoba, el documento fue informado por el Consejo Forestal de Andalucía (CFA) de 29 de abril de 2002. En el de Huelva, el documento de propuesta fue finalizado en julio de 2001, si bien dificultades que más adelante se analizarán hicieron que su tramitación se detuviera temporalmente. Almería y Sevilla están siendo las siguientes provincias en desarrollar sus PORN, encontrándose ambos, a la realización del presente artículo, en fase de redacción.

La elección de Huelva y Córdoba como primeras provincias en realizar sus PORN se debió a que se trata de las que más superficie forestal tienen —tanto en términos absolutos como, si se excluyen los pastizales, relativos— de toda la Comunidad Autónoma Andaluza (FIG. 1) Asimismo, la provincia de Huelva es la que más aporta (21%) CMA (2003) a la renta forestal del conjunto de

FIG. 1. Superficie forestal en Andalucía

| Provincias             | Superficie forestal |             | Forestal sin pastizales |             |
|------------------------|---------------------|-------------|-------------------------|-------------|
|                        | Ha                  | %           | Ha                      | %           |
| Almería                | 242.897             | 26.7        | 185.422                 | 20.4        |
| Cádiz                  | 322.825             | 43.7        | 221.399                 | 30.0        |
| Córdoba                | 561.111             | 40.7        | 437.565                 | 31.7        |
| Granada                | 423.600             | 34.7        | 263.000                 | 21.5        |
| Huelva                 | 669.410             | 66.1        | 590.712                 | 58.3        |
| Jaén                   | 537.086             | 39.8        | 410.503                 | 30.4        |
| Málaga                 | 182.864             | 25.5        | 182.864                 | 25.5        |
| Sevilla                | 381.377             | 27.1        | 285.680                 | 20.3        |
| <b>Total Andalucía</b> | <b>3.321.170</b>    | <b>38.0</b> | <b>2.577.145</b>        | <b>29.5</b> |



Fuente: CAP (en IEA, 2001)

Andalucía. En este contexto, puede calificarse la redacción de estos primeros PORN como de una auténtica experiencia piloto —de hecho, así se ha interpretado por la Administración ambiental andaluza, encargada de su desarrollo y aplicación— cuyo devenir constituye una obligada referencia para los restantes seis planes provinciales en redacción o a redactar. Por su parte, el anteproyecto de la Ley estatal de Montes define, como instrumento de ordenación del suelo forestal, una figura análoga: los Planes de Ordenación de los

Recursos Forestales (PORF). De todo ello se desprende la oportunidad del análisis y valoración de los PORN emanados de la Ley Forestal de Andalucía (LFA), objeto del presente artículo.

El Plan Forestal Andaluz (PFA), aprobado en 1989, preveía la redacción, como instrumento para su desarrollo, de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, aprovechando de este modo la figura ya existente establecida por las Leyes 4/89 de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres (estatal) y 2/89 de



Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía (autonómica). Como recogiera la exposición de motivos de la Ley 2/92 Forestal de Andalucía, aprobada como producto del PFA, la adopción de los PORN como figura de plasmación de la ordenación forestal de Andalucía obedeció a la intención de la Administración Autonómica de no incrementar excesivamente la variedad de instrumentos de planeamiento con incidencia en el territorio. Por otra parte, en el marco de la gestión integral no sólo de los espacios forestales, sino del conjunto de los rurales entendido como unidad, resulta efectivamente más adecuado ordenar los recursos naturales en su totalidad que sólo los forestales, como se desprendía del texto original del PFA.

Podrían entenderse los PORN en suelo forestal como documentos derivados de los Planes Especiales de Protección del Medio Físico y Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos (PEPMF, DG URBANISMO 1985 y 1986), redactados en desarrollo de la reforma de 1975 de la Ley del Suelo. Según ella, la función de estos PEPMF sería la de establecer las limitaciones de uso a observar tanto en la ulterior redacción de los Planes Directores Territoriales de Coordinación (PDTC) —figura de planeamiento subregional en el sistema previsto por la Ley del 75, de los que sólo se llegaría a redactar el de Doñana— como en el planeamiento urbanístico. No obstante, la función de los PEPMF era básicamente protectora, como se desprende de su establecimiento de *zonas de protección especial*, de su aplicación subsidiaria en municipios que no hubieran redactado su propio planeamiento urbanístico, o si éste no contenía determinaciones detalladas de protección del medio físico, y de la coincidencia del contenido de sus Catálogos con los espacios posteriormente protegidos en virtud de la Ley 2/89, por lo que deben ser considerados antecedente de los documentos de protección ambiental. Por el contrario, los PORN emanados de la LFA son fundamentalmente, sin desdeñar por completo los contenidos protectores, instrumentos para la ordenación de la gestión de los montes.

El proceso de aprobación de los PORN se describe en el capítulo IV de la LFA (artículos 14 a 16): «*la Administración Forestal, previas las consultas oportunas, someterá a información pública el Anteproyecto del Plan.*

*Concluida la información pública»* (se pasa ahora a citar el contenido del artículo 16.3 del Reglamento de la LFA, aprobado por Decreto 208/97), «*la Administración Forestal elaborará el Proyecto de Plan y lo remitirá a las Corporaciones Locales*». Pese a ello, el documento de propuesta del PORN onubense invirtió el trayecto previsto en la Ley, pues, antes de ser sometido a información pública, su contenido fue facilitado a varias Corporaciones Locales, así como al sector empresarial provincial, para que emitieran, si bien con carácter extraoficial, su parecer y alegaciones. La fuerte oposición de la Federación Onubense de Empresarios (FOE), la empresa forestal Ibersilva (perteneciente al grupo ENCE) y los municipios del litoral occidental, así como determinadas inadecuaciones jurídicas del documento inicial, fueron las razones fundamentales de la reorientación de su proceso de trámite.

Con referencia a todo esto hay que señalar que, aunque resulta lógico que las organizaciones presentes en el Consejo Forestal Andaluz —órgano superior de consulta y asesoramiento en materia forestal, según el artículo 19 de la LFA— fueran consultadas previamente, máxime cuando el mismo artículo 19, en su apartado 2, especifica que el informe del Consejo sobre los PORN es preceptivo, no resulta jurídicamente necesario que los municipios recibieran idéntico trato, sobre todo cuando la propia Ley establece una audiencia posterior a dichas Corporaciones. Resulta obvio que, si hubiera que consultarlas antes, la Ley no especificaría que hay que consultarlas después. La interpretación de la norma que, en este caso, realizó la Consejería de Medio Ambiente (CMA) de la Junta de Andalucía resultó, cuanto menos, forzada.

## 2. CONTENIDO DE LOS PORN

Los documentos de propuesta de PORN se abren (capítulo 1) con una presentación introductoria en la que se recogen los antecedentes, fundamentos y alcance del Plan. A continuación siguen una serie de apartados entre los que, según el artículo 12 de la LFA (y 6 de su Reglamento), deben incluirse los que a continuación se relacionan:

## 2.1. Delimitación del ámbito

Los documentos iniciales de los PORN analizados proponen la inclusión de terrenos y enclaves forestales, terrenos adscritos a su transformación futura a forestal, vías pecuarias, riberas fluviales (concretamente, el DPH) y, finalmente, los terrenos forestales ilegalmente transformados en agrícolas. El correspondiente a la provincia de Córdoba —redactado con posterioridad al de Huelva— considera también, en una interpretación más depurada desde el punto de vista de la gestión, la superficie completa de los Espacios Naturales Protegidos (ENP), Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) propuestos por la Junta de Andalucía<sup>1</sup>, y Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA)<sup>2</sup>, es decir, el conjunto de espacios que formarán parte de la Red Natura 2000. Este último criterio, más completo, es el que seguirán los restantes PORN provinciales.

La inclusión de los terrenos susceptibles de transformación a forestal es muy relevante desde el punto de vista de la carga ordenadora, pues implica un horizonte de cambio de uso. El objeto de la transformación puede ser la lucha contra la erosión, la conservación y restauración de humedales o, muy importante en la zona centrooriental de la provincia de Huelva y en el norte de la de Córdoba, otrora dominadas por la actividad extractiva, la restauración de zonas mineras abandonadas.

La delimitación propuesta resulta muy avanzada con respecto a lo dispuesto por la propia LFA que da origen a los PORN, especialmente en lo que hace referencia a los enclaves forestales, pues los contiene independientemente tanto de su superficie como de su composición florística (es decir, abarcando también manchas exclusivamente formadas por matorral, sin presencia alguna de arbolado). Ello permite incluir los setos vivos y linderos de separación del parcelario

agrícola, así como pies de arbolado aislados presentes en él.

La consideración como terreno plenamente forestal de los enclaves situados en terrenos agrícolas es un criterio ya contenido en el PFA (objetivo j)<sup>3</sup>, del que se transmite a la LFA, que lo recoge en su exposición de motivos *«para evitar la simplificación paisajística que se viene produciendo en algunos espacios andaluces»*<sup>4</sup> y flexibilizar *«la delimitación de la frontera entre lo agrícola y lo forestal, teniendo presente las nuevas políticas de ordenación y desarrollo rural»*. Es la misma línea de protección propugnada por documentos de ordenación territorial emanados de las instituciones europeas, como la Estrategia Territorial Europea (ETE). Esta inclusión se verifica en el artículo 1 de la LFA: *«Se entenderán, igualmente, incluidos dentro del concepto legal de montes, los enclaves forestales en terrenos agrícolas»*.

La concreción de este principio efectuada por el Reglamento de la Ley fue, sin embargo, más restrictiva, al especificar (artículo 2.1.b) que *«en defecto de previsión expresa tendrán la consideración de enclaves forestales los terrenos de cabida superior a 5 Ha, que se hallen cubiertos de arbolado en, al menos, un 20% de su superficie o de matorral en el 50%»*. Se trataba de un umbral demasiado alto, máxime cuando el propio Reglamento, en su artículo 112, consideraba infracción muy grave toda aquella que afectara a una superficie superior a 0.5 Ha. De hecho, la posterior Ley 5/99 de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales ya iba más allá de dicho Reglamento de la LFA, al considerar incendios forestales todos *«los que afecten a superficies que tengan la consideración de montes o terrenos forestales (...), incluyéndose los enclaves forestales localizados en terrenos agrícolas cualquiera que fuere su extensión, con la sola excepción de los árboles aislados»*.

<sup>1</sup> Se trata de la plasmación de la Directiva 92/43/CE relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres, más conocida como Directiva HÁBITATS.

<sup>2</sup> Establecidas y reguladas por la Directiva 79/409/CEE relativa a la conservación de la avifauna silvestre, o Directiva AVES.

<sup>3</sup> IARA-AMA (1989, 12). Dicho objetivo se mantiene también en el documento de *Adecuación del Plan Forestal Andaluz* (Junta de Andalucía, 2002, 236), como ocurre con casi la totalidad de los enunciados, en 1989, por el PFA. Sólo han desaparecido el e)

—*«Adecuada asignación de los usos del suelo, para fines agrícolas o forestales»*—, función que, en virtud del contenido de la Ley 1/94 de Ordenación del Territorio de Andalucía, ha sido asumida por los Planes Subregionales de Ordenación del Territorio- y el i) —*«Facilitar la generación de las condiciones socioeconómicas que eviten el desarraigo de las comunidades rurales»*—, pese a no haberse detenido, en gran parte de los casos, el proceso de pérdida de población que las afectó durante décadas (IEA, 2003: [www.juntadeandalucia.es/institutodeestadistica](http://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadistica))—.

<sup>4</sup> Véase, a este respecto, CMA (2002).

Los PORN de Huelva y Córdoba, considerando el papel ecológico, paisajístico y —más en el caso de Córdoba— cinegético de los pequeños enclaves forestales y arbolado aislado en terrenos agrícolas, han optado por su inclusión, lo que supone uno de sus avances más significativos en términos de conservación del patrimonio natural. Hay que resaltar aún más esta decisión si se consideran las dificultades que entraña una gestión que incluya unidades tan pequeñas a una escala extensa como es la provincial.

En cuanto a las vías pecuarias, el documento de propuesta del PORN onubense incluye sólo aquéllas que «*discurran por terrenos forestales*» (págs. 82 y 125 del Documento de propuesta del PORN de la provincia de Huelva), lo que constituye una doble inconsistencia. En primer lugar, porque estas vías en concreto ya están incluidas, *de facto*, como componentes de dichos espacios forestales. En segundo, porque las vías pecuarias cumplen, entre otras, exactamente la misma función ecológica que los linderos y setos vivos que separan parcelas y viario agrícola —como ya se ha dicho, sí incluidos—, siendo, además, de dominio público, al contrario de lo que ocurre con dichos setos y linderos, lo que facilitaría jurídicamente la intervención ordenadora sobre ellas. En suma, resulta evidentemente más adecuado que sean todas las vías pecuarias las que se incluyan en el ámbito de los PORN, tal como hace el correspondiente a la provincia de Córdoba. En todo caso, todo esto puede resultar, a su vez, incoherente —o, al menos, suponer una duplicidad de figuras de planeamiento— con la formulación, por parte de la misma CMA, de un instrumento de ordenación *ad hoc* para estas vías: el Plan de Ordenación y Recuperación de Vías Pecuarias de Andalucía, de marzo de 2001. La única excepción que hace el PORN cordobés, y que, obviamente, se habrá de extender al conjunto de los ocho PORN andaluces, es la exclusión de los tramos de vía incluidos en suelo urbano, urbanizable o apto para urbanizar.

No aparece en los PORN, empero, justificación alguna de su carácter provincial.

En principio, y así se recogía en el PFA, el ámbito territorial de los PORN iban a ser comarcas<sup>5</sup> o cuencas hidrográficas, aunque ni la LFA ni su reglamento especificaban criterio de concreción alguno, limitándose la Ley a distinguir entre planes territoriales y especiales (artículo 11). La línea asumida por la CMA de redactar PORN provinciales se debe a que es ese el marco administrativo en el que van a ser desarrollados por las diferentes Delegaciones, en el marco de una gestión integral de los recursos naturales. En todo caso, dicha gestión integral puede realizarse también en las escalas comarcal y de cuenca hidrográfica propuestas por el PFA. El Reglamento de la LFA, por su parte, determinó en su día que el ámbito de los PORN debía delimitarse justificando su coherencia en función de las características del mismo. Sin embargo, como se ha dicho, una vez determinado el ámbito provincial, los documentos de propuesta de los PORN onubense y cordobés obvian dicha justificación. En realidad, la coherencia del ámbito provincial es meramente administrativa, no basándose en homogeneidad ambiental o paisajística, pues no demasiado tienen en común, fuera de su carácter forestal, las dehesas de la frontera extremeña con las repoblaciones litorales, en el caso específico de Huelva (las diferencias no son tan marcadas en el ámbito forestal cordobés).

## 2.2. Descripción del ámbito

Incluye el inventario, análisis y diagnóstico de la situación, así como una previsión de su evolución futura, de los recursos naturales del ámbito, y un estudio del entorno socioeconómico. En los documentos de propuesta de los PORN analizados constituye el capítulo 2.

La descripción del ámbito debe incluir (artículo 6.7 del Reglamento Forestal) la localización y delimitación de aquellos ecosistemas forestales de especial valor ecológico por su biodiversidad, fragilidad o rareza. Sin embargo, la propuesta

<sup>5</sup> La redacción de planes para unidades «*de extensión comarcal o equivalente*» es también el criterio seguido por la Ley estatal de Montes en su anteproyecto (DG CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA, 2003). Se trata de una novedad del segundo

borrador respecto del primero, que especificaba la redacción de PORF para ámbitos «*de extensión superior al monte e inferior a la provincia*», introducida como resultado de una alegación del Colegio de Geógrafos (COLEGIO DE GEÓGRAFOS, 2003:11).

correspondiente a la provincia de Huelva no especifica ninguno, al menos de manera directa. Indirectamente sí hay algunas referencias, como la distinción de la categoría *Eucaliptales situados en espacios de alto valor ecológico* recogida en la cartografía de Distribución de eucaliptos, pero este tipo de reseñas no se ajusta, en modo alguno, ni a los niveles de concreción exigidos por la Ley, ni a la mayor concreción con que se realiza en el PORN cordobés (págs. 38-39), por lo que es de suponer que se trata de una carencia debida al carácter precursor del onubense. En cualquier caso, hay que señalar que la plasmación de la exigencia reglamentaria de delimitación —semánticamente, poner límites— de estos ecosistemas no está completamente resuelta en el PORN de la provincia de Córdoba, pues dicha delimitación no pasa de ser genérica. Por ejemplo, una de las cuatro formaciones de mayor interés ecológico distinguidas por el PORN cordobés son (pág. 39) *«los matorrales arbustivos distribuidos fundamentalmente por la Sierra de los Santos y en las umbrías de los principales barrancos»*, lo que no los localiza con la debida nitidez.

### 2.3. Objetivos

Los objetivos recogidos en los PORN de las provincias de Huelva y Córdoba son, salvo excepciones —específicas o no—, los mismos, si bien se agrupan en apartados de diferente manera. Ello es debido, fundamentalmente, a que se trata de trasposiciones de los objetivos marcados por el PFA (JUNTA DE ANDALUCÍA, 2002: 236), con las excepciones señaladas en la FIG. 2. Así, el PORN onubense distingue entre objetivos relativos al desarrollo sostenible y al uso multifuncional de los sistemas forestales, relativos al desarrollo socioeconómico, y relativos a la conservación de la biodiversidad, incluyendo cada apartado, respectivamente, seis, dos y siete objetivos. Por el contrario, el documento correspondiente a la provincia de Córdoba incluye los objetivos que el PORN de Huelva relaciona con el desarrollo socioeconómico como relativos al desarrollo sostenible y uso multifuncional (tabla 2), en la línea, actualmente más aceptada, de integrar los aspectos socioeconómicos en la noción de sostenibilidad. Esta concepción integral ya

estaba presente, de hecho, en el Reglamento de desarrollo de la LFA (artículo 6).

Las diferencias registradas entrambos PORN obedecen, en general, a la existencia de especificidades propias de la provincia de Huelva, como la extensión del eucaliptal, asociado a la industria de primera transformación, y la existencia de masas forestales litorales fuertemente presionadas por los usos agrícola y turístico. No aparece, sin embargo, como objetivo en el PORN cordobés la consolidación del monte público. Si bien es en Huelva donde éste está en mayor peligro —la mayor parte de las masas litorales a que antes se aludió son montes municipales—, se trata de un objetivo de carácter general, también citado en la revisión del PFA (objetivo 6), cuya consideración para el caso de la provincia de Córdoba no hubiera resultado impertinente.

### 2.4. Cuerpo normativo

En las propuestas de PORN provinciales se encuentra en el capítulo 5. Este conjunto de normas debe atender a compatibilizar los objetivos propuestos, especialmente la conservación de los recursos naturales y el desarrollo socioeconómico.

Los aspectos que la ordenación de montes andaluza atribuye a los PORN son adecuadamente recogidos en los documentos de propuesta de las provincias de Huelva y Córdoba. La única carencia significativa es que no se especifican, fuera del planeamiento urbanístico (apartado 5.2 de ambos PORN), las actividades, obras e instalaciones a las que debe aplicárseles el régimen de evaluación previsto en la legislación de Evaluación de Impacto Ambiental, según marca el artículo 12.h de la LFA.

### 2.5. Programas y actuaciones

Su función es permitir el cumplimiento de los objetivos planteados. En los documentos de propuesta de los PORN que nos ocupan se recogen en el capítulo 6, e incluyen medidas de fomento y apoyo de las referidas actuaciones. Los programas no son más que la concreción para cada provincia de los contenidos en la revisión del PFA, por lo que su permanencia está ligada a la de los

FIG. 2. Objetivos de los PORN de las provincias de Huelva y Córdoba, y comparación con los del PFA (1989 y revisión de 2002)

| Objetivos                                  | PORN Huelva                                                                                                                                   | PORN Córdoba | PFA (1989)                                        | PFA (2002) |
|--------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|---------------------------------------------------|------------|
| Desarrollo sostenible y uso multifuncional | Consolidación de la dehesa, adensándola en algunos casos                                                                                      |              | Si                                                |            |
|                                            | Mejora de la producción forestal                                                                                                              |              | Si                                                |            |
|                                            | Concreción de los criterios de cambio de uso de los terrenos forestales                                                                       |              | Si                                                | No         |
|                                            | Avance de la red de viario público (caminos y vías pecuarias)                                                                                 |              | No                                                | Si         |
|                                            | Adecuada ubicación de los cultivos forestales (eucaliptales), garantizando el abastecimiento de la industria                                  |              |                                                   |            |
|                                            | Consolidación del monte público                                                                                                               |              | No                                                | Si         |
|                                            | Industrialización y comercialización de los productos forestales                                                                              |              | Si                                                |            |
|                                            | Formación de la población vinculada al medio natural                                                                                          |              | No                                                |            |
| Desarrollo socio-económico                 | Industrialización y comercialización de los productos forestales                                                                              |              | No                                                |            |
|                                            | Formación de la población vinculada al medio natural                                                                                          |              | Si                                                |            |
| Conservación de la biodiversidad           | Restauración de ecosistemas forestales degradados                                                                                             |              | Si                                                |            |
|                                            | Conservación y restauración de hábitats de fauna amenazada, potenciando la conexión entre poblaciones aisladas mediante corredores ecológicos |              | Si, aunque sin incluir la referencia a corredores | Si         |
|                                            | Defensa contra incendios y plagas                                                                                                             |              | Si                                                |            |
|                                            | Lucha contra la erosión                                                                                                                       |              | Si                                                |            |
|                                            | Configuración del Sistema Regional de Protección                                                                                              |              | No                                                | Si         |
|                                            | Diversificación del paisaje rural                                                                                                             |              | Si                                                |            |
|                                            | Protección de las masas forestales litorales                                                                                                  |              | No                                                |            |

Fuente: DG PLANIFICACIÓN (CMA) (2001 y 2002)

recogidos en este instrumento de rango territorial superior.

Los programas formulados en los documentos de propuesta de PORN de Huelva y Córdoba son, respectivamente, catorce y nueve. Algunos de ellos, de manera análoga a lo que ocurre con los objetivos, aparecen en ambos documentos, a saber:

- Transformación y comercialización de los productos forestales
- Prevención y control de los incendios forestales
- Uso público
- Educación y sensibilización
- Voluntariado y participación ciudadana, estos dos últimos, subsumidos en uno solo en el PORN de Córdoba
- Investigación

Estos seis programas se corresponden con sendas líneas marcadas por la revisión del PFA (JUNTA DE ANDALUCÍA, 2002: 273 y ss.) Por el contrario, otros programas sólo aparecen en uno de los dos documentos provinciales. En algunos casos, y como ya se vió para el caso de ciertos objetivos, la razón estriba en circunstancias particulares de cada provincia. Así, el PORN onubense incluye programas específicos, como los de Ordenación del eucaliptal, Mejora y fomento del alcornocal o Actuación sobre matorrales subseriales monoespecíficos, que no resultan necesarios en Córdoba, por la escasa presencia relativa de las formaciones correspondientes, como tampoco es pertinente el de Cooperación transfronteriza, obviamente inaplicable en Córdoba. No obstante, a veces la exclusión del programa en cuestión del ámbito de alguno de



ambos PORN no está del todo clara, como ocurre en el de Huelva con los de *Control de plagas y enfermedades forestales* —por más que la virulencia de la *seca* de la encina sea mayor en Córdoba, su presencia empieza ya a ser destacada también en Huelva— y *Control de la erosión y restauración de ecosistemas degradados* —aunque el problema de la erosión sea mucho más impactante en la Andalucía penibética, presente en la provincia de Córdoba, que en la marítima y litoral— o en el de Córdoba con el programa de *Tratamiento de terrenos transformables a forestal*.

En otras ocasiones, no existe causa justificada alguna, como ocurre con la ausencia en Córdoba de programas como el de *Regeneración y gestión integral de los montes arbolados adhesados*, habida cuenta del dominio que la dehesa ejerce sobre el medio de Los Pedroches orientales (mapa 6: distribución de las masas de quercus), el de *Ordenación del pino piñonero* o el de *Conservación y restauración de hábitats de especies amenazadas*. Análogamente, no hay explicación tampoco a que falte en Huelva un programa de *Defensa del patrimonio forestal*, pese a que, paradójicamente, encontrábamos este objetivo en Huelva y no en Córdoba, a causa de la intensa presión sobre el monte público litoral onubense.

Cada uno de los programas considerados responde, como se ha señalado, a un objetivo específico, desdoblándose en un número variable de actuaciones y medidas, desde las dos del de tratamiento de terrenos transformables a forestal a las 16 del de investigación. En el caso del documento correspondiente a la provincia de Huelva, es de destacar, por su novedad, el programa de cooperación transfronteriza<sup>6</sup>, cuyo desarrollo se llevará a cabo en el marco de la Iniciativa Comunitaria Interregional, y que a las actuaciones clásicas de intercambio de experiencias y cooperación en la lucha contra incendios añade otras más novedosas, como la gestión común de especies amenazadas o la implementación de corredores ecológicos transfronterizos.

## 2.6. Análisis económico y financiero

En los documentos correspondientes a los ámbitos onubense y cordobés, este análisis se

recoge en el capítulo 6. La nula previsión económico-financiera de ambos PORN es una de sus carencias más significativas. Los documentos establecen que la financiación pública será «la que anualmente se prevea», y la privada «la que anualmente se lleve a cabo», lo que equivale a no decir mucho. Esta es una cuestión especialmente importante, pues la trayectoria que ha venido siguiendo la aplicación del PFA se ha visto lastrada por la menor entidad de las partidas contempladas en el presupuesto andaluz con respecto a las previsiones iniciales (JURADO DOÑA, 1992, 464; 2002, 165 y ss.). Por otra parte, y desde el punto de vista metodológico, conviene recordar que la previsión financiera es uno de los componentes esenciales de todo documentos de ordenación.

En este sentido, hay que recordar que la primacía de la financiación europea en el montante total invertido por las Delegaciones Provinciales de la CMA en materia de montes dificultará la aplicación de los PORN, puesto que una característica de los fondos comunitarios es que su aplicación viene predeterminada por la Comisión Europea. Así pues, no sólo es que se necesiten más fondos, sino, sobre todo, que estos sean de libre aplicación por parte de los servicios forestales provinciales.

En el mismo capítulo 6 de los documentos de propuesta de los PORN onubense y cordobés se citan siete medidas de fomento, si bien sin desarrollar aunque hubiera sido un poco el contenido de las mismas. Estas medidas son: ayudas a la inversión, a la explotación, inversión pública en infraestructuras, prestación gratuita de servicios tecnológicos, organizativos y de asesoramiento en comercialización —tres medidas estas últimas de bajo coste para la Administración— y convenios de gestión. Hay que señalar que, en el apartado de ayudas a la inversión, se recoge que se subvencionarán «las acciones que impliquen una inversión por cambio de uso», sin especificar, como hubiera convenido, cuáles serán los cambios de uso subvencionables.

Finalmente, es necesario advertir que falta en este apartado de los documentos el preceptivo (artículo 13.8 del Reglamento Forestal) análisis de creación de empleo, pese a que ésta es una de las prioridades que, en su día, se marcaron el PFA y la LFA.

<sup>6</sup> Se trata de uno de los programas introducidos por la última revisión del PFA (JUNTA DE ANDALUCÍA, 2002: 311).

## 2.7. Indicadores

Recogidos en el capítulo 6 de ambos PORN, constituyen una de sus aportaciones más significativas, sin que ello implique originalidad metodológica, pues la definición de indicadores es, actualmente, una de las líneas de trabajo más fértiles en el campo de la planificación ambiental, en instrumentos como agendas locales XXI, programas de calidad ambiental, o gestión forestal sostenible (DG CALIDAD y EVALUACIÓN AMBIENTAL, 2000; FONT & *al.*, 2000; SISTEMA ESTADÍSTICO de ANDALUCÍA, 2000; AENOR, 2001; etc), entre otros.

Los documentos de propuesta de PORN provinciales incluyen tres tipos de indicadores: de cumplimiento de objetivos, de seguimiento de programas y financieros, para un total respectivo de 12, 26 y 2, en el caso del Plan provincial de Huelva, y 10, 27 y 2, en el de Córdoba. Las diferencias entre ambas baterías derivan, nuevamente, de las particularidades propias de cada provincia. Así, entre los indicadores de cumplimiento de objetivos, se incluyen para Huelva los de *superficie de cultivos forestales en terrenos no aptos/superficie total de cultivos forestales*, específico para el eucalipto, y *porcentaje de la producción que se transforma en la provincia respecto a la producción total*, orientado al control de la evolución del sector corchero. De hecho, con respecto a este último, el indicador *evolución de las producciones forestales*, recogido en el PORN de Córdoba, se transforma en el de Huelva en *evolución de la producción de corcho*.

Las variaciones son mucho mayores en lo que se refiere a los indicadores de seguimiento de programas. Por el contrario, los dos indicadores financieros —dotación económica de cada programa y porcentaje de ejecución de las inversiones previstas— son comunes a ambas propuestas.

Respecto a los indicadores de cumplimiento de objetivos, conviene hacer una matización acerca del de *superficie de terrenos adehesados con FCC adecuada/superficie de terrenos adehesados con FCC insuficiente*, en el que no se especifican, como convendría, los umbrales de adecuación/insuficiencia de la FCC.

En cuanto a los de seguimiento de programas, el indicador *Nº de actuaciones y de participantes en actuaciones de educación*

y *sensibilización* no resulta apropiado, pues no evidencia la efectividad final de tales actuaciones. En este caso, sería necesario especificar indicadores particulares relativos a cada uno de los objetivos perseguidos en las actuaciones consideradas. En general, los indicadores de seguimiento de programas suelen considerar número de actuaciones y superficie afectada por las mismas. Aunque en algunos casos puede resultar suficiente, fundamentalmente en los programas de ordenación de las masas, hay otros en los que conviene afinar más en la elección. Un ejemplo es el programa de prevención de incendios, en el que serían una buena guía indicadores de umbral análogos al sí utilizado, en el PORN de Córdoba, de proporción entre conatos —incendios de superficie afectada menor de 1 Ha— e incendios propiamente dichos (en la terminología utilizada por la CMA, conceptualmente discutible). Un ejemplo podría ser el número de grandes incendios —iguales o superiores a las 500 Ha— sobre el total de eventos. Análogamente, para evaluar el programa de conservación y restauración de hábitats de especies amenazadas es más adecuado medir la evolución de su censo que el número de actuaciones emprendidas y la superficie afectada por ellas, como también el volumen de materia prima transformada y producto final comercializado informan mejor de los avances en el programa de primera transformación y comercialización.

## 3. EL DOMINIO PÚBLICO FORESTAL

La Ley 2/92 Forestal de Andalucía divide los montes de titularidad pública en Dominio Público Forestal (DPF) y montes meramente patrimoniales. Para clasificar un monte como DPF, la Administración Forestal ha de atender a si se vincula «a la satisfacción de los intereses generales y, en concreto, a la protección y mejora de la calidad de vida y a la defensa y restauración del medio ambiente». Más exactamente, el monte debe desempeñar o tener alguna de las funciones y características siguientes: protección del suelo frente a la erosión, regulación hídrica, mantenimiento de la biodiversidad, ser masa natural autóctona o matorral de valor ecológico, ser elemento paisajístico importante, o espacio de ocio.

Los montes de DPF son inalienables (artículo 23) y, en cuanto a su tratamiento urbanístico, tienen la consideración de suelo no urbanizable de especial protección (artículo 27 de la Ley y 43.2 de su Reglamento). Una vez afectado un monte como DPF, sólo puede ser desafectado si desaparecen las causas que motivaron su declaración, y tal decisión sólo puede ser tomada por el Gobierno Andalúz (artículo 22 de la LFA).

De todo ello se desprende que uno de los elementos fundamentales del desarrollo de la legislación forestal andaluza, desde el punto de vista de la ordenación del territorio, es la designación de los montes públicos que han de engrosar el DPF. Según la LFA (artículo 21), tal competencia reside en el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía.

Aunque nominalmente existe el Catálogo de Montes Públicos de Andalucía, lo cierto es que aún no se ha declarado ninguno de DPF, en aplicación de la LFA (aprobada hace ya más de diez años). Ciertamente, la propia Ley Forestal incluye dos posibilidades más para que un monte sea declarado Dominio Público: que una norma estatal así lo haya establecido, o bien que el monte en cuestión haya sido afectado a un uso o servicio público. En principio, podría interpretarse que los montes declarados de Utilidad Pública, al amparo de normativa estatal preexistente (artículo 25 del Reglamento de la Ley de Montes de 1957), ya gozan, por ello, de la consideración de DPF. Sin embargo, la interpretación jurídica que hace la Junta de esta posibilidad es negativa. Ciertamente, como señala ÁVILA ORIVE (1998: 44), los montes de Utilidad Pública lo son en función de su papel hidrológico, pero no por sus valores ecológicos, como, de una manera integral, valora la LFA.

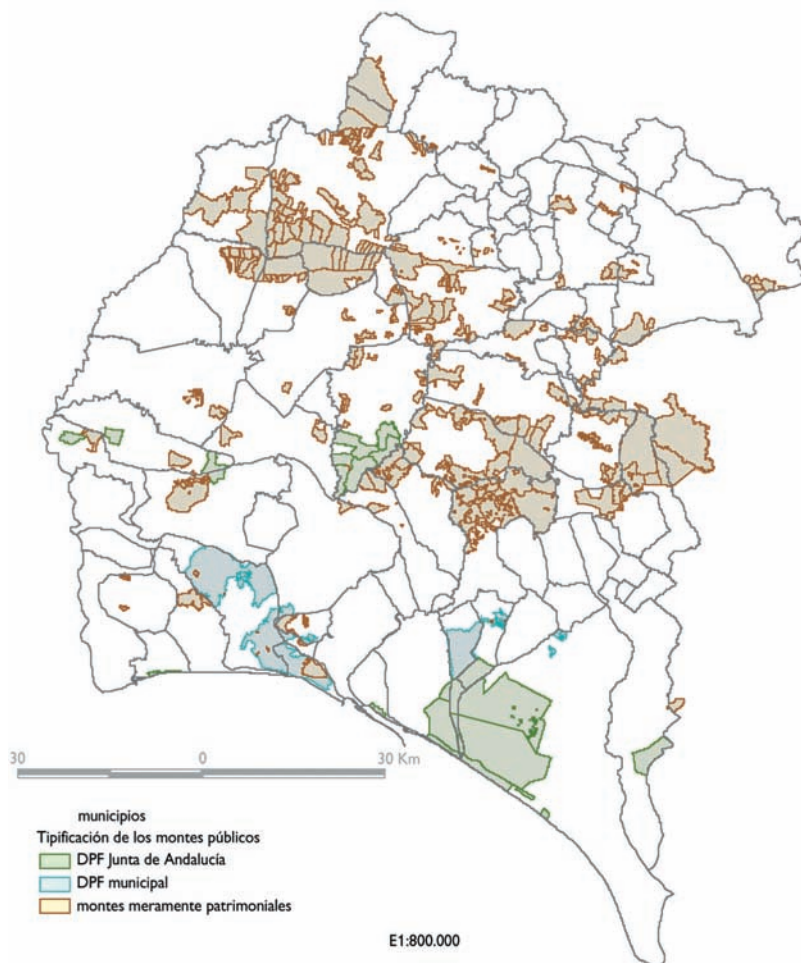
Aunque ya se ha dicho que la decisión de afectar a un monte como DPF compete al Consejo de Gobierno, la iniciativa del proceso recae en la CMA. En este contexto cobra valor la propuesta de directriz recogida en la normativa del PORN onubense (apartado 5.3.7, en págs. 136-137) acerca de los 12 montes municipales y 17 de la Junta de Andalucía que habrían de constituir el Dominio Público Forestal. Como recoge la cartografía adjunta, la afección se centra, excluidos casos poco relevantes a escala provincial —como son El Sardón (HU-10035),

Los Graneros (HU-10096) y La Gozala (HU-10502), en el Bajo Guadiana—, en tres zonas: la confluencia de los ríos Oraque y Odiel, en el vértice meridional del municipio de Calañas —Cobujón I, II y III (HU-10078, 10136 y 10137, respectivamente)—, el ámbito del Plan Subregional de Ordenación del Territorio del ámbito de Doñana (POTAD), ya en fase de información pública, y el Litoral Occidental<sup>7</sup>, del que también se está redactando el Plan Subregional de Ordenación, aunque éste se encuentra aún en fase de estudios previos, menos avanzado, por lo tanto, que el POTAD.

La primera de las tres zonas citadas se justifica en función del papel del arbolado como defensa hidrológica, estando la afección completamente exenta de polémica al no incidir en este espacio tensiones territoriales y urbanísticas significativas. Tampoco ha congregado grandes rechazos la declaración como DPF del monte público de la segunda de dichas zonas, por recogerse ya en el POTAD limitaciones importantes sobre los espacios forestales del ámbito.

La polémica ha sido, por el contrario, intensa en el litoral occidental onubense, donde tres municipios, Cartaya, Aljaraque y Punta Umbría, ven la afección de sus montes como un cercenamiento de sus posibilidades de expansión turística y residencial. El desagrado de estas Administraciones locales —concretamente, las que acogen en su territorio las mayores tensiones entre desarrollo inmobiliario y turístico, por una parte, y protección de espacios naturales y recursos forestales, por otra— se relaciona con la adecuación del documento a sus propios intereses urbanísticos: la declaración como DPF de los montes relacionados en el documento de propuesta del PORN obstaculizaría la continuación de unas políticas de ordenación local, que, en algunos casos, no se adecuan a criterios de sostenibilidad no sólo ambiental (CRUZ VILLALÓN, 2001), sino incluso económica, pues su horizonte de amplitud en el empleo del recurso suelo para el desarrollo de la ocupación residencial y turística puede

<sup>7</sup> La única excepción significativa de los montes públicos situados en este ámbito es la del Campo Común de Madres de los Canales y La Liebre (HU-10508), al norte del término de Punta Umbría. En realidad, este monte está ya incluido en el PN Marismas del Odiel, por lo que está sujeto a restricciones de uso.



**Fig. 3. Propuesta de DPF del PORN de la provincia de Huelva**

Fuente: CMA.

abocar, a medio plazo, a una pérdida de calidad de la oferta por saturación, que daría lugar a un empobrecimiento de los márgenes de beneficio. Se trata del mismo proceso que se manifestara, hace ya algunos años, en ciertos municipios del litoral mediterráneo español (el caso de Calviá es, sin duda, el más destacado), incluyendo la localidad onubense de Matalascañas, en el entorno del Parque Nacional de Doñana (COMISIÓN INTERNACIONAL DE EXPERTOS SOBRE EL DESARROLLO DEL ENTORNO DE DOÑANA, 1992: 22 y ss.; VERA REBOLLO, 1997, 90 y ss.; DOCTOR, 2002).

Detrás de la oposición de los ayuntamientos del litoral occidental se esconden intereses municipales ligados básicamente a la obtención inmediata de

recursos financieros, vía venta de terrenos públicos y concesión de licencias de obra, con los que equilibrar presupuestos públicos cada vez más lastrados por el coste de los salarios. No puede olvidarse que, en muchas localidades del litoral onubense, como, por ejemplo, Ayamonte, el Ayuntamiento es la primera empresa del municipio en términos de empleo total.

#### **4. CUESTIONES ESPECÍFICAS MÁS RELEVANTES**

Aunque unos documentos de esta naturaleza y ámbito territorial son necesariamente amplios en lo que a temáticas abordadas se refiere, destacan una



serie de aspectos que, por sus implicaciones ambientales y de ordenación, resultan claves en una o ambas provincias:

#### 4.1. Protección urbanística

Las orientaciones contenidas en los PORN provinciales acerca de las políticas sectoriales —apartado 5.6 de la normativa, en ambos casos— tienen rango jurídico de directriz. Ello implica que se consideran vinculantes para el conjunto de la Administración Pública, por lo que resultan de especial relevancia de cara a su necesaria incorporación a las figuras de planeamiento municipal. Hay que recordar que, en virtud de la Ley 4/89 que les da origen, las determinaciones contenidas en los PORN prevalecen sobre las figuras de planeamiento urbanístico.

Los PORN distribuyen el conjunto del espacio forestal de sus respectivas provincias en tres categorías, según predomine uno u otro objetivo. Estas categorías son las de protección, conservación y transformación. Los terrenos incluidos en la primera de dichas categorías deben tener, según establecen los PORN, la consideración de Suelo No Urbanizable (SNU) de Especial Protección. En el caso de Huelva, los ecosistemas orientados a la protección se localizan, casi exclusivamente, en el litoral y en el espacio protegido de Doñana, tanto en el Parque Nacional como en el Natural, por lo que ya se encuentran protegidos bien por la Ley de Costas o bien por la Ley 2/89 de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía. Por ello, el PORN onubense no supone avance real alguno en términos de ampliación de la protección urbanística otorgada a los espacios forestales de mayor valor, pese a la aparente excepción de la Unidad Doñana-Condado.

El PORN de Huelva divide el territorio provincial en siete Unidades de Gestión Ambiental, criterio zonificador posteriormente abandonado en el PORN de Córdoba. Con respecto a la citada de Doñana-Condado, la normativa proscribía el uso residencial de todas sus áreas forestales, permitiendo sólo, y con bastante limitación, el hotelero y dotacional. Aparentemente, se trata de un avance notable en términos de protección ambiental; pero no es así en

realidad, puesto que esta directriz no hace sino redundar en las especificaciones ya contenidas en el POTAD. Con todo, la indeterminación de Unidades de Gestión Ambiental en el PORN de Córdoba lleva a pensar que los ulteriores planes no contemplarán zonificación alguna, lo que será también de aplicación para el de Huelva, una vez sufra la reelaboración prevista.

También son consideradas de protección las Zonas periféricas de las Reservas Naturales (RN) de tipo lacustre, lo que les otorgaría también carácter de SNU de Especial Protección. En todo caso, se trata de un mero recordatorio de la restricción ya vigente en virtud del artículo 4 de la Ley 11/84 de Declaración de las Zonas Húmedas del Sur de Córdoba, en su caso, y del 15 de la 2/89, en lo que respecta a la onubense Laguna del Portil. Estas zonas periféricas de protección consisten en una franja perimetral de 500 m alrededor de las lagunas, en el caso de las cordobesas, y en una zona irregular en la del Portil.

Igualmente, en lo referente a las franjas de protección establecidas por la Ley 29/85 de Aguas, los PORN se limitan a recordar el contenido de la misma, estableciendo la necesidad de controlar sus usos y las actividades albergadas. Los PORN establecen también, finalmente, que los corredores ecológicos han de ser excluidos de todo desarrollo urbanístico.

Desafortunadamente, se trata de una figura de protección que no sólo está aún por plasmar, sino incluso por definir jurídicamente, puesto que, debido a su juventud, no está regulada en la Ley 2/89. De hecho, esta indefinición legal ha resultado determinante para que el Corredor Verde del Guadamar no haya adoptado una figura de protección acorde con su carácter de conexión lineal entre espacios ecológicamente valiosos, habiéndosele atribuido, finalmente, la de Paisaje Protegido. Desafortunadamente, los PORN tampoco profundizan decididamente en otros pormenores, como ocurre con la dedicación a uso público de los terrenos forestales situados en entornos urbanos, de la que sólo se establece la conveniencia de «analizar la oportunidad» de hacerlo. Análogamente, se contenta con ofrecer una «calificación (urbanística) coherente para las zonas húmedas alteradas o desaparecidas», pero sin establecer cuál ha de ser ésta.



FIG. 4. Clasificación del suelo forestal contenida en el PORN onubense

| Destino de ordenación                             | PORN Huelva     |              |
|---------------------------------------------------|-----------------|--------------|
|                                                   | Superficie (Ha) | %            |
| Protección de ecosistemas de alto valor ecológico | 42.640          | 5,2          |
| Conservación de ecosistemas                       | 681.895         | 83,6         |
| Transformación de espacios degradados             | 90.856          | 11,1         |
| <b>Total provincial de suelo forestal</b>         | <b>815.391</b>  | <b>100,0</b> |

Fuente: DG Planificación (2001)

Como resultado de todo lo anterior, los avances en cuestión de sostenibilidad ambiental afectan sólo a cuestiones secundarias, siendo, además, muy limitados en términos reales, como ocurre con el tratamiento paisajístico que se ha de otorgar a los bordes urbanos, o nulos, como es la apuesta por el inventario y conservación de las edificaciones rurales tradicionales.

Un aspecto especialmente discutible de la propuesta de los PORN analizados, sobre todo en lo que respecta al entorno serrano de la ciudad de Córdoba, es su falta de rigor con las urbanizaciones ilegales ya existentes en suelo forestal no urbanizable (apartado 5.6.1 de la normativa), de las que admite su regularización con escasas limitaciones reales (5.5. Cambios de uso). Tampoco son muy prometedoras las perspectivas con respecto a ilegalidades futuras, pues se establece que «*Se controlará —en lugar de impedir— la proliferación de urbanizaciones ilegales*». En cualquier caso, otros documentos de ordenación emanados de la Junta de Andalucía, como el POTAD, vienen siguiendo idéntica vía.

#### 4.2. Intervención en montes de particulares

La amplitud de la propuesta efectuada por los PORN para la gestión del monte público contrasta con la menor atención otorgada a los montes de particulares, resultado inevitable de la aplicación de la LFA. Hay que recordar diversos pasajes de ésta que evidencian dicha menor atención, como, en su exposición de motivos, la limitación de la categoría de Dominio Público Forestal, que «*por prudencia (...) únicamente se predicará en los montes de titularidad pública*».

Tan escaso grado de intervención de los PORN sobre los montes de particulares, en lo que hace referencia a la ordenación de la actividad silvopastoril que puedan acoger, resulta muy preocupante. En este sentido, conviene recordar la importancia que tiene la superficie forestal de régimen privado tanto en Huelva, en la que supone el 79.5% del total, como en Córdoba, en la que el porcentaje se eleva hasta el 85.8%. De hecho, las provincias de Huelva y Córdoba son, junto con las de Sevilla y Cádiz, las que más monte de titularidad privada tienen. Las pautas de explotación recogidas en la propuesta de PORN no dejan de ser, para los propietarios particulares de montes, meramente discrecionales.

#### 4.3. La frontera agrario-forestal en el PORN de Huelva

Aunque en lo que a regulación de usos productivos del suelo se refiere, las propuestas de PORN onubense y cordobés sí intervienen más sobre los montes de particulares que lo que hacen en aspectos relativos a su gestión, el documento correspondiente a la provincia de Huelva adopta el criterio general de legitimar *de facto* apropiaciones ilícitas de espacios forestales públicos con fines de puesta en cultivo, tanto las producidas en épocas pasadas como las que vienen teniendo lugar en la actualidad. Así se recoge explícitamente en el apartado 5.3.7d de la norma *Actuaciones en los montes públicos* (pág. 136).

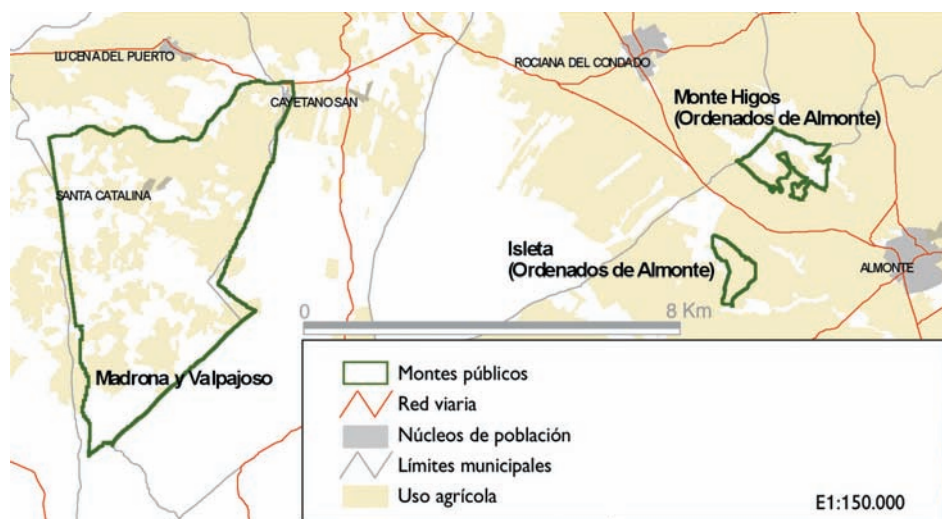
Estas apropiaciones son muy significativas en el límite entre las tierras agrícolas del Condado y las forestales de Doñana y su entorno, debido al proceso de expansión del terrazgo que ha venido

suponiendo el auge del cultivo del fresón<sup>8</sup>, del que España, gracias a la provincia de Huelva, es el primer exportador mundial FAOSTAT ([www.apps.fao.org](http://www.apps.fao.org)). En la FIG. 5 se recogen tres ejemplos de ello: los montes municipales de Lucena del Puerto (Madrona y Valpajoso), Isleta y Monte Higos (ambos del grupo Ordenados de Almonte). Hay que recordar que estos tres montes son propuestos por el PORN como componentes futuros del DPF.

Sin entrar a valorar la aberración jurídica que supone que un Plan de Ordenación legalice actuaciones flagrantemente ilícitas con respecto a la Ley que le da origen<sup>9</sup> —lo que podría llegar a ser interpretado como prevaricación—, premiando al infractor concediéndole el bien expoliado, hay que señalar que la normativa del PORN onubense entra en contradicción consigo misma, por ejemplo con respecto a la directriz «Restauración de terrenos agrícolas» (pág. 147): «La Administración Autonómica (...) promoverá la restauración de las condiciones naturales en aquellas áreas agrícolas que hayan sido resultado de la

ocupación ilegal de terrenos de dominio público». Se podría interpretar este contenido como un simple caso de indefinición en cuanto al tratamiento ordenador de las numerosas apropiaciones ilegales de monte público para su explotación. Sin embargo, la inexistencia en el documento de programa o actuación algunos encaminados al cumplimiento de la directriz citada, unida a la ejecutoria desde 1992 —año de aprobación de la LFA— de la Administración Forestal en lo que a estas ocupaciones y roturaciones se refiere, indican que se trata de una mera declaración, carente de contenido real.

La propuesta del PORN de la provincia de Huelva admite también actuaciones que, aunque realizadas generalmente sobre tierras privadas, han tenido y tienen graves consecuencias ecológicas derivadas tanto de su inadecuación como de la sustitución de espacios forestales de calidad por uso agrícola que han aparejado, como se comprueba en el Andévalo. Conviene recordar, en este sentido, el contenido del artículo 98.1 y 2 del Reglamento de la LFA: «Será precisa la previa autorización de la



**Fig. 5. Ocupación agrícola de monte público en el Condado**

Fuente: CMA.

<sup>8</sup> En una aportación anterior (DOCTOR, 2000) se estudia la relación entre esta sustitución de espacio forestal por agrícola y los incendios forestales producidos en el litoral onubense.

<sup>9</sup> En su artículo 44 —desarrollado por el 73 del Reglamento—, la LFA establece que es obligatorio «el sometimiento al régimen de autorización administrativa para los cambios de cultivo, usos y aprovechamientos forestales». Por

otra parte, en el 69.1, especifica que «El cambio de uso de los terrenos forestales para cultivos agrícolas u otras forestales, requerirá autorización de la Administración forestal, con independencia de la titularidad de los terrenos». Esta infracción habría concurrido, en numerosos casos, con la ocupación de monte público, prevista como tal infracción en el artículo 76.8º de la Ley.

*CMA para llevar a cabo cualquier cambio de uso de terrenos forestales, tanto para dedicarlos a cultivos agrícolas como para otros usos forestales», justificando «la inexistencia de riesgos graves de erosión o degradación del suelo, los recursos hídricos...»*

Aspecto positivo del Plan, situado además en la línea de la gestión agraria propugnada por la Comisión Europea<sup>10</sup>, es el fomento de «los códigos de buenas prácticas agrarias (...) en los terrenos adscritos a su transformación a forestal». En esta línea, uno de los programas incluidos en el documento de propuesta para la provincia de Huelva es el de *tratamiento de terrenos (agrícolas) transformables a forestal* (pág. 157), que incluye tanto los marginales como los enclavados sobre fuertes pendientes<sup>11</sup>. Como los demás programas, adolece de cierta falta de desarrollo de sus contenidos, cuyos criterios han de buscarse en la normativa, concretamente en el apartado «*Transformación de tierras agrarias en forestales*» (pág. 145). Del análisis de dicha normativa se deduce una intención que parece aludir más a un cierto «abandono a forestal», política que puede generar problemas diversos, como el incremento de la producción de incendios. Con todo, se mantienen prácticas agrícolas que no parecen necesarias para que el terreno se transforme naturalmente en forestal, como, por ejemplo, el empleo de fertilizantes.

#### 4.4. Tratamiento del eucalipto en el monte onubense

Pese a la peligrosidad del eucalipto en materia de incendios<sup>12</sup>, la escasez de empleo que genera, y la degradación de los recursos hídricos que produce, con el consiguiente perjuicio para la vegetación aledaña y, en fin, el conjunto del ecosistema, la propuesta del PORN onubense mantiene plenamente la fuerte presencia de este cultivo en la provincia (se trata de la segunda masa

forestal en superficie total ocupada), especialmente intensa en el Andévalo. Ello incluye su permanencia en masas que, actualmente, registran una vigorosa regeneración natural de vegetación mediterránea autóctona.

El PORN va incluso más allá, al dejar abierta la posibilidad de su expansión a parcelas no sólo agrícolas (págs. 89 y 141), sino también sobre terrenos actualmente dedicados a otros usos forestales (apartado *Nuevas plantaciones*, pág. 141). De hecho, esta aceptación de la expansión del eucalipto se explicita entre los objetivos del *Programa de Ordenación del Eucaliptal* propuesto en la pág. 156. Pese a ello, la empresa maderera Ibersilva, la más importante del país, ha manifestado reiteradamente<sup>13</sup> su reticencia hacia el documento de propuesta del PORN onubense, por entender que la superficie de eucaliptal en Andalucía debe ser ampliada con objeto de alcanzar las previsiones de producción maderera expresadas en el PFA, y evitar así la importación de esta materia prima, tal como viene expresando desde hace tiempo (CAMACHO, 1997).

Si no parece ya oportuno ampliar la superficie dedicada a eucaliptal —suficientemente importante, como ya se ha dicho— en lugar de buscar el incremento de la producción a través de mejoras en la gestión de las plantaciones, tal como establecía el PFA, se trata de una política indiscutiblemente inadecuada para el monte público. Puede argumentarse que, tanto en dicho programa como en la normativa (apartado 5.4.3, pág. 141), la propuesta de PORN establece la posibilidad de restaurar montes actualmente ocupados por eucaliptales (*Necesidades de restauración*, puntos a y b). Sin embargo, este tipo de actuaciones se ven limitadas por criterios restrictivos.

Una opción de ordenación interesante recogida el Plan (apartado 5.3.7 de la normativa, pág. 137) es la realización de permutas entre propiedades públicas y privadas, de manera que predios poblados de

<sup>10</sup> Artículos 22 al 24 del Reglamento CE 1257/99, de 17 de mayo, sobre ayudas al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA), desarrollados financieramente mediante el RD 4/2001, de 12 de enero, de régimen de ayudas a la utilización de métodos de producción agraria compatibles con el medio ambiente.

<sup>11</sup> Aunque el PORN de Córdoba establece la reversión a forestal de algunos terrenos, concretamente, tres áreas situadas

entre Obejo y Adamuz, Montoro y Sierras de Priego y Rute (mapa 14. Ordenación), no contempla, a diferencia del de Huelva, programa alguno relativo a la implementación de dicha transformación.

<sup>12</sup> Las masas de eucalipto son muy proclives a desarrollar grandes incendios, es decir, cuya superficie afectada es de 500 Ha o más (DOCTOR, 2001, 294).

<sup>13</sup> Reunión del Consejo Forestal Andaluz de 23 de enero de 2002.

eucalipto situados en zonas de alto valor ecológico —en razón de la fauna albergada, por ejemplo— puedan ser intercambiados por parcelas similares de monte público de escaso valor o de eucaliptal abandonado, para poder proceder a su restauración. De esta forma, la superficie de eucalipto se mantendría constante, pero se iría circunscribiendo a los espacios menos importantes desde el punto de vista ambiental.

La presencia del eucalipto en Huelva se verifica, sobre todo, en terrenos de empresas forestales e, incluso, mineras, en este último caso, sobre parcelas adquiridas, en su día, para explotar su subsuelo. En general, el laboreo realizado no suele responder a las exigencias ecológicas y legales mínimas. Así, no es comportamiento universal que se respeten las zonas de policía y servidumbre de los cauces superficiales previstas en la Ley de Aguas (pese a que así se recoge en el Manual de Gestión Forestal Sostenible de la empresa Ibersilva). Otro aspecto muy criticado en los eucaliptales son las terrazas abiertas para instalar los plantones, por las negativas consecuencias que ello tiene sobre los procesos de denudación. Acerca de ello, la propuesta del PORN se pronuncia claramente en el apartado 5.4.2 (pág. 140), donde recoge como incompatibles *«las actuaciones que potencien los procesos erosivos»*.

#### 4.5. Incendios forestales

Las Leyes 2/92 Forestal (Título I) y 5/99 de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales (artículo 20) atribuyen a los PORN la planificación de la prevención contra incendios. Para ello (artículo 21 de la 5/99), han de contemplar, *«junto a la evaluación del riesgo de incendios forestales<sup>14</sup> y la situación actual de la prevención en el territorio, la determinación de objetivos, directrices generales, actuaciones necesarias para alcanzar los objetivos de prevención establecidos y medidas de fomento y apoyo para el desarrollo de las mismas»*. En virtud de ello, las propuestas de PORN de las provincias de Huelva y Córdoba incorporan

sendos programas de prevención de incendios forestales, así como aspectos normativos diversos (apartado 5.3 de sus respectivas normativas). En cuanto a los propios programas recogidos en ambos PORN, hay que señalar que, entre las medidas preventivas que proponen, no incluyen actuación alguna sobre los factores de producción de incendios de origen antrópico —condicionantes sociales de producción de fuegos, singularmente los conflictos de uso del suelo<sup>15</sup>—, lo cuál resulta a todas luces insuficiente.

Hay que señalar, en relación con la normativa de prevención de incendios, que determinados puntos que derivan directamente de la Ley 5/99 tienen consideración de meras directrices, vinculantes sólo para la Administración pública. En estos casos habría sido más adecuado otorgarles rango de norma, pues la Ley obliga, además de a aquélla, al conjunto de los ciudadanos.

#### 4.6. El problema de la seca de la encina

Sin lugar a dudas, la seca de la encina o síndrome de decaimiento del género *Quercus* es uno de los más graves problemas que tiene planteados el espacio forestal andaluz, ocasionando la pérdida de importantes masas de arbolado. Según la Administración ambiental andaluza (DELEGACIÓN PROVINCIAL DE CÓRDOBA. CMA, 2002) la seca afectó, entre 1997 y 2001, a 115.438 pies de encina, es decir, a una media de 40 pies/Ha, unas tres mil hectáreas de arbolado. Hay que tener en cuenta que la enfermedad no es apreciable durante su fase inicial, por lo que la cantidad real de pies afectados ha de ser, sin duda, superior.

Aunque se pensaba que era la provincia de Córdoba es la más afectada por esta enfermedad —23.100 ejemplares atacados sólo en 2001—, el reciente estudio de NAVARRO & al. (2002: 5) evidencia que las mayores concentraciones de focos se verifican en Cádiz y, en menor medida, Huelva y Sevilla. Pese a la aparición de numerosos trabajos acerca de esta

<sup>14</sup> Pese a esto, la evaluación del riesgo de incendio que, necesariamente, han de incluir los PORN no aparece en el de Huelva, mientras que, en el de Córdoba, se limita a transcribir el contenido de la Ley en cuanto

a zonas y épocas de peligro (DG Planificación, 2002: 151-152).

<sup>15</sup> Acerca de su importancia, vid. la bibliografía señalada en DOCTOR (2001: 28-29), además de este mismo.



enfermedad, desde el precursor de DELATOUR (1983), las causas de la seca no están aún perfectamente delimitadas, pues su aparición no se debe a un solo agente, sino que suelen ser varios que actúan conjuntamente. No obstante, se apuntan como más incidentes el cambio climático (alteración del ritmo histórico de las sequías e incremento de la temperatura), el manejo inadecuado de las masas —poda inadecuada (DELGADO, 1994), vareo (RODRÍGUEZ MARTÍN, 1994: 45), abandono, baja tasa de sustitución de ejemplares ancianos por jóvenes—, u otras secundarias como la contaminación atmosférica.

Por la magnitud y tendencia creciente del impacto de la seca, el documento de propuesta del PORN de la provincia de Córdoba establece un programa de actuación de *Control de plagas y enfermedades*, si bien sin especificar, en todo caso, una mayor atención a esta enfermedad en concreto. Por su parte, el PORN de Huelva no llega a proponer un programa similar, carencia que se ve agravada por el hecho de que las masas afectadas o potencialmente en riesgo se encuentren mayoritariamente en montes privados, en los que el PORN interviene, como ya se ha dicho, muy poco. En esta línea de escasa intervención en la gestión de los montes de particulares, no incluye tampoco normativa alguna acerca de la excesiva carga ganadera que soportan muchos de estos montes —otro de los factores que se apuntan como favorecedores de la expansión de la seca—, fuera de la prevista para el aprovechamiento pastante de la Reserva Natural de la Laguna del Portil (pág. 139). Aunque el posterior PORN de Córdoba ya incorpora normativa acerca del pastoreo en suelo forestal (apartado 5.3.3, pág. 164), que establece la posibilidad de limitar la actividad ganadera en determinados supuestos, ninguno de ellos contempla la afección por esta enfermedad como criterio para acotar el predio afectado, llegando sólo a considerar la presencia de «*especies de flora amenazada*». Afortunadamente, sí coinciden ambos Planes en la inclusión de una línea específica dentro del programa de Investigación.

#### 4.7. Otros aspectos de importancia

Pese a las limitaciones competenciales, los PORN que nos ocupan establecen suficiente

normativa acerca de la ordenación de los recursos hídricos, en sus apartados 5.3.2 y 5.6.4 (en ambos documentos). Hay que señalar, sin embargo, en el Plan de Huelva, la escasez de referencias —sólo una directriz, por tanto de menor entidad jurídica— a un aspecto ecológicamente tan capital, sobre todo en el ámbito de Doñana, como las extracciones de aguas subterráneas de los acuíferos (COMISIÓN INTERNACIONAL DE EXPERTOS SOBRE EL DESARROLLO DEL ENTORNO DE DOÑANA, 1992; MMA, 1999). Además, el documento se conforma con una redacción tan poco vinculante como «*se podrá limitar la extracción de aguas subterráneas de acuíferos que alimenten a espacios naturales protegidos*». En descarga del organismo redactor hay que recordar, una vez más, que las competencias relativas a gestión hídrica de las cuencas del Guadalquivir y Guadiana II no han sido aún traspasadas al ejecutivo autónomo andaluz.

En cuanto a las cuestiones faunísticas, se desarrollan en los programas de *Conservación y restauración de hábitats de especies amenazadas*, en la propuesta de PORN de Huelva, y de *Conservación y recuperación de la diversidad biológica*, en la del de Córdoba. Las únicas referencias explícitas recogidas en su normativa son las relativas al buitre negro (pág. 130 del documento correspondiente a la provincia de Huelva). Sí coinciden ambos documentos en la inclusión de limitaciones y controles a la introducción de especies alóctonas, por el grave riesgo que supone de invasión de enfermedades y plagas exógenas. Podría haberse planteado, de todas formas, la prohibición total de esta posibilidad, pues hay que recordar que los efectos negativos de la introducción de dichas especies alóctonas no son inmediatos, sino diferidos en el tiempo, por lo que no serían conocidos a la hora de otorgar el permiso. Además, cuando dichos efectos negativos se manifestaran, podría ser tarde para eliminar la especie, enfermedad o plaga introducida, como ha ocurrido en otras ocasiones y lugares.

Finalmente, un problema relevante en la provincia de Huelva, especialmente en el ámbito del PN Sierra de Aracena y Picos de Aroche, es el de la construcción o asfaltado ilegales de pistas y caminos. Pese a su importancia, el PORN limita su control a las pistas, caminos e infraestructuras en general



que sean de nueva construcción (pág. 138 y 149), no entrando a intervenir sobre las actuaciones realizadas hasta la fecha.

## 5. CONCLUSIONES

La valoración de los documentos de propuesta de los PORN de las provincias de Huelva y Córdoba debe realizarse desde un doble punto de vista: desde el meramente técnico, como primeros Planes de Ordenación de Recursos Naturales derivados de la LFA, y en términos de sostenibilidad de la propuesta de ordenación y gestión de los espacios forestales que realizan.

En cuanto a la primera de las aproximaciones citadas, se trata de documentos bien diseñado en líneas generales —más el de Córdoba, en razón de su posterioridad—, llegando incluso a avanzar con respecto a la propia LFA que les da origen, por ejemplo en la inclusión de enclaves forestales, aunque con algunas incoherencias —fácilmente subsanables, en todo caso—, así como aspectos insuficientemente desarrollados. Ciertamente, puede aducirse que eso es precisamente lo correcto en un documento de propuesta, puesto que así se permite una intervención más real de los agentes sociales implicados (propietarios, trabajadores, empresarios, organizaciones de defensa de la naturaleza, etc) en su proceso de redacción. Sin embargo, hay aspectos que competen plenamente a la propia Administración, como la fijación de las fuentes y volumen de la financiación, que no aparecen en los documentos, y que, además, no parece vayan a estarlo a tenor de la redacción actual.

En lo que respecta a los Planes como documentos de ordenación del espacio forestal de las provincias de Huelva y Córdoba, sus líneas generales participan de las tendencias actuales de gestión sostenible<sup>16</sup>, en aspectos como importancia de la función social del monte (beneficios no susceptibles de apropiación y que recaen sobre el conjunto de la población, principalmente la producción de servicios ambientales y la provisión de espacios de

ocio) o ampliación del marco de la gestión forestal, tanto en lo que se refiere a multiplicidad de objetivos como en lo que atañe a la participación pública (aunque habría sido oportuno ampliar tal participación a la fase de discusión y redacción de la propuesta). Empero, estos indudables avances en lo que a sostenibilidad de la ordenación y gestión se refiere sólo se adscriben al monte público, sin extenderlos al de propiedad particular, en el que continúa primando el aprovechamiento de los bienes sobre el de los servicios.

En lo que a salvaguarda de los espacios forestales se refiere, las propuestas tienen, sin duda, un perfil bajo, excepto en la propuesta de declaración de DPF de los situados en zonas litorales onubenses, en una línea que no por ser estratégicamente necesaria debe ser minusvalorada. En este sentido, hay que recordar que, completado el desarrollo intensivo del litoral mediterráneo andaluz —urbanístico en la Costa del Sol, agrícola en Granada y Almería—, es en el atlántico en el que se registran, actualmente, las presiones más fuertes. En la costa onubense, además, ambas fuerzas (la expansión urbanística y la agrícola) se manifiestan con creciente agresividad. Las intenciones expuestas en su PORN, por lo tanto, formarían parte, junto con el POTAD y el Plan Subregional del Litoral Occidental, de una vasta operación de la Administración Regional para ordenar un territorio extraordinariamente dinámico desde el punto de vista de las transformaciones espaciales.

Sin obviar las valoraciones positivas anteriores, conviene no perder de vista que la tónica de gestión, sobre todo en la provincia de Huelva, ha venido siendo que las determinaciones previstas por la legislación y planificación ambientales no suelen ser cumplidas, en no pocos casos por dejación de la propia Administración. Esta carencia se ha manifestado con mayor claridad, precisamente, en los espacios forestales litorales y del ámbito de Doñana. La pretensión de PORN y POTAD de legalizar actuaciones claramente opuestas al contenido y espíritu de la Ley es una prueba palpable de ello.

<sup>16</sup> HARCHARIK (1997), CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE CONSERVACIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL MONTE MEDITERRÁNEO

(1998); III CONGRESO FORESTAL ESPAÑOL (2001), DG CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA (2002).

## BIBLIOGRAFÍA

- AENOR (2001): *Norma UNE 162002 de Gestión Forestal Sostenible* ([www.aenor.es](http://www.aenor.es)).
- ÁVILA ORIVE, José Luis (1998): *El suelo como elemento ambiental. Perspectiva territorial y urbanística*. Universidad de Deusto, Bilbao.
- CAMACHO, José Victoriano (1997): «Los cultivos forestales industriales: desarrollo y futuro; posible alternativa a la política agraria común», en F. MARÍN & J. DOMINGO & A. CALZADO: *Los montes y su historia. Una perspectiva política, económica y social*; 287-296. Universidad de Huelva.
- COLEGIO DE GEÓGRAFOS (2003): «El Colegio de Geógrafos presenta alegaciones al anteproyecto Ley de Montes». *Boletín del Colegio de Geógrafos*, 3: 10-11.
- CMA (2002): *Manual para la Diversificación del Paisaje Agrario*. Comité Andaluz de Agricultura Ecológica-Junta de Andalucía, Sevilla.
- (2003): *I Valoración Económica Integral de los Ecosistemas Forestales de Andalucía* ([www.juntadeandalucia.es/medioambiente/montes\\_publicos/val\\_forestal\\_and](http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/montes_publicos/val_forestal_and)).
- COMISIÓN EUROPEA (1999): *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE* (acordada en la reunión informal de Ministros responsables de ordenación del territorio en Postdam, mayo de 1999). Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- COMISIÓN INTERNACIONAL DE EXPERTOS SOBRE EL DESARROLLO DEL ENTORNO DE DOÑANA (1992): *Dictamen sobre Estrategias para el Desarrollo Socioeconómico Sostenible del Entorno de Doñana*. Junta de Andalucía, Sevilla.
- CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE CONSERVACIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL MONTE MEDITERRÁNEO (1998): *Declaración final*.
- CRUZ VILLALÓN, Josefina (2001): «¿Quiere ser Andalucía la segunda residencia de Europa?». *El País*, 6/marzo.
- Decreto 208/1997, de 9 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento Forestal de Andalucía (BOJA 117/1997, de 7 de octubre).
- DELATOUR, L. (1983): «Le déperissement des chênes en Europe». *Revue Forestière Française*, 35 (4): 265-282.
- DELEGACIÓN PROVINCIAL DE CÓRDOBA. CMA (2002): *Informe de las actuaciones autorizadas por la Delegación de Medio Ambiente en Montes particulares, correspondientes al ejercicio 2001* (inédito).
- DELGADO, A.M. (1994): «Las podas un factor de destrucción del encinar». *Quercus*, 15: 16-19.
- DG CALIDAD Y EVALUACIÓN AMBIENTAL (2000): *Indicadores ambientales. Una propuesta para España*. MMA, Madrid.
- DG CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA (2002): *Plan Forestal Español (documento de debate)* ([www.mma.es](http://www.mma.es)).
- (2003): *Segundo Borrador del anteproyecto de la Ley de Montes* (inédito).
- DG PLANIFICACIÓN (CMA) (2001): *Propuesta de Plan de Ordenación de los Recursos Naturales. Provincia de Huelva*. Junta de Andalucía, Sevilla (inédito).
- (CMA) (2002): *Plan de Ordenación de los Recursos Naturales. Provincia de Córdoba (borrador)*. Junta de Andalucía, Sevilla (inédito).
- DG URBANISMO (1985): *Plan Especial del Medio Físico y Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos de la Provincia de Córdoba* (Documento de síntesis). Junta de Andalucía, Sevilla.
- (1986): *Plan Especial del Medio Físico y Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos de la Provincia de Huelva* (Documento de síntesis). Junta de Andalucía, Sevilla.
- DOCTOR, Alfonso Miguel (2000): «Del rojo fuego al rojo fresa. Incendios forestales y nueva agricultura en el litoral onubense», en Juan Antonio, MÁRQUEZ, & al. *Identidad regional y globalización*. Universidad de Huelva.
- (2001): *Los incendios forestales en Sierra Morena (1967-1997)* (Tesis doctoral inédita). Universidad de Huelva.
- (2002): «Planificar al principio y al final del ciclo vital en núcleos secundarios litorales». *VI Coloquio de Geografía Urbana*. AGE, León.
- FONT, N. & J. SUBIRATS, (Eds) (2000): *Local y sostenible. La agenda 21 local en España*. Icaria, Barcelona.
- HARCHARIK, D.A. (1997): «El futuro del sector forestal mundial: la ordenación forestal sostenible». *Unasylva*, 190/191: 4-8.
- IARA-AMA (1989): *Plan Forestal Andaluz. Documento de síntesis*. Junta de Andalucía, Sevilla.
- IEA (2001): *Anuario Estadístico de Andalucía* ([www.juntadeandalucia.es/institutodeestadistica](http://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadistica)).
- IEA (2003): [www.juntadeandalucia.es/institutodeestadistica](http://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadistica).
- III CONGRESO FORESTAL ESPAÑOL (2001): «Conclusiones generales». *Medio Ambiente*, 38: 34-35.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (2002): *Adecuación del Plan Forestal Andaluz (borrador)* (inédito).
- JURADO DOÑA, Vicente (1992): «presente y futuro del monte en Andalucía a través del Plan Forestal Andaluz». *Agricultura y Sociedad*, 65: 453-465.
- (2002): *Los Bosques de las Sierras del Aljibe y del Campo de Gibraltar (Cádiz-Málaga). Ecología, Transformaciones Históricas y Gestión Forestal*. Junta de Andalucía, Sevilla.

*Ley 11/84, de 19 de octubre, de Declaración de las Zonas Húmedas del Sur de Córdoba* (BOJA 97/1984 de 25 de octubre).

*Ley 29/85, de 2 de agosto, de Aguas* (BOE 189, de 8 de agosto).

*Ley 22/88, de 28 de julio, de Costas* (BOE 181, de 29 de julio).

*Ley 4/89, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres* (BOE 74/1989, de 28 de marzo).

*Ley 2/89, de 18 de julio, de Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía* (BOJA 60/1989, de 27 de julio. BOE 201/1989, de 23 de agosto).

*Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía* (BOJA 57/1992, de 23 de junio. BOE 163/1992, de 8 de julio).

*Ley 5/1999, de 29 de junio, de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales* (BOJA 82/1999, de 17 de julio. BOE 190/1999, de 10 de agosto).

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (1999): *Síntesis del Proyecto «Doñana 2005»*. Madrid.

NAVARRO, R.M. & P. FERNÁNDEZ REBOLLO, & J.M. RUIZ NAVARRO, (2002): *Evaluación de daños producidos por la seca de especies del género quercus sp. en Andalucía*. ETSIAM (Universidad de Córdoba). Departamento de Ingeniería Forestal (ejemplar en soporte digital).

*RD 4/2001, de 12 de enero, de régimen de ayudas a la utilización de métodos de producción agraria compatibles con el medio ambiente* (BOE 12/2001, de 13 de enero).

*Reglamento CE 1257/99, de 17 de mayo, sobre ayudas al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria*.

RODRÍGUEZ MARTÍN, A. (1994): «El vareo de las encinas transmite enfermedades del árbol». *Quercus*, 1: 45.

SISTEMA ESTADÍSTICO DE ANDALUCÍA (2000): *Estadística y Medio Ambiente*. Junta de Andalucía, Sevilla.

VERA REBOLLO, J.F. (Coord) (1997): *Análisis territorial del turismo*. Ariel, Barcelona.

## ABREVIATURAS

AMA: Agencia de Medio Ambiente  
CAP: Consejería de Agricultura y Pesca  
CE: Comisión Europea  
CFA: Consejo Forestal de Andalucía  
CHG: Confederación Hidrográfica del Guadalquivir  
CMA: Consejería de Medio Ambiente  
DG: Dirección General  
DPF: Dominio Público Forestal  
DPH: Dominio Público Hidráulico  
ENCE: Empresa Nacional de Celulosa  
ENP: Espacio Natural Protegido  
ETE: Estrategia Territorial Europea  
FCC: Tasa de cobertura del suelo por las copas de los árboles  
FEOGA: Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrarias  
FOE: Federación Onubense de Empresarios  
IARA: Instituto Andaluz de Reforma Agraria  
IEA: Instituto de Estadística de Andalucía  
LFA: Ley Forestal de Andalucía  
LIC: Lugar de Interés Comunitario  
MMA: Ministerio de Medio Ambiente  
PDTC: Plan Director Territorial de Coordinación  
PEPMF: Plan Especial de Protección del Medio Físico  
PFA: Plan Forestal de Andalucía  
PN: Parque Natural  
PORF: Plan de Ordenación de los Recursos Forestales  
PORN: Plan de Ordenación de los Recursos Naturales  
POTAD: Plan de Ordenación Territorial del Ámbito de Doñana  
RD: Real Decreto  
RN: Reserva Natural  
SNU: Suelo No Urbanizable  
ZEPA: Zona de Especial Protección para las Aves

# El Plan Municipal de Pamplona

## La Forma del Territorio como estructura básica

Ramón GARITANO GARITANO

Arquitecto. Coordinador del Plan Municipal 2000-2002

**RESUMEN:** Pamplona, con un término municipal muy reducido, constituye realmente el centro de una ciudad funcional que sobrepasa sus límites. El Plan Municipal proyecta una ciudad central, continua, intensamente mallada, que aprovecha las oportunidades que brindan las periferias interiores resultantes de la evolución de la ciudad comarcal. Se estructura sobre un sistema global de espacios libres, relacionados con la forma del territorio, principalmente de los ríos, las colinas y las laderas de las mesetas, que articula con paisajes interiores la ciudad proyectada. Este sistema, que recorre toda la ciudad y se desarrolla desde la escala general a la doméstica, construye un igualitario mecanismo de acceso al espacio libre y a los equipamientos que se insertan en él. Los espacios urbanos, equipamientos y usos más significativos propuestos se relacionan con el sistema de espacios libres proyectado.

**Descriptores:** Planeamiento municipal. Planes Generales de ordenación urbana. Pamplona.

**E**l presente Plan Municipal de Pamplona constituye el tercer plan de ordenación general en la historia de la ciudad.

Quiere eso decir que es la tercera vez que la ciudad se detiene a pensar sobre sí misma en términos globales.

Un Plan Municipal no puede ni debe ser una invención; a falta de un programa para abordar el proyecto de ciudad, que sólo suele existir en casos excepcionales, o en ciudades de nueva creación, el análisis de lo que la urbe es y ha venido siendo, junto con el diagnóstico de sus carencias y necesidades, son parámetros básicos para afrontar ese proyecto. En nuestra cultura, el estudio del pasado, especialmente del más próximo, y del presente con toda su móvil complejidad, así como el análisis de la relación de lo construido con el territorio en que se asienta,

son absolutamente necesarios para garantizar la correcta inserción de la propuesta en la trayectoria histórica de la ciudad.

Entre las características de la Pamplona que ha llegado a nosotros, que resultan determinantes al abordar la redacción de su Plan Municipal, podemos destacar las siguientes:

### I. UN TÉRMINO MUNICIPAL MUY REDUCIDO

Pamplona posee un término municipal de tamaño muy reducido —25 km<sup>2</sup>—, y que tiene además la peculiaridad de estar rodeado de otros 14 municipios, varios de los cuales tienen sus núcleos urbanos junto a los límites de la capital. Algunos de estos núcleos contiguos son de notable tamaño —Barañáin, con 20.000 habitantes, Burlada con 17.000, Berriozar con 6.000...— y tienen

sus tramas urbanas estrechamente ligadas a las de la capital, compartiendo con ella incluso calles y espacios urbanos en ciertos casos.

## 2. UNA CIUDAD FUNCIONAL COMARCAL

Otra característica notable es que ese conjunto urbano, instalado en el centro del ámbito geográfico de la Comarca de Pamplona y con una población de 250.000 habitantes, constituye realmente una única ciudad funcional. En esa ciudad, y más al hilo de la lógica económica que de acciones planificadas, las distintas partes han adoptado una cierta especialización, en la que Pamplona, situada en su parte central, y con 190.000 habitantes, alberga fundamentalmente los usos residenciales, terciarios, dotacionales e institucionales. Y es a través de Pamplona como se realizan la mayor parte de las relaciones de esa ciudad comarcal.

## 3. LA PERVIVENCIA DE LA FORMA DEL TERRITORIO

El territorio sobre el que se asienta constituye un rasgo distintivo de Pamplona y explica asimismo el desarrollo de la ciudad que ha llegado hasta nosotros.

Pamplona ha ocupado históricamente la meseta que se eleva entre el amplio valle del río Arga, al Norte, y los valles de los ríos Sada y Elorz al Sur.

La ciudad de fundación romana, como el anterior poblado vascón, se instaló en el vértice norte de la meseta, controlando los accesos pirenaicos. La ciudad medieval, que se superpuso a la ciudad romana, alcanzó unos límites coincidentes en lo básico con el actual Casco Viejo; hasta finales del siglo XIX la ciudad apenas sobrepasó esos límites.

A principios del siglo XX, el 2.º Ensanche, un ensanche canónico si bien tardío, organizó el primer crecimiento importante sobre la meseta. Convertido ahora en el centro de la ciudad, este Ensanche es una

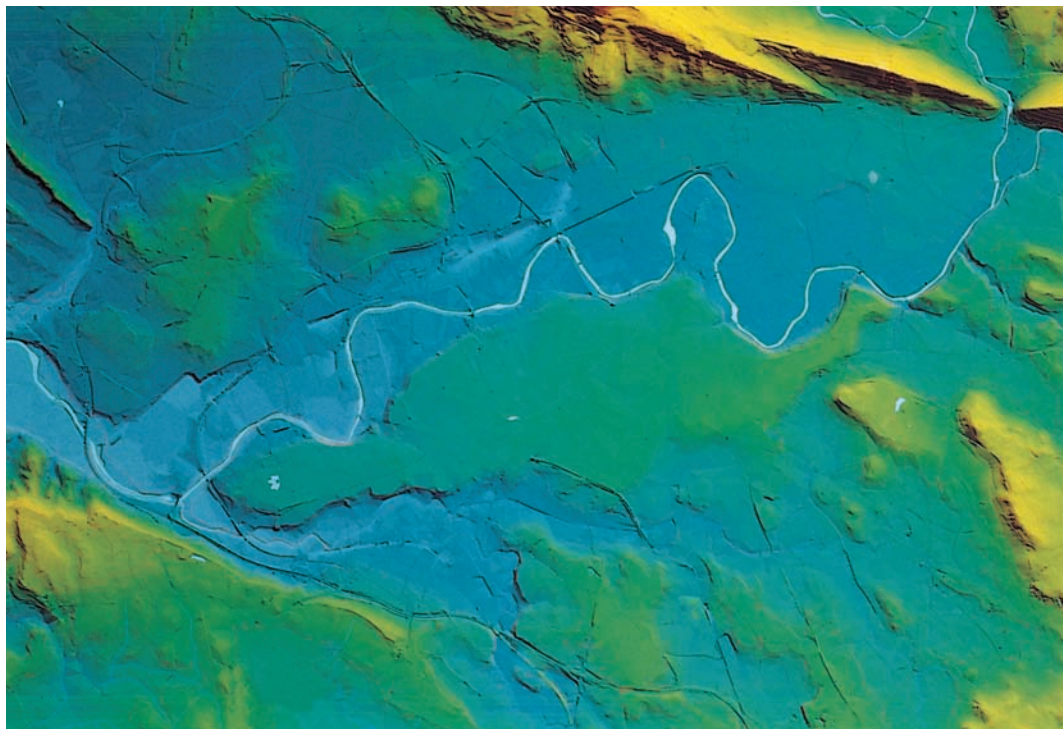
valiosa pieza urbana que enlaza magníficamente con el Casco Viejo y que ha elaborado en sus bordes, sobre todo en su borde norte, una elegante relación con el territorio; ha proporcionado además la escala para los sucesivos crecimientos de la ciudad sobre la meseta.

El primer Plan General de la ciudad —el Plan de Alineaciones de 1957, basado en un informe de Pedro Bidagor de 1947— cuenta entre sus aciertos fundamentales con la configuración de la Ciudadela y sus glaciés como parque urbano central y con la regulación del desarrollo sobre la meseta en sucesivos ensanches articulados alrededor de ese espacio vacío. El parque constituido alrededor de la Ciudadela se ha convertido en el espacio libre más notable de Pamplona, y permite una clara lectura del desarrollo de la ciudad en la segunda mitad del siglo XX.

El Plan General de 1984 terminó de ordenar el desarrollo en la meseta, que fue acabada de ocupar a finales de los años noventa. Este Plan, redactado en plena crisis de crecimiento, reconocía la existencia de dos ciudades: por un lado, la ciudad de la meseta, la ciudad ordenada, y por otro, la ciudad del Norte, una ciudad de aluvión que se había ido formando desde el siglo XIX al amparo del ferrocarril y de la industria, fragmentaria, híbrida de residencia e industria, y para la que el río Arga y el desnivel hasta la meseta constituían un insalvable obstáculo para su integración. Y el Plan venía a reconocer la dificultad para corregir esa situación.

En general, se puede decir que la ocupación del territorio por la ciudad ha sido respetuosa, instalándose en el plano elevado de la meseta y posteriormente en el valle del Arga, respetando las laderas de la meseta —con alguna excepción—, y construyendo en sus bordes un dominio público de gran calidad paisajística; incluso los desarrollos del norte, poco sistemáticos hasta el Plan 84, por lo general se han alejado del río Arga lo suficiente como para que el espacio asociado a él tenga dimensión y características de paisaje interior. En la Pamplona actual se reconoce la forma del territorio y a través de él la historia de la ciudad.





**FIG. 1. El territorio de la comarca de Pamplona. Relieve**

*Fuente:* Ayuntamiento de Pamplona.



**FIG. 2. Relieve con ciudad**

*Fuente:* Ayuntamiento de Pamplona.

#### 4. LAS DINÁMICAS DE DESARROLLO RECIENTES

Desde 1984, el Norte de la ciudad ha sufrido una notable evolución, que tiene que ver con su posición paulatinamente más central en la ciudad comarcal, en la que la lógica de la economía urbana y en particular la lógica productiva ha llevado a la industria a buscar emplazamientos más periféricos y más desahogados. La ciudad ha realizado desde entonces un sostenido esfuerzo de planeamiento y de ejecución tendente a transformar los anteriores tejidos del área en otros básicamente residenciales, con características de ciudad central.

La instalación, a comienzos de los años noventa, de la Universidad Pública de Navarra al sur de la ciudad, se viene a sumar a la existente Universidad de Navarra y ratifica la apuesta de la capital navarra por constituirse en una ciudad de importante proyección educativa, que se añade a una tradicional oferta sanitaria de calidad en lo que constituyen dos de sus rasgos distintivos.

Los nuevos hábitos en relación al comercio, el auge de la vivienda periférica de baja densidad, la instalación de grandes superficies comerciales y terciarias, en muchas ocasiones fuera de los límites de la capital, configuran un cuadro funcional común a otras ciudades de este tamaño, pero que posee la particularidad, en el caso de Pamplona, de que esta realidad funcional unitaria se solapa con una realidad administrativa de una gran complejidad, muy fragmentada y en la cual la competencia entre municipios no siempre está ordenada ni racionalmente organizada. El importante crecimiento de las periferias —normalmente al exterior de la capital— ha avanzado mucho más rápidamente que la creación de nuevas estructuras de relación y que el reforzamiento y ajuste de las existentes.

#### 5. LA PÉRDIDA DE DINAMISMO DE LA CIUDAD CENTRAL

La Pamplona de principios del siglo XX se limitaba al actual Casco Viejo y a un minúsculo 1.º Ensanche. En los primeros

años sesenta del mismo siglo finalizaba la ejecución de su 2.º Ensanche. El resto de la ciudad de la meseta es posterior en el tiempo. Esto significa que el conjunto de la ciudad central, salvo el Casco Viejo y los dos ensanches, es reciente y está, en general, lejos de la obsolescencia.

El Casco Viejo presenta una tendencia general de pérdida de población constante en las últimas décadas, sólo alterada ligeramente en los últimos años, y una sintomatología parecida a la de los cascos históricos de otras capitales españolas en las que la ciudad antigua es una parte pequeña de la ciudad total. El Ensanche presenta también signos de envejecimiento poblacional, pérdida de vitalidad, de centralidad, y un riesgo claro de terciarización.

#### 6. ORDENAR UNA CIUDAD CENTRAL

Por lo dicho anteriormente, resulta que algunas de las cuestiones básicas a las que se enfrenta el planeamiento general de las ciudades, como la definición de su tamaño, o lo que es lo mismo, el establecimiento de sus límites, no tienen apenas cabida en las reflexiones de este Plan Municipal. De la misma manera, la discusión referente a los usos extensivos demandantes de gran cantidad de suelo, como los usos industriales o los residenciales de baja densidad, resulta también fuera de lugar.

Por el contrario, en este Plan se trata de ordenar los ámbitos centrales de una ciudad funcional de un cuarto de millón de habitantes que sobrepasa los límites de la capital navarra.

Las características de Pamplona hacen que sus periferias —exiguas, ciertamente— ocupen ahora lugares centrales en el seno de una ciudad de mayor tamaño. Y gracias a ello se dispone de oportunidades que brindan esos espacios vacíos, o relativamente vacíos, en el centro de la ciudad comarcal. Esas oportunidades se hacen muy palpables en el Norte, en los ámbitos del río Arga, que han llegado a nuestros días con los meandros de su orilla sur, lindantes con la meseta y el casco histórico, ocupados de manera poco densa, normalmente por equipamientos, con suelos





FIG. 3. Plan General 1957 —Plan de Alineaciones—

Fuente: Ayuntamiento de Pamplona.

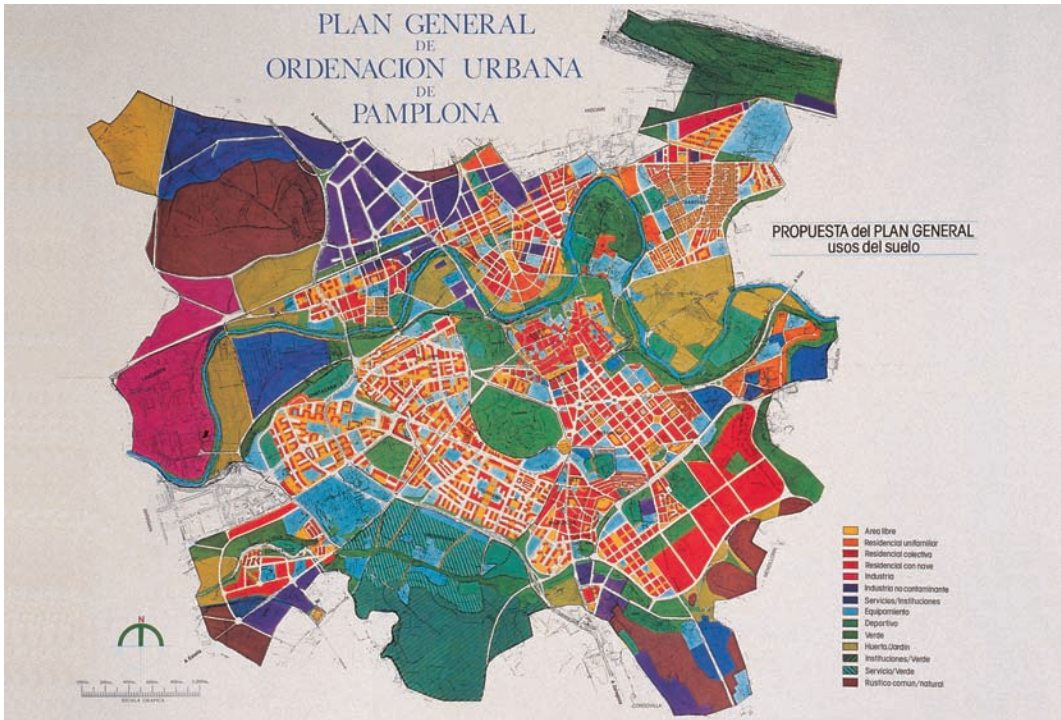


FIG. 4. Plan General de Ordenación Urbana 1984

Fuente: Ayuntamiento de Pamplona.

agrícolas en su interior, y con un paisaje de notable calidad. También en el Sur, la existencia de dos amplios campus universitarios con edificación extensiva, junto con la pervivencia de un paisaje de calidad asociado al río Sadar permite abordar su ordenación concediendo un protagonismo principal al territorio y al paisaje.

Se trata también de ordenar una ciudad cuyo centro ya no es único, sino que ha de competir con otras centralidades periféricas y sectoriales que le hurtan vitalidad. Ese centro tiene además su propia problemática de envejecimiento y de necesidad de renovación, pero cuenta con oportunidades derivadas del hecho de no ser lugar de paso obligado para el conjunto de la nueva ciudad comarcal.

## 7. OBJETIVOS GENERALES

El proyecto de ciudad que propone el Plan Municipal persigue, obviamente, algunos de

los objetivos que puede suscribir cualquier planeamiento de esta escala que considere a la ciudad como un crisol social, como un organismo que es preciso mantener y mejorar:

- Búsqueda de una ciudad equilibrada entre sus partes, en la que la transformación de las áreas más degradadas y su integración a partir del desarrollo de las propias características constituyen un objetivo prioritario.
- Localización y reserva de suelo para las dotaciones de rango general y para equipar los barrios y las distintas partes de la ciudad, en el rango local, de manera armónica y completa.
- Respuesta a la demanda de vivienda de la población, sin dejar de atender a los demás requerimientos propios de la residencia en el medio urbano.
- Renovación y equipamiento de la ciudad existente, evitando la pérdida de población y la terciarización.

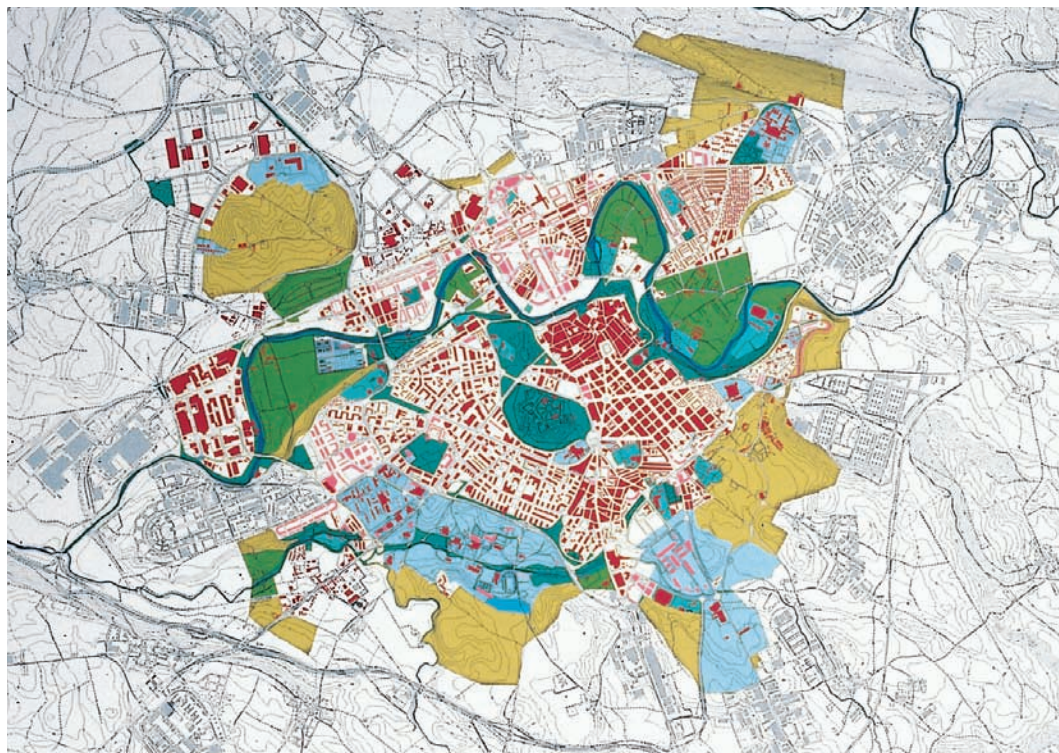


FIG. 5. Estado ordenado 1997

Fuente: Ayuntamiento de Pamplona.



A los anteriores objetivos generales, el Plan Municipal de Pamplona añade otros objetivos específicos, como son:

- Proyecto de la totalidad del término municipal. Incluso los suelos no urbanizables, de reducida dimensión, juegan un papel preciso en su configuración física; no son el espacio al que la ciudad aún no ha llegado, sino partes precisas de una organización territorial.
- Entendimiento del medio físico libre de edificación como una parte esencial del proyecto y recuperación de la concepción de la ciudad construida como un sistema interrelacionado con el territorio en que se inserta.
- Identificación del papel que ocupa Pamplona en la Comarca y refuerzo de su papel central, con el reconocimiento de una relativa especialización en los usos residenciales, institucionales y representativos, terciarios, de actividad económica y oportunidad, y de equipamientos de ámbito regional.
- Estructuración y configuración de la ciudad que está surgiendo a escala comarcal, en la que se dota a Pamplona de los elementos de estructura urbana y equipamiento adecuados a la escala de la ciudad actual.
- Reforma urbana y mejora de las cualidades espaciales, funcionales y habitacionales de la ciudad existente.
- Intensificación de la centralidad del Valle del Arga y de los apéndices urbanos al sureste y suroeste de la meseta.
- Configuración de una ciudad mixta, con integración de usos diversos, sobre un tejido básico residencial, desarrollada en continuidad e integrada con los municipios limítrofes.



**FIG. 6. Vista aérea. Pamplona y comarca**

*Fuente: Ayuntamiento de Pamplona.*



## 8. EL PROYECTO

### 8.1. Estructuración general a través del territorio

La vertebración general de la ciudad se realiza sobre la consideración del territorio, en particular de los ríos y el relieve, como parte esencial del organismo urbano. El principal río, el Arga, estructura la organización del Norte de la ciudad. Los otros dos ríos colaboran en la configuración del Sur. Las laderas de la meseta se preservan libres de edificación, como también las colinas que se elevan al norte del valle del Arga o las que marcan los límites de la ciudad al Norte, al Sur y al Sureste. Estos espacios se proyectan como parques los más interiores y más vinculados a lo edificado, y se mantienen como espacios no urbanizables los más externos. Los vacíos alrededor de los ríos y las laderas configuran de esa manera paisajes interiores que articulan la ciudad, se proyectan en continuidad constituyendo sistemas amplios que permiten entender la forma general del territorio y proporcionan secuencias variadas e incluso paisajes prestados en las relaciones visuales internas y hacia el exterior de la ciudad. Su dimensión y continuidad permiten su funcionamiento como corredores biológicos de fauna y flora.

### 8.2 Mallado del territorio de la ciudad

Sobre la anterior base territorial, el Plan proyecta una ciudad tramada intensamente, que refuerza tanto las relaciones entre sus partes como con los municipios más próximos. Este reforzamiento se realiza, obviamente, con el tejido edificado y con su estructura de calles —sólo en contadas ocasiones se ha proyectado viario rodado especializado—, pero también en gran medida con los espacios libres, que establecen relaciones de amplio desarrollo, y con los equipamientos, que adoptan posiciones estratégicas en la ciudad proyectada.

### 8.3. Modelos edificatorios

El modelo de ciudad adoptado para los nuevos crecimientos residenciales es de densidad media, que permite aunar una compacidad mínima necesaria para la vida

urbana con la disponibilidad de espacio que reclaman los nuevos hábitos y necesidades. Sólo una oferta de la máxima calidad en el hábitat urbano podrá competir con éxito con los desarrollos periféricos de vivienda de baja densidad.

Los modelos morfológicos empleados en el Plan Municipal son deudores tanto de los trazados clásicos de ensanche como de las aportaciones contemporáneas referidas a un carácter más abierto del espacio urbano y a la consideración de la vivienda y el espacio público como protagonistas principales. La manzana abierta se constituye en la pieza básica de los desarrollos residenciales, como figura que concilia una construcción precisa del espacio urbano con unas formas edificadas más abiertas y horizontes más amplios. Esta forma urbana básica proporciona a la vivienda oportunidades diferentes en su relación con la ciudad, ampliando la tradicional y casi obligada vinculación a través de la calle como espacio urbano principal; permite además la construcción de una amplia variedad de ámbitos intermedios entre lo público y lo privado que son absolutamente necesarios para el enriquecimiento de la vida urbana.

### 8.4. Los equipamientos, cualificadores del espacio urbano

Los equipamientos se conciben como oportunidades de cualificación del espacio de la ciudad. Considerados como condensadores sociales, articulan el conjunto urbano e identifican sus partes. El Plan los sitúa con precisión en el tejido urbano, con determinaciones similares en muchos casos a las de los usos residenciales o a las de otros usos convencionales. Así, en el valle del Arga, insertos en una estructura de espacios vacíos que se comentará posteriormente, los cualifican como vacíos activos.

En el conjunto de la ciudad, todos los espacios urbanos significativos proyectados se acompañan de equipamientos capaces de dotarlos del sentido público y escala ciudadana que precisan.

### 8.5. Usos complementarios

El Plan pretende resolver una de las carencias tradicionales de la ciudad en



**FIG. 7. Ordenación General. Usos**

*Fuente: Ayuntamiento de Pamplona.*



**FIG. 8. Maqueta general. En color salmón, los nuevos desarrollos**

*Fuente: Ayuntamiento de Pamplona.*



relación a los usos comerciales, de actividad económica y de oportunidad. Así se afronta también la instalación, en muchos casos de carácter parasitario, de esta clase de usos junto a los límites de la capital pero fuera de su control.

Su implantación en la ciudad se proyecta con formas precisas, con limitación de sus tamaños y con su inclusión en las tramas urbanas. Así, el deseable enriquecimiento del tejido básico residencial mediante la incorporación de estos usos complementarios y su compatibilidad con la ciudad central se realiza en condiciones netamente urbanas, y con un control de sus dimensiones que proteja al tejido comercial y terciario existente.

## 8.6. El dibujo del Plan

Como consecuencia de que se ordenan los lugares centrales de una ciudad comarcal, apoyándose para ello en las formas y rasgos concretos del territorio; como consecuencia también de la preeminencia que se concede a las formas residenciales y al papel marcadamente urbano de los equipamientos, además del hecho de que las relaciones comarcales o con ámbitos vecinos deben resolverse en muchos casos en las escalas menudas, el Plan se proyecta en una escala muy próxima a la arquitectura y al paisajismo urbano, con un dibujo preciso de la propuesta en lo edificado.

El Plan Municipal de una ciudad de este tamaño puede y debe expresar una opción concreta de hábitat, un modelo urbano y territorial preciso, aplazando al planeamiento de desarrollo únicamente aquellas cuestiones propias de la reflexión parcial o de detalle. Es por ello que este Plan dibuja con precisión los espacios vacíos, los tejidos edificados, los equipamientos y la trama viaria. Y, particularmente, por considerar a la vivienda como componente esencial de la conformación de la ciudad, proyecta con nitidez un modelo residencial básico.

## 9. ORDENACIÓN PROPUESTA POR ÁMBITOS

En el análisis de la ciudad actual y en el proyecto de ordenación se aprecia la existencia de varias situaciones

diferenciadas, según el lugar que ocupan en el territorio y los procesos urbanos que se producen en su ámbito. La identificación de esas situaciones permite estructurar la exposición de la ordenación general propuesta en cinco ámbitos espaciales.

## 10. LA MESETA. LA CIUDAD CENTRAL

En desarrollo de las propuestas del Plan General de 1984, Pamplona ha ocupado la práctica totalidad de la meseta. A partir de la aceptación de la ciudad existente, que en su conjunto es de reciente construcción, se proponen diversas líneas de actuación para sus distintas áreas edificadas:

### 10.1. Casco Viejo

De manera simultánea a la redacción del Plan Municipal, se ha elaborado un Plan Especial para el ámbito de la ciudad histórica, cuyos objetivos básicos son:

- Resolución del déficit de equipamientos, infraestructuras y servicios. Se destinan los edificios más significativos y de gestión inmediata a equipamientos locales y se identifica la localización de los equipamientos de rango superior.
- Reducción del volumen construido para mejorar las condiciones de habitabilidad.
- Definición del Casco como un ámbito preferentemente peatonal, en el que se proponen actuaciones sistemáticas de reurbanización de las áreas libres y espacios públicos; se definen además un conjunto de aparcamientos que resuelvan las necesidades de residentes y visitantes.
- Definición del marco para la continuación e intensificación de las actuaciones de rehabilitación al amparo de las medidas legales de apoyo, que fueron iniciadas en la ciudad hace 20 años; se delimitan varias Áreas de Intervención Prioritaria en las que propone actuar en profundidad con iniciativa pública.
- El casco histórico de Pamplona presenta un problema específico de accesibilidad en sus bordes Norte y Este, sobre las



**Fig. 9. La meseta. En el centro. La Ciudadela. A su alrededor, en sentido horario, el casco Viejo, el Segundo Ensanche, y los barrios de Milagrosa, Iturrama y San Juan**

*Fuente: Ayuntamiento de Pamplona.*



**Fig. 10. El Valle del Arga. En primer término, el municipio de Burlada. A continuación, los barrios de Chantrea, Rochapea, San Jorge y Buztintxuri.**

*Fuente: Ayuntamiento de Pamplona.*



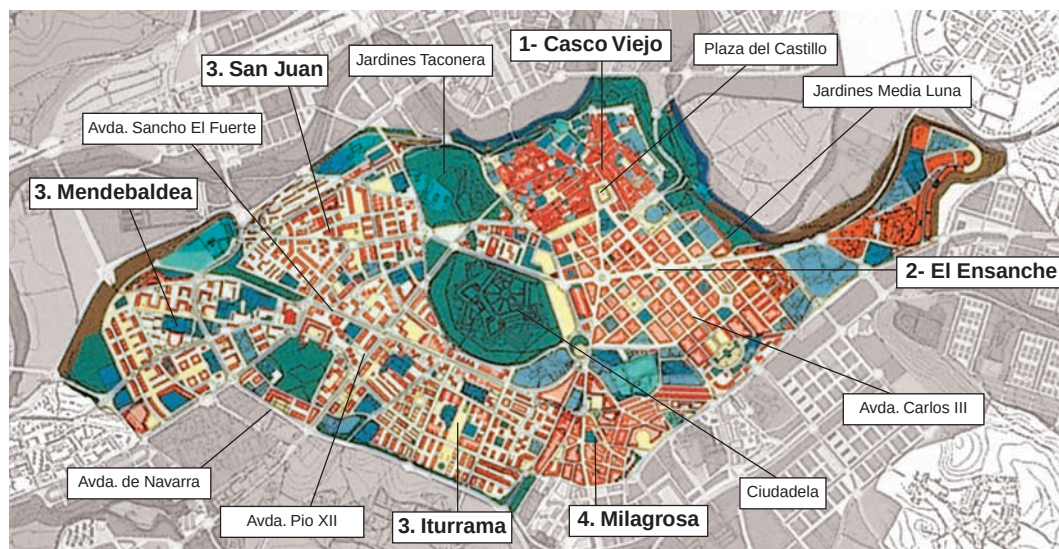


FIG. 11. La Meseta

Fuente: Ayuntamiento de Pamplona.

murallas, que los convierte en áreas cercanas a la degradación; el Plan Especial define una estrategia específica para su equipamiento, para la habilitación de un paseo en todo su desarrollo, y para su apertura a los tejidos urbanos próximos mediante pequeñas operaciones de reforma.

## 10.2. El Ensanche

El Plan propone como objetivo general la conservación de la estructura morfológica del Ensanche, así como los usos que caracterizan esa parte de la ciudad y el mantenimiento y refuerzo de sus cualidades de centralidad.

Se establece como criterio básico el mantenimiento de los usos residenciales, así como de los institucionales y dotacionales, en convivencia con los usos comerciales y de oficinas, para los que se establecen limitaciones en su dimensión.

Dada su relativamente joven edad, el Ensanche mantiene en general un buen estado de edificación, y no hay apenas oportunidades de intervención directa sobre el tejido construido; el Plan interviene a través de propuestas normativas, que tienen su principal aplicación en los casos de sustitución, reforma o ampliación de la edificación, y que regulan su profundidad y su altura en relación al ancho de las calles,

retomando en buena parte los criterios originales del proyecto de Ensanche, y buscando configurar una manzana-tipo con su perímetro edificado con viviendas de doble orientación, con alineaciones interiores y exteriores definidas precisamente, y con suelo libre privado en su interior.

La relativa pérdida de centralidad del Ensanche en una ciudad ampliada y con un conjunto de comunicaciones y relaciones que no precisan el paso obligado por él, le proporciona a esta pieza urbana la oportunidad de enfatizar los aspectos más positivos de la centralidad, en relación con los valores representativos, sociales, culturales, de intercambio y de calidad espacial y ambiental.

Se propone su reurbanización sobre la base de la mejora de la convivencia peatón-vehículo motorizado. Entre los ámbitos más notables que se plantea reurbanizar, con aumento y mejora del ámbito peatonal, deben destacarse los espacios públicos históricos que bordean por el Sur el Casco Viejo, entre éste y los Ensanches, en el eje Plaza del Castillo-Paseo de Sarasate-Jardines de la Taconera, y el eje central del Ensanche, la Avenida de Carlos III. Otras reurbanizaciones, fundamentalmente en el borde Sur del Ensanche, tienen por objeto establecer la continuidad con los nuevos desarrollos previstos por el Plan en el ámbito de Lezkairu, y con otros exteriores a la ciudad en el Este de la comarca.

### 10.3. Los ensanches modernos

En el resto de la meseta, construida con posterioridad a los años sesenta del siglo XX, y ya prácticamente terminada de ocupar, se proponen reajustes en equipamientos previstos y aún no ejecutados, con el objetivo de fijarlos con precisión en el tejido urbano o en relación a los espacios vacíos, y principalmente actuaciones de reurbanización, de dos tipos diferentes: las relacionadas con el viario, y las que se ocupan de definir el borde de la meseta.

Entre las primeras, destacan las referidas a la reforma de la Avda. de Navarra —antigua Variante Oeste—, concebida originalmente como autovía urbana, con el objeto de su incorporación a la trama de los barrios que atraviesa, con nuevos cruces y la modificación de su sección transversal.

Entre las segundas, deben señalarse las propuestas de construcción de paseos en el borde de la meseta en el barrio de Mendabaldea, y la ampliación y reurbanización del paseo de borde sur del barrio de Iturrama, sobre el campus de la Universidad de Navarra. Estas actuaciones buscan la creación de un dominio público continuo en el borde de la meseta, en continuidad con los espléndidos espacios legados por la ciudad antigua en sus bordes nordeste y noroeste y en el parque de la Taconera, y por el 2.º Ensanche en el parque de la Media Luna, todos ellos sobre el Arga.

La propuesta edificatoria más destacada en los barrios de la meseta aprovecha el principal solar vacante en el barrio de Iturrama, y consiste en una plaza pública conformada por viviendas, junto al cruce entre dos de las principales avenidas de la ciudad, Pío XII y Sancho el Fuerte, y contigua también al parque de la Ciudadela: Beneficiándose de su posición estratégica, debe generar un lugar central en una parte de la ciudad construida con edificación abierta, y carente por ello de acentos urbanos, de intensidad y de jerarquía.

### 10.4. Milagrosa

Mención aparte merece el barrio de la Milagrosa, que se descuelga de la meseta en una vaguada atravesada por la Avenida de Zaragoza. Construido en los años 60, su

característica morfológica más destacada es la de su gran densidad de ocupación y su carencia de estructura urbana, consecuencia de la edificación directa sobre el parcelario agrícola. El Plan proyecta dos plazas públicas con viviendas en los dos principales espacios vacantes del barrio, y la reurbanización con aumento de la peatonalidad de la calle que las une.

El resto de las propuestas consisten en operaciones puntuales de esponjamiento del denso tejido actual que aprovechan todas las oportunidades que ofrecen las edificaciones obsoletas, y en la reurbanización de pequeños ámbitos.

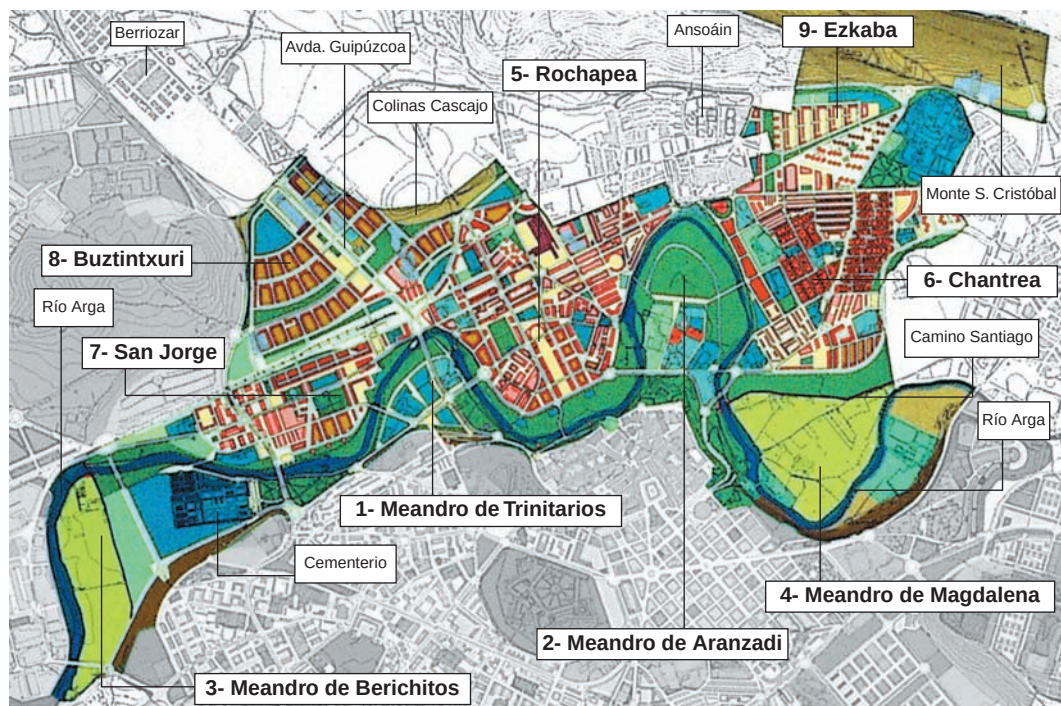
## 11. EL VALLE DEL ARGÁ. LA CIUDAD EN TRANSFORMACIÓN

El Plan Municipal continúa y ahonda el cambio del uso residencial-industrial del Plan 84 hacia el uso preferentemente residencial.

Entiende de manera diferente la relación entre la ciudad de la meseta y la del valle, valorando el espacio situado entre ambas, integrado por el río Arga, los meandros de la orilla sur y el desnivel, como un lugar de encuentro y relación, como el rasgo principal de calidad que el Norte de Pamplona ofrece al resto de la ciudad.

Así, el Plan Municipal adopta en el Valle del Arga una estructura territorial consistente en la conversión del ámbito del río en parques y espacios libres, y en el mantenimiento de los meandros de la orilla sur del Arga, como vacíos activos, con parques y equipamientos. Esta estructura, que el Plan sugiere ampliar más allá del término municipal, permite articular las áreas construidas del Norte, identificar con claridad los barrios que lo componen, y disponer de oportunidades de equipamientos que los densos barrios contiguos no ofrecen en su interior, y sobre todo permite generar ámbitos de actividad y relación entre los barrios que los rodean, en un paisaje fluvial de notable calidad dominado desde lo alto por la ciudad histórica.

En relación con la estructura anterior, se ordenan zonas edificadas contiguas al río y a su parque lineal que, apoyándose en la calidad y potencialidad de los espacios fluviales, aporten nuevas áreas centrales al conjunto de la ciudad.



**Fig. 14. Valle del Arga**

Fuente: Ayuntamiento de Pamplona.

Las principales propuestas de ordenación relacionadas con el espacio fluvial son las siguientes:

En los meandros de la orilla sur, se proyecta la implantación de núcleos de equipamientos de carácter supramunicipal en sus zonas centrales, con parques en sus perímetros fluviales:

#### 11.1. Meandro de Trinitarios

Se proyecta su remodelación total, con eliminación de los actuales usos industriales y del sistema viario, y con un nuevo trazado, más separado del río, para la principal vía de acceso a la ciudad central desde el Noroeste, la Avda. de Guipúzcoa.

Conforme a la teoría general de configuración de los meandros de la orilla sur, se proyecta un núcleo de equipamientos en su parte central, y un parque en su perímetro, que se inserta en el conjunto fluvial y constituye además la prolongación de los parques centrales de Ciudadela-Taconera de la meseta.

Se proponen nuevos puentes de relación con los barrios de Rochapea y San Jorge.

#### 11.2. Meandro de Aranzadi

También en este meandro se adopta una organización similar, con un núcleo de nuevos equipamientos en su centro, que incluye la ampliación de las actuales instalaciones deportivas públicas, y un parque perimetral de gran dimensión.

Se proyectan dos nuevos puentes peatonales de unión con los barrios de Rochapea y Chantrea.

#### 11.3. Meandro de Berichitos

De similar manera, se proyecta mantener sin ocupación su perímetro fluvial, con un parque en su lado más próximo a los tejidos residenciales de la ciudad, y manteniendo un valioso suelo agrícola como área no urbanizable en el lado más alejado. En su zona central se proyecta el mantenimiento y ampliación del actual cementerio y un área



deportiva pública que atienda al noroeste de la ciudad.

Dos nuevas calles estructuran el amplio meandro y lo integran en las tramas de la ciudad, de las que ahora permanece aislada: una de ellas completa el eje este-oeste por los ámbitos fluviales; la otra crea una nueva penetración a la ciudad central.

En los tres meandros anteriores se establece una estricta disposición de los equipamientos, que busca controlar la ocupación de suelo y el volumen de la edificación en unos ámbitos que poseen un paisaje de gran calidad y que están muy próximos, en algunos casos, al recinto amurallado que ciñe la ciudad histórica por el Norte.

#### 11.4. Meandro de Magdalena

El meandro de la Magdalena, aunque está situado en la orilla norte del río, pertenece a la mencionada estructura espacial de meandros vacíos, y posee un suelo agrícola valioso por lo que se clasifica como no urbanizable.

En los ámbitos edificados próximos al río Arga y su parque lineal, se proponen ordenaciones que aporten nuevas áreas centrales y espacios urbanos significativos a los barrios en que se insertan, y que sirvan también, a través de la estructura general de espacios libres, al conjunto de la ciudad:

#### 11.5. Rochapea

Se modifica el Plan Parcial vigente para la reordenación del sur del barrio, un espacio de importancia crítica por su proximidad al Casco Viejo. Los principales rasgos de esa modificación son:

Una nueva fachada al Parque Fluvial, recta, paralela al límite norte del casco histórico y más alejada de él que en el plan actual. Reordenación del bulevar próximo y áreas contiguas, con disminución de las alturas de edificación, regularización de las manzanas y mejora de la relación con las calles próximas. Ampliación del Parque Fluvial y nueva calle de borde, de conexión con los meandros de Trinitarios y Aranzadi.

#### 11.6. Chantrea

Al sur de Chantrea, en un espacio magníficamente situado en el límite de los espacios agrícolas de la Magdalena, y frente al borde de la meseta en el que se alzan la Catedral y el Parque de la Media Luna, se proyecta un nuevo desarrollo residencial cuya pieza central es una plaza pública con equipamientos. La ordenación se completa con una nueva calle de borde y con un parque lineal que acompaña al Camino de Santiago en su entrada a la ciudad desde los Pirineos, y que permite fijar definitivamente la que ha sido, desde hace siglos, perspectiva más característica de Pamplona.

#### 11.7. San Jorge

En el último espacio vacante del barrio, en un lugar asomado al río Arga y al meandro de Trinitarios, se propone un nuevo desarrollo residencial, con una plaza pública concebida como punto focal de esta parte de la ciudad.

Completando la transformación ya descrita de la Avenida de Navarra —antigua Variante Oeste— a su paso por la meseta, se proyecta su soterramiento en San Jorge, para recuperar su trama de calles, ahora interrumpida por el carácter especializado de la vía.

También en el Valle del Arga, pero en ámbitos alejados del río y en los límites de la ciudad, se proponen dos nuevas áreas residenciales, que vienen a poner de manifiesto el cambio de dimensión de la ciudad comarcal y la interacción entre los diversos municipios:

#### 11.8. Buztintxuri

En el límite con el municipio de Berriozar, como consecuencia del crecimiento de éste, un área industrial obsoleta se estaba encontrando cada vez más en el centro de la ciudad comarcal. El Plan proyecta la sustitución del uso industrial por otro residencial, para establecer una relación urbana de continuidad con el municipio vecino. Articulado sobre el eje de la Avda de Guipúzcoa, una vía histórica de acceso a la ciudad, y sobre un parque lineal transversal que enlaza las colinas de Santa

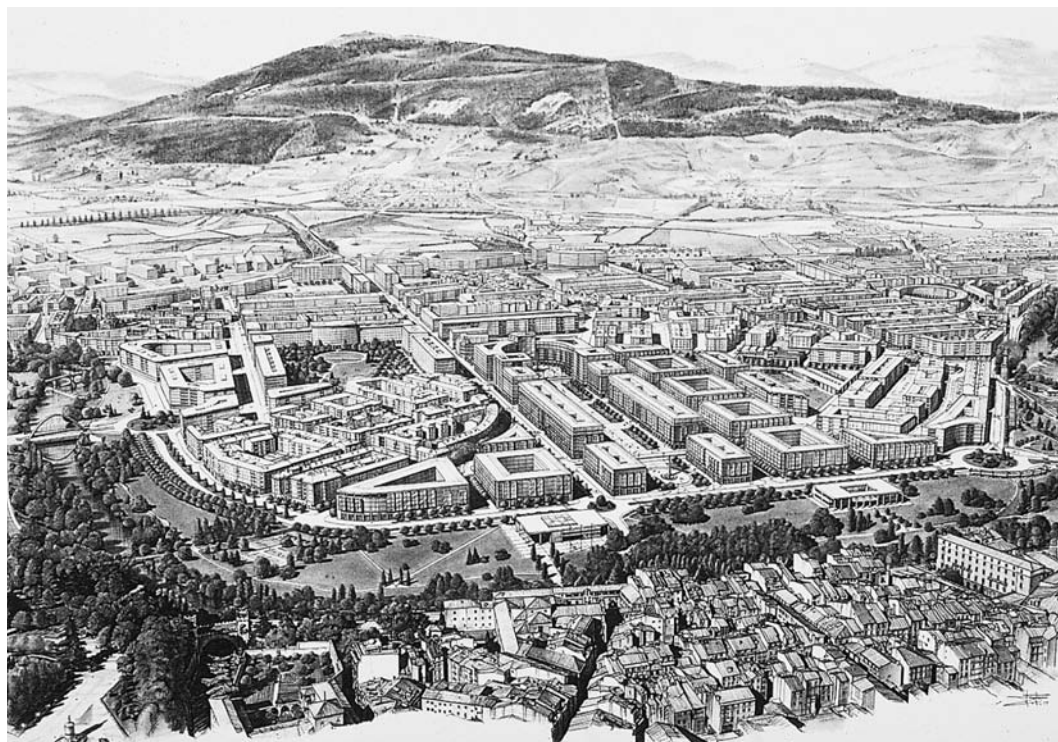




**Fig. 12. Trinitarios. En el centro, equipamientos y nuevo trazado de la Avda. de Guipúzcoa. En primer término, nuevos desarrollos y plaza en San Jorge**

*Fuente: Ayuntamiento de Pamplona.*





**Fig. 13. Rochapea. Parque Fluvial y nuevo frente urbano. En primer plano, el Casco Viejo.**

*Fuente: Ayuntamiento de Pamplona.*





**Fig. 15. Magdalena-Chantrea. En el centro, el meandro de Magdalena. A la derecha, parque lineal junto al Camino de Santiago y nuevo frente sur de Chantrea.**

*Fuente: Ayuntamiento de Pamplona.*





**Fig. 16. Buztintxuri. En el centro, la Avda. de Guipúzcoa. Transversal a ella, el parque lineal Santa Lucía-Cascajo.**

*Fuente: Ayuntamiento de Pamplona.*





**Fig. 18. Meseta y Valle del Arga**

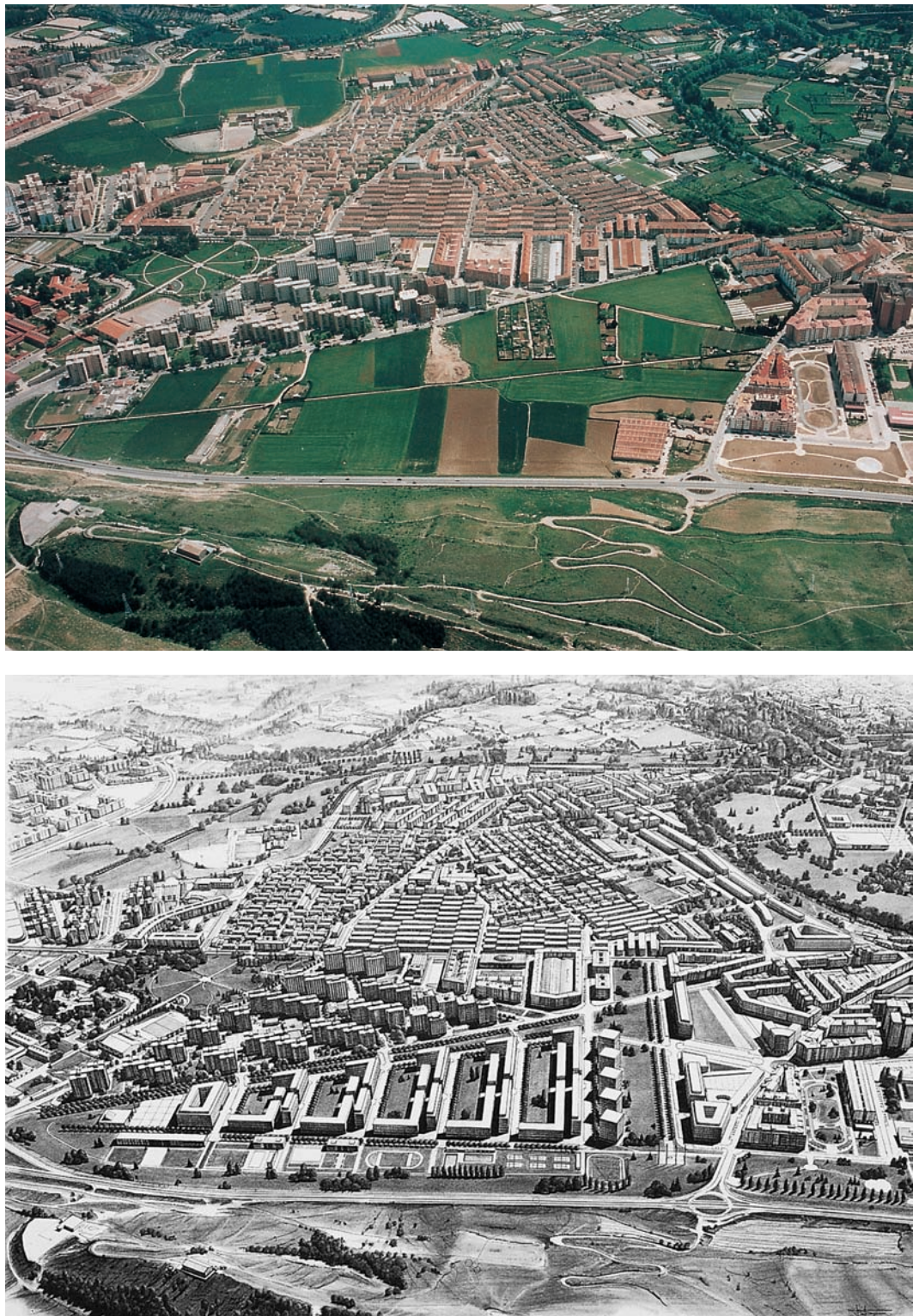
*Fuente: Ayuntamiento de Pamplona.*



**Fig. 19. De izquierda a derecha, Rochapea, Trinitarios, San Jorge. En primer plano, Buztintxuri.**

*Fuente: Ayuntamiento de Pamplona.*





**Fig. 20. Ezkaba. En primer término, laderas de San Cristóbal y Ronda Norte**

*Fuente: Ayuntamiento de Pamplona.*



Lucía y el Cascajo, el Plan Municipal proyecta un nuevo barrio, con tipologías edificatorias residenciales de altura media —básicamente B+3— y en forma de manzanas abiertas al Sur.

### 11.9. Ezkaba

La construcción de la Ronda Norte en los primeros años noventa supuso el descubrimiento de un espacio vacante en el límite septentrional de la ciudad; en él se proyecta un nuevo desarrollo residencial, que junto a la oferta de viviendas propia de todo nuevo crecimiento, construye una estructura urbana que remedie algunas de las notables deficiencias de esa parte de la ciudad, como la carencia de espacios significativos y un notable déficit dotacional. Se proyecta como Plan de Conjunto con el vecino municipio de Ansoáin. Se articula sobre un parque norte-sur entre los dos municipios, que relaciona el interior del barrio de Chantrea con el monte San Cristóbal, y sobre un bulevar en el encuentro con el barrio existente. El tejido residencial se organiza en forma de manzanas de gran dimensión abiertas al Sur.

Los relieves emergentes sobre el fondo del Valle del Arga, la gran colina de Santa Lucía y las colinas del Cascajo, se mantienen como suelos no urbanizables; unidas entre sí a través de los espacios libres de Buztintxuri realizan, respectivamente, el papel de articulación de la ciudad central con las áreas industriales del noroeste y con los municipios situados al norte de la capital.

Se mantiene así mismo como suelo no urbanizable, con un alto grado de protección, el fragmento perteneciente a Pamplona del monte San Cristóbal, la notable elevación que cierra por el Norte el Valle del Arga.

## 12. LADERA SURESTE HASTA EL RÍO SADAR. LA AMPLIACIÓN RECIENTE Y EL ENSANCHE FUTURO

El territorio al Sur del segundo Ensanche, básicamente sin edificar, tiene una configuración física y unos límites muy caracterizados: es un plano inclinado hacia el Sureste, separado del ensanche por una ladera empinada, y limitado por las laderas de

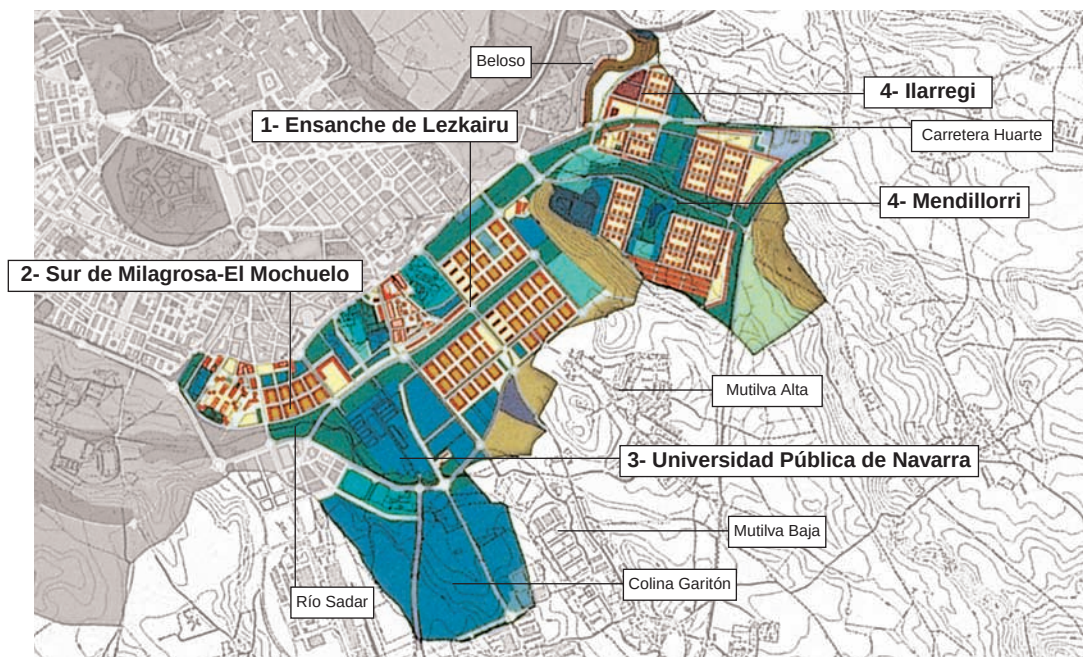


Fig. 17. Ladera sureste hasta el Río Sadar

Fuente: Ayuntamiento de Pamplona.





**Fig. 22. Nuevo Ensanche de Lezkairu. En primer plano, laderas de Mendillorri. Al fondo, sobre la meseta , el II Ensanche.**

*Fuente: Ayuntamiento de Pamplona.*



varias colinas —Mendillorri, Mutilva...— y por el entorno del río Sadar. Si el límite con el Ensanche es bastante preciso, gracias al neto relieve del lugar, no puede decirse lo mismo respecto a su relación con el barrio de la Milagrosa, un apéndice urbano que desbordó la meseta y ocupó la ladera descendente en los años 60, con una edificación muy densa y apoyada en los viejos caminos radiales de acceso a la ciudad. En el límite noroeste del ámbito se halla la colonia de Mendillorri, realizada en los primeros años noventa como una operación de crecimiento autónomo y desvinculada de la ciudad; si bien supuso una intervención importante desde el punto de vista social por la aportación masiva de vivienda protegida, desde un punto de vista de estructura urbana e implantación en el territorio ha generado un barrio desligado de su entorno próximo y asentado de manera indiferente a la forma ondulada del lugar, con edificación en zonas bajas, altas e intermedias.

Las principales propuestas del Plan Municipal para esta zona son dos nuevos desarrollos residenciales, la reordenación del ámbito de la Universidad Pública de Navarra y la creación de una estructura global en el área:

Se proyecta un nuevo ensanche en el término de Lezkairu, otro núcleo residencial en el borde Sur de Milagrosa, la reordenación del ámbito de la Universidad Pública mediante la regularización e integración de sus límites en la ciudad contigua y su reordenación viaria, además de la creación de una estructura viaria y espacial que palie la falta de estructura de esta parte de la ciudad, fundamentalmente en sentido transversal Este-Oeste.

La ordenación proyectada en el Sureste reconoce y subraya las características del territorio y valora sus principales elementos físicos: mantiene como espacios libres de edificación las laderas y colinas que lo bordean. Algunos de estos vacíos clarifican y articulan su relación con el segundo Ensanche, otros establecen continuidades con los sistemas de espacios libres de Mendillorri y de los municipios vecinos —Mutilva Alta y Mutilva Baja—, y junto con los espacios libres de nueva creación en el interior de los nuevos desarrollos constituyen la base para la articulación de un área amplia y compleja.

La estructura espacial que se proyecta para mallar el ámbito se apoya

fundamentalmente en los espacios vacíos, y a través de ellos en los rasgos del territorio.

### 12.1. Ensanche de Lezkairu

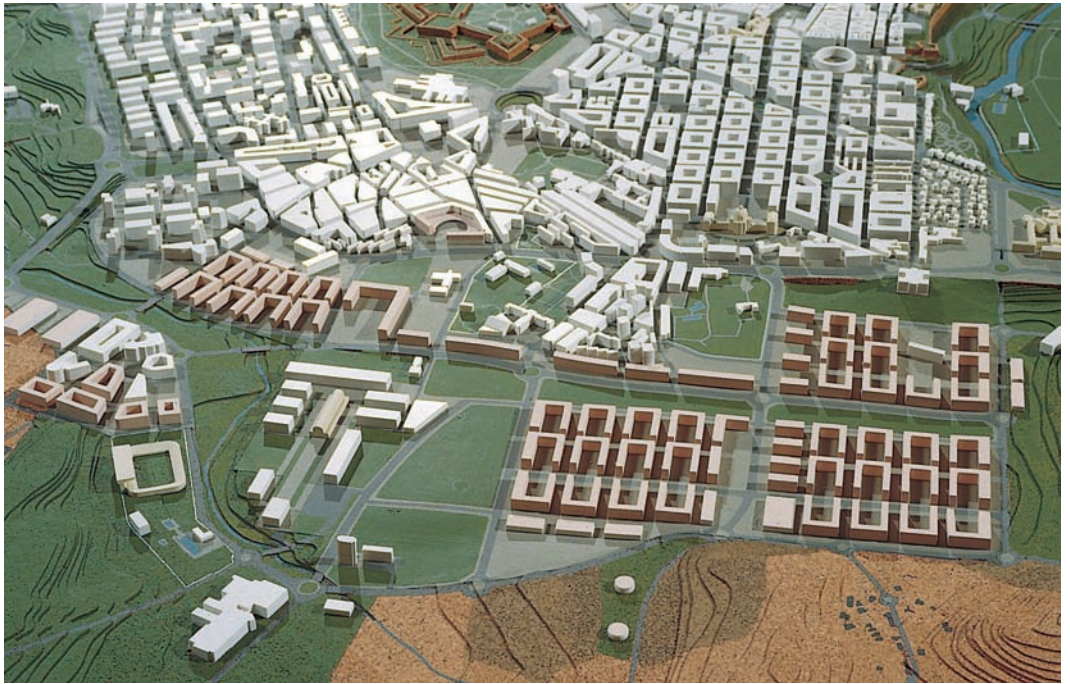
El ensanche de Lezkairu utiliza un tipo de trazado mallado y ortogonal que prolonga las direcciones y geometrías del ensanche histórico de Pamplona, enlazándose con él en todos los puntos donde es posible hacerlo. Se estructura sobre un eje de espacios urbanos centrales y equipamientos que lo relaciona con el 2.º Ensanche, y sobre otro eje transversal constituido por un parque lineal que lo relaciona en sus extremos con las faldas de Mendillorri y con el río Sadar. Un parque de ladera dibuja el borde del Ensanche, crea un paseo panorámico en su borde superior, y se prolonga hasta enlazar con los espacios libres de Mendillorri. La pieza urbana básica del nuevo ensanche de Lezkairu es la manzana abierta residencial.

### 12.2. Sur de Milagrosa —El Mochuelo—

Vinculado con el ensanche de Lezkairu por el parque lineal, se proyecta al sur de Milagrosa un desarrollo residencial de tamaño medio, separado de ese barrio por un conjunto de parques y equipamientos que, además de organizar la relación del barrio existente con la ciudad, le proporciona los espacios libres y dotaciones de los que carece. El nuevo desarrollo se organiza también sobre la manzana abierta al sur como forma residencial básica, y con una gran plaza pública como espacio central.

### 12.3. Universidad Pública de Navarra

Instalada al comienzo de los años noventa de manera autónoma en el territorio, en los límites de la ciudad aunque sin relación con ella, se configuró con un campus de límites meramente parcelarios. El Plan propone su integración en los nuevos tejidos proyectados mediante la regularización de sus límites y la construcción de una nueva trama de calles. Se proyecta también la ampliación del campus a la totalidad de la colina del Garitón, al Sur, como área de edificación poco intensa, en coherencia con la teoría general del Plan de



**Fig. 24. Ladera sureste. De izquierda a derecha, desarrollo sur de Milagrosa, Universidad Pública, Ensanche de Lezkairu.**

*Fuente: Ayuntamiento de Pamplona.*



**Fig. 25. El suroeste. De izqda. a dcha., Echavacoiz, Universidad de Navarra, Avda. de Zaragoza, desarrollo sur de Milagrosa.**

*Fuente: Ayuntamiento de Pamplona.*



mantener las elevaciones que rodean la meseta como espacios no edificados u ocupados de manera poco intensa por usos singulares.

#### 12.4. Mendillorri-Illarregui

Junto a la colonia de Mendillorri y flanqueando la vía de penetración a la ciudad central desde el Este —carretera de Huarte—, se proyecta en Illarregui un pequeño núcleo residencial y comercial, que se ordena como prolongación de las tramas de aquella, y particularmente de sus espacios libres y espacios de equipamiento. Su pieza básica es una plaza pública junto a la carretera, que además de aportar un espacio central que Mendillorri no posee, asume y apoya el creciente papel urbano de esa vía que relaciona los desarrollos en curso en el este de la comarca con la ciudad central. El Plan propone la completa remodelación del actual sistema viario en el collado entre Mendillorri y el segundo Ensanche, duplicando el sistema de calles, para hacer posible la continuidad de sus espacios libres con los proyectados en Lezkairu. Se proyectan como espacios libres las laderas de Beloso que limitan al Oeste el ámbito de Illarregui.

### 13. EL SUROESTE

Es un ámbito espacial heterogéneo, con cuatro situaciones marcadamente

diferenciadas: En la parte central, la Universidad de Navarra, que ocupa el valle del río Sadar, y Donapea, una meseta sin edificación que domina el valle del Sadar y constituye el límite sur de la ciudad. Al Este, el entorno de la Avenida de Zaragoza, un espacio de acceso a la ciudad, condicionado por un viario especializado y de gran dimensión, y con una mezcla de usos residenciales, industriales y comerciales sin estructura de implantación. Al Oeste, Echavacoiz, zona baja y llana situada bajo la meseta de Barañáin, otro ámbito de acceso a la ciudad central, con una importante instalación industrial y edificación residencial dispersa, con características de lugar periférico. La vía principal de acceso a Pamplona desde Estella y Logroño —Avenida de Aróstegui— atraviesa el ámbito.

#### 13.1. Universidad de Navarra

El campus universitario, edificado de manera extensiva, mantiene un paisaje de gran calidad, vertebrado alrededor del río Sadar. Se integra plenamente en la teoría general de espacios libres del Plan. Únicamente se proponen acciones puntuales para corregir disfunciones del tráfico rodado en este ámbito. Se proyecta la peatonalización del camino de Santiago, mediante la creación de una vía rodada paralela.

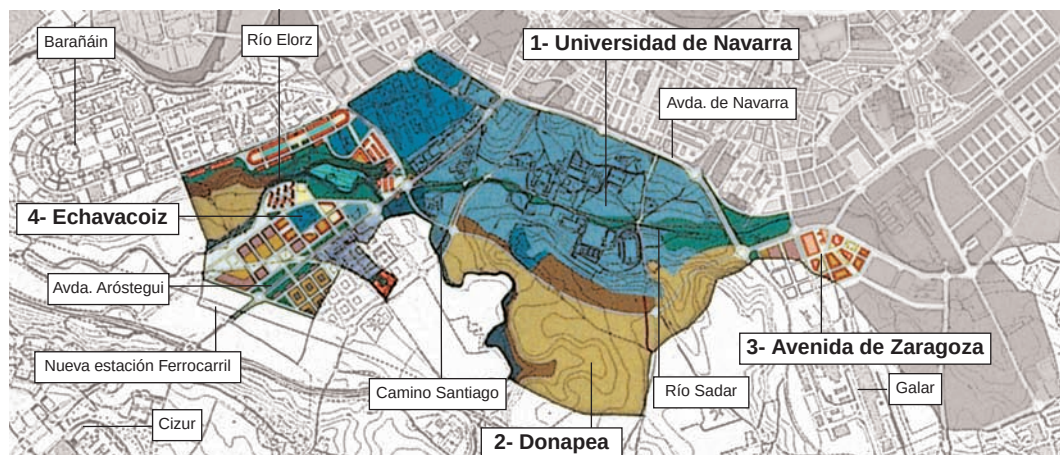


Fig. 21. El Suroeste

Fuente: Ayuntamiento de Pamplona.



**Fig. 26. Sur de la ciudad desde la Avenida de Zaragoza. En el centro, nuevo parque entre universidades y estructura viaria remodelada.**

*Fuente: Ayuntamiento de Pamplona.*



### 13.2. Donapea

Esta meseta, libre de edificación, constituye el horizonte sur de una buena parte de la ciudad central de la meseta. Se mantiene como suelo no urbanizable, con protección especial para el borde de la cornisa. Se proyecta una nueva conexión viaria Este-Oeste entre las avenidas de Zaragoza y Aróstegui, como alternativa a la carretera de la Universidad de Navarra.

### 13.3. Entorno de la Avda. de Zaragoza

Se proyecta la eliminación de la fábrica actualmente instalada sobre el río Sadar y la realización de un parque de unión entre las dos Universidades.

Se define asimismo la remodelación total del viario actual, incluyendo el desmontaje del paso elevado existente, para conformar una trama ortogonal de calles en la que se proponen usos comerciales y un pequeño núcleo residencial que completa y estructura el grupo de viviendas actual.

Estas propuestas se desarrollarán mediante un Plan de Conjunto con el contiguo municipio de Galar.

### 13.4. Echavacoiz

La programada construcción de una nueva estación de ferrocarril y la consecuente modificación del trazado ferroviario actual se convierten en el principal argumento de ordenación. Se configura la Avenida de Aróstegui como un bulevar de relación de la nueva estación con el centro de la ciudad, flanqueado de usos comerciales y un área de actividad económica. Un nuevo desarrollo residencial engloba las viviendas preexistentes integrándolas en la estructura general proyectada y proporcionando al conjunto una masa urbana mínima. Se completa la ordenación con un parque en las orillas del río Elorz, en continuidad con los espacios asociados al Sadar, y con el mantenimiento como espacio libre de las laderas de Barañáin, rematadas por un paseo de borde superior que completa la construcción del dominio público en el borde de la meseta. El Plan propone el desarrollo de un Plan de Conjunto con el vecino municipio de Cizur en los ámbitos de uso comercial y de actividad económica.

## 14. EL NOROESTE. ÁREA INDUSTRIAL DE PAMPLONA

Alberga el polígono industrial de Landaben, construido en los años sesenta, y el reciente polígono de Comarca 1, que junto con zonas contiguas de los municipios vecinos constituyen la mayor concentración industrial de Navarra. En el centro del ámbito se encuentra la colina de Santa Lucía, el elemento topográfico más destacado del territorio en el noroeste de la ciudad

### 14.1. Santa Lucía

La estructuración del ámbito se realiza sobre la base de mantener no urbanizable la Colina de Santa Lucía. Separa los polígonos industriales de la ciudad residencial y proporciona un fondo visual libre de edificación a un área amplia e intensamente urbanizada. Posee continuidad con los espacios del parque fluvial del Arga al Sur, y con las colinas del Cascajo al Este a través de los espacios libres proyectados en Buztintxuri.

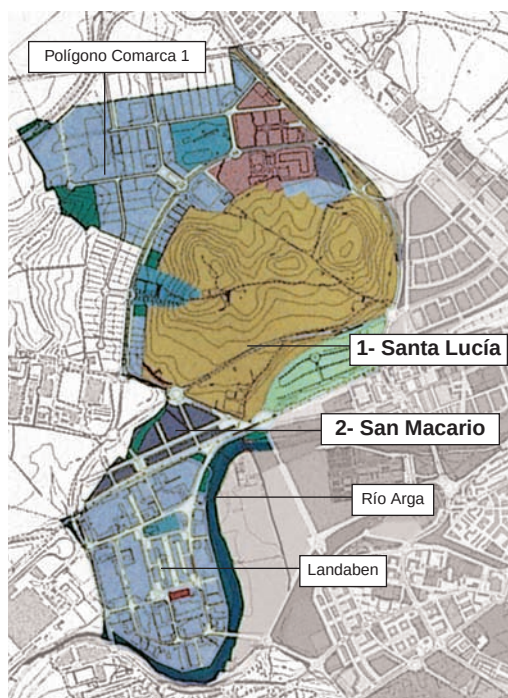


Fig. 23. EL Noroeste

Fuente: Ayuntamiento de Pamplona.



**Fig. 27. Echavacoiz. En primer plano, nueva estación ferroviaria. En el centro, Avenida de Aróstegui**

*Fuente: Ayuntamiento de Pamplona.*

#### 14.2. San Macario

Entre los polígonos de Landaben y Comarca 1, en el lugar de San Macario, el Plan proyecta un área de actividad económica, que sirve tanto para complementar los usos meramente industriales de las áreas contiguas como para matizar el contacto de las áreas industriales con la ciudad residencial y con el espacio libre de Santa Lucía.

### 15. DIMENSIÓN DE LA PROPUESTA

La propuesta sectorial sobre vivienda establece unas previsiones a corto y medio plazo que determinan una necesidad hasta el año 2007 de entre 15.000 y 20.000 viviendas para el conjunto de Pamplona y su Comarca.

El dimensionamiento de la propuesta está relacionado con esas previsiones. El Plan Municipal establece que la ciudad tiene capacidad para ofrecer un total aproximado de 18.000 viviendas, de las que 6.000 están previstas en el planeamiento en ejecución, incorporado al Plan, y las otras 12.000 resultan de los nuevos desarrollos propuestos.

En relación a los usos comerciales y de actividad económica y oportunidad, el Plan establece unas capacidades respectivas de 104.000 m<sup>2</sup> y 167.000 m<sup>2</sup> de edificación.

### 16. LA GESTIÓN DEL PLAN. PRIORIDADES

La gestión de las propuestas del Plan se organiza, conforme a la legislación vigente, mediante su división territorial en áreas de reparto, con aprovechamientos-tipo equilibrados entre ellas. Las áreas de reparto resultan, obviamente, de tamaños muy variados en cuanto que atienden a problemáticas urbanas muy diversas, a diferentes usos predominantes, o a suelos de diferente clasificación.

Las de pequeño tamaño atienden, por lo general, a operaciones puntuales de cirugía urbana, de remodelación de pequeños ámbitos, o a pequeños crecimientos en suelos urbanos.

Las de tamaño mediano o grande incluyen en todos los casos suelos adscritos de

sistemas generales. De entre todos los sistemas generales que el Plan determina, se adscriben aquellos que se consideran prioritarios para la consecución de la estructura general prevista, particularmente la red viaria, parques y reservas de equipamientos de los meandros de la orilla sur del Arga y del borde sur de Chantrea, los espacios fluviales de los ríos Sadar y Elorz, los sistemas viarios y áreas libres que relacionan los grandes desarrollos del Sureste con el 2.º Ensanche y con Mendillorri, y los espacios públicos del borde de la meseta.

La adscripción predominante de sistemas generales situados al norte tiene como objeto continuar con la corrección del desequilibrio histórico entre la ciudad de la meseta y la ciudad del norte, y compensa asimismo algunas operaciones de gran importancia realizadas recientemente por la Administración pública al sur de la ciudad, en particular la implantación de la Universidad Pública.

Para los suelos no adscritos se prevé su adquisición por expropiación.

Una buena parte de las propuestas del Plan Municipal consiste en realidad en transformaciones de la ciudad existente: así, en Buztintxuri o Echavacoiz se sustituyen tejidos obsoletos y se ordenan paisajes periféricos; en el entorno de la Avda. de Zaragoza se transforma completamente un sistema viario de características poco urbanas y se eliminan instalaciones industriales; en el meandro de Trinitarios la propuesta incluye la eliminación de usos industriales y modificaciones sustanciales de la trama de calles... En la ciudad existente, una parte sustancial de las propuestas consiste en reurbanizaciones y reformas urbanas, entre las que destaca la reforma integral de la Avda. de Navarra en todo su recorrido y las operaciones de esponjamiento en Milagrosa. Por todo ello, este Plan supone una fuerte apuesta por la ciudad compacta y continua, con las matizaciones y articulaciones que se han descrito, mediante la eliminación de las periferias interiores, mediante el equilibrio del conjunto de la ciudad con la construcción de una malla equilibrada de calles, espacios libres y equipamientos. La ciudad proyectada, evidentemente costosa en su gestión y en su ejecución, intenta aprovechar el impulso de





**Fig. 28. San Macario-meandro de Berichitos.**

*Fuente: Ayuntamiento de Pamplona.*



transformación que supone la redacción de un Plan Municipal para abordar reformas urbanas que los planeamientos de carácter parcial o sectorial son incapaces de articular.

El Plan determina el desarrollo de varias de sus propuestas mediante Planes de Conjunto con municipios contiguos, haciendo patente la necesidad de abordar desde la colaboración intermunicipal el planeamiento de los ámbitos limítrofes, en espera de un planeamiento unitario para el conjunto de la ciudad central de la comarca de Pamplona que supere la atomizada e irracional estructura administrativa actual.

En coherencia con el método de elaboración del Plan Municipal, basado en gran medida en la forma precisa de lo edificado y de lo vacío, los aprovechamientos urbanísticos, que constituyen parte sustancial de sus determinaciones, se obtienen directamente de la medición de las formas urbanas proyectadas. Con la lógica salvedad del cumplimiento de la legalidad, la propuesta no ha conjugado a estos efectos los abstractos conceptos clásicos de edificabilidad, ocupación, o densidad; éstos son más bien el resultado de una propuesta física, formal, de territorio y de ciudad.

## 17. LA FORMA DEL TERRITORIO COMO SOPORTE DE UNA CIUDAD COMPACTA

En resumen, el Plan Municipal de Pamplona proyecta una ciudad que es en realidad el núcleo de una ciudad funcional de mayor tamaño. Este proyecto de ciudad central aprovecha las oportunidades que brindan las periferias interiores resultantes de la evolución de la ciudad comarcal de la que la capital navarra forma parte; La propuesta se vertebra mediante un sistema global de espacios libres, sustentado en la forma del territorio, en los tres ríos que atraviesan la ciudad, en las elevaciones y en las laderas y bordes de las mesetas; el sistema incorpora además en continuidad los amplios espacios libres actualmente existentes en la ciudad. El proyecto continúa así, si bien a una escala mayor, la trayectoria histórica de Pamplona de construcción de un dominio público vinculado a los rasgos más notables del territorio.

A esta estructura básica de espacios vacíos se añade otra serie de espacios libres, de carácter netamente urbano y menor escala, que articulan los nuevos desarrollos y los ponen en relación con la ciudad existente y con la estructura principal de espacios libres, y a través de ésta con el conjunto de la ciudad. En los nuevos desarrollos y en las principales propuestas de transformación de la ciudad existente, los espacios urbanos más notables, los equipamientos y los usos más significativos se disponen estrechamente ligados a los espacios vacíos del sistema proyectado.

El conjunto de áreas libres proyectado recorre toda la ciudad haciendo visible el territorio, anclando la ciudad al lugar en que se asienta, estableciendo un sentido del lugar; y, sobre todo, permite construir un igualitario mecanismo de proximidad y acceso al espacio libre y a los equipamientos que se insertan en él:

Las dimensiones y la continuidad de la estructura de espacios libres proyectada permiten además su consideración como un conjunto de corredores biológicos de flora y fauna.

El Plan opta por una ciudad de densidad media —no se proyectan desarrollos de baja densidad—, y lo hace tanto por el reconocimiento de su posición central en la ciudad comarcal, como por la convicción de que una ciudad compacta, articulada por paisajes interiores en los que el territorio se hace presente, y sensible a la forma de los lugares que ocupa, puede constituir un hábitat de gran calidad, al aunar las necesarias cualidades urbanas de densidad y proximidad, a una gran accesibilidad al espacio libre y a un tratamiento razonablemente respetuoso del medio físico en cuanto a su moderada ocupación de suelos; se trata, además, de ofrecer una clara alternativa a los desarrollos periféricos —ni ciudad, ni naturaleza— que están devorando nuestros territorios.

Una gran parte de las propuestas del Plan de Pamplona consiste en la transformación de espacios obsoletos de las periferias interiores, por lo que la ocupación de nuevos suelos se limita prácticamente a los desarrollos del Sureste y Nordeste.

El Plan Municipal de Pamplona realiza una definición precisa de los espacios vacíos de lo construido, en particular de los ámbitos

residenciales. El planeamiento general de una ciudad de este tamaño debe contener un modelo urbano nítido y una teoría de implantación territorial coherente, que no delegue en el planeamiento de desarrollo las cuestiones básicas de ordenación; se puede

así garantizar un desarrollo equilibrado y de la máxima calidad para el conjunto de la ciudad y especialmente para el ámbito residencial, que es donde se dirime actualmente el ser o no ser de la ciudad como crisol, como organismo social complejo.

**EQUIPO REDACTOR DEL PLAN MUNICIPAL DE PAMPLONA**

**1996-2000 (Fases de Avance y Aprobación Inicial):**

- Arquitectos: V. Taberna (Director), R. Garitano, J.L. Fernandino, M.<sup>a</sup> E. Azcona, J. Ayesa.
- Letrado: A. Armendáriz
- Colaborador: D. Fernández (perspectivas)

**2000-2002 (Fase Aprobación Provisional):**

- Arquitectos: R. Garitano (Coordinador), J.L. Fernandino, M.<sup>a</sup> E. Azcona, J. Ayesa.
- Letrado: A. Armendáriz

**Texto refundido:**

- Arquitectos: J.L. Fernandino (Coordinador), M.<sup>a</sup> E. Azcona.
- Letrado: A. Armendáriz

- El **Avance** de Planeamiento del Plan Municipal de Pamplona fue aprobado en Abril de 1998.

- El **Plan Municipal de Pamplona** fue aprobado inicialmente en Febrero de 1999, provisionalmente en Julio de 2002 y definitivamente en Diciembre de 2002.

## Abstracts

Versión inglesa por John Pownall

### The Social and Economic Sides to Environmental Impact Studies

S. CANTÓ & *al.*

This paper reviews the practice of Environmental Impact Assessment in Catalonia, using to do so a general survey of Environmental Impact Studies as submitted prior to the end of the year 2000. Emphasis is placed upon their social and economic aspects. One of the review's conclusions is that the social environment is hardly taken into account at all. A second is that the mitigating measures proposed in the EIS represent another area still very open to major improvement.

### The Quest for a Sustainable Economy. Interpretations as to Theories upon and Indicators of this

M. ARTARAZ

For the author the gigantic scale of the problems of environmental degradation and of the pressures to which naturally occurring basic materials are subject to are self evident. The fact that many writers have lately held that there exists a fundamental incompatibility as between economic growth and ecological balance has given rise during recent decades to a policy aim which has come to be called *sustainable growth*.

While granting that there are differing interpretations as to the concept, the author considers there to be a certain degree of agreement as to the need to take into consideration economic and social considerations besides those purely environmental when seeking to adopt this concept as a concrete aim. When speaking of its economic aspects, a call is seen for structural change in models for Growth and another for the way its accountancy should be approached. When speaking of the concept's social connotations, mention is made of issues such as equity, of generations as such or when contrasted with others, developed states and those struggling to be so. Turning its attention towards things ecological, the paper mentions Integrated Policy for Products, the closing down of demand and supply cycles as well as techniques developed to identify, quantify and characterise environmental impact such as Life Cycle Analysis and Sustainable Growth Indicators.

## And What if Developing Growth Were in its Very Nature Ever-Emergent?

S. BOISIER

The paper suggests a hypothesis that could shake up the theory as much as the practice of how territorial development is understood. The author here holds that such development should be considered as an ever-burgeoning, multi-sourced permanent coming-into-being or emerging as within any complex territory's systematics. The idea runs quite contrary to that present day practice as to development policy and planning at any sub-national scale which is still grounded upon Lindblom's focus upon unconnected or disjointed increase. Were the hypothesis to get through the usual methodological filters, a call is urged for a radical re-training of all and sundry in anyway involved in the afore-mentioned planning processes. It is here argued that they would need to make themselves at home with systems theories, neuronal synapsis, with multi-fed or synergetic concepts, with diffuse logic, with Time's irreversible essence, with chaos and the all the rest of that which underlies burgeoning properties. In the wake of these changes of approach, the author feels that there would also be a need to thoroughly re-think bureaucratic structures and the way that the political and technical institutions charged with territorial issues went about their business. The idea of developments, it is here felt, needs to be reformulated taking complexity as the guiding paradigm for the task and within a humanist and constructivist framework of reference.

## The Make Up of Urban Groundspace in an Emergent National Economy: Five Townships in the Buenos Aires Metropolitan Region

J.D. LOMBARDO & *al.*

The present work deals with the actual process of the social and economical shaping of urban groundspace and thus falls exactly between that field of research covers transformations the upshot of the worldwide neo-liberal process observable in any megacity and the imaginary urban scene envisioned by some authors as to global informaticised or postmodern cities. The study speaks of the Buenos Aires Metropolitan Region and especially of five of its municipalities during the period running from 1991 to 2001. To the purpose of explaining the shaping process there observed, the paper is structured upon the following questions: How is the link up between society and groundspace generated? What are the reasons to this? What are the prevalent social relations upon which the shaping of urban ground space currently rests? How is the market for this set up and who are the principal social role players actors when it comes to the shaping of urban groundspace? What, finally, does this social ground space represent once established?



## Collective Needs and Urban Development

E. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ

Halbwachs's work on Social Morphology is here considered as one of the earliest yet most significant sociological contributions to the town planning debate at the turn of XX century. This notwithstanding, its scientific findings have been hitherto little known in world of the urban sciences. The article proposes a fresh re-reading of Halbwachs's opinions as to the social production of urban space, and links his thesis here with the origins of scientific urban planning.

## Spanish Housing Policy under Franco

A. FERNÁNDEZ CARBAJAL

The paper purposes a description and analysis of the major characteristics of Spanish housing policy between 1939 and 1975. To this end, it divides this period up into two parts that cover first the autarchy and then the expansive stages of the Spanish economy. For each period an analysis is made not only of its budgetary measures – e.g. the assistance system for subsidised housing– but also of the rules that governed the functioning of the real estate market. Throughout the study, the economic situation of the nation with its acute impact on this market and on the public housing policies is constantly borne in mind.

## Provincial Natural Resources Management Planning for Andalusia

A.M. DOCTOR

This paper attempts an analysis of the Natural Resources Management Provincial Plans drawn up to broaden the scope of the Forest Law of Andalusia.. The ground for and content of the earlier formulated plans are studied as within a framework of other legislation and planning, as to the same on a regional, national and European scale, special attention being paid here to those aspects of the subject held to have a special significance, such as the establishing of Public Domain Forest and the concomitant town and country planning protection level thus given to the forest in question, the tensions in the farming-forest border line, the drawbacks inherent in some species (Huelva Eucalyptus and Dry Live Oak), and wildfires. The final evaluation of the plans analysed is favourable both from a technical point of view and as to the sustainability as proposals for management. However, the most important short falls encountered are felt to be the scant control on private forests envisaged and the absence of any economic planning.

## A City Plan for Pamplona

R. GARITANO

The paper tells us of Pamplona's tight town centre's being nucleus to a working cityscape that spreads well beyond the original's formal boundaries and of how the historical city originally stood and grew upon a table-land and those adjoining valleys that have borne the brunt of its more recent developments.

The City Plan of the title is said to envisage a medium density core city tightly networked and in constant and intense link up with the opportunities offered to it by those burgeoning outskirts that are the offshoots of the developed original. The projected city as a whole is given structure by an all embracing system of open spaces that harmonise with the territory as such be it with its rivers, hills or the scarpings of its tablelands to thus lend cohesion to the projected city as an urban unity. This systematic approach common to the city as a whole and taking in its all be this on the most general scale or down to its most particular and domestic details aims at being a means towards promoting an equal access to open spaces and those facilities as might be installed upon them. City space, facilities and their enjoyment are here tied in with a systematic distribution of projected open ground.

# El mercado inmobiliario en los tres primeros trimestres de 2003

Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ

Doctor Economista

*«Durante los 65 años que el gobierno de Estados Unidos ha subsidiado el acceso a la vivienda, ha realizado un conjunto de intentos encaminados a proporcionar un mejor alojamiento a las familias americanas con más bajos ingresos. El resultado ha sido una amplia relación de programas federales pasados y presentes, por no hablar de los programas estatales y locales existentes, la cual resulta difícil de entender incluso a los expertos»*

«Trying to Understand Low-Income Housing Subsidies: Lessons from the United States», W.G. GRIGSBY & Steven C. BOURASSA, *Urban Studies* Vol 40, 5-6: 973-992, 2003.

## I. INTRODUCCIÓN

Desde 1998 la economía española viene experimentando una intensa expansión del mercado inmobiliario, tras la etapa de estabilización que supuso el periodo 1992-97. Los indicadores correspondientes a la actividad constructora y a las transacciones efectuadas en materia de vivienda han alcanzado en la primera mitad de 2003 unos niveles absolutos próximos a los «récor» alcanzados en etapas en las que las necesidades de vivienda en España eran muy superiores y muy distintas a las del momento. En 2003 el número de viviendas iniciadas ha llegado a alcanzar en España durante

cinco años consecutivos más de 500.000 al año, lo que contrasta con el hecho de que la creación neta de hogares no ha debido alcanzar los 300.000 anuales durante el mismo periodo de tiempo. Se construyen viviendas, pues, muy por encima de lo que justifican las necesidades de alojamiento derivadas de la evolución demográfica de España.

El auge de la actividad constructora y de las ventas de viviendas ha estado acompañado de aumentos espectaculares en los precios de venta de estas últimas. Entre 1997 y 2003 el aumento de los precios de las viviendas en España fue del 105,3%, frente al 19,5% de aumento registrado por el índice de precios de consumo y por los salarios en el mismo periodo de tiempo. En el más reciente

auge inmobiliario destacan los bajos tipos de interés dominantes, absolutamente excepcionales en la historia económica de España y del resto del mundo.

El divorcio producido entre los precios de las viviendas y el resto de los precios de la economía española ya había alcanzado una amplitud significativa en el auge inmobiliario de 1986-1991. El fuerte aumento de los precios de venta de las viviendas ha provocado un aumento del esfuerzo de acceso a la vivienda para algunos grupos sociales, especialmente para los hogares de nueva creación. El coste de acceso a la vivienda se mide, no tanto por el precio de compra, sino por el alcance de los pagos periódicos que deben efectuarse para mantener la ocupación de la misma. Por otra parte, la escasez de viviendas de alquiler en España (el 11,5% del conjunto de viviendas principales, el más bajo de todos los países de la OCDE) obliga, en general, a los jóvenes hogares a acceder a la vivienda bajo la forma de la propiedad.

Entre 1986 y 1991 fueron los altos tipos de interés vigentes los que elevaron a niveles extraordinarios el esfuerzo de acceso a la vivienda. En dicho periodo no eran frecuentes los créditos-vivienda concedidos a plazos superiores a los diez años, mientras que en 2003 es corriente superar el plazo de 20 años. El descenso de los tipos de interés, exacerbado desde 2001 para evitar los descensos de las cotizaciones de bolsa y estimular unas economías muy quebrantadas por el «pinchazo» de la burbuja bursátil asociada con la introducción de las nuevas tecnologías de la información, ha reforzado la solvencia de los hogares pero también ha provocado unos aumentos intensos de los precios de las viviendas.

Después de 1997 los aumentos registrados por los precios de las viviendas han compensado las mejoras de la solvencia de los hogares derivadas de los menores tipos de interés. El esfuerzo de acceso a la vivienda ha vuelto a crecer después de 1998, alcanzando el 41,2% de la renta familiar monosalarial en el primer semestre de

2003, en el caso de la familia que perciba el salario medio. La proporción citada del esfuerzo de acceso oscila en España entre el 59% de la renta salarial en la Comunidad de Madrid y el 21,8% de Extremadura, en el caso de que el préstamo-vivienda se formalice a 20 años.

La relación precio de la vivienda/renta familiar ha alcanzado en 2003 el nivel más alto desde que se dispone de estadísticas sobre el particular. En el primer semestre de 2003 el precio medio de la vivienda en España equivalía a 7,2 veces el salario medio anual. Los bajos tipos de interés de 2003, unos diez puntos inferiores a los de 1990-91, explican el hecho de que el esfuerzo de acceso a la vivienda resulte menos elevado en 2003 que en 1991, a pesar del mayor nivel relativo de los precios de ventas de las viviendas en esta última etapa. Por otra parte, el elevado nivel de endeudamiento familiar alcanzado en España reduce los márgenes de maniobra de los hogares. Al financiarse la compra de la vivienda con créditos a interés variable, numerosos hogares podrían experimentar dificultades en el caso de que los tipos de interés subiesen, incluso si la subida de los mismos fuese moderada.

La construcción residencial, con su fuerte expansión, explica la mayor parte del diferencial positivo de crecimiento de España con el resto de la Zona Euro desde 2000. Dicho auge inmobiliario puede afectar negativamente al desarrollo de otras actividades empresariales, especialmente en el caso de determinadas agriculturas rentables y de algunos sectores industriales, especialmente el agroalimentario. Las rectificaciones de la calificación del suelo urbano, desde el destino para equipamiento y actividades empresariales hacia la condición de suelo edificable, pueden dar lugar a procesos de deslocalización y hasta de desaparición de empresas. El actual auge inmobiliario puede afectar en el futuro al comportamiento de la economía española en forma de reducción del potencial productivo de la misma, lo que se irá advirtiendo



conforme se vayan normalizando los volúmenes de obra construida en la construcción residencial. Los Censos de Población y de Viviendas de 2001 han revelado que el aumento del número de viviendas superó con mucho al de la población en el periodo 1991-2001. Según dichas fuentes estadísticas, se aproxima al 30% la proporción de viviendas secundarias y vacías existente en 2001 en España que, por otra parte, es el país de la UE con la mayor relación viviendas/hogares.

En síntesis, el actual auge inmobiliario ha facilitado un mayor crecimiento de la economía española, pero ha creado un amplio problema social para los hogares de nueva creación, al elevar sustancialmente el esfuerzo de acceso a la vivienda. Por otra parte, dicho auge inmobiliario puede afectar negativamente a la evolución de otras actividades productivas.

## **2. EL COMPORTAMIENTO DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA, 2002-03. PREVISIONES**

A pesar del rápido final de la guerra de Irak, los problemas de la economía mundial han persistido en la segunda mitad de 2003. Las consecuencias de la burbuja inversora de la segunda mitad de los años ochenta no han desaparecido del todo en 2003. El Fondo Monetario Internacional ha señalado, en sus previsiones del otoño de 2003<sup>1</sup>, que unas condiciones generales mas normalizadas están dando lugar a un mejor comportamiento de la economía global en los dos últimos trimestres de este año. Las menores incertidumbres geopolíticas, la recuperación de los niveles de existencias, la persistencia del carácter acomodaticio de la política monetaria, son factores que han contribuido a que el ritmo de expansión de la economía mundial haya mejorado en el segundo semestre de 2003 respecto del correspondiente al semestre precedente.

Sin embargo, el comportamiento económico de la Zona Euro no ha podido

ser más decepcionante en 2003. A pesar del nuevo descenso en medio punto, hasta el 2%, del principal tipo de interés de referencia del Banco Central Europeo en junio de 2003, las previsiones de crecimiento del conjunto de países integrados en la eurozona apuntan a que el crecimiento del PIB no alcanzará el 0,5% en 2003. El ligero retroceso del PIB registrado en el segundo trimestre de este año en esta área económica ha destacado en especial, resultando tibias las expectativas de una mejoría clara de la evolución general para el resto del año. La espectacular apreciación del euro frente al dólar de 2003 no facilita que pueda tener lugar una expansión apoyada en el crecimiento de las exportaciones.

En el comportamiento económico citado destaca, sobre todo, la profunda debilidad de la formación de capital fijo, el bajo tono de las expectativas empresariales, el modesto crecimiento de las exportaciones. El estancamiento del volumen de empleo en el primer semestre de 2003 en la eurozona ha sido consecuencia de lo anterior. Los diferentes organismos internacionales apuntan la necesidad de acelerar el ritmo de las reformas estructurales para conseguir reanimar la economía de la eurozona, aunque la ausencia de los ajustes citados no impidió en el pasado unos comportamientos bastante más dinámicos de la correspondiente economía.

La economía española ha experimentado en 2003 (FIG. 1) un crecimiento mas vivo de la demanda interna, estimulada por la recuperación de la inversión productiva empresarial. Las exportaciones han reforzado el ritmo de crecimiento en 2003 respecto del año precedente, aunque la notable expansión de las importaciones ha acentuado el perfil negativo de la aportación de las exportaciones netas al crecimiento de la economía en relación con 2002. El PIB de la economía española creció en un 2,2% en el primer semestre de 2003 respecto del mismo periodo del año anterior (serie bruta de la Contabilidad Nacional Trimestral) Es posible que la moderada aceleración del crecimiento en

<sup>1</sup> FMI, «World Economic Outlook», Septiembre 2003.

**FIG. 1. España, principales macromagnitudes, 2002-2003**  
**Tasas interanuales de crecimiento. Precios constantes**

|                                                | 2002       | 2003<br>Primer Sem. | 2004<br>FMI Previsión | 2004<br>PGE 2004 |
|------------------------------------------------|------------|---------------------|-----------------------|------------------|
| <b>ESPAÑA</b>                                  |            |                     |                       |                  |
| <b>1. PIB, precios mercado</b>                 | <b>2,0</b> | <b>2,2</b>          | <b>2,8</b>            | <b>3,0</b>       |
| 2. Consumo Privado                             | 1,9        | 3,1                 |                       | 3,1              |
| 3. Consumo Público                             | 3,8        | 3,7                 |                       | 2,9              |
| 4. Formación Bruta de Capital fijo             | 1,4        | 3,2                 |                       | 3,9              |
| 4.1. Construcción                              | 4,5        | 3,6                 |                       | 3,0              |
| 4.2. Resto FBCF                                | -2,5       | 2,8                 |                       | 5,0              |
| <b>5. Demanda interna</b>                      | <b>2,3</b> | <b>3,2</b>          |                       | <b>3,3</b>       |
| 6. Exportaciones                               | 1,4        | 6,3                 |                       | 6,3              |
| 7. Importaciones                               | 2,2        | 9,1                 |                       | 7,0              |
| 8. Exportaciones netas (% PIB)                 | -0,3       | -1,0                |                       | -0,4             |
| 9. Empleo, Ocupados (*)                        | 2,0        | 1,7                 |                       | 1,9              |
| Tasas de desempleo (% Activos)                 | 11,4       | 11,4                | 11,0                  |                  |
| 10. Índice de precios de consumo (**)          | 3,5        | 3,2                 | 2,7                   | 2,7              |
| 11. Balanza de Pagos. Cuenta Corriente (% PIB) | -2,2       | -2,6                | -2,7                  | -2,6             |
| <b>Crecimiento resto del mundo</b>             |            |                     |                       |                  |
| 12. PIB, Estados Unidos                        | 2,4        | 2,3                 | 3,9                   |                  |
| 13. PIB, Zona Euro                             | 0,9        | 0,5                 | 1,9                   |                  |

(\*) Datos de la Contabilidad Nacional, relativos a puestos de trabajo.

Fuente: INE. M.º de Hacienda, OCDE, FMI.

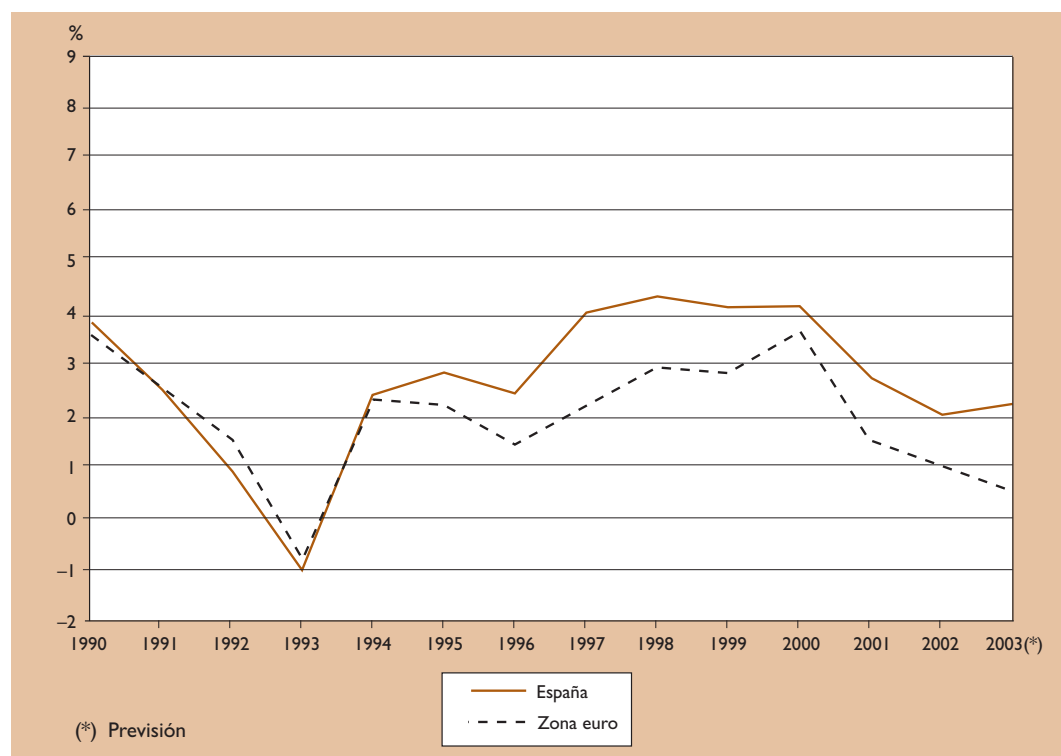
el segundo semestre de 2003 ocasione un aumento del PIB más próximo al 2,5% para el conjunto del año.

En 2003 el empleo está creciendo en España a un ritmo ligeramente inferior al 2%, lo que implica un aumento anual del número de empleos ligeramente superior a los 290.000. La tasa de desempleo se situó en el 11,1% en el segundo trimestre, equivalente a la del año precedente. La construcción ha vuelto a ser el sector con un ritmo más rápido de aumento del empleo, por encima del 4% interanual en el segundo trimestre del año.

El aumento de los precios de consumo parece acelerarse en España en el tercer trimestre de 2003, tras la acusada desaceleración registrada por dicho indicador entre febrero y julio de este año, situándose en el 3% la tasa interanual de agosto (3,1% en términos armonizados con la UE). Se ha mantenido el diferencial de inflación con el resto de la ZE en el entorno de un punto porcentual. Alimentación, Enseñanza y Hostelería han registrado aumentos interanuales iguales o

superiores al 4% en el periodo citado. El déficit de la balanza de pagos por cuenta corriente ascendió al 2,6% del PIB en los doce meses que terminaron en junio de 2003, cuantía equivalente a la del conjunto de 2002.

El crecimiento de la economía española se va a situar en 2003 en torno al 2,3%, mientras que la previsión correspondiente a la eurozona es del 0,4%, lo que implica que en este ejercicio se ha acentuado el diferencial de crecimiento de España respecto del área económica citada (FIG. 2) El comportamiento más dinámico de España se apoya sobre todo en la muy distinta actuación de la demanda interna, que ha crecido a un ritmo del 3,2% en el primer semestre de 2003, frente al 1,3% de la eurozona. La diferencia más trascendente se concentra en la muy distinta evolución del consumo privado y de la inversión en construcción, bastante más expansivos en el caso de España. Frente a un ritmo de aumento de la construcción próximo al 4% en España, dicha magnitud ha retrocedido en la



**FIG. 2. Economía española y Zona Euro. Crecimiento del PIB**

Fuente: OCDE.

Zona Euro casi en un 2% en el primer semestre de 2003.

Por otra parte, destaca la aparente contradicción que implica el hecho de que el consumo privado haya crecido en España por encima del 3% sobre 2002 en el transcurso del primer semestre de 2003 (datos de la Contabilidad Nacional Trimestral), mientras que los resultados de la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares del INE indican que en el primer semestre de este año el aumento del gasto total de consumo de los hogares en España fue solo del 0,5% a precios constantes, correspondiendo un aumento del 1,8% al consumo en alimentos, bebidas y tabacos, mientras que el gasto en resto de bienes de consumo creció solo en un 0,1%. La contradicción citada en las tasas de crecimiento de dichas magnitudes también tuvo lugar en 2002, aunque se ha acentuado en el transcurso del presente año.

El proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2004 incluye una previsión de aumento real del PIB en dicho año del 3%. El crecimiento citado, mas de medio punto porcentual superior al previsto para 2003, descansaría en una nueva aceleración del crecimiento de la demanda interna, que crecería en 2004 en un 3,1%, y en una menor aportación negativa del Resto del Mundo al crecimiento de la economía española (-0,4% frente al -1% de 2003). La aceleración del crecimiento de la inversión en capital productivo empresarial sería el componente más dinámico de la demanda interna en dicho año, según el citado proyecto de Presupuestos, con lo que dicha magnitud crecería por encima de la construcción. Los citados presupuestos contemplan una previsión de aumento del PIB nominal del 5,9% en 2004, superior a la del conjunto del gasto público consolidado del 4,3% para el conjunto del Estado y de la Seguridad Social,

manteniéndose una previsión de equilibrio presupuestario para el próximo ejercicio.

Las previsiones económicas de otoño de 2003 del Fondo Monetario Internacional para 2004 indican que el crecimiento de la economía española en dicho año sería del 2,8%, crecimiento más modesto que el de la previsión recogida en los presupuestos, persistiendo una tasa de desempleo en torno al 11% de la población activa, cuatro décimas menos que en la media de 2003. La aceleración del crecimiento de la economía estadounidense, desde el 2,3% de 2003 hasta el 3,9% en 2004, es lo más destacado de las previsiones del FMI, lo que implica que dicha economía continuaría siendo durante el próximo año el motor principal de la recuperación de la economía mundial.

### 3. LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN 2003

En 2002, primer ejercicio de vigencia del Plan Cuatrienal 2002-2005 (RD. 1/2002, BOE de 12.1.2002), se autorizó para su financiación, por parte del Ministerio de Fomento, un total de 119.117 actuaciones protegidas de política de vivienda, por encima de los objetivos inicialmente establecidos para dicho ejercicio (FIG. 3) Entre dichas actuaciones se incluye la construcción y compra de 63.065 viviendas protegidas y asimiladas. Las iniciaciones efectivas de viviendas protegidas en 2002 ascendieron a 44.014, casi un diez por ciento por debajo de las correspondientes al año precedente (FIGS. 4 y 5) Las iniciaciones efectivas de viviendas protegidas han quedado en los últimos años por debajo de las autorizaciones de

**FIG. 3. Política de vivienda. Plan 2002-2005. Programas 2002 y 2003**

| Actuaciones                                     | Autorizadas<br>2002 | Objetivos<br>2003 | Autoriz. Sebpre.<br>2003   |      |
|-------------------------------------------------|---------------------|-------------------|----------------------------|------|
| 1. VV protegidas .Nueva construcción            | 55.326              | 53.100            | 25.179                     |      |
| 1.1. Para la venta                              | 48.377              | 47.363            | 22.372                     |      |
| 1.2. Para el alquiler                           | 6.949               | 5.737             | 2.807                      |      |
| 2.. Adquisición VV. Existentes                  | 7.739               | 7.075             | 7.055                      |      |
| 3. Rehabilitación protegida de viviendas        | 37.370              | 34.494            | 22.117                     |      |
| 4. Urbanización suelo para viviendas protegidas | 19.282              | 13.456            | 65                         |      |
| Total actuaciones protegidas. España            | 119.117             | 113.125           | 54.416                     |      |
| CC. Autonomas. Total actuaciones autorizadas    | 2002<br>Actuaciones | %                 | 2003<br>Autoriz. a 30.9.03 | %    |
| Andalucía                                       | 18.693              | 15,6              | 8.036                      | 14,8 |
| Aragón                                          | 6.412               | 5,4               | 2.569                      | 4,7  |
| Asturias                                        | 4.460               | 3,7               | 1.877                      | 3,4  |
| Baleares                                        | 2.566               | 2,1               | 1.342                      | 2,5  |
| Canarias                                        | 3.087               | 2,6               | 987                        | 1,8  |
| Cantabria                                       | 1.639               | 1,4               | 703                        | 1,3  |
| Castilla y León                                 | 7.397               | 6,2               | 5.207                      | 9,6  |
| Castilla-La Mancha                              | 2.911               | 2,4               | 2.702                      | 5,0  |
| Cataluña                                        | 17.513              | 14,6              | 8.031                      | 14,8 |
| Extremadura                                     | 3.826               | 3,2               | 1.646                      | 3,0  |
| Galicia                                         | 6.457               | 5,4               | 3.831                      | 7,0  |
| Madrid                                          | 21.943              | 18,3              | 5.775                      | 10,6 |
| Murcia                                          | 2.862               | 2,4               | 1.060                      | 1,9  |
| La Rioja                                        | 2.643               | 2,2               | 1.283                      | 2,4  |
| C. Valenciana                                   | 16.889              | 14,1              | 9.356                      | 17,2 |
| Ceuta                                           | 18                  | —                 | 8                          |      |
| Melilla                                         | 401                 | 0,3               | 3                          |      |
| Total                                           | 119.117             | 100,0             | 54.416                     | 100  |

Fuente: M.º de Fomento.



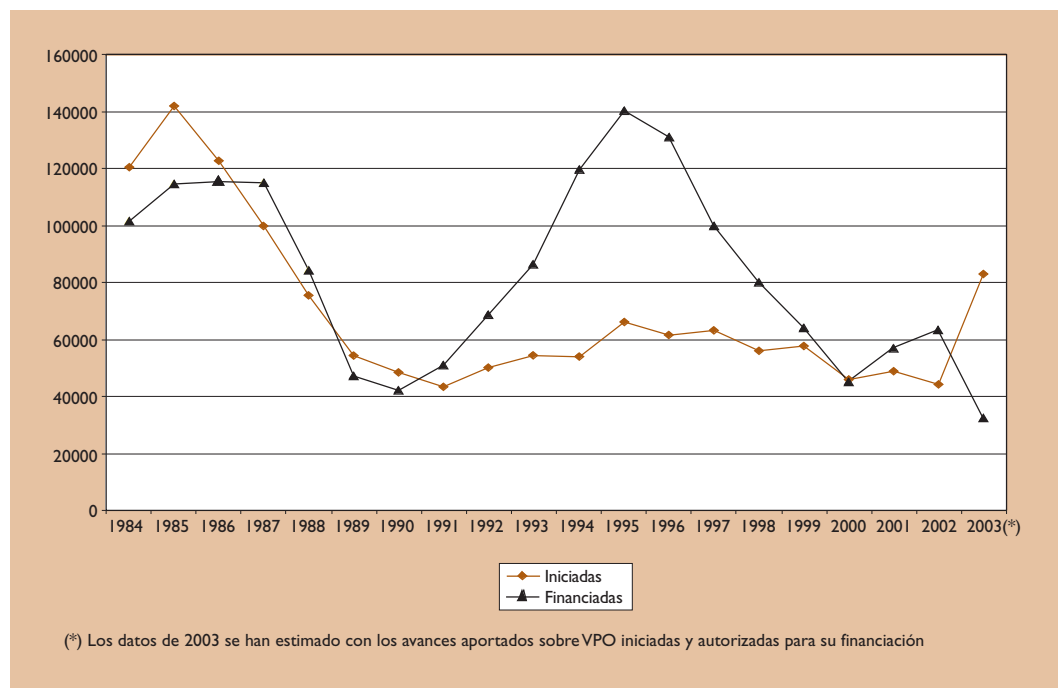
**FIG. 4. Viviendas afectadas por la política de vivienda**

|                                                                 | 2001   | 2002   | 2003   | Variaciones<br>2002/01 | 2003/2002(*) |
|-----------------------------------------------------------------|--------|--------|--------|------------------------|--------------|
| 1. Viviendas iniciadas de protección oficial. Total             | 48.688 | 44.014 | 83.010 | -9,9                   | 88,6         |
| 1.1. VPO Promoción privada de Régimen General                   | 39.190 | 34.573 | 76.269 | -11,8                  | 120,6        |
| 1.2. VPO Promoción pública                                      | 1.928  | 2.226  | —      | 15,5                   | —            |
| 1.3. VPO Régimen Especial                                       | 7.570  | 7.215  | 6.741  | -4,7                   | -6,6         |
| 2. VPO Terminadas                                               | 52.922 | 38.957 | 39.814 | -26,2                  | 2,2          |
| 3. V.V. Rehabilitadas Calificaciones Definitivas                | 54.114 | 47.249 | 26.013 | -12,7                  | -45,0        |
| 4. Adquisición de Vivienda Existente(Visados)                   | 12.367 | 11.603 | 43.182 | -6,2                   | 272,0        |
| 5. Viviendas Financiadas (**)<br>(Incluye VPT y A.V. Existente) | 56.544 | 63.065 | —      | 11,5                   | —            |
| 6. VPO iniciadas sobre total                                    | 9,3%   | 8,8%   | 9,9%   |                        |              |

(\*) Obtenidos con datos de enero-marzo

(\*\*) Incluye las actuaciones correspondientes a VPO de nueva construcción y Adquisición de vivienda existente

Fuente: M.º de Fomento.

**FIG. 5. Viviendas protegidas financiadas e iniciadas**

Fuente: M.º de Fomento.

financiación, no llegando a alcanzar el 10 % del total de viviendas iniciadas en España en dicho periodo.

El objetivo de política de vivienda establecido para 2003 (OM de Fomento 508/2003, BOE 10.3.2003) supone un volumen de financiación de 4.050,8 millones de euros, mas de un 6% por encima del inicialmente previsto para 2002. El Ministerio de Fomento ha informado que hasta el 30 de septiembre de 2003 se ha autorizado en este ejercicio la financiación de un total de 54.416 actuaciones protegidas, el 48% de los objetivos totales para este año y el 60,1% de los objetivos territorializados, destacando la mas elevada cobertura de los objetivos en las actuaciones relativas a adquisición protegida de viviendas existentes (7.055 actuaciones, casi el 125% de los objetivos) y a rehabilitación protegida de viviendas (22.117 actuaciones, el 70%)

Las autonomías con mayor número de actuaciones protegidas autorizadas en 2003, hasta el 30 de septiembre, fueron las de Valencia (17,2% del total), Andalucía, Cataluña (14,8% del total en ambos casos) y Madrid (10,6%) La

Comunidad Valenciana es la que presenta en 2003 el mayor número de autorizaciones para la promoción de VPO destinadas a la venta y al alquiler, junto a las relativas a la adquisición de vivienda existente. Será preciso disponer de mayor información acerca de las VPO iniciadas en 2003 para valorar mejor lo sucedido en este año en cuanto a iniciaciones de esta clase de vivienda. En los tres primeros meses de 2003 las iniciaciones de viviendas protegidas superaron ampliamente a las de años anteriores en el mismo periodo de tiempo (FIGS. 4 y 5), pero la cobertura temporal de la información es limitada como para poder concluir que en 2003 ha habido un efectivo cambio de tendencia en la actividad constructora de viviendas protegidas. La persistencia de una variación negativa en el saldo de los créditos convenidos para la cobertura de la política de vivienda (FIG. 26) confirma la debilidad de la actividad promotora de este tipo de viviendas.

Los objetivos establecidos en el Plan 2002-05 (FIG. 6) implican que el número de VPO cuya financiación se va a financiar cada año del Plan no debe

**FIG. 6. Política de vivienda. Plan 2002-2005. Distribución por Comunidades Autónomas de la Financiación territorializada máxima. Millones euros**

| Comunidades Autónomas         | Objetivos Plan 2002-2005 (*)<br>Actuaciones territorializadas |              | Distribución objetivos<br>Plan 2002-2005 por<br>actuaciones protegias | Porcentajes<br>Plan |                         |
|-------------------------------|---------------------------------------------------------------|--------------|-----------------------------------------------------------------------|---------------------|-------------------------|
|                               |                                                               |              |                                                                       | Plan 2002-05        | Territorializado<br>(*) |
| 1. Andalucía                  | 34.040                                                        | 9,6          | 1. VV. Protegidas, nueva construcción                                 | 46,7                | 47,0                    |
| 2. Aragón                     | 20.010                                                        | 5,7          | 1.1. Destinadas a la venta                                            | —                   | 42,0                    |
| 3. Asturias                   | 13.975                                                        | 3,9          | 1.2. Destinadas al alquiler                                           | —                   | 5,0                     |
| 4. Baleares                   | 9.310                                                         | 2,6          | 2. Cofinanciación promoción pública                                   | 3,1                 | 0,2                     |
| 5. Canarias                   | 13.780                                                        | 3,9          | 3. Adquisición vivienda existente                                     | 8,0                 | 6,4                     |
| 6. Cantabria                  | 6.500                                                         | 1,8          | 4. Rehabilitación                                                     | 26,1                | 33,2                    |
| 7. Castilla y León            | 26.900                                                        | 7,6          | 5. Suelo (urbanización)                                               | 16,1                | 13,2                    |
| 8. Castilla-La Mancha         | 15.175                                                        | 4,3          | 6. Total viviendas                                                    | 100,0               | 100,0                   |
| 9. Cataluña                   | 65.260                                                        | 18,4         | 7. Total actuaciones protegidas                                       | 442.348             | 353.878                 |
| 10. Extremadura               | 15.500                                                        | 4,4          | 8. Media anual                                                        | 110.600             | 88.500                  |
| 11. Galicia                   | 16.104                                                        | 4,6          | 9. Viviendas a construir y adquirir                                   | 60.500              | 47.300                  |
| 12. Madrid                    | 56.745                                                        | 16,0         |                                                                       |                     |                         |
| 13. Murcia                    | 14.515                                                        | 4,1          |                                                                       |                     |                         |
| 14. Rioja                     | 7.435                                                         | 2,1          |                                                                       |                     |                         |
| 15. C.Valenciana              | 37.060                                                        | 10,5         |                                                                       |                     |                         |
| 16. Ceuta-Melilla             | 1.569                                                         | 0,4          |                                                                       |                     |                         |
| <b>Total territorializado</b> | <b>353.878</b>                                                | <b>100,0</b> |                                                                       |                     |                         |

(\*) Datos obtenidos a partir de los Convenios firmados entre el MOFO, recogidos en el BOE

Fuente: BOE (10.3.2003) y MOFO.

superar el de 60.000. Los propios objetivos cuantitativos anuales del citado Plan no resultan ambiciosos en lo que se refiere a aportar un impulso fuerte a la construcción de nuevas VPO, incluyendo en dicho total las destinadas a la venta y al alquiler. El precio máximo autorizado medio de las viviendas protegidas en 2003 ascendió al 62,3% del precio de las viviendas libres en segundo trimestre de 2003 (FIG. 7), correspondiendo los precios autorizados de VPO máximos (en cuanto a relación con los precios de mercado) a las autonomías de Castilla-La Mancha y Galicia y los mas reducidos a Cataluña y Madrid. El descenso de los tipos de interés de mercado en 2003 ha conducido a que desde el segundo trimestre de este año el tipo de interés de la financiación convenida en el ejercicio de 2003 (3,96% TAE) (FIG. 8) supere a los tipos de mercado.

En cuanto a la normativa aparecida en 2003 en materia de política de vivienda, junto a las relativas a la fijación de las condiciones básicas de la financiación convenida para este ejercicio (cuantía de los créditos a conceder, número de actuaciones a financiar, tipo de interés de los préstamos convenidos y precio básico de venta de las VPO) destacan las medidas que a continuación se resumen:

- Ley 51/2002, de 27.12.2002, de Reforma de las Haciendas Locales (BOE, 28.12.2003). En el artículo 17 establece la posibilidad de que los ayuntamientos puedan gravar a las viviendas que permanezcan desocupadas con carácter permanente, con un recargo del IBI de hasta el 50%.

**FIG. 7. Precios máximos de ventas de las VPO**

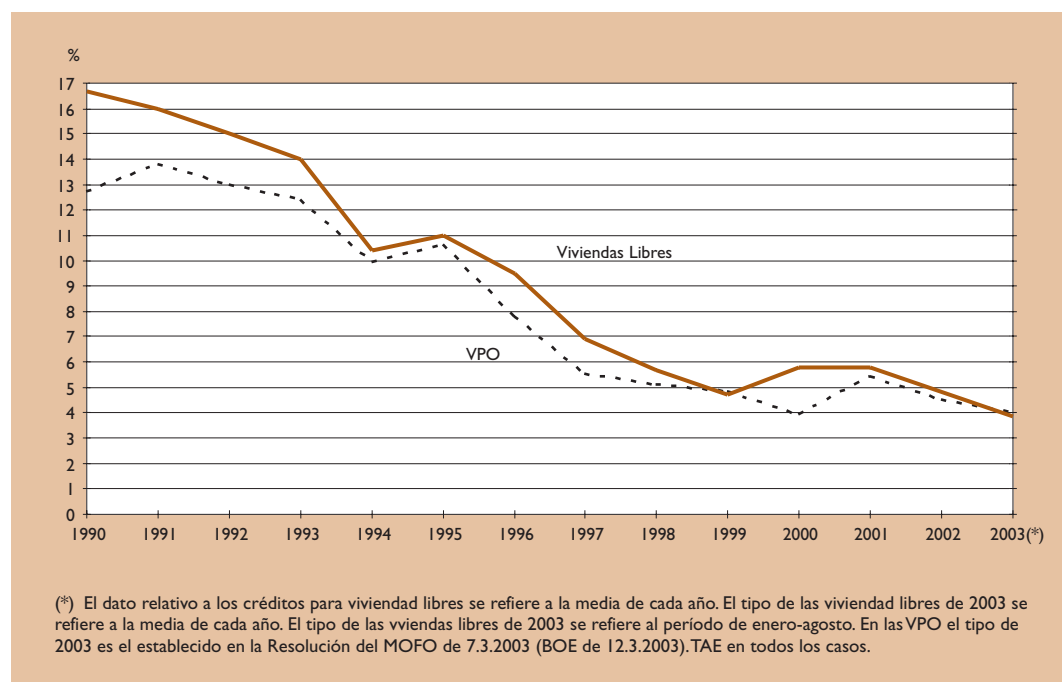
| CC. Autónomas (*)   | Precios VPO<br>euros/m <sup>2</sup><br>Útil<br>2003 | Previos VPO<br>euros/m <sup>2</sup><br>Construido<br>2003 (**) | Precios de mercado<br>euros/m <sup>2</sup><br>Construido<br>2003.II | Relación de previos<br>máximo/Precios<br>de Mercado (%)<br>2003 |
|---------------------|-----------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|
| Andalucía           | 873,2                                               | 727,7                                                          | 1042,8                                                              | 69,7                                                            |
| Aragón              | 992,5                                               | 827,1                                                          | 1099,8                                                              | 75,2                                                            |
| Asturias            | 1050,5                                              | 875,5                                                          | 1055,9                                                              | 82,9                                                            |
| Baleares            | 1317,1                                              | 1097,6                                                         | 1698,9                                                              | 64,6                                                            |
| Canarias            | 992,5                                               | 827,1                                                          | 1296,9                                                              | 63,8                                                            |
| cantabria           | 980,6                                               | 817,2                                                          | 1349,6                                                              | 60,6                                                            |
| Castilla y Leon     | 998,1                                               | 83,8                                                           | 1068,3                                                              | 77,9                                                            |
| Castilla- La Mancha | 927,1                                               | 772,6                                                          | 773,0                                                               | 99,9                                                            |
| Cataluña            | 1118,2                                              | 93,8                                                           | 1820,8                                                              | 51,2                                                            |
| Extremadura         | 697                                                 | 580,8                                                          | 621,0                                                               | 93,5                                                            |
| Galicia             | 991,2                                               | 826,0                                                          | 838,9                                                               | 98,3                                                            |
| C. de Madrid        | 1268,8                                              | 1057,3                                                         | 2456,1                                                              | 43,0                                                            |
| Murcia              | 815,9                                               | 679,9                                                          | 848,9                                                               | 80,1                                                            |
| La Rioja            | 1000,7                                              | 833,9                                                          | 1432,2                                                              | 58,2                                                            |
| C. Valenciana       | 868,2                                               | 723,5                                                          | 1012,8                                                              | 71,4                                                            |
| <b>España</b>       | <b>1008,1</b>                                       | <b>840,1</b>                                                   | <b>1402,6</b>                                                       | <b>59,9</b>                                                     |

(\*) Navarra y País Vasco no se incluyen por tener planes de vivienda al margen del Plan 2002-2005

(\*\*) Cada autonomía puede fijar un precio máximo hasta 1,56 veces el precio básico nacional

(\*\*\*) 1 m<sup>2</sup> útil = 1,20 m<sup>2</sup> construidos

Fuente: M.º de Fomento..



**Fig. 8. Tipos de interés de los créditos-vivienda. Viviendas libres y VPO**

Fuente: Banco de España y MOFO.

- Orden Ministerial de Economía 805/2003, sobre normas de valoración de bienes inmuebles y de determinados derechos para ciertas finalidades financieras (BOE, 9.4.2003), que sustituye a la Orden Ministerial de 30.11.1994. Distingue esta norma entre los conceptos de Valor de Mercado y de Valor Hipotecario. Este último se considera cómo la base para la obtención del Valor de Tasación de los Bienes Inmuebles, a efectos de la obtención de financiación con garantía hipotecaria. El Valor Hipotecario es el Valor que, según la OM citada, permanece en el tiempo, mientras que el Valor de Mercado es el Valor del Inmueble en un momento dado. La citada OM entrará en vigor en octubre de 2003.
- Real Decreto-Ley 2/2003, de 25 de Abril, de Medidas de Reforma Económica (BOE, 26.4.2003), que extiende la ayuda fiscal a las empresas que destinen viviendas al

alquiler y reforma algunos preceptos de la Ley 2/1994, de Subrogación y Modificación de Créditos Hipotecarios. La norma en cuestión establece un régimen especial (Título II, artículo 3) en el Impuesto sobre Sociedades para las empresas cuyo destino exclusivo sea el de poner viviendas de alquiler en el mercado, reforzando los beneficios a las que ofrezcan viviendas de alquiler destinadas a hogares de nivel adquisitivo medio o bajo. Las empresas en cuestión deben ofrecer un mínimo de diez viviendas. Las citadas sociedades de nueva creación especializadas en la compra de viviendas para el alquiler pagarán solo un 5% en el impuesto sobre la renta de sociedades. Como requisitos, se establece que el número de viviendas ofrecidas no será inferior a diez. Las viviendas a alquilar no deberán tener una antigüedad superior a los tres años y la superficie de las mismas no



superará los 110 metros cuadrados (en el trámite parlamentario dicha superficie se ha elevado a 135 m<sup>2</sup>). Un tercio de las viviendas de alquiler ofrecidas deben de incorporar un contrato de opción de compra, ejercitable en dos años, a favor del arrendatario, que en las VPO será de seis meses después del plazo máximo de enajenación de dichas viviendas establecido en la normativa de la autonomía respectiva.

En el Título IV, capítulo V, artículos 17 a 19, del citado RD Ley 2/2003, se modifica la Ley 2/1994, de subrogación y modificación de los créditos hipotecarios. Se exige del Impuesto de Actos Jurídicos Documentados a las escrituras de novación modificativa de los préstamos hipotecarios en materia de plazo (novedad) y tipo de interés. Se establece un tope máximo a la comisión a percibir por la entidad financiera en caso de aumento del plazo del crédito. En los créditos a interés variable con garantía hipotecaria, las entidades de crédito informarán a los prestatarios de la existencia de un instrumento, al menos, de cobertura del riesgo de tipo de interés, siendo desgravable en el IRPF el coste de la suscripción del mismo. Una disposición adicional única del citado Real Decreto establece un tope del 0,5% a la comisión por cancelación anticipada. El hecho de que en octubre de 2003 no se haya tramitado en las Cortes el Real Decreto en cuestión implica que no se conoce en dicha fecha el alcance efectivo de la medida en cuestión.

— Ley 10/2003, de 20 de mayo, de Medidas Urgentes de Liberalización del Sector Inmobiliario y Transportes (BOE 21.5.2003) que modifica la ley 6/1998, sobre régimen de suelo y valoraciones. Con la nueva norma se precisa más la definición de suelo no urbanizable (Artículo 1.1) y se introduce el concepto de silencio positivo (Artículo 1.3). La norma en cuestión establece que los criterios objetivos de carácter territorial establecidos en la normativa urbanística podrán emplearse a efectos de

delimitación de un suelo como no urbanizable. Será la normativa autonómica la que regulará los efectos derivados del derecho a consulta a las administraciones públicas competentes sobre los criterios y las previsiones de ordenación urbanística en los planes y proyectos sectoriales. La legislación citada deberá fijar los plazos de contestación a la referida consulta acerca del derecho a promover la transformación del suelo urbanizable. La Ley 10/2003 especifica el concepto de valor del suelo urbanizable, en cuya fijación resultan determinantes los valores incluidos en las ponencias correspondientes a los valores catastrales.

Los cambios normativos introducidos en 1998 y en 2003 han pretendido estimular la calificación de suelo como urbanizable para lograr un aumento de la oferta y un descenso del coste del suelo. La realidad es que se ha calificado suelo por los gobiernos locales como urbanizable en cantidades significativas. Dicho suelo está, por lo general, en manos privadas y su oferta sea administra por los propietarios especialmente en las etapas de auge inmobiliario. La clasificación de suelo como urbanizable no implica necesariamente un aumento de la oferta de suelo edificable. Los cambios normativos citados no han ocasionado hasta ahora descensos en el precio del suelo. Entre 1999 y 2002 el coste del suelo se ha duplicado, experimentando, pues, un crecimiento dos veces superior al de los precios de la vivienda en el mismo periodo de tiempo, según los datos de tasaciones publicados por el Banco de España en el Boletín Mensual de septiembre de 2003.

— Real Decreto 1042/2003, de 1º de agosto, (BOE 19.8.2003), que modifica el RD 1/2002, relativo al Plan 2002-20005, con el que se pretende facilitar la adquisición de viviendas existentes en municipios en los que los precios de mercado de las viviendas libre resultan desproporcionados respecto de los precios máximos de venta de las viviendas protegidas. Para ello se crea

una nueva modalidad de municipios singulares, el denominado «Grupo 0», en el que los precios de compra de las viviendas libres adquiridas en segunda o posterior transmisión, de hasta 120 metros cuadrados, podrán llegar a superar hasta en un 80% los precios máximos de venta de las viviendas protegidas. Las subvenciones de las cuotas de los préstamos calificados podrán llegar hasta el 32% de las mismas durante diez años en el caso de que se renuncie por el comprador a la ayuda económica de entrada.

El problema del acceso a la vivienda ha alcanzado un notable protagonismo en los debates electorales de 2003, insistiéndose en la conveniencia de que se construyan VPO en cuantías y volúmenes superiores a los de los últimos años. Desde el gobierno del Estado se han anticipado en las citadas campañas algunas propuestas en materia de política de vivienda, con vistas a su posible implantación en 2004. Se ha subrayado en particular la necesidad de incrementar el exiguo parque de viviendas de alquiler existente en España (11,5% de las viviendas principales, según el Censo de Viviendas de 2001, el 9,8% de los hogares según la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares de 2001), el relativamente más reducido de todos los países integrantes de la UE y de la OCDE.

Entre las posibles medidas anunciadas en mayo de 2003<sup>2</sup>, aparecen las relativas a la recuperación de la deducción por alquiler de vivienda habitual, concretamente el 20% de las cantidades satisfechas anualmente por este concepto, con un máximo de 840 euros (140.000 pesetas). La nueva deducción se aplicaría al tramo autonómico del impuesto sobre la renta de las personas físicas. Se desgravaría asimismo el 20% de las cantidades invertidas en la adquisición de viviendas de segunda mano destinadas a arrendamiento, con un límite máximo

anual de 900 euros y un periodo mínimo de alquiler de cinco años.

En Octubre de 2003 se ha conocido el contenido del Informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas sobre el cumplimiento del Plan 1998-2001. En el citado informe se subraya que solo se cumplieron las dos terceras partes de los objetivos establecidos en dicho Plan en cuanto a viviendas protegidas previstas<sup>3</sup> (las previsiones del Plan citado suponían la financiación de 485.000 actuaciones protegidas durante el cuatrienio en cuestión). El Informe del citado Tribunal subraya que la falta de rentabilidad en la construcción privada de dicho tipo de viviendas es la razón fundamental del bajo nivel de cumplimiento de los objetivos citados. El bajo volumen de construcción de viviendas protegidas ha dado lugar a que se redujese el gasto público efectivamente realizado en ayudas directas a la construcción y compra de vivienda. Tampoco ha producido resultados significativos la figura de la ayuda económica de entrada introducida a partir de 2001. El Informe en cuestión recomienda, entre otros aspectos, aproximar el precio de venta de la vivienda protegida a los precios de mercado, ampliar los programas de vivienda protegida en régimen de alquiler y la conveniencia de consensuar un acuerdo entre las diferentes administraciones públicas, estatal, autonómica y local, para promover un mayor volumen de construcción de vivienda protegida.

El proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2004 presentado por el gobierno incluye una previsión de gasto público ligado a los objetivos de política de vivienda (subvenciones en la cuota de los préstamos cualificados para la promoción y compra de vivienda protegida) de 661,54 millones de euros, unos 110.000 millones de pesetas, un 2,5% de aumento sobre la previsión inicial para dicha partida en 2003. La cifra citada equivale al 0,08% del PIB. Las ayudas fiscales previstas en dicho

<sup>2</sup> *El País*, «Aznar culmina la campaña con una batería de medidas para abaratar la vivienda», 22.Mayo. 2003.

<sup>3</sup> *El Mundo*, «Un tercio de las VPO previstas en el Plan de Vivienda 1998-2001 no se construyó», 7.Octubre. 2003.

proyecto de Presupuestos del Estado ascienden a 5.517,5 millones de euros, correspondientes a la desgravación por acceso a la vivienda habitual y por la aplicación de un tipo reducido del IVA (el 7% del precio de venta) en las transacciones de vivienda. El total de los tres componentes básicos de ayudas al acceso a la vivienda ascendería en 2004 a 6.179 millones de euros, el 0,78% del PIB. La partida con un mayor componente redistributivo, la relativa a las ayudas desarrolladas a través del gasto público, mantiene así un perfil relativo decreciente, que refleja la pérdida de trascendencia de las viviendas protegidas dentro del mercado inmobiliario.

#### **4. MERCADO INMOBILIARIO. LA OFERTA REACCIONA A LAS MAYORES VENTAS DE 2002**

En 2002 se tasaron en España 953.200 viviendas, un 21,4% más que en 2001, según los datos publicados por el Banco de España en el otoño de 2003<sup>4</sup>. El total de viviendas tasadas creció el pasado año más que el resto de las tasaciones de inmuebles (20,1%). Las tasaciones de edificios residenciales completos aumentaron en el pasado año en un 16,4%, destacando asimismo los aumentos correspondientes a las tasaciones de oficinas (18%), terrenos urbanos (16,3%) y locales comerciales (7,8%). El aumento interanual de las tasaciones de viviendas en 2002 fue el más intenso del periodo de expansión inmobiliaria, 1998-2002. El valor unitario de las tasaciones de vivienda creció en 2002 en un 15,3%, correspondiente a un valor medio de las tasaciones de viviendas en 2002 de 149.000 euros (24,8 millones de pesetas por vivienda).

El precio medio por metro cuadrado de las tasaciones de viviendas realizadas en 2002 ascendió a 1.163 euros/m<sup>2</sup> (193.507 pta/m<sup>2</sup>). En el pasado año el

citado precio por metro cuadrado de las tasaciones de vivienda aumentó en un 21,9%, por encima del registrado por el metro cuadrado de suelo urbano, que creció en el pasado año en un 10,6%, correspondiente a un valor por metro cuadrado de 1.158 euros/m<sup>2</sup> (20.632 ptas/m<sup>2</sup>). Entre 1999 y 2002 el precio del m<sup>2</sup> de las viviendas tasadas creció en un 38,8%, mientras que el aumento del precio del suelo urbano fue del 90,8%. La intensidad del aumento medio anual del coste del suelo urbano (24% de media anual) refleja las fuertes expectativas inflacionistas incorporadas al subsector inmobiliario residencial.

Por Comunidades Autónomas, el mayor aumento del número de tasaciones en 2002 correspondió a Navarra (25,9%) y Castilla-La Mancha (25,5%), mientras que los aumentos menores fueron los de Asturias (14%) y Extremadura (10,5%). Cataluña alcanzó en 2002 la mayor cuota por autonomías en cuanto a número de tasaciones (21,3% del total), mientras que la cuota mayor en cuanto al valor de los bienes tasados fue la de la Comunidad de Madrid (21,3% del valor total).

El número de hipotecas registradas en el primer semestre de 2003 aumentó en un 11% sobre el mismo periodo de 2002, correspondiendo a las relativas a solares el mayor aumento interanual (18,3%), mientras que la menor variación fue la relativa a las hipotecas formalizadas sobre viviendas existentes (4,8%). La tasa de variación interanual del número de hipotecas sobre bienes urbanos superó ampliamente en la primera parte de 2003 a las de los años precedentes.

Las inversiones extranjeras en inmuebles efectuadas en España ascendieron en 2002 a 6.044 millones de euros (FIG. 9). Si todas las inversiones citadas se hubiesen destinado a adquirir viviendas al precio medio de mercado en dicho año, ello hubiese implicado la compra de unas 55.000 viviendas, más del 10% de las viviendas iniciadas en España en 2002 y el 5,8% del total de tasaciones de viviendas del mismo año. En el primer semestre de 2003 las inversiones citadas han crecido en un 30,7% sobre el mismo

<sup>4</sup> «Las entidades de tasación: actividad en 2002». *Banco de España, Boletín Mensual*, Septiembre 2003.

FIG. 9. Mercado inmobiliario. Principales indicadores

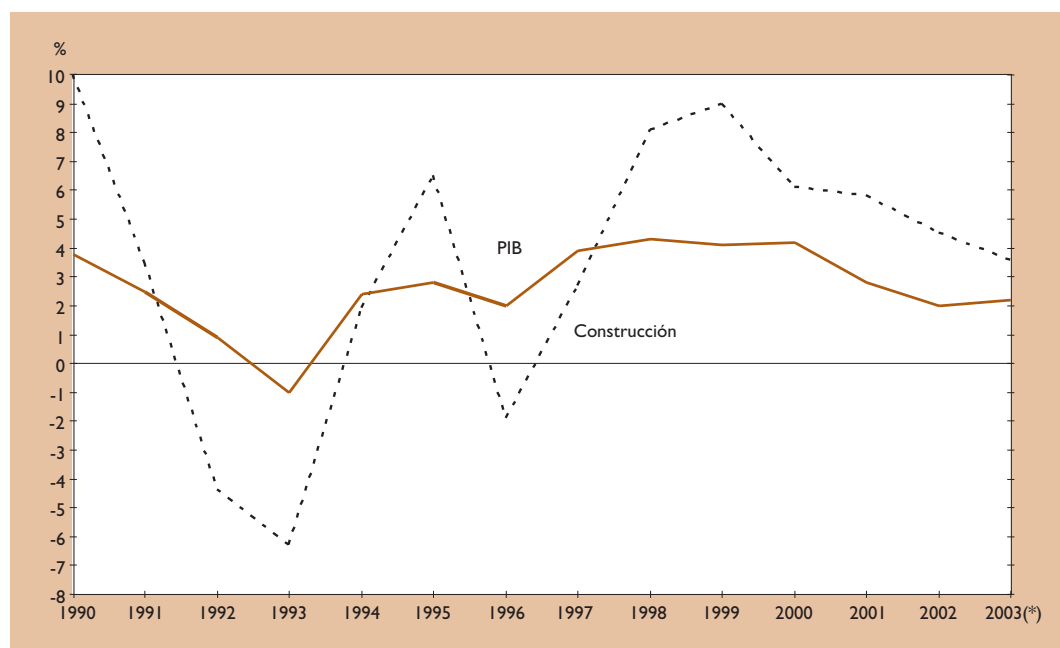
|                                                                                            | Tasas de variación interanual (%) |           |           |             |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|-----------|-----------|-------------|
|                                                                                            | 2001/2000                         | 2002/2001 | 2003/2002 | Ultimo dato |
| I. Hipotecas Urbanas Registradas                                                           |                                   |           |           |             |
| I.1. Número total                                                                          | -6,8                              | 9,3       | 11,0      | juni-03     |
| I.2. V.V proyectadas                                                                       | -8,0                              | 0,3       | 10,8      |             |
| I.3. V.V construidas                                                                       | -7,0                              | 11,4      | 4,8       |             |
| I.4. Solares                                                                               | 29,1                              | -5,6      | 18,3      |             |
| 2. Proyectos CC Arquitectos                                                                |                                   |           |           |             |
| 2.1. Total viviendas                                                                       | -5,5                              | 3,5       | 14,3      | marz-03     |
| 2.2. VPO                                                                                   | -11,2                             | 15,3      | 13,9      |             |
| 2.3. VV. Libres                                                                            | -5,0                              | 2,6       | 18,7      |             |
| 3. Visados dirección obra nueva. CC. Aparejadores                                          |                                   |           |           |             |
| 3.1. Obra Nueva                                                                            | 1,4                               | 4,3       | 22,4      | mayo-03     |
| 3.2. Certificados fin de obra. Viviendas                                                   | -0,3                              | 16,8      | 5,1       |             |
| 4. Licencias municipales de obras. Viviendas a construir                                   | 5,1                               | 2,6       | 21,7      | abri-03     |
| 5. Viviendas Iniciadas. Total                                                              | -1,8                              | 3,7       | 25,4      | marz-03     |
| 5.1. VV. Libres.                                                                           | -2,6                              | 5,0       | 21,0      |             |
| 5.2. VV. protegidas                                                                        | 6,1                               | -9,6      | 88,6      |             |
| 6. Viviendas terminadas                                                                    | 21,5                              | 2,9       | 0,3       | marz-03     |
| 7. Índice del coste de la construcción.                                                    | 2,5                               | 3,2       | 1,1       | mayo-03     |
| 7.1. Edificación                                                                           | 2,7                               | 2,8       | 1,3       |             |
| 7.2. Ingeniería Civil                                                                      | 1,4                               | 4,4       | 0,2       |             |
| 8. Consumo aparente de cemento                                                             | 9,7                               | 4,7       | 4,1       | juni-03     |
| 9. Encuesta coyuntural de la construcción<br>Valor de los trabajos realizados (Deflectado) |                                   |           |           |             |
| 9.1. Total construcción                                                                    | 7,8                               | 5,6       | 3,5       | marz-03     |
| 9.2. Edificación                                                                           | 6,7                               | 7,4       | 4,4       |             |
| 9.3 No Edificación                                                                         | 10,4                              | 3,1       | 0,7       |             |
| 10. Inversión Extranjera en Inmuebles<br>Precios corrientes                                | 21,7                              | 27,7      | 30,7      | juni-03     |
| 11. Encuesta de Población Activa                                                           |                                   |           |           |             |
| 11.1. Empleo. Ocupados. Construcción                                                       | 7,8                               | 3,4       | 2,6       | 2003.II     |
| 11.2. Hogares (IV/IV)                                                                      | 2,7                               | 2,0       | 1,9       |             |
| 12. Afiliados a la S.Social. Construcción                                                  | 7,2                               | 3,4       | 3,2       | agos-03     |
| 13. Precios de las viviendas y alquileres                                                  |                                   |           |           |             |
| 13.1. Precio viviendas tasadas. MOFO                                                       | 15,0                              | 17,4      | 17,5      | 2003.II     |
| 13.2. Precios viviendas. Nuevas. Tinsa                                                     | 17,8                              | 12,8      | 15,3      | 2003.II     |
| 13.3. Precios Vvdas. nuevas capitales (ST)                                                 | 8,9                               | 14,7      | 18,8      | 2003.II     |
| 13.4. Alquileres .IPC                                                                      | 4,5                               | 4,3       | 4,2       | agos-03     |

Fuente: INE, MOFO, Tinsa, Sociedad de Tasación. Banco de España.

periodo de 2002, aumento superior al de los dos años anteriores y que podría permitir la adquisición de mas de 61.000 viviendas en este año, una vez descontado el crecimiento de los precios de las viviendas en 2003 del aumento nominal citado.

Las mayores ventas de viviendas que reflejan el aumento de las tasaciones de 2002, y la persistencia de dicha tendencia en el primer semestre de 2003, han debido influir en el comportamiento a todas luces alcista de los indicadores de la actividad





**FIG. 10. Economía Española. PIB y Construcción. Crecimientos interanuales, a precios constantes**

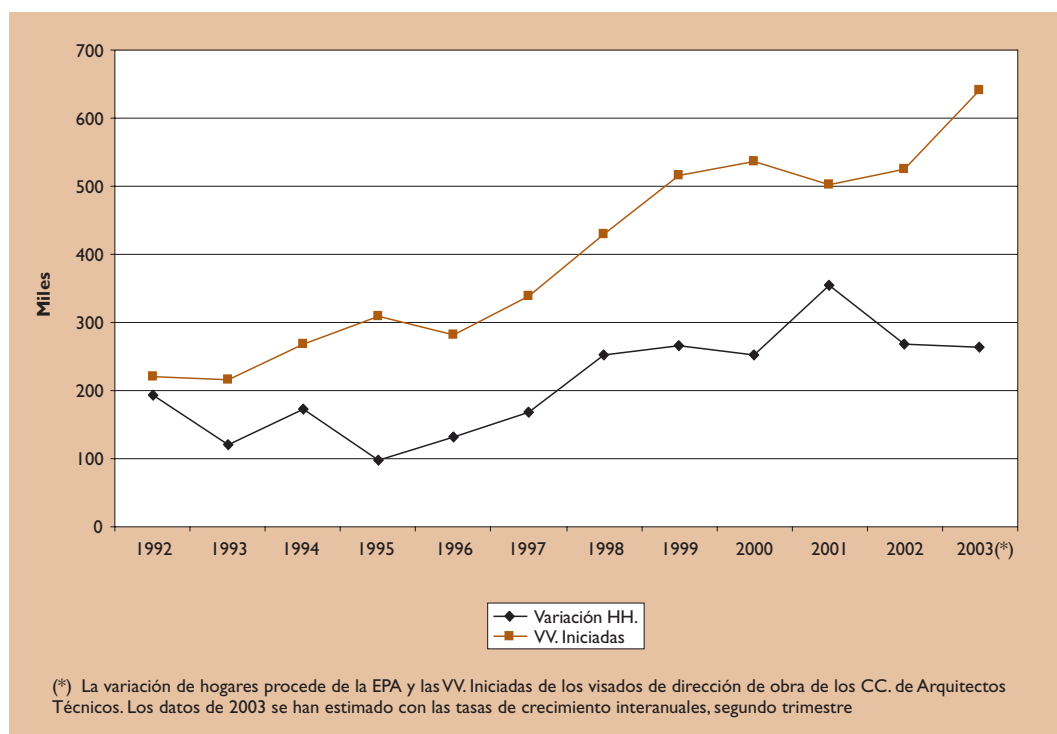
Nota: Las tasas de 2003 se refieren a las del 2.º trimestre del año sobre el mismo período de 2002

Fuente: INE.

constructora residencial en este año. Según la Contabilidad Nacional Trimestral, la inversión en construcción ha aumentado en el primer semestre de 2003 sobre el mismo periodo del año anterior en un 3,6%, por encima del 2,2% (FIG. 10) correspondiente al PIB en dicho periodo. Los aumentos interanuales registrados en la primera mitad de 2003 por los indicadores correspondientes a viviendas iniciadas (25,4%), visados de arquitectos (14,3%) y de dirección de obra de los aparejadores (22,4%), superaron ampliamente a los registrados en años anteriores (FIGS. 11 a 13). Destaca en especial el hecho de que la variación neta del número de hogares en 2003 no va a llegar al nivel de 270.000, mientras que las iniciaciones de viviendas pueden superar las 600.000 en este año. Los indicadores disponibles sobre la actividad en la construcción están aproximando los niveles de actividad en 2003 a los niveles «récores» alcanzados en el pasado por los mismos, circunstancia que destaca en el caso de

los proyectos de viviendas visados por los Colegios de Arquitectos.

La Encuesta Coyuntural de la Industria de la Construcción del Ministerio de Fomento presentó en el primer trimestre de 2003 un aumento interanual de los trabajos realizados en la edificación del 4,4% a precios constantes, por encima del componente de Obra Civil, que aumentó solo en un 0,7%, registrando los trabajos realizados en el conjunto del sector un aumento global del 3,5% a precios constantes (5,6% en 2002). Los indicadores de empleo en la construcción parecen reflejar una cierta desaceleración en 2003 respecto de los aumentos de años precedentes, a pesar de crecer por encima del empleo total de la economía. Los aumentos interanuales del número de empleos en el segundo trimestre de 2003 en la construcción fueron del 2,6% según la Encuesta de Población Activa y del 3,2% en la afiliación a la Seguridad Social en dicho sector. La ligera desaceleración del conjunto del sector de la construcción reflejada en los resultados de la Encuesta



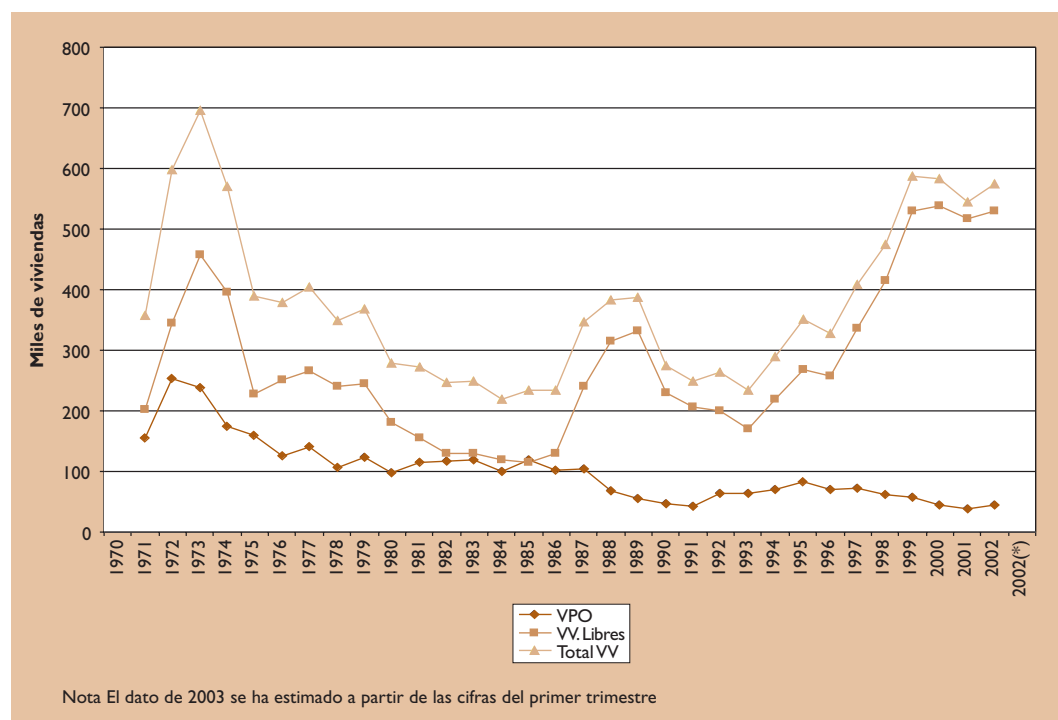
**FIG. 11. Viviendas iniciadas y creación neta de nuevos hogares. Totales anuales**

Fuente: INE. M.º de Fomento.



**FIG. 12. España. Viviendas iniciadas y terminadas. Totales anuales**

Fuente: M.º de Fomento.



**FIG. 13. Viviendas. Proyectos visados por los colegios de Arquitectos. Totales anuales**

Fuente: INE. M.<sup>o</sup> de Fomento.

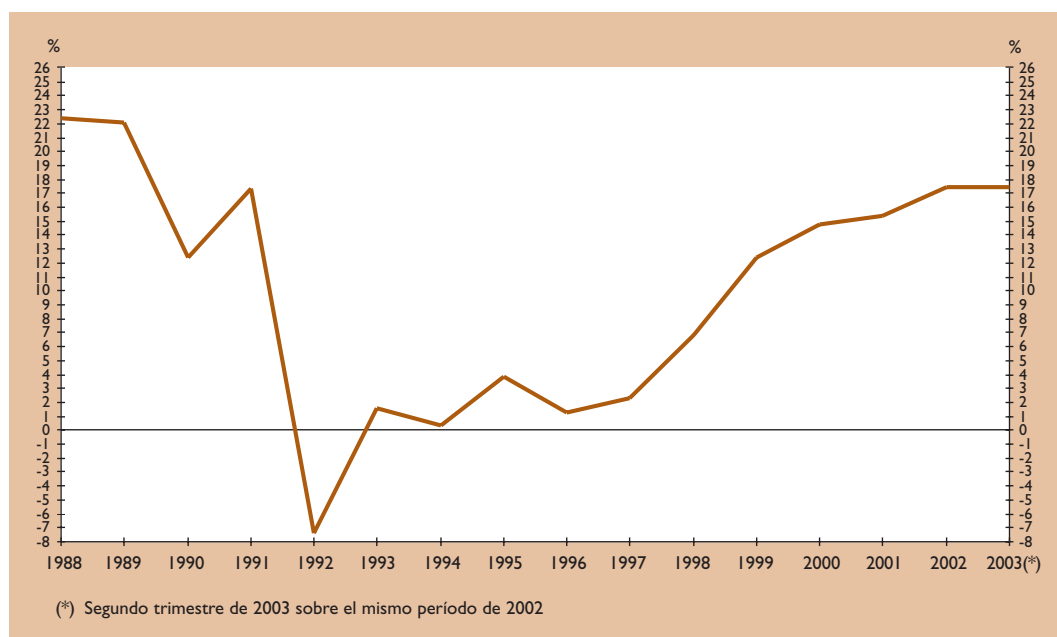
del Ministerio de Fomento y en el empleo del sector se ha apreciado también en la evolución del consumo aparente de cemento, que en el primer semestre de 2003 ha crecido por debajo del ritmo de los dos años precedentes.

El ritmo interanual de aumento de los precios de las viviendas en el segundo trimestre de 2003 fue del 17,5% (FIGS. 9, 14 y 15), aumento equivalente al de 2002 (17,4%), según la estadística de valores de tasación de las viviendas del Ministerio de Fomento. El aumento interanual citado resultó superior al estimado por Tinsa (15,3%), mientras que la estadística de precios de las viviendas de nueva construcción en capitales de la Sociedad de Tasación estimó un aumento mayor, el 18,8% entre junio de 2003 y el mismo mes del año precedente. El aumento de los alquileres, estimado dentro del índice de precios de consumo, fue del 4,2% entre agosto de 2003 y el mismo mes de 2002, lo que implica una desaceleración de dicha variable en 2003 respecto de años

anteriores y un comportamiento un tanto dispar al de los precios de venta de las viviendas en los dos últimos años.

Los mayores aumentos interanuales de los precios de las viviendas registrados en el segundo trimestre de 2003 correspondieron a las autonomías de Madrid (30,5%) y La Rioja (20,3%), resultando los más moderados los de Castilla-León (5,1%) y Galicia (5,0%). Los precios de venta de las viviendas en el segundo trimestre de 2003 reflejan una diferencia al alza mayor que en periodos anteriores entre los comportamientos extremos, acentuándose el aumento de los mismos en las zonas más urbanas, y apareciendo indicios de desaceleración en los aumentos de las zonas menos urbanas, especialmente en los de menos de 50.000 habitantes.

El aumento acumulado de los precios de las viviendas durante los seis años correspondientes al periodo transcurrido entre el segundo trimestre de 1997, periodo próximo al comienzo del auge inmobiliario actual, y el segundo trimestre de 2003 fue



**FIG. 14. Precios medios de las viviendas tasadas en España (euros/m<sup>2</sup>). Tasas de variación interanual (IV trimestre de cada año)**

Fuente: Ministerio de Fomento.

**FIG. 15. Precios de las viviendas España. CC. Segundo trimestre 2002**

| CC. Autónomas (*)  | Precios euros/m <sup>2</sup> | Crecimientos 2003/2002 (*) | Crecimientos 2002/2001 (**) | Crecimientos 2003/1997 (***) |
|--------------------|------------------------------|----------------------------|-----------------------------|------------------------------|
| C. de Madrid       | 2.456,1                      | 30,5                       | 25,4                        | 127,9                        |
| País Vasco         | 2.107,0                      | 20,8                       | 14,4                        | 126,6                        |
| Cataluña           | 1.820,8                      | 19,3                       | 16,3                        | 121,7                        |
| Baleares           | 1.698,9                      | 14,2                       | 10,9                        | 165,6                        |
| Navarra            | 1.432,2                      | 14,7                       | 21,1                        | 98,4                         |
| <b>ESPAÑA</b>      | <b>1.402,6</b>               | <b>17,5</b>                | <b>17,4</b>                 | <b>105,3</b>                 |
| Cantabria          | 1.349,6                      | 18,5                       | 10,1                        | 121,7                        |
| Canarias           | 1.296,9                      | 6,4                        | 17,0                        | 102,1                        |
| La Rioja           | 1.198,8                      | 13,6                       | 21,8                        | 97,2                         |
| Aragón             | 1.099,8                      | 8,2                        | 11,6                        | 101,7                        |
| Castilla y León    | 1.068,3                      | 5,1                        | 14,3                        | 69,1                         |
| Asturias           | 1.055,9                      | 7,3                        | 8,9                         | 65,5                         |
| Andalucía          | 1.043,8                      | 15,3                       | 19,3                        | 96,4                         |
| C. Valenciana      | 1.012,8                      | 17,5                       | 17,2                        | 106,8                        |
| Murcia             | 848,9                        | 17,3                       | 14,3                        | 99,0                         |
| Galicia            | 838,9                        | 5,0                        | 24,4                        | 48,3                         |
| Castilla-La Mancha | 773,0                        | 11,3                       | 16,8                        | 70,8                         |
| Extremadura        | 621,0                        | 8,5                        | 8,0                         | 57,8                         |

(\*) Segundo trimestre de 2003 sobre el mismo período de 2002

(\*\*) 4.º trimestre de 2002 sobre el mismo período de 2001

(\*\*\*) Segundo trimestre de 2003 sobre el segundo trimestre de 1997

Fuente: M.º de Fomento. Boletín Estadístico.



del 105,3%. Los crecimientos más intensos experimentados durante el periodo citado de auge han sido el de Baleares (165,6 %) y el de la Comunidad de Madrid (127,9%) Los crecimientos menos intensos fueron los de Galicia (48,3%) y Extremadura (57,8%) (FIG. 16) En el segundo trimestre de 2003 los precios absolutos medios mas elevados por Comunidades Autónomas eran los de la Comunidad de Madrid (2.456,1 euros/m<sup>2</sup>, equivalente a 36,8 millones de pesetas en el caso de una vivienda de 90 m<sup>2</sup> construidos), mientras que los mas reducidos eran los de Extremadura (621 euros/m<sup>2</sup>, unos 9,3 millones de pesetas para un piso de la dimensión citada) (FIG. 17)

Los datos publicados por la Sociedad de Tasación correspondientes a junio de 2003 indican que el precio medio de venta de las viviendas de nueva construcción en capitales de provincia ascendió a 1.802 euros/m<sup>2</sup> construido en dicha fecha, un 18,8% por encima de los precios del mismo mes de 2002 (FIG. 18) El crecimiento interanual citado de junio de 2003 superó

ampliamente al 14,7% correspondiente a diciembre de 2002 y al 8,9% de diciembre de 2001. Los precios mas elevados, por capitales, fueron los de Barcelona (2.726 euros/m<sup>2</sup>) y Madrid (2.644 euros/m<sup>2</sup>). Los precios mas reducidos en junio de 2003, por capitales, fueron los de Lugo (912 euros/m<sup>2</sup>) y Badajoz (902 euros/m<sup>2</sup>). El aumento de precios de las viviendas de nueva construcción entre junio de 2003 y diciembre de 2002 fue del 10,8% (22,8% de ritmo anual) en las ciudades de mas de 100.000 habitantes, superior al registrado en el mismo periodo por las ciudades de 50.000 a 100.000 habitantes, el 8,7% (18,2% anualizado), y por las de población inferior a 50.000 habitantes, en las que el crecimiento referido se elevó al 9,6% (20,1% anualizado)

## 5. EVOLUCIÓN DEL CRÉDITO INMOBILIARIO

Desde julio de 2002 los tipos de interés de los créditos con garantía

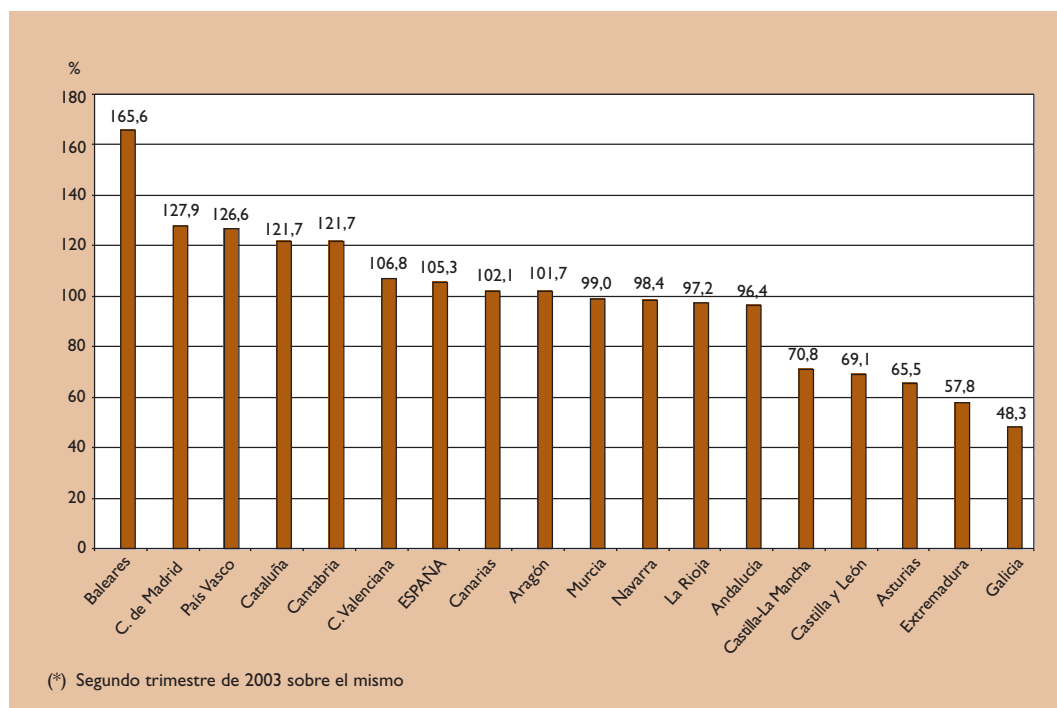


FIG. 16. Precios de las Viviendas. Crecimiento por CC.Autónomas 1997-2003

Fuente: Ministerio de Fomento.

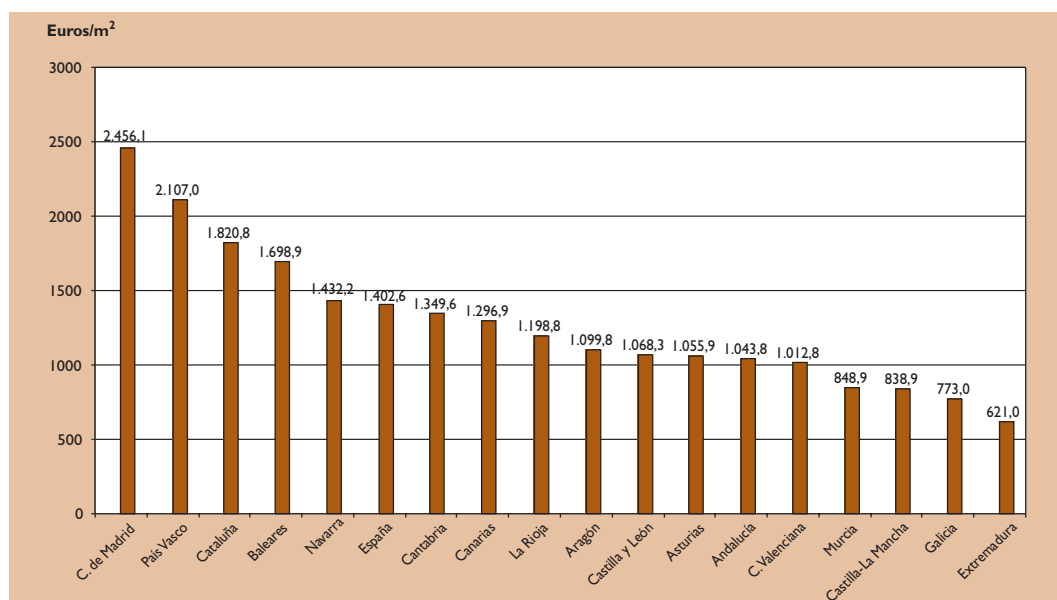


FIG. 17. Precios de las Viviendas. CC. Autónomas. Segundo trimestre 2003. Euros/m²

Fuente: Ministerio de Fomento.

FIG. 18. Viviendas: Precios en Capitales. Viviendas de nueva construcción 2003

| CC. Autónomas        | Euros/m²     | Variaciones (%) |                |                 |
|----------------------|--------------|-----------------|----------------|-----------------|
|                      |              | 2003/2002 (*)   | 2002/2001 (**) | 2003/1997 (***) |
| Madrid               | 2.644        | 22,2            | 18,5           | 63,4            |
| Cataluña             | 2.478        | 14,1            | 9,7            | 61,1            |
| País Vasco           | 2.255        | 14,3            | 13,6           | 70,2            |
| <b>ESPAÑA</b>        | <b>1.802</b> | <b>18,8</b>     | <b>14,7</b>    | <b>62,8</b>     |
| Asturias             | 1.694        | 17,9            | 7,9            | 52,5            |
| Navarra              | 1.623        | 14,7            | 9,3            | 70,1            |
| Cantabria            | 1.612        | 19,5            | 20,7           | 57,1            |
| Aragón               | 1.566        | 24,9            | 12,5           | 41,5            |
| Castilla y León      | 1.468        | 17,0            | 13,5           | 57,8            |
| Canarias             | 1.414        | 11,0            | 9,1            | 72,3            |
| Baleares             | 1.393        | 26,9            | 7,9            | 70,8            |
| Rioja                | 1.308        | 22,1            | 13,1           | 56,2            |
| Andalucía            | 1.280        | 23,3            | 19,5           | 68,7            |
| Galicia              | 1.175        | 10,0            | 11,4           | 42,2            |
| Valencia (Comunidad) | 1.158        | 17,0            | 15,0           | 51,8            |
| Murcia               | 1.147        | 15,3            | 17,0           | 66,4            |
| Castilla-La Mancha   | 1.091        | 19,3            | 13,0           | 44,1            |
| Extremadura          | 931          | 26,9            | 18,4           | 40,2            |

(\*) Junio 2003/Junio 2002

(\*\*) Diciembre/diciembre. En el caso de 2002/1997, la comparación se efectúa entre los correspondientes meses de diciembre

Nota: en las autonomías pluriprovinciales, los precios y las tasas se refieren a la media de las correspondientes capitales de provincia

Fuente: Sociedad de Tasación.

hipotecaria destinados a financiar la construcción y compra de viviendas han retrocedido de forma continua, en una cuantía acumulada superior al punto y medio hasta entre dicho mes y agosto de 2003. El tipo medio de interés de dichos créditos fue del 4,80% TAE en 2002, 0,86 puntos porcentuales por debajo del tipo medio correspondiente a 2001. En el periodo enero-agosto de 2003 el tipo medio de dichos préstamos ha sido el 3,85 % TAE. El retroceso de los tipos de interés en 2003 ha implicado una disminución del -6,5% en la cuota a pagar por el servicio de un préstamo de la misma cuantía respecto de 2002 (FIGS. 19 y 20).

El diferencial practicado por las entidades de crédito entre los tipos de interés de los préstamos hipotecarios a largo plazo concedidos y los tipos del interbancario a doce meses ha retrocedido desde los 1,6 puntos porcentuales de septiembre de 2002 y los 1,2 puntos de agosto de 2003 (FIG. 21).

Los diferenciales citados alcanzaron un mínimo anual medio de 1,0 puntos en 2000, situándose en 1,5 puntos porcentuales en la media de enero-agosto de 2003 (FIG. 22). La amplia disponibilidad de crédito aportada desde las entidades de depósito ha hecho frente a las demandas de financiación procedentes de promotores y de compradores de vivienda, junto a una creciente demanda de crédito hipotecario efectuada con fines distintos a la compra de vivienda. El alto precio de las viviendas ha aumentado la riqueza inmobiliaria de las familias. Dicha circunstancia, unida a los bajos tipos de interés vigentes, ha contribuido a acrecentar el nivel de endeudamiento familiar y a que el crédito hipotecario esté creciendo a un ritmo muy superior al del conjunto del crédito al sector privado en 2003.

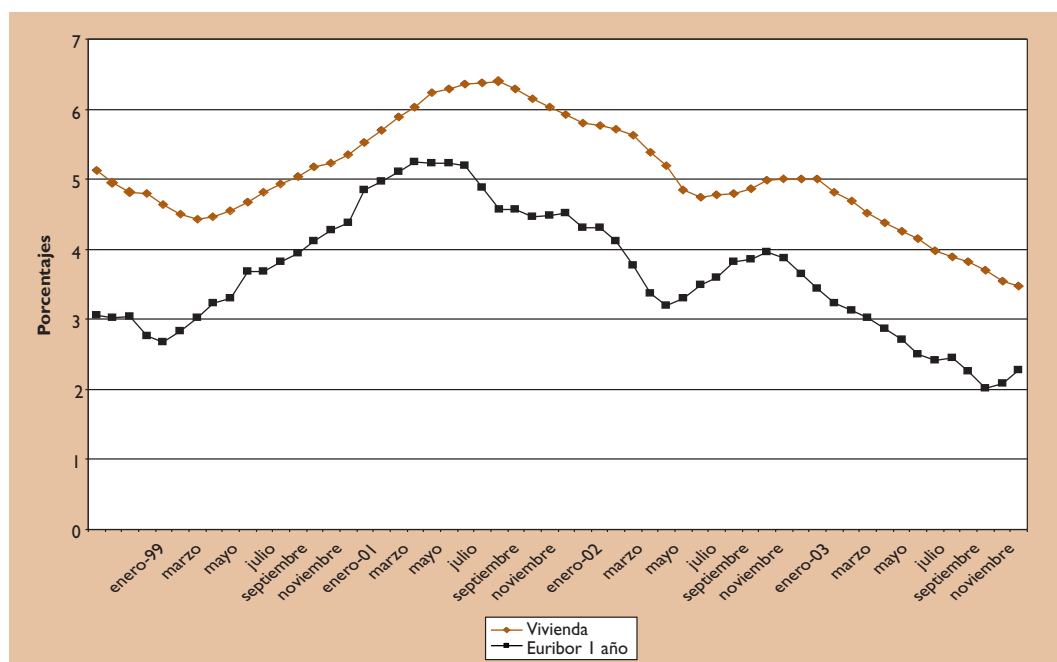
El crédito inmobiliario al sector privado creció en junio de 2003 sobre el mismo mes del año anterior en un

**FIG. 19. Créditos hipotecarios a la vivienda libre. Cuota a pagar (\*) por cada millón de pesetas de préstamo (6.1010 euros)**

| Euros/m <sup>2</sup> | TAE (%) | Tipo Nominal (%) | 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                 | 4,80    | 4,69             | 46,9                         | -5,1                                |
| 2003                 | 3,85    | 3,78             | 43,8                         | -6,5                                |
| (Enero-agosto)       | 3,85    | 3,78             | 43,8                         | -6,5                                |

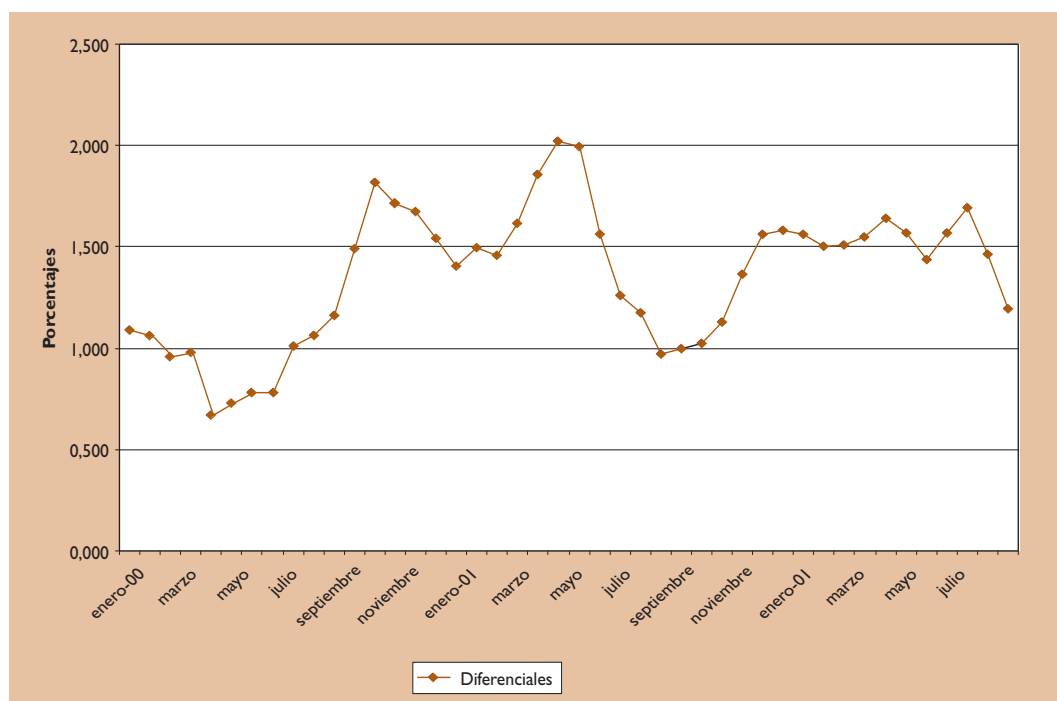
(\*) Incluye devolución del principal e intereses de un préstamo a 15 años. En 2003 se compara la cuota de un préstamo al tipo medio de enero-julio con la de un préstamo al tipo medio del mismo periodo de 2002. Fuente: Sociedad de Tasación

Fuente: Banco de España.



**FIG. 20. Tipos de interés. Euribor (12 meses) y Préstamos-Vivienda. Datos mensuales**

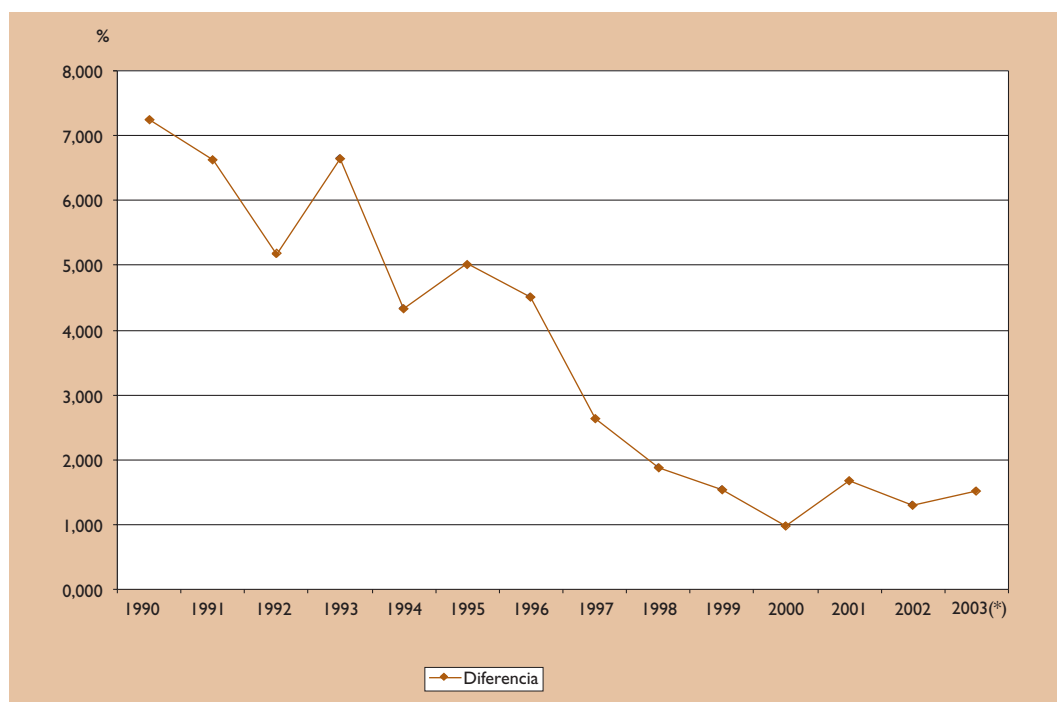
Fuente: Banco de España.



**FIG. 21. Diferenciales tipos de interés vivienda de conjunto de entidades con euribor a doce meses. Serie mensual**

Fuente: Banco de España.





**FIG. 22. Diferencial de los tipos de interés de los créditos-vivienda con el euribor a doce meses. Medias anuales**

Fuente: Banco de España

17,8%, casi un punto y medio por debajo del 19,2% correspondiente a diciembre de 2002, aunque todavía por encima del 16,8% de 2001 (FIG. 23) El aumento citado superó en mas de cuatro puntos al del crédito al sector privado, diferencia sensiblemente recortada respecto de los años inmediatamente anteriores (FIG. 24) Entre los tres componentes básicos del crédito inmobiliario (a comprador de vivienda, a la construcción residencial y a los servicios inmobiliarios), el mayor aumento en marzo de 2003 ha correspondido a los servicios inmobiliarios (39,5%), por encima del crédito ligado a la construcción residencial (15,7%) y del crédito destinado a los hogares para compra y rehabilitación de vivienda (13,5%) (FIG. 25)

El crédito inmobiliario suponía, en junio de 2003, el 49,4 % del crédito al sector privado de las entidades de crédito, casi diez puntos porcentuales

por encima de la cuota de diciembre de 1997. La participación citada supera en 2003 al 60% en el caso de las cajas de ahorros. El crédito a los hogares para la compra de vivienda equivalía al 75% del conjunto del crédito «vivo» a las familias en marzo de 2003, tres puntos por encima de la participación existente en diciembre de 1997.

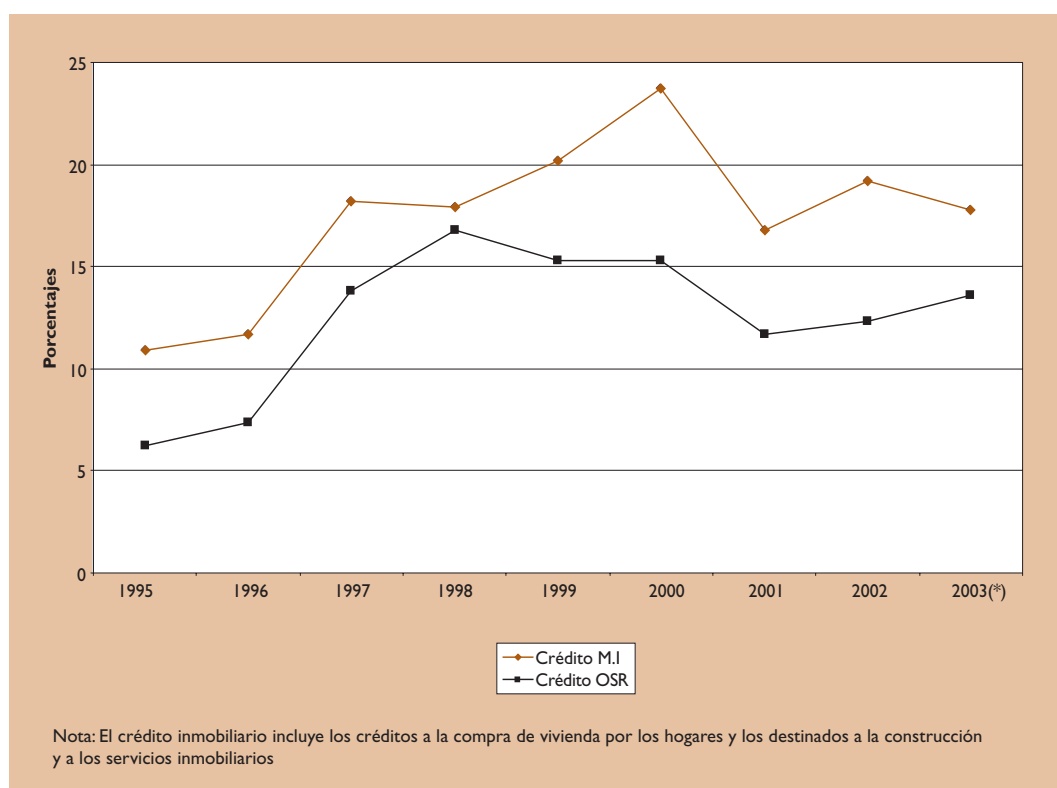
El crédito-inmobiliario ha registrado una importante desaceleración en 2002-2003 sí se le deflacta con el aumento anual de los precios de la vivienda. Dicho crecimiento deflactado resulta negativo en 2003 en el crédito a los hogares para compra de vivienda y en el crédito destinado a la construcción residencial, mientras que no presenta indicios de agotamiento en el caso de los préstamos destinados a los servicios inmobiliarios. Esta evolución puede reflejar un aumento mayor de la financiación a la promoción que la destinada a la compra de vivienda en 2002-2003. La integración creciente del

**FIG. 23. Crédito al Subsector Inmobiliario. Saldos, a 31-XII**

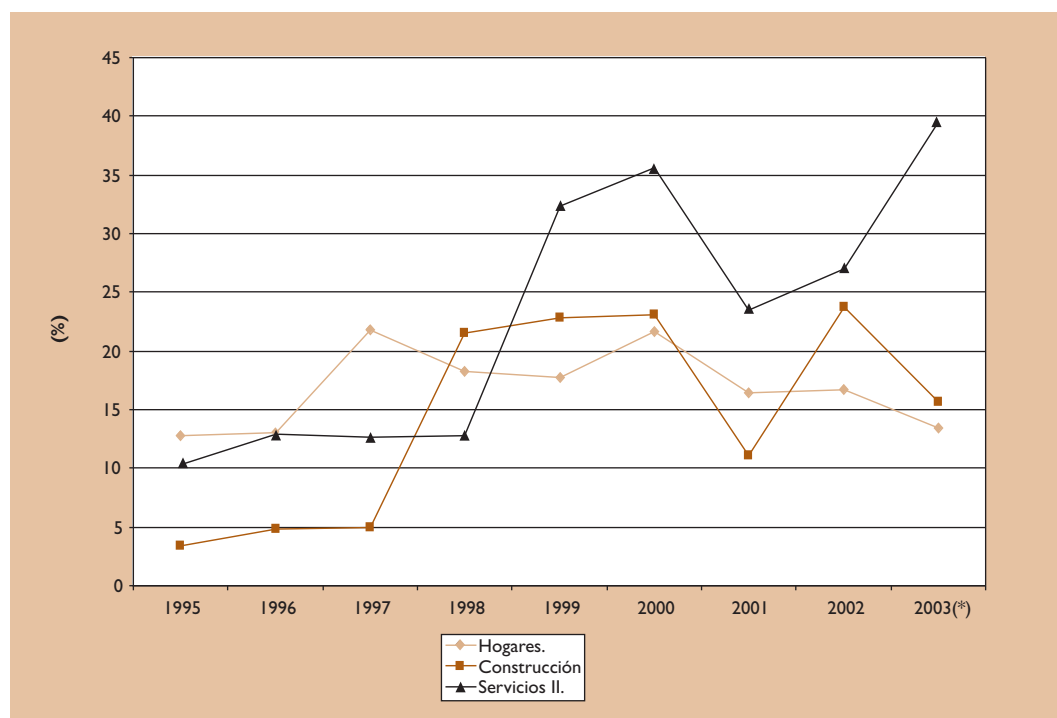
|                                                                                   | Millones de euros |                |                |                |                |                |                |                |                |                |
|-----------------------------------------------------------------------------------|-------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
|                                                                                   | 1994              | 1995           | 1996           | 1997           | 1998           | 1999           | 2000           | 2001           | 2002           | 2003.II        |
| 1. Hogares.Adquisición y compra de vivienda                                       | 67.111            | 75.703         | 85.592         | 104.292        | 123.254        | 145.184        | 176.653        | 205.790        | 240.139        | 255.986        |
| 2. Construcción edificios                                                         | 14.001            | 14.154         | 14.902         | 15.469         | 18.972         | 23.312         | 29.612         | 33.123         | 40.725         | 43.356         |
| 3. Instalación y acabado de edificios                                             | 2.210             | 2.615          | 2.675          | 2.969          | 3.436          | 4.205          | 4.261          | 4.520          | 5.874          | 5.814          |
| 4. Servicios.Actividades Inmobiliarias.                                           | 12.457            | 13.738         | 15.507         | 17.549         | 19.698         | 26.089         | 43.697         | 43.697         | 55.475         | 67.744         |
| <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>342.213</b> | <b>372.900</b> |
| 6. Crédito a otros sectores residentes (OSR)                                      | 273.022           | 289.828        | 311.374        | 354.346        | 413.854        | 476.996        | 559.407        | 624.854        | 701.663        | 754.872        |
| <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>48,8</b>    | <b>49,4</b>    |
| 8. Ritmo anual de aumento del crédito inmobiliario(%)                             | —                 | 10,9           | 11,7           | 18,2           | 17,9           | 20,2           | 23,7           | 16,8           | 19,2           | 17,8(*)        |

(\*) Variación sobre el segundo trimestre de 2002

Fuente: Banco de España, Boletín Estadístico.

**FIG. 24. Crédito Mercado Inmobiliario y Crédito al sector privado. Tasas interanuales**

Fuente: Banco de España. B. Estadístico.



**FIG. 25. Crédito Inmobiliario. Hogares, construcción y servicios inmobiliarios. Tasas anuales de crecimiento**

Fuente: Banco de España.

mercado del crédito hipotecario con el resto del sistema financiero ha reforzado la competencia en el mismo, y ha facilitado el fuerte aumento de los precios de las viviendas y del endeudamiento familiar para la compra de bienes de consumo

El crecimiento interanual del crédito hipotecario se ha acelerado a lo largo de 2003, alcanzando un ritmo de aumento del 21,2% en agosto de 2003 (FIG. 26). En dicha evolución destacó el más fuerte aumento del crédito procedente de los bancos (22,4%). El saldo del crédito destinado a la financiación convenida de las actuaciones de política de vivienda había descendió en un -6,8% en marzo de 2003 respecto del mismo mes de 2002. Como se indicó anteriormente, la evolución decreciente del saldo de los créditos convenidos para la construcción y compra de vivienda protegida confirma la debilidad de la construcción efectiva de viviendas protegidas en los últimos años, debilidad que explica el contraste

entre la evolución del número de autorizaciones de financiación de viviendas protegidas y el bajo nivel de las iniciaciones efectivas de VPO entre 2000 y 2002.

El fuerte aumento de los créditos hipotecarios destinados a la compra de vivienda por parte de las familias ha dado lugar a que el nivel total de endeudamiento de estos últimos respecto de la renta disponible familiar haya crecido desde el 40% en que se situaba al comienzo de los años noventa<sup>5</sup> hasta el 83,5%, seis puntos porcentuales mas que en 2001. El importante aumento registrado durante 2002 en los créditos-vivienda por parte de los hogares, y el crecimiento significativo del crédito a las familias destinado a consumo corriente no ha dado lugar a un nuevo aumento de la carga financiera (recursos destinados

<sup>5</sup> DEL RÍO Ana, «El endeudamiento de los hogares españoles», *Banco de España, Boletín Económico*, Noviembre 2002.

FIG. 26. Créditos hipotecarios. Saldos

|                                              | Tasas Interanuales (%) |                    |                       |
|----------------------------------------------|------------------------|--------------------|-----------------------|
|                                              | 2001/2000<br>(D/D)     | 2002/2001<br>(D/D) | 2003/2002<br>(Agosto) |
| <b>I. Créditos hipotecarios.</b>             |                        |                    |                       |
| I.1. Total                                   | 18,5                   | 19,3               | 21,2                  |
| I.2. Bancos                                  | 17,9                   | 17,6               | 22,4                  |
| I.3. Cajas de Ahorros                        | 18,8                   | 20,6               | 20,9                  |
| I.4. Cajas Rurales                           | 21,7                   | 20,9               | 21,2                  |
| I.5. Establecimientos Financieros de Crédito | 12,7                   | 8,3                | -9,6                  |
| <b>3. Financiación convenida (*)</b>         |                        |                    |                       |
| 3.1. Total                                   | -4,3                   | -3,6               | -6,8                  |
| 3.2. Bancos                                  | -8,2                   | -8,8               | -11,1                 |
| 3.3. Cajas de Ahorros                        | -2,3                   | -1,2               | -4,7                  |
| 3.4. Cajas Rurales                           | 0,6                    | 3,5                | -4,6                  |

(\*) Se refiere a los préstamos calificados para financiación de la política de vivienda. En diciembre de 2002 suponían el 5,0% del total de los créditos hipotecarios gestionados.

Las tasas de 2003 del crédito convenido se refieren a Marzo 2003/Marzo 2002

Fuente: Asociación Hipotecaria Española.

al pago de intereses y amortización de capital) de las familias en dicho año. La carga financiera citada, se elevó desde el 11,3% de la renta bruta disponible hasta por debajo del 13,3% en 2001<sup>6</sup>, descendiendo en 2002 por debajo del 13%, ante los nuevos descensos registrados en los tipos de interés y el aumento de los plazos de los créditos hipotecarios para compra de vivienda.

## 6. ACCESIBILIDAD. DESCIENDEN LOS TIPOS, SUBEN LOS PRECIOS

Un reciente trabajo del Banco Central Europeo<sup>7</sup> ha puesto de manifiesto que en 2002 España fue el país de la citada Zona Euro que registró el mayor aumento real de los precios de las viviendas, el 12,5% en términos reales, frente al 4,3% correspondiente al conjunto de países de la zona en cuestión. La situación española difiere de la correspondiente a la media de los

países de la eurozona, en parte por el elevado peso de Alemania en la misma (más del 30% del PIB) y el distinto comportamiento que este país viene registrando en cuanto se refiere a la evolución de precios de las viviendas. En Alemania los precios reales de las viviendas han descendido desde 1998. En España, por el contrario, el aumento de los precios de venta de las viviendas ha sido intenso en el mismo periodo, aunque el bajo nivel de los tipos de interés ha dado lugar a que después de 1999 haya crecido dicho esfuerzo de acceso, pero este queda todavía por debajo de los altos niveles alcanzados en 1990-91.

En el primer semestre de 2003 los precios de las viviendas crecieron en un 17,5% sobre el mismo periodo de 2002 y los salarios aumentaron en un 4,5%. Los tipos de interés de los préstamos retrocedieron hasta el 3,89% nominal en el promedio de enero-junio. Como consecuencia de la evolución de las variables citadas, el esfuerzo medio de

<sup>6</sup> MAZA Luis A. & Ana DEL RÍO, «Una estimación de la carga financiera de los hogares españoles», *Banco de España, Boletín Económico*, Mayo 2002.

<sup>7</sup> «Tendencias recientes de los precios de los inmuebles residenciales en la zona del euro», *Boletín Mensual del BCE*, mayo 2003.



FIG. 27. Accesibilidad de la vivienda en España

|             | Precio medio<br>Vivienda (75 m <sup>2</sup> )<br>(1) Euros (*) | Renta Familiar<br>Anual (monosalarial)<br>(2) (Euros) (**) | Tipo interés<br>Préstamo (%)<br>(3) (***) | Precio/Renta<br>Familiar<br>(4) = (1)/(2) | Esfuerzo Bruto (***)<br>,20<br>(5) años |
|-------------|----------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|-------------------------------------------|-----------------------------------------|
| 1990        | 50.883                                                         | 10.217                                                     | 15,56                                     | 4,98                                      | 64,9                                    |
| 1991        | 58.172                                                         | 10.989                                                     | 14,97                                     | 5,29                                      | 66,8                                    |
| 1992        | 57.391                                                         | 11.817                                                     | 14,08                                     | 4,86                                      | 58,2                                    |
| 1993        | 57.156                                                         | 12.569                                                     | 13,17                                     | 4,55                                      | 51,7                                    |
| 1994        | 57.559                                                         | 13.166                                                     | 9,95                                      | 4,37                                      | 40,4                                    |
| 1995        | 59.578                                                         | 13.761                                                     | 10,52                                     | 4,33                                      | 41,6                                    |
| 1996        | 60.684                                                         | 14.376                                                     | 9,06                                      | 4,22                                      | 36,6                                    |
| 1997        | 61.628                                                         | 14.871                                                     | 6,70                                      | 4,14                                      | 30,1                                    |
| 1998        | 64.495                                                         | 15.211                                                     | 5,51                                      | 4,24                                      | 28,0                                    |
| 1999        | 71.304                                                         | 15.559                                                     | 4,62                                      | 4,58                                      | 28,1                                    |
| 2000        | 81.623                                                         | 15.917                                                     | 5,62                                      | 5,13                                      | 34,2                                    |
| 2001        | 94.221                                                         | 16.469                                                     | 5,61                                      | 5,70                                      | 38,1                                    |
| 2002        | 109.884                                                        | 17.104                                                     | 4,69                                      | 6,42                                      | 39,7                                    |
| Semestre I° |                                                                |                                                            |                                           |                                           |                                         |
| 2002        | 105.385                                                        | 16.592                                                     | 4,75                                      | 6,35                                      | 39,4                                    |
| 2003        | 123.825                                                        | 17.346                                                     | 3,89                                      | 7,14                                      | 41,1                                    |

(\*) Vivienda de 75 metros cuadrados.(90 construidos).Precio medio tomado de la Estadística de Precios de la Vivienda MOFO.

(\*\*) INE.Índice de costes laborales. Como salario anual se emplea la serie de coste salarial

(\*\*\*) El préstamo cubre el 80% del precio de venta. El esfuerzo se refiere al porcentaje de la renta familiar monosalarial.

El tipo de interés, nominal, es la media anual correspondiente al conjunto de entidades, préstamos hipotecarios para compra de vivienda.

Fuente: INE, BdeE, M° de Fomento.

acceso a la vivienda de 90 metros cuadrados construidos fue del 41,1% de la renta familiar en el dicho semestre, casi dos puntos más que en el mismo periodo de 2002. El origen del aumento de dicho esfuerzo radica exclusivamente en el fuerte crecimiento de los precios de venta de las viviendas (FIG. 27)

Por Comunidades Autónomas, en el segundo trimestre de 2003, el esfuerzo mayor para acceder a una vivienda correspondió a Madrid (59,3% de la renta familiar) y Baleares (56%), mientras que los menores esfuerzos fueron los de Castilla-La Mancha (25,8%) y Extremadura (22,2%) (FIG. 28) En esta última autonomía la relación entre las viviendas iniciadas y la creación de hogares es la más elevada de España en los últimos años, resultando mas importante en la misma el peso de la construcción de viviendas protegidas en el correspondiente total de

iniciaciones de viviendas que en el conjunto de España.

La evolución conjunta de los precios de las viviendas, de las rentas salariales y de los tipos de interés en la primera mitad de 2003 indica que la vivienda accesible para un hogar monosalarial que destinase a la cobertura del préstamo en cuestión la tercera parte de sus ingresos, supone el 81,1% del precio medio de mercado en este año (FIG. 29) Esta evolución refleja la tendencia a la baja de las posibilidades de acceso a la vivienda para dicho hogar medio después de 1999, que fue el último ejercicio en el que, con el esfuerzo citado, se podía cubrir mas del 100% del precio de venta de mercado de una vivienda de 90 m<sup>2</sup> construidos. El problema se está paliando, en parte, formalizando préstamos a tipo variable a plazos superiores a 20 años, situación que también permite que los precios de

**FIG. 28. Accesibilidad de la vivienda. CC. Autónomas. Segundo trimestre de 2003**

| Comunidad Autónoma | Precio Vivienda Euros | Renta Familiar Anual (euros) | Tipo de interés (%) Nominal | Relación Precio/Renta de acceso (%) Familiar | Esfuerzo Bruto de acceso (%) Renta familiar (20 años) |
|--------------------|-----------------------|------------------------------|-----------------------------|----------------------------------------------|-------------------------------------------------------|
| Andalucía          | 93.945                | 15.599                       | 3,74                        | 5,87                                         | 33,4                                                  |
| Aragón             | 98.981                | 18.093                       | 3,74                        | 5,47                                         | 31,1                                                  |
| Asturias           | 95.032                | 17.682                       | 3,74                        | 5,37                                         | 30,5                                                  |
| Baleares           | 152.898               | 15.515                       | 3,74                        | 9,85                                         | 56,0                                                  |
| Canarias           | 116.725               | 14.475                       | 3,74                        | 8,06                                         | 45,8                                                  |
| Cantabria          | 121.467               | 15.778                       | 3,74                        | 7,70                                         | 43,8                                                  |
| Castilla-La Mancha | 69.574                | 15.318                       | 3,74                        | 4,54                                         | 25,8                                                  |
| Castilla y León    | 96.150                | 16.467                       | 3,74                        | 5,84                                         | 33,2                                                  |
| Cataluña           | 163.869               | 19.444                       | 3,74                        | 8,43                                         | 47,9                                                  |
| C.Valenciana       | 91.149                | 15.887                       | 3,74                        | 5,74                                         | 32,6                                                  |
| Extremadura        | 55.887                | 14.301                       | 3,74                        | 3,91                                         | 22,2                                                  |
| Galicia            | 75.497                | 14.818                       | 3,74                        | 5,09                                         | 29,0                                                  |
| Madrid             | 221.051               | 21.171                       | 3,74                        | 10,44                                        | 59,3                                                  |
| Murcia             | 76.405                | 14.533                       | 3,74                        | 5,26                                         | 29,9                                                  |
| Navarra            | 128.901               | 19.992                       | 3,74                        | 6,45                                         | 36,6                                                  |
| Pais Vasco         | 189.627               | 19.719                       | 3,74                        | 9,62                                         | 54,7                                                  |
| Rioja              | 107.891               | 17.291                       | 3,74                        | 6,24                                         | 35,5                                                  |
| <b>España</b>      | <b>126.231</b>        | <b>17.743</b>                | <b>3,74</b>                 | <b>7,11</b>                                  | <b>40,4</b>                                           |

Nota: la renta familiar corresponde al coste salarial anual de cada comunidad autónoma

Fuente: INE, Banco de España, Ministerio de Fomento y elaboración propia.

venta de las viviendas dispongan todavía de una cierta posibilidad de recorrido alcista adicional.

## 7. IDEAS PARA LA POLÍTICA DE VIVIENDA

Ante la situación del esfuerzo de acceso a la vivienda en España el objetivo de la política de vivienda debería ser necesariamente el de conseguir que dicho acceso a la vivienda no suponga un sacrificio excesivo para los hogares en España. Ello implica apoyar a los grupos sociales más vulnerables para lograr dicho objetivo. Los hogares de nueva creación constituyen el componente más destacado de dichos grupos, pero no el único. La construcción de nuevas viviendas aparece con demasiada frecuencia como el objetivo perseguido, cuando ni es el instrumento

exclusivo para lograr el objetivo citado ni tampoco su expansión provoca descensos en los precios de las viviendas. El encarecimiento inmobiliario general «expulsa» la construcción de viviendas protegidas, como lo revela la reducida presencia de las viviendas de protección oficial en los episodios de auge inmobiliario.

La previsión de creación neta de nuevos hogares en España se sitúa en torno a los 275.000 cada año. Teniendo en cuenta los altos precios de las viviendas, debería procurarse que, al menos, el 50% de los hogares en cuestión recibiese alguna clase de ayuda para acceder a la vivienda sin un sacrificio excesivo. De ahí la conveniencia de que el objetivo de la política de vivienda se desplace desde el número de viviendas a construir o a rehabilitar hacia el objetivo consistente en ayudar a un determinado número de hogares al acceso a la vivienda. Entre las actuaciones a desarrollar,

FIG. 29. Vivienda. Precio máximo accesible

|         | Renta Familiar<br>Anual Monosalarial)<br>Euros (*) | Tipo interés<br>Préstamo-Vivienda<br>(***) | Precio Máximo<br>Accesible<br>(****) | Precio medio<br>Vivienda<br>(*****) | Relación Precio Máximo<br>Accesible/Precio real<br>(%) |
|---------|----------------------------------------------------|--------------------------------------------|--------------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| 1990    | 10.217                                             | 16,72                                      | 26.097                               | 50.883                              | 51,3                                                   |
| 1991    | 10.989                                             | 16,04                                      | 28.987                               | 58.172                              | 49,8                                                   |
| 1992    | 11.817                                             | 15,02                                      | 32.818                               | 57.391                              | 57,2                                                   |
| 1993    | 12.569                                             | 14,00                                      | 36.823                               | 57.156                              | 64,4                                                   |
| 1994    | 13.166                                             | 10,42                                      | 47.474                               | 57.559                              | 82,5                                                   |
| 1995    | 13.761                                             | 11,04                                      | 47.733                               | 59.578                              | 80,1                                                   |
| 1996    | 14.375                                             | 9,45                                       | 55.158                               | 60.684                              | 90,9                                                   |
| 1997    | 14.890                                             | 6,91                                       | 65.870                               | 61.628                              | 106,9                                                  |
| 1998    | 15.211                                             | 5,65                                       | 76.691                               | 64.495                              | 118,9                                                  |
| 1999    | 15.559                                             | 4,72                                       | 84.461                               | 71.304                              | 118,5                                                  |
| 2000    | 15.917                                             | 5,76                                       | 79.442                               | 81.623                              | 97,3                                                   |
| 2001    | 16.469                                             | 5,76                                       | 82.315                               | 94.182                              | 87,4                                                   |
| 2002    | 17.104                                             | 4,80                                       | 92.270                               | 109.884                             | 83,9                                                   |
| 2003(*) | 17.347                                             | 3,89                                       | 100.377                              | 123.825                             | 81,1                                                   |

(\*) Primer semestre de 2003

(\*\*) Salario Medio por persona ocupada. La serie empleada es la de coste salarial por persona ocupada

(\*\*\*) Precio de la Vivienda accesible bajo el supuesto de que la familia media destina al 33,3% de los ingresos al servicio del préstamo que cubre el 80% del precio de venta. La vivienda tiene 90 m<sup>2</sup> construidos(\*\*\*\*) Precio de venta de la vivienda de 90 m<sup>2</sup> construidos vendida al precio medio de tasación

Fuente: INE, BE, M° de Fomento.

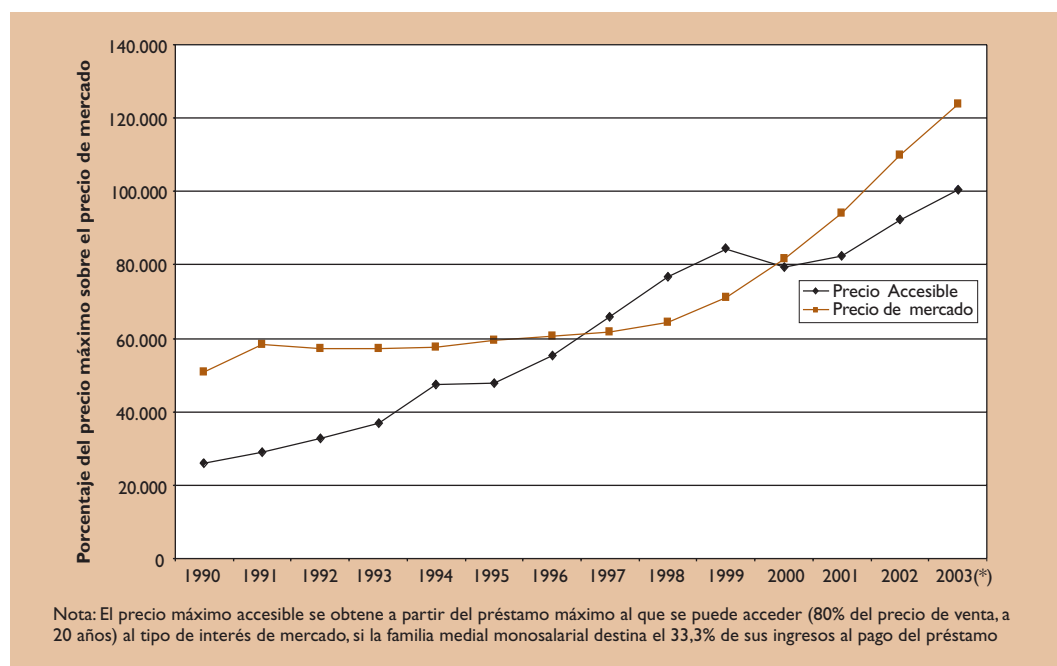


FIG. 30. Vivienda. Precio de Mercado y Precio Máximo Accesible

Fuente: INE, BE, M° de Fomento.

destacan las que a continuación se resumen.

(1) Ampliación de los objetivos y de las actuaciones incluidas en los planes de viviendas plurianuales del Ministerio de Fomento, con el fin de aumentar la oferta de viviendas de precio asequible. El conjunto de las actuaciones incluidas en los planes debería superar las 125.000 actuaciones anuales, resultando conveniente introducir de nuevo la figura de la adquisición de suelo con destino a la construcción de nuevas viviendas protegidas (VPO) entre las actuaciones protegidas. El éxito de los planes plurianuales de vivienda parece depender cada vez más de la colaboración de las administraciones territoriales, especialmente de los ayuntamientos, que deben priorizar entre sus objetivos al facilitar el acceso a la vivienda a los hogares de nueva creación, por lo que deben calificar suelo con destino a VPO en función de las necesidades de vivienda accesible existentes en cada municipio.

La partida de los Presupuestos Generales del Estado correspondiente a las subvenciones asociadas con las actuaciones de política de vivienda debería experimentar un aumento sustancial respecto del reducido importe actual, de forma paralela al aumento de las actuaciones protegidas. El gasto público de las autonomías en materia de ayudas a la vivienda casi triplica al del Estado, pero viene presentando una evolución decreciente después de 2000. El conjunto de las ayudas a la vivienda de todas las administraciones públicas en España en 2001 supuso el 1,2% del PIB, frente al 1,4% de 1999, justo cuando mayor es la necesidad de establecer actuaciones que faciliten el acceso a la vivienda a los grupos sociales más vulnerables.

(2) La incidencia sobre los precios del suelo y de vivienda de la normativa urbanística básica posterior a 1996 (Ley 6/1998 de régimen de suelo y valoraciones, modificada por el Real Decreto-Ley 4/2000 y por la Ley 10/2003) no parece haber sido significativa. En concreto, se debe de cambiar el sistema de valoración del suelo en los procesos expropiatorios establecido en las mismas,

con lo que se reduciría la retención de suelo urbanizable. En el caso del suelo urbano y urbanizable el precio podría determinarse a través del valor de la última transmisión actualizada o por el correspondiente al impuesto de bienes inmuebles.

(3) El fomento del alquiler como forma de tenencia de la vivienda (en 2001 sólo el 9,3% de los hogares españoles ocupaba viviendas de alquiler, según la Encuesta Continúa de Presupuestos Familiares del INE) debe procurarse a partir de un conjunto de actuaciones. Así, deberían introducirse correcciones en la Ley de Enjuiciamiento Civil para reforzar la seguridad de arrendadores e inquilinos. Se trataría de estimular la puesta en alquiler de numerosas viviendas vacías, cuyos propietarios desconfían de circunstancias tales como la falta de pago del alquiler y el posible deterioro de la vivienda que pueden producir algunos arrendatarios. En la misma línea, se debe de restablecer la desgravación fiscal a los arrendatarios en la normativa estatal, con el propósito de equiparar el tratamiento fiscal de la vivienda en propiedad y en alquiler. La creación de parques públicos municipales de viviendas de alquiler es una actuación que se está revelando como necesaria para reforzar la oferta de viviendas de alquiler.

(4) Fiscalidad de la vivienda: debería de avanzarse en el establecimiento definitivo de un tipo reducido del IVA para las transacciones de VPO, junto a la recuperación antes citada de las ayudas fiscales a los arrendatarios.

Estimular una mayor oferta de viviendas protegidas desde las administraciones normativa estatal y autonómica, equiparar fiscalmente el acceso a la vivienda en las formas de la propiedad y del alquiler, reducir algo la fiscalidad indirecta que afecta al comprador de viviendas de precio asequible y, sobre todo, incitar a los ayuntamientos a participar en la tarea de reducir el esfuerzo de acceso a la vivienda a los jóvenes por numerosas vías posibles, son algunas de las piezas principales de una estrategia general destinada a atenuar el problema actual que implica el difícil acceso a la vivienda.



# Argentina

Nora CLICHEVSKY

CONICET. Buenos Aires

## TEGUCIGALPA: PLANEAMIENTO URBANO Y CIUDAD INFORMAL

**T**egucigalpa, la capital de Honduras, se asienta sobre un terreno de topografía muy irregular, en una zona montañosa en la cual, hasta inicios del siglo pasado, la explotación minera fue muy importante. Cuenta con alrededor de 1 millón de habitantes, de los cuales una cantidad muy importante vive en colonias barrios ilegales o informales<sup>1</sup>.

El país posee una estructura institucional para el sector vivienda y los asentamientos humanos que no opera coordinadamente, con un marco legal que no define con precisión los roles y alcances de las diversas entidades que conforman el sector, siendo notoria la ausencia de lineamientos que orienten el desarrollo urbano y ordenamiento territorial de los asentamientos humanos de manera efectiva. Se estima que en la fecha la ocupación informal constituye más del 50% del total de las áreas urbanas. No existen planos suficientemente actualizados de las ciudades del país, pero estimaciones ponderadas por el Fondo Social de Vivienda— FOSOFI— en 1996, señalaban que sólo en Tegucigalpa alrededor de 75.000 familias estaban asentadas ilegalmente en igual número de predios, localizadas en 350 a 360 colonias marginales. La situación empeoró aun más luego del desastre provocado por el Huracán Mitch en 1998; a partir de dicho año, se han comenzado a implementar políticas de legalización de tierras, de manera muy lenta, hasta 2002, que comienza una política más agresiva, con financiamiento externo, especialmente del banco interamericano de desarrollo —BID—.

En cuanto a política urbana a nivel nacional es inexistente pues recién al momento actual se están considerando los lineamientos

generales de una política territorial para el país. Se pueda mencionar la Ley de Municipalidades como el instrumento legal que define la política urbana en términos muy amplios, otorgando a los gobiernos locales la potestad de elaborar sus planes reguladores.

Según dicha Ley (Decreto N° 134-90 y sus modificatorias), las Municipalidades tienen las atribuciones de elaboración y ejecución de planes de desarrollo del municipio: control y regulación del desarrollo urbano, uso y administración de las tierras municipales, ensanchamiento del perímetro de las ciudades y el mejoramiento de las poblaciones. Define como Plan Regulador el instrumento de planificación local que determina en un conjunto de planos, mapas, reglamentos y cualquier otro documento gráfico o de otra naturaleza, la política de desarrollo y los planes para la distribución de la población, usos de la tierra, vías de circulación, servicios públicos, facilidades comunales, saneamiento y protección ambiental, así como la construcción, conservación y rehabilitación de áreas urbanas.

La Ley de Municipalidades establece que, en casos de asentamientos humanos marginales habitados al 31 de diciembre de 1999, por personas de escasos recursos, el municipio podrá vender la tierra a sus ocupantes, siendo que el valor del inmueble no será superior al diez por ciento (10%) del valor catastral del inmueble, excluyendo las mejoras realizada por el poseedor. Ninguna persona podrá adquirir por este procedimiento más de un lote, salvo que se tratare de terrenos privados municipales cuyo dominio pleno haya sido adquirido por compra, donación o herencia.

En la ciudad de Tegucigalpa, el primer Plan de Ordenamiento Urbano elaborado por el Municipio data de 1975, cuando la ciudad poseía menos de un tercio de la población actual. El mismo definía límites urbanos que han sido ultrapasados por los nuevos asentamientos, en especial a partir de la década de los 1980, cuando se produce el gran crecimiento de la ciudad. Los mismos,

<sup>1</sup> Honduras es uno de los países más pobres de América Latina y Centroamérica, con 67% de su población por debajo de la línea de pobreza, según CEPAL, en 1999.

habitados por población de bajos ingresos a situaciones de pobreza extrema o indigencia, se han localizado en áreas de riesgo por derrumbes, deslizamientos e inundaciones, cercanos a líneas de alta tensión y a ex bocas de minas.

El mencionado Plan fue actualizado en 1992, dando base al vigente Reglamento de Zonificación, Urbanización, Lotificación y Construcción de la Alcaldía Municipal del Distrito Central de Tegucigalpa (Acuerdo N° 00335-92); según el mismo, son susceptibles de urbanización todas aquellas áreas cuya pendiente máxima no exceda del 20% y cuya altitud sea inferior a los 1,150m; los lotes mínimos deben poseer una superficie de 75 m<sup>2</sup> y 7 metros de frente.

Para el servicio de agua, el mencionado reglamento define que se proveerán espacios para reservorios, plantas de potabilización de aguas y, cuando ello fuera necesario, plantas de bombeo, en extensión suficiente para asegurar una dotación de 300 litros/día por habitante. Para el servicio de alcantarillado sanitario, se proveerán espacios suficientes para la instalación de plantas de tratamiento de aguas servidas de manera de asegurar el tratamiento de 270 litros/día por habitante. Asimismo define pendientes máximas de calles; cantidad de área verde, cantidad de escuelas y servicios de salud, por habitante, entre otros. No especifica ninguna normativa especial para loteos destinados a población de bajos ingresos, como ocurre en reglamentaciones de otras ciudades latino o centroamericanas.

Todas estas normas no se han aplicado, por supuesto, en las áreas de ocupación ilegal o informal, producidas por ocupaciones directas o por medio del mercado ilegal de tierras. Es decir que existe una ciudad legal, con estrictas normativas, y una ciudad ilegal que ha crecido como ha podido, sobre un medio natural particularmente adverso debido a su topografía y geología.

Hasta aquí, no difiere mucho de la mayoría de las ciudades y áreas metropolitanas de esta región del mundo. Pero interesa mostrar cómo se está llevando a cabo la política de regularización de tierras, que es fundamentalmente una política de legalización, es decir de venta de la tierra a los ocupantes, según lo que indica la Ley de Municipalidades. Pero, dado que no existe legislación urbano ambiental destinada a los asentamientos de la población pobre, la

oficina de aprobación de urbanizaciones de la Municipalidad sólo impide legalizar lotes en áreas de extremo riesgo.

Por lo tanto, la mayoría de los programas de legalización (algunos de los cuales poseen mas de 4.000 lotes) tanto en tierras del Municipio como de propietarios privados que fueron negociados con los ocupantes o comprados por la Alcaldía y luego vendidos a los pobladores, otorgan títulos de propiedad sobre tierras en pendientes mucho mayores que las que define el reglamento vigente, las superficies pueden llegar a ser mucho menores que el mínimo admitido (o también mucho mayores, según la localización de los asentamientos); la mayoría de la población que habita en ellos no posee agua por red ni grifos públicos, sino que compra el agua a aguateros; no poseen desagües cloacales, ni siquiera pozos sépticos y, algunas familias, no tienen ningún tipo de baño y en las cocinas no poseen agua. Ni podrán poseer estos servicios durante muchos años, por problemas económico financieros y también medioambientales, pues algunas áreas actualmente ocupadas y legalizadas poseen serios problemas técnicos como para poder ser objeto de políticas de agua por red y saneamiento.

Es decir, que se está convalidando, cada vez más, la ciudad de los que pueden pagar un lugar aceptable para vivir desde el punto de vista urbano ambiental y otros que seguirán viviendo en condiciones extremadamente carenciadas, aunque posean el título de propiedad; es decir que tendrán segura su vivienda, que no podrán ser desalojados, pero que la segregación socio espacial continuará existiendo, con escasas posibilidades de mejora en el corto plazo.

Es cierto que sólo desde los programas de legalización no podrán resolverse los problemas de la ciudad, que los mismos deben estar integrados en programas de mejoramiento barrial y desarrollo social, y articulados a una política urbana con objetivos de equidad; para ello no sólo es necesario voluntad política sino posibilidades económico financieras que viabilicen otro tipo de soluciones para que pueda, finalmente, existir una ciudad para todos los ciudadanos. Pero, por ahora, aun parece utópico no sólo para Tegucigalpa, sino para la mayoría de nuestras ciudades/áreas metropolitanas de América Latina, Central y Caribe.

Buenos Aires, septiembre 2003

# Argentina

Rubén PESCI

Presidente RED FLACAM

## LAS EXPECTATIVAS DE UN NUEVO GOBIERNO

**E**n 1238, Ambrogio Lorenzetti pintó para el Palacio de Gobierno de Siena, un maravilloso fresco denominado «Imágenes del buen gobierno».

El fresco ocupa una gran pared de la sala del Consejo, y tiene a su izquierda una imagen de la ciudad y el campo, pleno de actividades, de construcción y de mercado en la ciudad, y de mercaderes y trabajos agrícolas en el campo. A la derecha está sentada la Justicia en figura de mujer, con la balanza de la justicia en una mano, y la paloma de la paz en la otra.

Lo interesante del caso es que el pintor logra un relato de belleza y armonía, y a tal maravilla la denomina «Imágenes del buen gobierno».

Planificadores, urbanistas, desarrolladores inmobiliarios, constructores de infraestructuras, son algunos de los actores principales que acompañan a los buenos gobiernos para lograr estas buenas imágenes. Y cuando surge un nuevo gobierno quisiéramos percibir con qué políticas piensan lograr esos resultados.

En la Argentina tenemos desde el 25 de mayo un Presidente y un gobierno que pareciera enfrentarse seriamente a la reconstrucción del país y al logro de tanta actividad y sustentabilidad como parece mostrar el cuadro de Siena.

Uno de los síntomas de esta posición es disputarle palmo a palmo al Fondo Monetario Internacional, cómo se le va a pagar nuestras deudas y con qué intereses. Una cosa es cumplir con las obligaciones y otra cosa es no poder poner condicionamientos para evitar mayores desastres internos...

La otra demostración es la creación del Ministerio de Planificación, Infraestructura y Vivienda. Se trata de un super ministerio más abarcativo e intersectorial que sus versiones anteriores. Buena señal.

Al frente de ese Ministerio está el Arq. Julio De Vido, patagónico como el Presidente Kirchner, y que ya aparece con firmeza y prontitud en sus actuaciones.

Hace pocos meses, escribí esta opinión editorial en nuestro Sitio: [www.revista-ambiente.com.ar](http://www.revista-ambiente.com.ar), que sin embargo revela nuestras preocupaciones:

*«El peligro sectorial*

*Políticas de Lula en vertiginoso avance.*

*Políticas de Kirchner en una dinámica de la que habíamos perdido memoria. Bien por ambos y por el momento que vivimos, donde renacen las esperanzas.*

*Queremos aportar nuestro granito de arena, nuestra crítica constructiva: ¿Por qué siempre se recurre a esquematismos sectoriales, antiguos, para lograr fines de alta complejidad y valor tan moderno como actual?*

*En Argentina se apuesta ante todo a inversiones en infraestructura. ¿No será que primero hay que generar producción y empleo? Claro que esto es más complejo pues exige capacitación, créditos, tecnología, informáticas. Pero la prédica infraestructural (desde Roma Imperial hasta nuestras dictaduras militares) no es esencial en un mundo cada vez más virtualizado en un país bastante equipado...*

*En Brasil se apuesta a "Fome Zero" (hambre cero) y a "Habitação popular" (vivienda social), pero sabemos que subsidiar micro-empleos y casas en barrios alejados de todo, no dará resultados sustentables,*

*¿No sería posible probar (con tanta fuerza de innovación que tiene Lula) a reconstruir suburbios, capacitar a sus pobladores, generar empleo en las obras, y resolver no sólo vivienda sino hábitat, ambiente, ciudad?*

*Sería más arriesgado. Quizás algo utópico. Pero se ganaría mucho en sustentabilidad integral y duradera de las soluciones.»*

En algunos aspectos mantengo aún esa opinión. No hay indicios claros aún de cómo se establecerían políticas de desarrollo urbano, o de una más clara articulación entre desarrollo y sustentabilidad, en las políticas y actuaciones sobre infraestructura y vivienda. ¿Correremos el riesgo, una vez más, de hacer vivienda en lugar de hacer ciudad, de hacer infraestructura en lugar de hacer estrategias de desarrollo, de dar equipamientos físicos, para una población excluida, en lugar de ofrecerles oportunidades de desarrollo y autogestión del hábitat?

En otros aspectos, afortunadamente, ya se vislumbran aciertos superadores. En pocos meses se han rehabilitado grandes tramos de servicios ferroviarios conectando con el profundo interior del país (que habían sido desmantelados en las décadas de locura neoliberal). Recientemente he sabido que se está iniciando un Plan Estratégico de ordenamiento territorial a nivel nacional.

Este gobierno tiene una fortaleza original. Viene de la Patagonia, y todos los indicios son de que la supo gobernar bien. Ello quiere decir que tiene visión pionera, sabe enfrentar

grandes espacios, viene de abajo para arriba, y no tiene el trauma del ex-rico empobrecido, tan característico de los ciudadanos de la pampa húmeda.

Si esa fortaleza la aplica a la gran oportunidad que le ofrece una sociedad ávida de cambios, informada e inteligente capaz de comprender la necesidad de enfoques más integradores y sustentables, haríamos políticas e inversiones multisectoriales y más multiplicadoras e integradoras. En esa línea, en muy pocos años nuestro país reverdecerá.

## Brasil

Roberto SEGRE

Coordinador PROURB-UFRJ

### **BRASIL: LA CREACIÓN DEL MINISTERIO DE LAS CIUDADES**

**S**in lugar a dudas, con la toma de posesión como presidente del Brasil en enero de 2003, de Inácio Lula da Silva, obrero metalúrgico de San Pablo, la orientación del gobierno administrado bajo la tutela del Partido de los Trabajadores (PT), sufrirá un drástico cambio respecto a los precedentes, históricamente dominados por los intereses de la burguesía nacional y del capital global extranjero. Al privilegiar la solución de los graves problemas sociales que adolece el país, sobre la estabilidad financiera, la captación de los capitales externos y las rígidas imposiciones del Fondo Monetario Internacional; los temas de la vivienda, la ciudad y el territorio, asumen una significativa importancia. De allí que conjuntamente con el programa *Fome Zero*, para aliviar la ancestral hambruna de la población nordestina, se tomó la iniciativa de crear el Ministerio de las Ciudades, con la esperanza de articular e integrar las dispersas iniciativas urbanísticas materializadas a lo largo del «continente» brasileño. Ya el gobierno anterior de Fernando Henrique Cardoso, había promulgado, en el año 2001, el *Estatuto da Cidade*, Ley Federal que reglamentaba la

existencia de los planos directores urbanos y abocaba por un control de la propiedad privada de la tierra urbana, promoviendo la primacía de su función social. Sin embargo, su aplicación concreta no había sido llevada a la práctica. Con la creación del nuevo ministerio, se espera avanzar aceleradamente en las necesarias medidas para resolver los complejos y diversificados problemas que presentan ciudades y metrópolis, tanto por la hegemonía de los intereses privados, la violenta especulación sobre el territorio urbano, como en particular, la difícil situación habitacional e infraestructural de los asentamientos de la población de bajos ingresos.

Este organismo, presidido por Olívio Dutra, ex-gobernador del Estado de *Rio Grande do Sul*, congregó algunos de los principales especialistas en problemas territoriales y urbanos, entre los que podemos citar a la Viceministro, doctora Erminia Maricato, quién tuvo a su cargo los planes populares de desarrollo habitacional de San Pablo durante el gobierno del PT de Luiza Erundina, y la doctora Raquel Rolnik, Secretaria Nacional de Programas Urbanos, quién desempeñó altos cargos gubernamentales y en ONGs nacionales e internacionales, cuya entrevista transcribimos a continuación.



La misma fue realizada por los periodistas Adilson Melendez y Éride Moura, publicada en la revista PROJETO Design 278 de San Pablo, en abril de 2003.

**«Por fin se creó el Ministerio de las Ciudades, antiguo sueño de los arquitectos y urbanistas brasileños. ¿Como ocurrió este acontecimiento?»**

«Desde la concepción del “Proyecto Habitación” —desarrollado por el Instituto de la Ciudadanía, entidad dirigida por Lula da Silva para formular políticas públicas ante la eventualidad de un gobierno del PT—, se imaginaba la posibilidad de crear un ministerio específico para las ciudades, como la única forma de resolver un problema recurrente: la desarticulación existente entre las políticas de intervención en el espacio urbano. El Instituto formuló un proyecto para el tema de la vivienda, que fue discutido en todo el país. Y en la campaña desarrollada por el Partido de los Trabajadores, el “Proyecto Habitación” fue adoptado como programa de gobierno. En realidad, en el Brasil, nunca se discutió la política urbana como una totalidad; y el resultado salta a la vista, con nuestras ciudades absolutamente desintegradas. Las iniciativas de saneamiento no dialogan con las habitacionales, ni con las de transporte ni de movilización. Se construyeron casas en la periferia, alejadas de todo, donde no existe la ciudad. Ello genera, cada vez más y permanentemente, un déficit sectorial. Por el contrario, el sueño de todo urbanista consistía en disponer de un espacio en el que se pudiese dialogar sobre los diversos aspectos del desarrollo urbano en las áreas de intervención del gobierno federal, tales como la gestión urbana, la vivienda, los transportes, la movilidad y el saneamiento.»

**«¿En el gobierno federal, ya existió anteriormente un organismo similar a este Ministerio?»**

«Nunca se produjo una acción integrada de las instituciones existentes. En relación con la vivienda existió el *Banco Nacional de Habitação*, el BNH, cuya función era totalmente diferente a la de un ministerio. La Secretaria Nacional de Desarrollo Urbano, se mantuvo durante los dos mandatos de Fernando Henrique Cardoso, pero resultó muy frágil y no integró los sectores

interesados en el tema. Esta secretaría absorbió los transportes urbanos que salieron del Ministerio de Transportes, así como el Denatran (Departamento Nacional de Tránsito), que salió del Ministerio de Justicia. El área de saneamiento estaba totalmente fragmentada: una parte correspondía a Salud Pública y otra al Ministerio del Medio Ambiente. Ahora estamos integrando todos estos sectores. Esta es nuestra gran dificultad, armar un nuevo organismo inédito. No existía ningún antecedente, ni una estructura, ni cargos públicos. La propuesta de organización del Ministerio de las Ciudades fue presentada al Ministerio de Planificación, y estamos esperando la respuesta definitiva para montar la estructura básica y comenzar a actuar.»

**«¿Usted nos podría informar sobre la estructura del nuevo ministerio?»**

«Funcionará con cuatro Secretarías principales: Vivienda, Transportes Urbanos y Movilidad, Saneamiento Ambiental y Problemas Urbanos que está a mi cargo. La Secretaría de la Vivienda se ocupará de las intervenciones habitacionales, la producción de viviendas, las líneas de crédito y financiación y la urbanización de las *favelas* y los asentamientos en áreas irregulares. La *Caixa Econômica Federal* será el principal agente operador de la política trazada por el Ministerio. La Secretaria de Transporte Urbano y Movilidad atenderá la reglamentación del transporte colectivo y las políticas del transporte ferroviario urbano —que todavía se encuentra bajo la gestión del gobierno federal—; además de las cuestiones relativas a la circulación vehicular y el tránsito en todo el país. La Secretaria de Saneamiento Ambiental se enfrentará con cuatro líneas de problemas diferentes: el tema del agua, de los desagües, los drenajes y la basura. La de Problemas Urbanos ofrecerá apoyo a la planificación de los municipios, los planes catastrales, la implementación del Estatuto de la Ciudad, y la gestión urbana. También incentivará las iniciativas de modernización, informatización económica y urbanística, y planes cartográficos.»

**«¿Qué otros campos de acción piensa abarcar?»**

«Otra tarea importante será la regularización de la tenencia de la tierra

urbana y los programas de prevención para evitar la ocupación de terrenos en áreas de riesgo. Trabajaré también con el rediseño de la gestión metropolitana, la rehabilitación de las áreas urbanas consolidadas, como es el caso de las zonas industriales, portuarias, ferroviarias y los centros históricos. Los 4500 municipios que poseen menos de 20 mil habitantes —que en realidad son casi rurales y extremadamente débiles en cuestiones de política urbana—, recibirán un tratamiento especial en relación con la micro-regionalización y la búsqueda de una asociación para la implantación de sistemas de planificación e intervenciones urbanísticas.»

**«¿De donde procederán los técnicos y funcionarios que llevarán a cabo las tareas del Ministerio?»**

«Por ahora, la estructura resulta mínima y estamos partiendo de cero. En primer lugar se definirán los cargos más altos del ministerio, como directores, gerentes y coordinadores de programas. Estamos tratando de integrar funcionarios públicos que ya pertenezcan al sistema federal. En un futuro próximo, esperamos crear la carrera de gestor urbano para que los arquitectos, urbanistas, sociólogos, geógrafos y administradores públicos que actúan en esta área puedan entrar a formar parte del sistema público federal en actividades diferenciadas, como los gestores de presupuestos, por ejemplo.»

**«¿No existen riesgos de superposición de tareas entre el Ministerio de las Ciudades y el de Integración Nacional, entre otros?»**

«La propuesta del gobierno de Lula es de trabajar en equipo. El problema de la tenencia de la tierra, por ejemplo, comprende los ministerios de Justicia, Medio Ambiente, Planificación —porque en éste radica la Secretaría de Patrimonio de la Unión—; la *Defensoria Pública da União* y también el INCRA, que se ocupa del territorio agrícola. Por lo tanto, nuestras iniciativas serán de carácter integrador, interministeriales, y coordinadas por uno de los ministerios, de acuerdo con la naturaleza del problema. Ya hemos iniciado un proceso de articulación con el Ministerio de Integración Nacional, en el sentido de que allí se está formulando una

política de alcance regional. Nuestra idea es articular la política urbana con la regional, para que los ejes de desarrollo de ambas escalas alcancen una mutua correspondencia. Estos vínculos estarán a cargo de la Secretaría Ejecutiva del Ministerio de las Ciudades.»

**«Al comienzo del gobierno se afirmó que el Ministerio de las Ciudades tendría el mayor presupuesto del Estado; dos meses después tuvo el menor. ¿Qué aconteció?»**

«El presupuesto establecido en el 2003 era virtual. De los 1.7 billones de *Reais* (valor 1 u\$s = 3 R\$), más de 800 millones eran relativos a enmiendas del Congreso, definidas por los parlamentarios y completamente fragmentadas, porque no se integraban en ningún programa. Por otro lado, se esperaba una drástica reducción de los recursos ante los problemas presupuestarios globales. Aproximadamente el 80% del presupuesto federal, por norma constitucional, está destinado a áreas como la salud y la educación. Por lo tanto, los cortes se producen sobre el 20% restante, o sea, los ministerios que no tienen fondos constitucionales aprobados.»

**«¿Como se piensa afrontar este problema?»**

«Los recursos del Ministerio de las Ciudades no provienen exclusivamente del presupuesto nacional. El Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio, por ejemplo, no tiene restricciones y es un gran agente que permitirá su utilización para financiar la producción de viviendas y el saneamiento ambiental del país. El Programa de Subsidios Habitacionales, no posee recursos del ministerio sino del Tesoro Nacional y de la propia *Caixa Econômica Federal*. Son 350 millones de *Reais* que no poseen restricciones, por lo que el programa se desarrollará a todo vapor de inmediato. También tenemos recursos que proceden del BDI (Banco Interamericano de Desarrollo) y del Banco Mundial. Obteniendo las contrapartidas requeridas por estas inversiones, podemos triplicar nuestros recursos. Sobre esta base, por cada 100 millones de *Reais* que se inviertan en un programa habitacional con el BID, nos corresponden 300 millones de *Reais*. Estas

son cifras que no aparecen en el presupuesto. O sea, no significa que no tengamos recursos para desarrollar nuestras políticas urbanas. Vamos a utilizar los recursos de la FGTS, del PSH y de los fondos constitucionales. Y además, vamos a luchar para que en el 2004, no tengamos un presupuesto fragmentado y disperso, como es el que tenemos ahora, sino un monto integral superior.»

**«¿De qué manera actuará el Ministerio en los pequeños centros urbanos, casi rurales? ¿Cómo logrará las informaciones relativas a sus legítimas necesidades?»**

«El objetivo es crear un sistema de interacción que nos permita llevar a cabo un programa articulado con la participación de los diputados regionales y los políticos municipales. Por ejemplo, el Programa *Fome Zero* es prioritario en los municipios y localidades que poseen los peores indicadores de condiciones de nivel de vida. El 98% de ellas son pequeños asentamientos de base rural. Vamos a desarrollar una política de asociación con ese Programa, y solicitaremos a los diputados locales que se identifiquen con las enmiendas constitucionales que necesitamos para llevar a cabo nuestras propuestas. O sea, es importante para nosotros, establecer una relación nueva con el Congreso.»

**«¿Su Secretaría es responsable por la formulación de políticas urbanas, o también de la ejecución de los programas?»**

«El Ministerio no va actuar como organismo ejecutor; sólo desempeñará el papel de formulador de políticas y de gerenciamiento de programas. La ejecución le corresponde a los estados y a los municipios, incluyendo la política de planificación urbana y de regularización de la tenencia de la tierra. No vamos a inventar un programa de regularización de la tenencia de la tierra a nivel nacional. El año próximo, vamos a iniciar una campaña para convencer a los municipios para que armen sus propios programas. Queremos, también, obtener el apoyo de los estados, y en muchos casos, que desarrollen programas asociados con las ciudades.»

**«Los problemas urbanos más graves están en las grandes metrópolis. ¿Que**

**opina usted de la posibilidad de establecer controles de circulación de vehículos en las áreas centrales?»**

«Necesitamos desarrollar políticas de transporte público y mejorar el sistema actual. En los últimos años se otorgó prioridad a la circulación de automóviles; por lo tanto tenemos que pensar en una política diferente, que coloque el peatón y los transportes colectivos en primer lugar. Esto nunca fue objeto de preocupación de los gobiernos anteriores; y por ello la solución del problema de la circulación en las grandes ciudades nunca tuvo prioridad ni recursos disponibles. Movilizarse, no significa necesariamente que usted tenga que estar siempre sobre cuatro ruedas o sobre rieles.»

**«¿Como se articulará la relación con las entidades profesionales, como el Instituto Brasileiro de Arquitectos (IAB), la Unión Internacional de Arquitectos (UIA), y otros?»**

«En el Ministerio de las Ciudades pretendemos establecer de inmediato el Consejo Nacional de las Ciudades, que nos va a permitir discutir directrices y programas. Trataremos que todas las instituciones profesionales —el IAB, la Federación Nacional de Arquitectos, la Federación de Sindicatos de Ingenieros y otras—, participen en este organismo desde su fundación. Queremos transformar el consejo en un gran taller de ideas, pero también en un espacio de negociación y elaboración de una política urbana. Esperamos contar con la ayuda del sector empresarial, de los profesionales, de los movimientos populares, y del poder público que estará representado por los municipios, los gobiernos estatales y el federal. Democratizar la definición de las políticas futuras a seguir es nuestro gran desafío y pensamos incluir todas las entidades profesionales en esta gran empresa.»

**«¿Como percibe usted hoy la situación de las grandes metrópolis brasileñas?»**

«Nuestros profesionales de la arquitectura y del urbanismo necesitan comprender que no poseemos ciudades en el Brasil, sino pedazos de ciudades y enormes campamentos. Nuestra gigantesca tarea es reconstruir este conglomerado informe y convertir las metrópolis en sitios habitables,

humanizados, con espacios públicos democráticos y bellos. Tenemos que concentrarnos en la universalización y la disponibilidad de una asistencia técnica dirigida a la producción de vivienda popular, e intervenir con mayor fuerza en la reconversión urbana de las áreas

consolidadas. Esperamos que con estas iniciativas logremos abrir nuevos campos de trabajo para nuestros profesionales del diseño urbano y arquitectónico».

Traducción del portugués de Roberto Segre  
Río de Janeiro, 22 de Abril de 2003

## Estados Unidos: Turismo y gastronomía

Tomas F. GLICK

Boston University

En mi último artículo (CyTET 135) hablé sobre la «Macdonaldización», un fenómeno mundial que ha dado lugar a la estandarización de la comida como respuesta, en parte, a las demandas de una población mundial cada vez más transeúnte y en particular los turistas. Muchos viajeros, especialmente ejecutivos, demandan una cocina familiar. El resultado es, no sólo, la proliferación de establecimientos de McDonalds y Burger King alrededor del mundo sino también, por ejemplo, restaurantes de *sushi* en todas las ciudades de Norte América como respuesta al gran número de turistas y viajeros comerciales japoneses.

Sin embargo, cuando se observa sólo la relación entre comida y turismo, es interesante también el fenómeno opuesto, la cocina regional. La integración de la economía mundial ha dado como resultado una aumento de la *estandarización* de la alimentación, especialmente en los «espacios homogéneos» del turismo mundial. El turismo en general ha magnificado su tendencia hacia la Macdonaldización. Pero el turismo puede funcionar también en la dirección contraria, aquellos que se resisten a la Macdonaldización buscan lugares locales que no tengan comida estandarizada. Así decimos que «somos lo que comemos y donde lo comemos».

El fenómeno es muy complejo culturalmente. ¿En qué se basa (regional,

nacional, étnica) una cocina para definirla o reconocerla como distintiva? Supongo que comer un *steak* en Texas, cuya economía ha estado históricamente ligada fuertemente con la carne de vaca, tiene culturalmente más significado que comer un *steak* en New England, donde las vacas se han criado únicamente para dar leche.

Aquí quiero hablar de imágenes culturales culinarias. Cómo alguien de una cultura configura o concibe la cocina de otra cultura. Conocemos algunos de los principales temas: el surgimiento de naciones favorece el concepto de «cocina nacional», la cocina contribuye a formar imágenes de formas de personalidad así como de estereotipos positivos y negativos. La comida es un marcador étnico importante y también ha aumentado su significado para el turismo.

La forma en que se concibe la cocina regional afecta a las elecciones turísticas. Por ejemplo los estadounidenses confunden la cocina española y la mejicana y evitan visitar España porque temen que la comida sea excesivamente picante. Las imágenes de las cocinas italiana y china están ampliamente difundidas en los Estados Unidos, ambas están ligadas al gran número de inmigrantes de esos países y ambas se han estandarizado de tal modo que han dado lugar a una cocina muy diferente a la de la supuesta cultura originaria. La cocina chino-americana (que ha sido exportada a Europa e Hispanoamérica) no es la misma cocina que



la de China. Tanto la comida china como la italiana, especialmente la *pizza*, se han convertido en la «comida para llevar» por excelencia, algo que no tiene sentido en sus países de origen.

Debido a la escasez de inmigración española, hay muy pocos restaurantes aquí y, por tanto, no es real o válida la concepción que se tiene sobre la cocina española. Sin embargo, se está creando una imagen de la cocina española, que de forma interesante, esta destacadamente dirigida hacia la periferia, en la cocina de vascos y catalanes. La popularidad de la cocina vasca no debería sorprender, ya que la inmigración vasca es muy importante en el oeste de los Estados Unidos, donde la mayoría llegaron en principio como pastores, como consecuencia, hay bastantes restaurantes vascos en Arizona, Nevada, California y Idaho —Estados donde se reconoce la contribución cultural de los inmigrantes vascos— para permitir el establecimiento de una ruta gastronómica vasca que incluye cerca de cincuenta restaurantes. (la ruta de restauración vasca se puede encontrar en <http://www.buber.net/Basque/Food/charley.html>)

Al mismo tiempo, la cocina catalana (prácticamente sin base inmigrante alguna) se ha convertido en algo *chic*. El prestigioso Arthur Lubow del *Sunday Magazine* del *New York Times* (agosto 10, 2003), describe «La Nueva *Nouvelle Cuisine*» de Cataluña, con el asombroso título ¡«Cómo España se

convirtió en la nueva Francia»! El lector puede apreciar tanto el esfuerzo por españolizar Cataluña como por sugerir que la cocina francesa ya no es más el monumento a la excelencia gastronómica que una vez fue. Lubow no está haciendo aquí política, pero sus lectores pueden no haberse dado cuenta! Francia esta «autosatisfecha, estancada,» mientras España es «innovadora, valiente.» En el artículo se cita a Cataluña como uno de los dos centros de una revolución culinaria española, el otro centro es, por supuesto, el País Vasco.

Incluyo estos ejemplos para mostrar que la comida, así como la literatura o el arte, no solo incorpora valores culturales —lo que es obvio— sino que puede constituir también un elemento significativo de la política económica concebida ampliamente. Imágenes mentales de la cocina —como las formadas por los estadounidenses de la cocina «española»— pueden estar basadas tanto en lo que la cocina en cuestión ‘no es’ como en lo que en realidad es.

## BIBLIOGRAFÍA

Anne-Mette HJALAGER & Greg RICHARDS, (eds.) (2002): *Tourism and Gastronomy*, Routledge London & New York.

Traducción del inglés PPG

# Francia

Vincent RENARD

CNRS-Ecole Polytechnique

## INTENSA PRODUCCIÓN LEGISLATIVA EN FRANCIA

No es el Ministro de Urbanismo el que anuncia su prudencia en materia de Derecho y su preocupación por contribuir a simplificar y hacer más legible a los ciudadanos las numerosas y complejas

leyes y normativas que tratan de esta materia. Ni tampoco, siquiera es el poder político cuando cambia de bando, el que se resiste a la tentación de poner en marcha un nuevo proyecto de ley.

Esto es lo que sucede en Francia, y por partida doble, puesto que el Gobierno dispone de dos ministros, uno de Urbanismo y de

Vivienda, el otro de la Ciudad, concretamente de los barrios con dificultades y, por tanto, son dos leyes las que se encuentran en preparación. La primera, la *loi sur l'urbanisme et l'habitat* LUH [Ley sobre el Urbanismo y la Vivienda], defendida por M. Gilles de Robien [Ley Robien], ha sido aprobada por el Parlamento pero no ha sido promulgada todavía, a la espera de lo que decida el Consejo Constitucional al que se ha recurrido.

La segunda, la *loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine* [Ley de Orientación y de Programación para la Ciudad y la Rehabilitación Urbana], ha sido preparada, efectivamente, por los servicios del Ministro de la Ciudad, M. Jean Louis Borloo, y el proyecto de ley correspondiente aprobado por el Consejo de Ministros ha sido sometido para una primera lectura en la Asamblea Nacional.

Esta breve crónica quiere, sobre todo, indicar las grandes líneas de la LUH, las condiciones en las que ha sido preparada y debatida, así como los principales retos de su aplicación, incluyendo únicamente en conclusión los principales rasgos de la ley llamada «ley Borloo».

### **Retomar la ley sobre «Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU)»**

Hay que comprender, la ley de Robien poniéndola en referencia con la ley «Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU)» [Ley de Solidaridad y Renovación Urbana] de 13 de diciembre de 2000, aprobada bajo el gobierno socialista, que planteó como prioridad la rehabilitación urbana antes que la extensión urbana periférica; y, por otra parte, la garantía de cierta mezcla social, impulsando a los municipios importantes a disponer de una proporción del 20% de viviendas sociales en su territorio.

Esta LSRU (*cfr Ciudad y Territorio*, 131:162-168), más allá de las intenciones que fueron objeto de un gran acuerdo de la clase política, mostró bastantes dificultades concretas en su aplicación. Tras el cambio de mayoría política ocurrido en 2002, mientras que el nuevo Ministro anunciaba su intención de modificar algunas disposiciones de la ley SRU sin volver sobre

los objetivos fundamentales, se encontró con un primer golpe del Senado que, por el mecanismo de enmiendas, intentaron abolir la disposición de la anterior ley sobre el porcentaje mínimo del 20% de vivienda social, disposición insigne de esa ley. La posición del Ministro en este punto se ha mantenido firme, rehusando cuestionar el principio mismo del mestizaje social planteado en la ley, impidiendo introducir algunas limitaciones en su aplicación.

Pero, ¿por qué entonces la «ley de los ascensores», como se ha apodado a esta ley? Es simplemente la urgencia surgida ante la multiplicación de los accidentes, a menudo graves, de asegurar una mejor conservación y mantenimiento del parque de ascensores. A este importante aspecto técnico se ha incorporado rápidamente la idea de incluirle un conjunto de elementos que retomen diversos aspectos de la LSRU cuya aplicación planteaba problemas así como diversas medidas que van desde la financiación por las Entidades Locales, a los organismos de *Habitation a Loyer Moderée* HLM [vivienda pública de alquiler], pasando por el relanzamiento de la vivienda de alquiler privada, la ordenación de zonas de montaña y su contaminación atmosférica, sin olvidar las licencias de edificación aplicables a las prisiones que han sufrido daños y perjuicios tras un motín, pero sin cuestionar, como hemos dicho, el principio de la mezcla social.

Y he aquí cómo un proyecto de una quincena de artículos en su origen, termina por incluir más de 90... Es evidentemente muy difícil aligerar el Derecho y esta ley se parece de nuevo a un caleidoscopio singular donde puede resultar difícil ubicarse.

En este conjunto aparecen también unos ejes principales:

### **Liberar el suelo para construir viviendas**

Si se pretende destacar los ejes de fuerza de esta ley, el más claro es probablemente la respuesta a la preocupación de escasez de suelo y penuria inmobiliaria surgida de los bloqueos generados por la aplicación de la ley SRU, especialmente el conjunto de normas relativas a la planificación urbanística, en particular, el Programa de Ordenación y Desarrollo Sostenible [*Programme d'*

*Aménagement et de Développement Durable*, el PADD], así como la transición de los Esquemas Directores [*Schémas Directeurs*, SD] a los Esquemas de Coherencia Territorial [*Schémas de Cohérence Territoriale*, SCOT] y de los Planes de Ocupación de Suelos [*Plans d'Occupation des Sols*, POS] a los Planes Locales de Urbanismo [*Plans Locaux d'Urbanisme* PLU] (cfr. *CyTET*, 131 (2002): 175-90). Más allá del cambio terminológico, la transición implicaba un cierto número de modificaciones generadoras de numerosas dudas y perplejidades.

Esto se tradujo en una complejidad bastante grande, de incertidumbres jurídicas y contribuyó probablemente a la percepción de escasez de suelo y penuria inmobiliaria resultante de la dificultad de proyectar las operaciones urbanísticas.

En este aspecto, el contenido de la ley responde a ciertas palabras clave: flexibilidad, elasticidad, simplificación de procedimientos. En este sentido, se puede observar inicialmente la relajación de la condición llamada de «edificabilidad limitada», que la LSRU había previsto aplicar en un radio de 15 kilómetros alrededor de un municipio, si éste no está incluido en el ámbito de un SCOT aprobado. Sin ser pura y simplemente suprimida, esta exigencia ha sido flexibilizada considerablemente.

Una novedad de la LSRU, el PADD «*Programme d'Aménagement et de Développement Durable*» [Programa de Ordenación y Desarrollo Sostenible], se pensó que fuera jurídicamente vinculante a los propietarios, suscitando serias reclamaciones contenciosas. Esta vinculación se ha eliminado volviendo a la noción más flexible de la compatibilidad, lo que la acerca a la situación anterior, con el informe de presentación, que indica las grandes líneas del desarrollo urbano previsto, sin que sea vinculante para los solicitantes de licencias de edificación.

Más problemático parece ser el conjunto de disposiciones que se aplicarán en adelante a la ordenación de las zonas de montaña, disposiciones que no figuraban en el texto inicial y que, introducidas por la vía de enmiendas, debilitan netamente las exigencias específicas que se aplicaban a estas zonas, a menudo frágiles, en virtud de

la aplicación de la «ley de la montaña» de 1985. Sobre este punto, los artículos 33 y 34 de la ley, titulados respectivamente «Extensión de los elementos en continuidad desde los que se pueden urbanizar las zonas de montaña» y «Posibilidad de construir más allá de las zonas urbanizadas de los municipios de montaña» vacían ampliamente de contenido las disposiciones restrictivas que se aplicaban antes. Se añade la posibilidad de construir «equipamientos culturales» a menos de 300 metros de las riberas de los lagos de montaña y la de transformar los chalets de montaña en casas de pisos, etc.

Seguramente, estas medidas están en coherencia con la descentralización y con la voluntad de simplificar y limitar el número de normas. Sin embargo estas disposiciones, de las que algunas se han aprobado contra la voluntad del Gobierno, podían revelarse muy perjudiciales para el espacio de montaña que nunca ha representado un modelo de calidad de la ordenación territorial en Francia.

En lo que respecta al mecanismo de la planificación urbanística, los SCOT y los PLU, todavía en estado casi experimental, la nueva ley flexibiliza los plazos, aligera los contenidos, simplifica el paso de un sistema a otro, sin cuestionar la arquitectura del conjunto del sistema. Se puede considerar —en este punto— que es una depuración razonable de un texto que era realmente de difícil aplicación en alguna de sus disposiciones.

Más allá de este comentario de carácter general, podemos detenernos un instante en la modificación aportada al régimen jurídico de los *Plan Local d'Urbanisme* PLU y su evolución. Como antes el POS, el nuevo PLU está llamado a convertirse en el elemento clave de la planificación urbanística a nivel local. La ley de Urbanismo y Vivienda LUH otorga gran flexibilidad a la revisión del POS, que se convierte en «revisión simplificada», y a la «modificación», procedimiento muy ligero y rápido, que debería convertirse, según el propósito del ministro, en el método normal para la evolución de los PLU.

Si a esto se añade la supresión de la prohibición de fijar un tamaño mínimo de parcela para edificar y algunas otras medidas de menor importancia tomadas con el mismo espíritu, se puede pensar que se «ha tensado demasiado la cuerda» [*le bouchon est jeté un*

*peu loin*] del lado de la flexibilidad del marco de la ordenación, aunque esta gran flexibilidad se denunció ya como excesiva, por no garantizar la coherencia del gobierno de la ordenación urbanística.

### **Reforzar el apoyo a la inversión en alquiler**

Otro punto que levanta un importante debate, es el del apoyo fiscal a la inversión en alquiler. Frente a la disminución progresiva de la vivienda privada de alquiler, los gobiernos sucesivos desde hace una decena de años han introducido dispositivos fiscales de impulso, con una especie de amortización que permita a los inversores que adquieran una vivienda para arrendarla durante un período mínimo de 9 años, deducirse de su renta imponible una parte importante (hasta el 50%) de la inversión efectuada, dispositivo muy atractivo para los hogares con altos ingresos, en los que la tasa de gravamen supere el 50%.

Esta forma de amortización de la inversión en alquiler fue modificada por el gobierno Jospin para darle un carácter más social, sometiendo este tipo de inversión a techos de alquiler y de ingresos de los arrendatarios. Estos techos redujeron evidentemente —en proporciones, por otro lado, limitadas— el atractivo de esta inversión. El proyecto preparado por el Gobierno, enmendado durante los debates parlamentarios, ha llevado a relajar estas dos limitaciones, primero a suprimir pura y simplemente las condiciones de recursos limitados para los arrendatarios y después, a elevar sustancialmente el techo del alquiler, limitado en la actualidad al 80% del precio de alquiler del mercado.

Se ve bien la lógica que permite desarrollarse a esta forma de inversión en zonas de tensión. Pero, también se percibe que este deslizamiento no contribuye a resolver —al menos de forma directa— la cuestión de la vivienda para hogares con ingresos modestos. Esta preocupación ha conducido al Ministro a preparar otro proyecto de ley, bautizado como «*habitat pour tous*» [vivienda para todos], que se centrará en esta cuestiones de la vivienda social, la lucha contra la vivienda «indigna» y la redefinición de los papeles entre el gobierno y sus socios. Este proyecto de ley se presentará este otoño en el Parlamento.

Como hemos dicho anteriormente, también se presentará en otoño el proyecto de ley preparado por el Ministro de la Ciudad, M. Jean Louis Borloo, «*ley d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine* [Ley de Orientación y de Programación para la Ciudad y la Rehabilitación Urbana]» incluyendo compromisos para una duración de cinco años, concediendo medios suplementarios a los 750 barrios con dificultades, tanto para la demolición (se anuncia la demolición de 200.000 viviendas en cinco años) como para la rehabilitación y la nueva construcción. Emparejado con la creación de una Agencia Nacional de Rehabilitación Urbana, esta ley es ambiciosa, y prevé el compromiso del Gobierno en este programa por un importe de 2,5 mil millones de euros.

\*\*\*

En el punto de partida de la Ley sobre el Urbanismo y la Vivienda LHU existía la constatación de una crisis de la vivienda que se avecinaba y que encontraba su origen, en parte, en la «escasez de suelo y penuria inmobiliaria». Se constata, en efecto, que los aumentos de precios inmobiliarios, en zonas de extensión urbana y más todavía en suelo urbano reciclado, encuentran su origen ampliamente, en los deberes urbanísticos. ¿Pero no se encuentra la fuente del problema más en los comportamientos a veces malthusianos de los concejales, con poderes considerables en la materia, que en la rigidez de las normas jurídicas en las que la elasticidad era ya importante?

Por otra parte, puede uno preguntarse si el comportamiento de retención de los propietarios del suelo no es simplemente racional en un contexto de recalentamiento de los mercados inmobiliarios.

Responder a la llamada escasez de suelo y penuria inmobiliaria mediante la flexibilización del marco jurídico no es necesariamente la respuesta más adecuada, como se ha demostrado en varios episodios muy recientes. Quizás debería reflexionarse —elementos de la ley contribuyen a ello, pero parecen un poco marginales— sobre la articulación entre los diferentes niveles de poder y su implicación en la planificación urbanística y su ejecución. La ley de regionalización en preparación podría jugar en este punto un papel importante.



En todo caso, esta multiplicación de leyes, en tan corto período de tiempo, plantea una difícil cuestión de aprendizaje del Derecho, de desarrollo de la jurisprudencia y de análisis de los efectos de las medidas puestas en marcha. La inestabilidad no reduce la incertidumbre jurídica.

La Ley de Urbanismo y Vivienda LHU, aprobada por la Asamblea, no ha sido todavía promulgada, porque se ha sometido al Consejo Constitucional, al objeto de

examinar si una de las enmiendas introducidas por el Senado conduciría a un debilitamiento de una de las formas de cooperación intermunicipal... La ausencia de un nivel intermedio entre los [36.000] municipios y el Gobierno del Estado persiste como una gran dificultad del «urbanismo a la francesa».

Traducción del francés PPG  
Revisión JGB

## Italia

Federico OLIVA

Profesor de la Universidad Politécnica de Milán

### EL TERCER INDULTO GENERAL INMOBILIARIO

Con la Ley de Presupuestos Generales para el año 2004 (la ley que cada año permite al Estado definir su propia táctica económica) reaparece en Italia por tercera vez el indulto inmobiliario [*condono edilizio*], es decir, la legalización de las construcciones ilegales [*sanatoria dell'edilizia abusiva*] tras el pago de una multa. Como en las otras dos veces (en 1985, con un gobierno de centro, y en 1994 con el primer gobierno Berlusconi) los motivos de esta disposición legislativa son únicamente de carácter económico, o sea, dictados por la necesidad de reequilibrar las cuentas del Estado frente a una coyuntura particularmente desfavorable y de encontrar algunos recursos para incentivar el desarrollo económico, sobre todo en el Sur. De esta condonación de las infracciones urbanísticas el Gobierno espera obtener la nada despreciable cantidad de 3.700 millones de euros.

En 1985 el primer «indulto inmobiliario» estuvo acompañado por un debate de carácter no exclusivamente ético o ambientalista, que son los dos argumentos principales sobre los que normalmente gira la discusión de una medida de este tipo. De hecho, incluso una parte de la izquierda, normalmente alineada contra las condonaciones, sostuvo entonces

aquella medida en virtud de los problemas sociales que venían simbolizados en una parte de las infracciones urbanísticas [*interventi abusivi*], las referidas a la autoconstrucción de viviendas, fenómeno que en algunas regiones del Sur se consideraba una solución al problema de la vivienda frente a las insuficiencias del Estado y que, por consiguiente, encontraba alguna conmiseración: la ilegalidad «por necesidad» se contraponía a la ilegalidad *tout court* y, aunque no se absolviera, al menos se penalizaba en menor medida con esa condonación de las ilegalidades.

Distinta fue la situación en 1994, cuando todo el bloque progresista puso trabas a aquella Ley, incluso porque había sido propuesta por un gobierno de derechas dentro de un ambiente de oposición general. En realidad las tres condonaciones son muy parecidas por lo que se refiere a las tipologías de las infracciones a legalizar; si bien en este último caso de ahora se ha intentado circunscribirlas a las pequeñas obras de mejoras interiores o a las construcciones menores, excluyendo las que afectan a áreas ambientalmente protegidas. Sin embargo, las necesidades de liquidez han ampliado posteriormente la gama de las infracciones legalizables, hasta seguir las huellas de las dos Leyes precedentes, aunque con significativas diferencias determinadas principalmente por

las modificaciones realizadas en el marco normativo más general. En concreto, por la reforma del Título V de la Constitución (2001) que ha definido la competencia en materia urbanística como “concurrente” entre el Estado y las Regiones, asignando mayores poderes a estas últimas; así como por la entrada en vigor del Código de la Edificación (*Testo Unico per l'Edilizia*, 2003), que ha modificado la naturaleza y el campo de aplicación de los títulos habilitantes, ampliando las competencias del otorgamiento de la licencia de apertura de usos y actividades (*denuncia di inizio attività*), que ya no requiere ninguna aprobación municipal previa.

En el Decreto Ley relacionado con la Ley de Presupuestos Generales de 2004, las infracciones por legalizar se refieren a las obras realizadas hasta el 31 de marzo de 2003 que no impliquen una ampliación de más del 30% de la construcción originaria o, alternativamente, una ampliación superior a 750 metros cúbicos, ni tampoco las nuevas construcciones residenciales ilegales que sean superiores a los citados 750 m<sup>3</sup>; definición ésta que permitirá legalizar todas las nuevas construcciones que no sean residenciales superiores a dicho límite. Cuando las obras ilegales, amén de no poseer las licencias adecuadas, no sean conformes tampoco con la disciplina urbanística, la legalización se admitirá únicamente si la infracción no recae en una zona protegida por razones paisajísticas y ambientales. Sería diferente si la ilegalidad se refiriese únicamente a la carencia de licencia, en cuyo caso, la legalización se admitiría también en las áreas protegidas, previa obtención de la autorización del ente tutelar de la protección (por ejemplo las Direcciones Generales de los patrimonios monumentales o las Regiones para protecciones paisajísticas); no así en las zonas demaniales, es decir, de dominio público (que se tratan, casi siempre, de infracciones a lo largo del litoral marino).

Cuando las ilegalidades contemplen, en cambio, infracciones en edificaciones de los centros históricos (sometidas pues a protección) o en otras partes del centro habitado, la Región respectiva entonces deberá establecer desde el inicio cuáles de estas infracciones estén sujetas a obligada licencia previa, dejando para todas las demás una posibilidad de legalización más simple. A pesar de las muchas incertidumbres

referentes a cuáles sean las obras subsanables en las áreas protegidas, que no dejarán de suscitar una serie de interpretaciones de no fácil solución, se puede afirmar, sin duda, que las normas de esta Ley están bastante más atentas a la tutela y a la protección del patrimonio histórico, artístico y arqueológico que lo previsto en los dos indultos anteriores; y esto debido también a la campaña antilegalización que está constantemente en marcha en Italia. Por último, bastante menos relevante que en el pasado, aparece la legalización de los cambios de uso no autorizados, al establecerse entre tanto una notable liberalización en esta materia con el nuevo Código de la Edificación.

Pero, ¿cuál es la situación real de las infracciones urbanísticas en Italia y qué consecuencias provocará la Ley por su legalización general propuesta por el Gobierno?

Para responder al primer punto se necesita sobre todo subrayar la gran diferencia con que este fenómeno se manifiesta en las distintas Regiones italianas, en particular entre las del Sur y las del Centro-Norte.

En estas últimas del Norte la ilegalidad es fundamentalmente de dos tipos:

- a) la de las obras de reforma y de pequeñas ampliaciones, extendida sobre todo en las periferias de las grandes ciudades; y
- b) la concerniente a los edificios no residenciales en las zonas de más intenso desarrollo productivo de los últimos años, también en este caso de no grandes dimensiones.

Diferente es la situación en el Sur (incluida la región *Lazio* desde Roma hacia abajo), donde la ilegalidad contempla normalmente nuevas construcciones residenciales de primeras viviendas, en las periferias urbanas y en especial en las áreas metropolitanas de Roma, Nápoles, Bari, Palermo y Catania. Y, para la segunda vivienda, en particular a lo largo de las costas de la Apulia, Campania y Sicilia. En ambos casos de primeras y segundas viviendas, la ilegalidad no se percibe como un delito por parte de la población (como en efecto lo es para la legislación italiana), sino que es fruto de un mercado inmobiliario

paralelo, que ofrece costes inferiores en cerca de un 30% de los legales. En total, según estimaciones completamente fiables, se trata de al menos 370.000 construcciones ilegales residenciales edificadas entre 1994 y 2003, y de poco menos de 100.000 edificios no residenciales realizados en el mismo periodo. Mientras que en las zonas demaniales, afectadas por los difusos fenómenos de la ilegalidad, las infracciones cubrirían al menos 22.000 hectáreas de superficie.

Por tanto, puede verse que las infracciones urbanísticas en Italia han mantenido una dimensión notable desde 1994, equivalente a las ya legalizadas por los dos perdones precedentes; también porque, tras las dos primeras con una separación de diez años una de otra, muchos pensaban que llegaría una tercera en el siguiente decenio, algo que ciertamente ha ocurrido: un Estado que promueve con cierta periodicidad legalizaciones regulares, no tiene ni la autoridad ni la credibilidad necesarias para promover una política eficaz contra este fenómeno.

Respondiendo al segundo punto, en cuanto a las consecuencias que la legalización provocará, éstas contemplan sobre todo un aumento de las infracciones en los próximos meses: no hay nada más eficaz que el «efecto anuncio» de una próxima entrada en vigor de Ley de tal naturaleza para provocar nuevas infracciones; y asimismo, porque el plazo 31 de marzo de 2003 no ha sido concluyente al faltar una legislación municipal, y porque en el Decreto se prevé que la solicitud de legalización podrá presentarse hasta el 31 de marzo de 2004. Incluso sin una modificación de tales plazos, hay por tanto tiempo para levantar al menos parcialmente una contrucción ilegal y pedir su legalización. Pero hay una segunda consecuencia igualmente grave determinada por la legalización prevista: si las estimaciones son, como parece, de buena fuente, los Municipios afectados deberán invertir por lo menos 8.700 millones de euros para realizar las indispensables obras de urbanización para los edificios convertidos en legales, frente a unos ingresos previstos de contribuciones de urbanización pagadas por los privados (además de las multas destinadas al Estado), que no serán superiores a los 4.000 millones de euros: el déficit para los Municipios sería pues de 4.700 millones de euros, más de lo que garantizará al Estado la legalización

prevista. Dado que se trata siempre de dinero público, este dato justifica la repulsa de la mayoría de los Municipios hacia esta Ley y evidencia una incongruencia de fondo, incluso desde el punto de vista financiero. En realidad, puesto que tales obras de urbanización no serán realizadas, los territorios de la ilegalidad urbanística están condenados a una situación de deterioro que se prolongará en el tiempo.

Por este motivo resulta muy significativa la experiencia de Roma, una ciudad golpeada por la ilegalidad urbanística de manera bastante relevante, que está empeñada, tras la segunda legalización, en un gran proyecto de recuperación territorial de los asentamientos urbanos, utilizando los mecanismos tradicionales del urbanismo, es decir planes pormenorizados [*piani particolareggiati*] para cada núcleo, con la previsión puntual de las infraestructuras (carreteras, alcantarillas, redes) y de los equipamientos (servicios públicos, zonas verdes) que faltan. Pues bien, la contribución financiera para la realización de tales obras por parte de los propietarios que han legalizado sus infracciones no supera el 20% del costo total de las mismas y, dado que la cuota restante a cargo del Municipio es bastante importante, aproximadamente 800.000 millones de euros, en el presupuesto municipal no hay disponibilidad suficiente para construir dichas obras en un tiempo razonable (5-10 años). Esto ha determinado una opción diferente por parte de la administración con relación a las edificaciones ilegales más recientes —las que serán probablemente objeto de la próxima legalización— al atribuir a los privados la tarea de realizar las obras de urbanización que faltan, compensándoles con una atribución de mayores derechos edificatorios para las construcciones existentes y con nuevos derechos edificatorios para las zonas vacantes y aún no edificadas. Esto comportará un aumento de las densidades edificables, pero permitirá la recuperación territorial de las edificaciones ilegales. Una opción que, sin embargo, no resulta generalizable a todo el territorio nacional, incluso por los notables problemas de gestión que conlleva el proyecto en su totalidad.

Frente a la propuesta de legalización ya convertida en Ley desde los primeros días de

octubre de 2003, el frente de disenso es bastante amplio y articulado. Además de las asociaciones ambientalistas, del *Istituto Nazionale di Urbanistica*, del mundo de la cultura que se han expresado claramente en contra, también las Universidades (convocatorias, reuniones, iniciativas) han tomado partido en contra; asimismo se ha expresado contraria a esa medida la Asociación Nacional de Constructores (ANCE), dado que “legalidad” significa igualmente “trabajo sumergido” y a menudo “clandestinidad”, situaciones que perjudican a las empresas que en cambio actúan respetando la Ley. Pero el frente de oposición a esta Ley está dirigido sobre todo por los Municipios y por algunas Regiones y no sólo con mayoría política opuesta a la del Gobierno nacional.

Los Municipios, además de expresar oficialmente su contrariedad ante la Ley, a través de su asociación nacional, ANCI, han manifestado su oposición con una declaración de los Alcaldes de algunas de las mayores ciudades italianas (Roma, Turín, Venecia, Génova, Florencia, Nápoles): «el indulto inmobiliario general es inútil y perjudicial, insulta al sentido cívico, desmotiva a los honrados e incentiva lo ilegal. Y a los daños producidos por la ilegalidad ya consumada, es fácil prever que se añadirán ulteriores agravamientos de los riesgos sísmicos e hidrogeológicos».

Pero son principalmente algunas Regiones las que ponen en discusión la medida gubernamental, precisamente en virtud de la reforma del Título V de la Constitución, que asigna la materia urbanística a la legislación «concurrente» Estado-Regiones; reforma que, por este motivo, ha sido confirmada por la nueva propuesta federalista aprobada por el Gobierno después del verano. Sobre la base de tal disposición, la Región Toscana ha presentado un recurso ante el Tribunal Constitucional, sosteniendo que el indulto general de las infracciones urbanísticas, dadas las competencias de las Regiones, debe ser regulado por leyes regionales y no por una ley nacional, que se debe limitar a dictar las reglas generales en las que enmarcar las leyes regionales. Mientras que la Región de la Campaña ha bloqueado ya los efectos administrativos del decreto gubernamental (no los de despenalización del delito, sobre los cuales las Regiones no tienen, obviamente,

ninguna competencia), suspendiéndolos con una serie de actos formales de la Junta sobre todo el territorio regional. Además, una posterior deliberación de la Región prevé el recurso ante el Tribunal Constitucional análogamente a la Toscana y la aprobación de un proyecto de ley regional que evite definitivamente el riesgo de legalización para la Campaña. El ejemplo de estas dos Regiones lo seguirán en breve Las Marcas, la Umbria y la Basilicata, ya sea en lo referente a la suspensión de los efectos administrativos de la legalización —ya que las mismas Regiones consideran que tienen titularidad para hacerlo—, ya sea por lo que se refiere al recurso ante el Tribunal Constitucional sobre la legitimidad de la disposición emitida por el Gobierno. Pero, del mismo modo, otras Regiones no gobernadas por el centro-izquierda, como la Lombardía y el Piemonte, están interesadas en las leyes de la Toscana y la Campaña, mientras que las demás parecen aceptar la legalización nacional más por razones políticas generales que por convicción sobre la legitimidad y sobre la utilidad de la Ley; en este sentido van todas las declaraciones de los Presidentes y Consejeros regionales.

Consciente de estas dificultades políticas y constitucionales ampliamente anunciadas con anticipación, el Gobierno, de todos modos, había introducido en el Decreto una serie de medidas con el fin de asegurarse, si no la simpatía, al menos la no hostilidad de Regiones y Municipios. Sobre todo garantizando a las Regiones una cuota adicional de la multa debida, hasta un máximo del 10%, previa específica disposición regional que regule el procedimiento relativo. En segundo lugar, consintiendo a las Regiones duplicar las contribuciones que los Municipios deben recaudar por cada construcción realizada o legalizada; por último asignando a los Municipios una cuota del 30% de las sumas que serán cobradas a título de iguala al final del procedimiento de legalización, en el que se prevé un pago inicial por parte de los sujetos que han cometido la infracción sobre la base de tablas paramétricas, un control de la Región y una iguala sobre la base de una comprobación final. Disposiciones todas que permitirían «hacer caja» a la autonomía local, pero que no parecen haber cambiado la posición de ésta contra la citada disposición del Gobierno.



La oposición al tercer indulto a las construcciones ilegales que ya se ha manifestado en el país, tendrá su voz en el Parlamento en el debate para la aprobación de la Ley de Presupuestos y del consiguiente Decreto. Por otra parte, el Gobierno dispone de una mayoría parlamentaria tal, que se considera a cubierto de todo riesgo. Además, aunque muchos miembros de la mayoría han declarado no compartir plenamente la Ley –por otra parte ya ampliamente desaprobada por la opinión pública– asimismo han asegurado su disponibilidad para votarla en nombre de las prioridades del presupuesto del Estado y de la imagen del Gobierno. Los peligros proceden en cambio de los recursos contenciosos y de las Leyes de las Regiones, que, entre otras cosas, abren una gigantesca contradicción en

un Gobierno del que forma parte la Liga Norte, la formación más autonómica (al límite del secesionismo), la que se declara a favor de un Estado federal, mientras que mortifica la autonomía de las Regiones sancionada por la actual Constitución. Frente a un momentáneo respiro para las arcas del Estado, de todas maneras saldrá perdiendo el territorio italiano, caracterizado por muchas fragilidades objetivas y por la condición de una específica vulnerabilidad determinada por el retraso, ya histórico, de la reforma urbanística, que, a pesar de las iniciativas parlamentarias en marcha, no se considera una prioridad por parte del Gobierno.

Traducción del italiano: Sagrario del Río Zamudio  
Revisión JGB

## Legislación

Ángela DE LA CRUZ MERA

Consejera Técnica de la Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo.

### NORMATIVA ESTATAL

#### LEYES Y REALES DECRETO-LEYES

- Ley 22/1988, de Costas, Disposición transitoria tercera. El TS, por Sentencia 16 junio 2003, fija la doctrina legal. (BOE 11.08.2003).
- Ley 30/1992, 26 noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. El TS, por Sentencia 12 junio 2003, fija la doctrina legal en relación con los artículos 44.2 y 92.3. (BOE 11.08.2003).
- Ley 21/2003, 7 julio, de Seguridad Aérea. (BOE 08.07.2003).

#### REALES DECRETOS

- Real Decreto 1471/1989, 1 diciembre, Disposición transitoria octava del Reglamento General de Costas. El TS, por Sentencia 16 junio 2003, fija la doctrina legal. (BOE 11.08.2003).
- Real Decreto 1821/1994, 2 septiembre, del Reglamento General de Carreteras. El Pleno del TC, por Sentencia 151/2003, 17 julio, desestima el conflicto positivo de competencias, promovido por la Generalidad de Cataluña, frente al art. 33.3. (BOE 13.08.2003).
- Real Decreto 835/2003, 27 junio, por el que se regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las Entidades Locales. (BOE 12.07.2003).
- Real Decreto 1000/2003, 25 julio, por el que se modifica el Real Decreto 1415/2000, 21 julio, que desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Medio Ambiente. (BOE 26.07.2003).
- Real Decreto 1042/2003, 1 agosto, por el que se modifica el Real Decreto 1/2002, 11 enero, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 2002-2005, y se crean los municipios singulares del grupo 0 a efectos de la adquisición protegida de viviendas. (BOE 19.08.2003).
- Real Decreto 653/2003, 30 mayo, sobre incineración de residuos. Corrección de errores en BOE 18.09.2003.

Cerrado en BB.OO. 30.09.2003

**NORMATIVA AUTONÓMICA**

| <b>COMUNIDADES</b> | <b>LEYES, DECRETOS, ÓRDENES<br/>Y OTRAS DISPOSICIONES</b> |
|--------------------|-----------------------------------------------------------|
|--------------------|-----------------------------------------------------------|

**Administración Local**

|          |                                                                                                                                                                                                                                    |
|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| MADRID   | — Decreto 175/2003, 17 julio, que deniega la alteración de términos municipales consistente en la segregación del término municipal de Puentes Viejas, para constituir tres nuevos municipios. (BOCM 25.07.2003 y BOE 12.08.2003). |
| VALENCIA | — Decreto 153/2003, 29 agosto, que segrega parte del término municipal de Polinyà de Xúquer para constituir un municipio independiente con la denominación de Benicull de Xúquer. (DOGV 01.09.2003).                               |

**Agricultura**

|          |                                                      |
|----------|------------------------------------------------------|
| CANARIAS | — Ley 17/2003, 10 abril, de Pesca. (BOE 08.07.2003). |
|----------|------------------------------------------------------|

**Espacios Naturales**

|           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ANDALUCÍA | — Ley 3/2003, 25 junio, de declaración del Paraje Natural de Alborán. (BOJA 14.07.2003 y BOE 06.08.2003).<br>— Decreto 187/2003, 24 junio, que aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de uso y gestión del Parque Natural Montes de Málaga. (BOJA 17.07.2003).<br>— Decreto 210/2003, 15 julio, que aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de uso y gestión del Parque Natural Sierra de Aracena y Picos de Aroche. (BOJA 28.08.2003).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| CANARIAS  | — Resolución 27 junio 2003 que hace público el Acuerdo de 2 abril 2003, <i>que aprueba definitivamente el Plan Director de la Reserva Natural Especial de Tibataje</i> , términos municipales de Valverde y La Frontera (El Hierro). (BOCAN 11.07.2003).<br>— Resolución 27 junio 2003 que hace público el Acuerdo de 2 abril 2003, <i>que aprueba definitivamente el Plan Director de la Reserva Natural Integral de Los Roques de Salmor</i> (El Hierro). (BOCAN 11.07.2003).<br>— Resolución 27 junio 2003 que hace público el Acuerdo de 2 abril 2003, <i>que aprueba definitivamente el Plan Director de la Reserva Natural Integral de Las Palomas</i> (Tenerife). (BOCAN 14.07.2003).<br>— Resolución 10 de julio 2003 que hace público el Acuerdo de 6 mayo 2003, <i>que aprueba definitivamente el Plan Director de la Reserva Natural Integral de Benchijigua</i> (La Goner). (BOCAN 24.09.2003). |
| CATALUÑA  | — Ley 25/2003, 4 julio, que declara Paraje Natural de interés nacional la finca Pinya de Rosa, en el término municipal de Blanes. (DOGC 15.07.2003 y BOE 08.08.2003).<br>— Decreto 172/2003, 8 julio, de modificación del Decreto 82/1994, 22 febrero, que 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 Olot. (DOGC 24.07.2003).<br>— Decreto 194/2003, 1 agosto, que declara el Parque Natural de L'Alt Pirineu. (DOGC 08.08.2003).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |



| NORMATIVA AUTONÓMICA |                                                |
|----------------------|------------------------------------------------|
| COMUNIDADES          | LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES |

### Espacios Naturales (*continuación*)

|            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| MADRID     | — Ley 10/2003, 26 marzo, de modificación de la Ley del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares y de la Junta Rectora del Parque Natural de la Cumbre, Circo y Lagunas de Peñalara. (BOE 02.07.2003).                                                                                                    |
| PAIS VASCO | — Decreto 181/2003, 22 julio, que modifica el Plan Rector de Uso y Gestión de la Reserva de la Biosfera de Urdabai, para delimitar como área a ordenar por el Planeamiento Urbanístico (OPU) el Barrio de Kanala, perteneciente a los términos municipales de Gautegiz, Arteaga y Sukarrieta. (BOPV 19.08.2003). |

### Estructura Orgánica

|                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ARAGÓN          | — Ley 20/2003, 18 julio, de modificación del Texto Refundido de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón y del Texto Refundido de la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma. (BOA 21.07.2003).<br>— Decreto 137/2003, 22 julio, que desarrolla la estructura orgánica básica de la Administración. (BOA 23.07.2003).                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| ASTURIAS        | — Decreto 86/2003, 29 julio, que establece la estructura orgánica básica de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras. (BOPA 30.07.2003).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| BALEARES        | — Decreto 6/2003, 30 junio, que establece la estructura del Gobierno. (BOCAIB 01.07.03).<br>— Decreto 10/2003, 4 julio, que modifica el Decreto 8/2003, 30 junio, que establece la estructura orgánica básica de la Vicepresidencia y de las Consejerías del Gobierno. (BOCAIB 07.07.2003).<br>— Decreto 120/2003, 11 julio, que modifica el Decreto 38/1985, 16 mayo, de creación de la Comisión Balear de Medio Ambiente. (BOCAIB 19.07.2003).<br>— Decreto 159/2003, 29 agosto, que modifica el Decreto 13/2001, 2 febrero, de organización y funcionamiento de la Comisión de Coordinación de Política Territorial. (BOCAIB 04.09.2003). |
| CANARIAS        | — Decreto 123/2003, 17 julio, que determina la estructura central y periférica, así como las sedes de las Consejerías del Gobierno. (BOCAN 19.07.2003).<br>— Decreto 241/2003, 11 julio, que determina el número, denominación y competencias de las Consejerías. (BOCAN 14.07.2003).<br>— Decreto 254/2003, 2 septiembre, que modifica el Decreto 129/2001, 11 junio, que aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. (BOCAN 16.09.2003).                                                                                                                          |
| CASTILLA Y LEÓN | — Decreto 102/2003, 11 septiembre, que aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo. (BOCyL 16.09.2003).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |



| NORMATIVA AUTONÓMICA |                                                |
|----------------------|------------------------------------------------|
| COMUNIDADES          | LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES |

### Estructura Orgánica (Continuación)

|             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|-------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| CATALUÑA    | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto 199/2003, 26 agosto, que crea el Consejo Catalán de Pequeños Municipios. (DOGC 05.09.2003).</li> <li>— Resolución 18 julio 2003 que hace público el Acuerdo de 22 abril, que constituye el Consorcio Alta Velocidad Barcelona y aprueba sus Estatutos. (DOGC 29.07.2003).</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| EXTREMADURA | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto 26/2003, 30 junio, que distribuye las competencias de las Consejerías que conforman la Administración. (DOE 03.07.2003).</li> <li>— Decreto 79/2003, 15 julio, de estructura orgánica de la Consejería de Fomento. (DOE 17.07.2003).</li> <li>— Decreto 152/2003, 29 julio, que modifica en parte el Decreto 178/1995, 31 octubre, de la Comisión de Actividades Clasificadas y adscribe la citada Comisión a la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente. (DOE 05.08.2003).</li> </ul>                                                                                                                                                 |
| MURCIA      | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto 9/2003, 3 julio, de reorganización de la Administración Pública Regional. (BORM 04.07.2003).</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| NAVARRA     | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto Foral 176/2003, 4 julio, que modifica la estructura orgánica de la Dirección General de Medio Ambiente del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda. (BON 05.07.2003).</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| LA RIOJA    | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto 31/2003, 15 julio, que establece la estructura orgánica de la Consejería de Vivienda, Obras Públicas y Transportes. (BOR 16.07.2003).</li> <li>— Decreto 35/2003, 15 julio, que establece la estructura orgánica de la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial. (BOR 16.07.2003).</li> <li>— Decreto 37/2003, 15 julio, de atribución de funciones administrativas en desarrollo de la Ley 3/2003, de organización del Sector Público. (BOR 16.07.2003).</li> <li>— Decreto 82/2003, 18 julio 2003, que crea la Comisión Delegada del Gobierno de Planificación y Ordenación Económica. (BOR 22.07.2003).</li> </ul> |
| VALENCIA    | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto 119/2003, 11 julio, que aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Consellería de Territorio y Vivienda. (DOGV 14.07.2003).</li> <li>— Decreto 144/2003, 1 agosto, que modifica la Comisión Interdepartamental para la Estrategia de Desarrollo Sostenible, creada por Decreto 200/2002, 10 diciembre. (DOGV 06.08.2003).</li> <li>— Orden 9 septiembre 2003 que desarrolla el Decreto 119/2003, 11 julio, que aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Consellería de Territorio y Vivienda. (DOGV 18.09.2003).</li> </ul>                                                                                                 |

| <b>NORMATIVA AUTONÓMICA</b> |                                                       |
|-----------------------------|-------------------------------------------------------|
| <b>COMUNIDADES</b>          | <b>LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES</b> |

**Infraestructuras**

|                 |                                                                                                                                                                                                   |
|-----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ARAGÓN          | — Decreto 206/2003, 22 julio, que aprueba el <b>Reglamento General de la Ley 8/1997, 17 diciembre, de Carreteras</b> . (BOA 06.08.2003).                                                          |
| CASTILLA Y LEÓN | — Orden 17 septiembre 2003 que publica la nueva relación y clasificación de las carreteras de la red regional de titularidad autonómica y su correspondencia con la anterior. (BOCyL 29.09.2003). |
| CATALUÑA        | — Resolución 15 septiembre 2003 que hace público el Acuerdo del Gobierno de 26 agosto 2003, de aprobación del Plan de Aeropuertos de Cataluña. (DOGC 26.09.2003).                                 |
| GALICIA         | — Decreto 308/2003, 26 junio, que aprueba la relación de carreteras de titularidad de la Comunidad Autónoma. (DOG 21.07.2003).                                                                    |

**Medio Ambiente**

|            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| BALEARES   | — Resolución 11 julio 2003 que prorroga plazos para emitir los informes del apartado 8.1 h) del anexo I del Decreto 4/1986, 23 enero, de implantación y regulación de los estudios de Evaluación de Impacto Ambiental. (BOCAIB 19.07.2003).                                                                           |
| CATALUÑA   | — Ley 15/2003, 13 junio, de modificación de la Ley 6/1993, 15 julio, reguladora de los residuos. (DOGC 01.07.2003 y BOE 22.07.2003).<br>— Ley 16/2003, 13 junio, de financiación de las infraestructuras de tratamiento de residuos y del canon sobre la disposición de residuos. (DOGC 01.07.2003 y BOE 22.07.2003). |
| NAVARRA    | — Decreto Foral 148/2003, 23 junio, que establece las condiciones técnicas ambientales de las instalaciones ganaderas en el ámbito de la Comunidad Foral. (BON 30.07.2003).                                                                                                                                           |
| VALENCIA   | — Decreto 161/2003, 5 septiembre, que designa el organismo competente para la evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente y crea la Red Valenciana de Vigilancia y Control de la Contaminación Atmosférica. (DOGV 16.09.2003).                                                                               |
| PAÍS VASCO | — Decreto 183/2003, 22 julio, que regula el procedimiento de Evaluación conjunta de Impacto Ambiental. (BOPV 04.09.2003).<br>— Resolución 30 julio 2003 que dispone la publicación del Acuerdo que aprueba el Plan de Gestión de Residuos Peligrosos. (BOPV 08.09.2003).                                              |

**Ordenación del Territorio, Urbanismo y Cultura**

|           |                                                                                                                                                                                                       |
|-----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ANDALUCÍA | — Decreto 69/2003, 11 marzo, por el que se establece la nueva delimitación del Bien de Interés Cultural denominado Conjunto Histórico de Arahál (Sevilla). (Corrección de errores en BOE 22.07.2003). |
|-----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|



| NORMATIVA AUTONÓMICA |                                                   |
|----------------------|---------------------------------------------------|
| COMUNIDADES          | LEYES, DECRETOS, ÓRDENES<br>Y OTRAS DISPOSICIONES |

### Ordenación del Territorio, Urbanismo y Cultura (*Continuación*)

|          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ARAGÓN   | — Decreto 126/2003, 6 mayo, por el que se declara y delimita como Bien de Interés Cultural, con la categoría de Conjunto Histórico, el sector delimitado de la población de Dos Torres (Córdoba). (BOE 01.07.2003).                                                                                                                                                                      |
|          | — Decreto 138/2003, 20 mayo, por el que se declara y delimita como Bien de Interés Cultural con la categoría de Conjunto Histórico, el sector delimitado de la población de Baza (Granada). (BOE 22.07.2003).                                                                                                                                                                            |
|          | — Decreto 141/2003, 27 mayo, por el que se modifica la delimitación del entorno de la Ermita de Santa Eulalia, declarada Bien de Interés Cultural con la categoría de Monumento y se declara y delimita el Yacimiento Arqueológico de Santa Eulalia, con la categoría de Zona Arqueológica, sitios en el término municipal de Almonaster la Real, provincia de Huelva. (BOE 22.07.2003). |
|          | — Decreto 186/2003, 24 junio, por el que se amplía la delimitación del Conjunto Histórico de Granada, declarado Conjunto Histórico-Artístico mediante Real Orden de 5 diciembre 1929. (BOE 22.08.2003).                                                                                                                                                                                  |
|          | — Decreto 190/2003, 24 junio, 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 Sueros (Córdoba). (BOE 25.08.2003).                                                                                                                                                                           |
|          | — <b>Decreto 193/2003, 1 julio, que regula el ejercicio de las competencias de la Administración de la Comunidad Autónoma en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo.</b> (BOJA 14.07.2003).                                                                                                                                                                                    |
|          | — Decreto 195/2003, 1 julio, por el que se amplía el Bien de Interés Cultural denominado Zona Arqueológica de Madinat al-Zahra (Córdoba). (BOJA 25.07.2003 y BOE 21.08.2003).                                                                                                                                                                                                            |
|          | — Decreto 208/2003, 8 julio, 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 Grazalema (Cádiz). (BOE 25.09.2003).                                                                                                                                                                           |
|          | — Decreto 215/2003, 15 julio, por el que se declara Bien de Interés Cultural, con la categoría de Conjunto Histórico, el sector delimitado de la población de Tarifa, en Cádiz. (BOE 25.09.2003).                                                                                                                                                                                        |
|          | — Orden 10 junio 2003 que resuelve inscribir, con carácter específico, en el Catálogo General de Patrimonio Histórico Andaluz, como Zona Arqueológica, la Villa Romana de Híjar en Las Gabias (Granada). (BOJA 11.07.2003).                                                                                                                                                              |
|          | — <b>Orden 27 junio 2003 que dispone el cumplimiento de la sentencia firme dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de Justicia de Aragón, por la que se declaran nulos el Decreto 141/195, 23 mayo y la Orden de 26 junio 1995, por los que se aprueban las Directrices Parciales de Ordenación Territorial del Píreneo.</b> (BOA 16.07.2003).         |
| CANARIAS | — <b>Ley 19/2003, 14 abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo.</b> (BOE 08.07.2003).                                                                                                                                                                                                                              |
|          | — <i>Decreto 159/2001, 23 julio, sobre subsanación de las deficiencias no sustanciales del Plan Insular de Ordenación de Fuerteventura.</i> (Corrección de errores en BOE 10.07.2003).                                                                                                                                                                                                   |

| NORMATIVA AUTONÓMICA |                                                   |
|----------------------|---------------------------------------------------|
| COMUNIDADES          | LEYES, DECRETOS, ÓRDENES<br>Y OTRAS DISPOSICIONES |

### Ordenación del Territorio, Urbanismo y Suelo (*Continuación*)

|             |                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| CANTABRIA   | — Decreto 55/2003, 30 abril, por el que se aprueban definitivamente las determinaciones relativas a la ordenación de la actividad turística del Plan Insular de Ordenación de Fuerteventura. (BOE 10.07.2003).                                                                              |
|             | — Decreto 89/2003, 12 mayo, que dispone la publicación del fallo de la Sentencia de 16 julio 2002 del Tribunal Supremo, que anula parcialmente el Decreto 63/1991, 8 abril, que aprobó definitivamente el Plan Insular de Ordenación del Territorio de Lanzarote. (BOCAN 03.08.2003).       |
|             | — Resolución 23 junio 2003 que hace público el Acuerdo de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias, de 30 julio 1002, que aprueba definitivamente, aunque de modo parcial, el Plan General de Ordenación de Santiago del Teide (Tenerife). (BOCAN 07.07.2003). |
|             | — <b>Ley 2/2003, 23 julio, de establecimiento de medidas cautelares urbanísticas en el ámbito del litoral y creación de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo.</b> (BOC 31.07.2003 y BOE 19.08.2003).                                                               |
| CATALUÑA    | — Decreto 163/2003, 18 septiembre, que regula la composición y el funcionamiento de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo. (BOC 29.09.2003).                                                                                                                        |
|             | — Orden 22 julio 2003 que aprueba el procedimiento del control aplicable a las obras que afecten a la red de distribución eléctrica enterrada. (DOGC 31.07.2003).                                                                                                                           |
| EXTREMADURA | — Orden 23 junio 2003 que modifica la Orden de 19 junio 2000, por la que se regulan las ocupaciones y autorizaciones de usos temporales en las vías pecuarias. (DOE 03.07.2003).                                                                                                            |
| GALICIA     | — <b>Orden 1 agosto 2003 que define la explotación agropecuaria familiar y tradicional a los efectos de lo indicado en la Ley 9/2002, 3 diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural.</b> (DOG 05.08.2003).                                                            |
|             | — <b>Circular 31 julio 2003 de explotaciones agrícolas y ganaderas existentes antes de la entrada en vigor de la nueva Ley de Ordenación Urbanística y Protección del medio rural.</b> (DOG 05.08.2003).                                                                                    |
|             | — <b>Circular 31 julio 2003 del Régimen de Autorizaciones en Suelo Rústico.</b> (DOG 05.08.2003).                                                                                                                                                                                           |
|             | — <b>Circular 31 julio 2003 del Régimen de autorizaciones para edificar en núcleos rurales de municipios sin planeamiento.</b> (DOG 05.08.2003).                                                                                                                                            |
| VALENCIA    | — Decreto 137/2003, 24 junio, que califica como Bien Cultural, con la categoría de Conjunto Monumental, varias Estaciones Megalíticas del Territorio Histórico de Guipúzcoa y se fija su régimen de protección. (BOPV 08.07.2003).                                                          |
|             | — Decreto 146/2003, 1 julio, que califica como Bien Cultural, con la categoría de Conjunto Monumental, la Zona Arqueológica del Poblado romano de Forua (Bizcaia). (BOPV 16.07.2003).                                                                                                       |



| NORMATIVA AUTONÓMICA |                                                   |
|----------------------|---------------------------------------------------|
| COMUNIDADES          | LEYES, DECRETOS, ÓRDENES<br>Y OTRAS DISPOSICIONES |

### Ordenación del Territorio, Urbanismo y Cultura (Continuación)

|            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| PAÍS VASCO | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto 160/2003, 8 julio, que modifica el Decreto que califica el Casco Histórico de Lekeitio como Bien Cultural, con la categoría de Conjunto Monumental y aprueba su régimen de protección. (BOPV 22.07.2003).</li> <li>— Ley 17/1994, 30 junio, del Parlamento Vasco sobre medidas urgentes en materia de vivienda y de tramitación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística. El TC, por Providencia 17 junio 2003, ha admitido a trámite la Cuestión de Inconstitucionalidad nº 4920-2002. (BOE 01.07.2003).</li> <li>— Decreto 206/2003, 9 septiembre, que regula el procedimiento para la aprobación de las modificaciones no sustanciales de las Directrices de Ordenación Territorial, Planes Territoriales Parciales y Planes Territoriales Sectoriales. (BOPV 23.09.2003).</li> </ul> |
|------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

### Vivienda

|                 |                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ANDALUCÍA       | — Decreto 202/2003, 8 julio, que define el concepto de Vivienda de Protección Pública a los efectos de la Ley 7/2002, 17 diciembre, de Ordenación Urbanística. (BOJA 11.07.2003).                                                                        |
| CASTILLA Y LEÓN | — Decreto 83/2003, 31 julio, que garantiza el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto en los supuestos previstos en el Decreto 52/2003, 27 marzo, de desarrollo y aplicación del Plan Director de Vivienda y Suelo 2002-2009. (BOCyL 05.08.2003). |
| CATALUÑA        | — Orden 9 septiembre 2003 de adaptación al uso de sistemas telemáticos del procedimiento de otorgamiento de la Cédula de Habitabilidad. (DOGC 16.09.2003).                                                                                               |
| PAÍS VASCO      | — Orden 25 agosto 2003 que determina los precios máximos de Viviendas de Protección Oficial. (BOPV 28.08.2003).                                                                                                                                          |

Cerrado a BB.OO. 30.06.2003

# Planeamiento urbanístico

**Pedro MARTÍNEZ TAPIA**

Consejero Técnico de la Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo.

| COMUNIDAD AUTÓNOMA | PROVINCIA | MUNICIPIO             | POBLACIÓN DERECHO 1996 | PLAN VIGENTE | PLANEAMIENTO EN TRÁMITE |          |          |          |          |
|--------------------|-----------|-----------------------|------------------------|--------------|-------------------------|----------|----------|----------|----------|
|                    |           |                       |                        |              | Tipo                    | Inicio   | Avance   | A. Inic. | A. Pro.  |
| ANDALUCÍA          | ALMERÍA   | Almería               | 155.120                | PG/1998      |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Adra                  | 20.898                 | NS/1996      |                         |          |          |          |          |
|                    |           | El Ejido              | 47.610                 | NS/1988      | PG                      | 11.06.92 | 29.10.98 | 25.04.01 | 27.02.02 |
|                    |           | Roquetas de Mar       | 37.237                 | PG/1997 *    |                         |          |          |          |          |
|                    | CÁDIZ     | Cádiz                 | 145.595                | PG/1995 *    |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Algeciras             | 101.907                | PG/2001      |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Arcos de la Frontera  | 28.110                 | NS/1987      | PG                      |          |          | 03.04.93 |          |
|                    |           | Barbate               | 21.888                 | PG/1995 *    |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Chiclana              | 53.001                 | NS/1987      | PG                      |          | 17.12.98 | 14.11.00 | 13/11/02 |
|                    |           | Jerez de la Frontera  | 182.269                | PG/1995 *    |                         |          |          |          |          |
|                    |           | La Línea              | 59.293                 | PG/1993 *    | PG                      |          |          | 27.12.02 |          |
|                    |           | Puerto de Santa María | 72.460                 | PG/1992 *    | PG                      |          |          | 26.02.03 |          |
|                    |           | Puerto Real           | 33.069                 | PG/1994 *    | PG                      |          |          | 07.08.99 |          |
|                    |           | Rota                  | 24.197                 | PG/1995 *    |                         |          |          |          |          |
|                    |           | San Fernando          | 85.882                 | PG/1992 *    | PG                      |          | 15.04.02 |          |          |
|                    |           | Sanlúcar de Barrameda | 56.006                 | PG/1996 *    |                         |          |          |          |          |
|                    |           | San Roque             | 22.168                 | PG/1987      |                         |          |          |          |          |
|                    | CÓRDOBA   | Córdoba               | 306.248                | PG/2001      |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Baena                 | 20.423                 | NS/1989      |                         |          |          | 14.11.02 |          |
|                    |           | Cabra (I)             | 20.707                 | PG/1985      | PG **                   | 20.05.94 |          |          |          |
|                    |           | Lucena                | 34.786                 | NS/1989      | PG                      | 19.02.93 | 22.10.94 | 13.06.98 |          |
|                    |           | Montilla              | 22.949                 | NS/1992      |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Priego                | 21.732                 | NS/1982      |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Puente Genil          | 27.472                 | PG/1991      |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Granada               | 245.640                | PG/2001      |                         |          |          |          |          |
|                    | GRANADA   | Almuñécar             | 21.472                 | PG/1987      | PG                      | 24.11.95 |          | 15.05.03 |          |

(CONTINUACIÓN)

| COMUNIDAD AUTÓNOMA | PROVINCIA | MUNICIPIO               | POBLACIÓN DERECHO 1996 | PLAN VIGENTE | PLANEAMIENTO EN TRÁMITE |          |          |          |          |
|--------------------|-----------|-------------------------|------------------------|--------------|-------------------------|----------|----------|----------|----------|
|                    |           |                         |                        |              | Tipo                    | Inicio   | Avance   | A. Inic. | A. Pro.  |
|                    |           | Baza                    | 20.685                 | NS/1984      |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Guadix                  | 20.310                 | PG/1990      | PG                      |          | 02.10.96 |          |          |
|                    |           | Loja                    | 20.032                 | NS/1994      |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Motril                  | 50.316                 | PG/1992      | PG                      |          | 18.10.01 | 25.05.02 | 30.04.03 |
|                    | HUELVA    | Huelva                  | 140.675                | PG/1999      |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Lepe                    | 20.173                 | NS/1987      | PG                      |          | 03.09.00 | 01.08.01 | 21.11.02 |
|                    | JAÉN      | Jaén                    | 104.776                | PG/1995*     |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Alcalá la Real          | 21.558                 | PG/1988      | PG                      | 21.07.01 | 08.02.02 |          |          |
|                    |           | Andújar                 | 37.705                 | PG/1989      |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Linares (I)             | 60.222                 | PG/1986      | PG **                   |          |          | 24.12.92 |          |
|                    |           | Martos                  | 22.307                 | PG/1986      | PG                      | 14.01.97 |          | 12.08.98 |          |
|                    |           | Úbeda                   | 32.086                 | PG/1984      | PG **                   |          |          | 05.04.95 | 17.10.96 |
|                    | MÁLAGA    | Málaga                  | 549.135                | PG/1997 *    |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Alahurín de la Torre    | 23.774                 | NS/1988      | PG                      |          | 06.07.94 |          |          |
|                    |           | Antequera               | 40.181                 | PG/1998      |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Benalmadena             | 27.147                 | PG/1975      | PG **                   |          |          | 27.05.99 | 29.03.01 |
|                    |           | Estepona                | 37.557                 | PG/1994*     |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Fuengirola              | 41.713                 | PG/2001      |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Marbella                | 98.823                 | PG/1986      | PG                      |          |          | 08.10.93 | 12.11.97 |
|                    |           | Mijas                   | 35.423                 | PG/2000      |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Rincón de la Victoria   | 25.682                 | NS/1988      |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Ronda                   | 34.385                 | PG/1993 *    |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Torremolinos            | 35.408                 | PG/1996 *    |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Vélez-Málaga            | 53.071                 | PG/2001      |                         |          |          |          |          |
|                    | SEVILLA   | Sevilla                 | 697.487                | PG/1987      | PG                      |          | 21.03.03 |          |          |
|                    |           | Alcalá de Guadaira      | 56.313                 | PG/1994 *    |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Camas                   | 25.679                 | PG/1988      | PG                      | 27.08.93 | 08.07.95 |          |          |
|                    |           | Carmona                 | 25.266                 | NS/1983      | PG **                   | 20.03.93 | 30.06.94 |          |          |
|                    |           | Coria del Río           | 23.362                 | NS/1982      | NS                      | 04.02.95 |          | 23.11.98 | 06.04.00 |
|                    |           | Dos Hermanas            | 91.138                 | PG/2002      |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Ecija                   | 37.292                 | PG/1987      |                         |          |          |          |          |
|                    |           | La Rinconada            | 26.059                 | NS/1992      | PG **                   | 15.04.94 | 25.01.96 | 30.06.98 | 12.04.99 |
|                    |           | Lebrija                 | 23.833                 | NS/1985      | PG                      |          | 16.03.96 |          |          |
|                    |           | Mairena de Aljarafe     | 30.659                 | NS/1985      |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Morón de la Frontera    | 28.303                 | NS/1982      |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Palacios y Villafraña   | 31.718                 | PG/1989      |                         |          |          |          |          |
|                    |           | S. Juan de Aznalfarache | 21.484                 | NS/1983      | NS                      |          |          | 03.08.94 |          |
|                    |           | Utrera                  | 46.173                 | NS/1983      | PG                      | 04.10.95 |          |          |          |
| ARAGÓN             | ZARAGOZA  | Zaragoza                | 601.674                | PG/2001      |                         |          |          |          |          |
|                    | HUESCA    | Huesca                  | 45.607                 | PG/2003      |                         |          |          |          |          |
|                    | TERUEL    | Teruel                  | 28.994                 | PG/1985      |                         |          |          |          |          |
| P.DE ASTURIAS      | ASTURIAS  | Oviedo                  | 200.049                | PG/1999      |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Aviles                  | 85.696                 | PG/1986      | PG **                   |          | 24.10.01 |          |          |
|                    |           | Castrillón              | 22.361                 | PG/2001      |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Gijón                   | 264.381                | PG/1999      |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Langreo                 | 50.597                 | PG/1984      | PG **                   | 03.02.93 |          |          |          |



(CONTINUACIÓN)

| COMUNIDAD AUTÓNOMA | PROVINCIA                  | MUNICIPIO                  | POBLACIÓN DERECHO 1996 | PLAN VIGENTE | PLANEAMIENTO EN TRÁMITE |          |          |          |          |
|--------------------|----------------------------|----------------------------|------------------------|--------------|-------------------------|----------|----------|----------|----------|
|                    |                            |                            |                        |              | Tipo                    | Inicio   | Avance   | A. Inic. | A. Pro.  |
| I. BALEARES        | BALEARES                   | Mieres                     | 51.423                 | PG/1995 *    | PG                      | 16.05.03 |          |          |          |
|                    |                            | S. Martín del Rey Aurelio  | 22.129                 | NS/1997 *    |                         |          |          |          |          |
|                    |                            | Siero                      | 46.315                 | PG/2002      |                         |          |          |          |          |
|                    |                            | Palma de Mallorca          | 304.250                | PG/1999      | PG                      |          |          | 17.04.01 |          |
|                    |                            | Calvià                     | 28.748                 | PG/2000      |                         |          |          |          |          |
|                    |                            | Ciudadella de Menorca      | 21.296                 | PG/1988      |                         |          |          |          |          |
|                    |                            | Eivissa                    | 29.447                 | PG/1996 *    |                         |          |          |          |          |
|                    |                            | Inca                       | 21.129                 | PG/1987      | PG **                   |          | 01.05.99 |          |          |
|                    |                            | Llucmajor                  | 20.474                 | PG/1984      | PG                      |          | 17.01.98 | 15.08.98 |          |
|                    |                            | Mahón                      | 21.884                 | PG/1987      |                         |          |          |          |          |
|                    |                            | Manacor                    | 30.018                 | NS/1980      | PG                      |          | 02.90    |          |          |
|                    |                            | Marratxí                   | 23.953                 | NS/1999      |                         |          |          |          |          |
|                    |                            | Sta. Eulalia del Río       | 25.080                 | PG/1981      |                         |          |          |          |          |
| CANARIAS           | LAS PALMAS DE GRAN CANARIA | Las Palmas de Gran Canaria | 355.563                | PG/2000      |                         |          |          |          |          |
|                    |                            | Agüimes                    | 22.567                 | NS/1990      | PG                      |          |          | 07.07.01 | 24.02.03 |
|                    |                            | Arrecife                   | 38.091                 | PG/1991      |                         |          |          |          | 26.12.03 |
|                    |                            | Aruca                      | 29.719                 | NS/2001      |                         |          |          |          |          |
|                    |                            | Gáldar                     | 21.704                 | NS/1985      | NS                      |          |          | 01.08.94 | 01.02.95 |
|                    |                            | Ingenio                    | 24.394                 | NS/1992      |                         |          |          |          |          |
|                    |                            | Puerto del Rosario         | 22.652                 | PG/1989      | PG                      |          | 15.04.02 | 19.05.03 |          |
|                    |                            | S. Bartolomé de Tirajana   | 35.443                 | PG/1996 *    | PG                      |          |          | 27.11.02 |          |
|                    |                            | Santa Lucía                | 40.127                 | NS/1988      |                         |          |          |          |          |
|                    |                            | Telde                      | 84.389                 | PG/2002      |                         |          |          |          |          |
|                    | SANTA CRUZ DE TENERIFE     | Santa Cruz de Tenerife     | 203.787                | PG/1992 *    |                         |          |          |          |          |
|                    |                            | Adeje                      | 25.341                 | NS/1982      | NS                      |          |          | 17.01.03 | 10.04.03 |
|                    |                            | Arona                      | 28.208                 | PG/1994      | PG                      |          | 10.04.03 |          |          |
|                    |                            | Granadilla de Arona        | 27.244                 | PG/1988      | PG                      |          | 25.08.00 | 07.08.02 | 03.04.03 |
|                    |                            | Icod de los Vinos          | 21.364                 | NS/1987      |                         |          |          |          |          |
|                    |                            | La Laguna                  | 121.769                | PG/2000      |                         |          |          | 29.11.02 |          |
|                    |                            | La Orotava                 | 35.642                 | PG/1983      | PG                      |          | 12.06.98 |          | 30.12.02 |
|                    |                            | Llanos de Aridane          | 20.238                 | PG/1987      | PG                      |          | 28.12.01 |          |          |
|                    |                            | Puerto de la Cruz          | 24.542                 | PG/1994 *    | PG                      |          | 19.05.97 | 06.02.02 | 12.07.02 |
|                    |                            | Realejos                   | 32.599                 | PG/1995 *    |                         |          |          |          |          |
|                    |                            | Tacoronte                  | 21.442                 | PG/1998      | PG                      |          |          | 01.02.02 | 04.04.03 |
| CANTABRIA          | CANTABRIA                  | Santander                  | 185.410                | PG/1997 *    |                         |          |          |          |          |
|                    |                            | Camargo                    | 22.311                 | PG/1996 *    | PG                      |          |          | 13.01.03 |          |
|                    |                            | Castro Urdiales            | 22.394                 | PG/1997      |                         |          |          |          |          |
|                    |                            | Torrelavega                | 58.196                 | PG/1985      |                         |          |          |          |          |
| CASTILLA-LA MANCHA | ALBACETE                   | Albacete                   | 143.799                | PG/1999      |                         |          |          |          |          |
|                    |                            | Almansa                    | 23.507                 | PG/1985      |                         |          |          |          |          |
|                    |                            | Hellín                     | 26.021                 | PG/1995 *    |                         |          |          |          |          |
|                    |                            | Villarrobledo              | 22.165                 | PG/1991      |                         |          |          |          |          |
|                    | CIUDAD REAL                | Ciudad Real                | 59.392                 | PG/1997 *    |                         |          |          |          |          |
|                    |                            | Alcázar de San Juan        | 25.961                 | PG/1992 *    |                         |          |          |          |          |



## (CONTINUACIÓN)

| COMUNIDAD AUTÓNOMA | PROVINCIA   | MUNICIPIO               | POBLACIÓN DERECHO 1996 | PLAN VIGENTE | PLANEAMIENTO EN TRÁMITE |          |          |          |         |
|--------------------|-------------|-------------------------|------------------------|--------------|-------------------------|----------|----------|----------|---------|
|                    |             |                         |                        |              | Tipo                    | Inicio   | Avance   | A. Inic. | A. Pro. |
| CASTILLA Y LEÓN    |             | Puertollano             | 50.772                 | PG/1990      |                         |          |          |          |         |
|                    |             | Tomelloso               | 29.586                 | PG/1984      | PG                      | 06.08.93 |          |          |         |
|                    |             | Valdepeñas              | 26.217                 | NS/1984      | N.S.                    | 23.09.96 |          |          |         |
|                    | CUENCA      | Cuenca                  | 43.733                 | PG/1995*     |                         |          |          |          |         |
|                    | GUADALAJARA | Guadalajara             | 67.108                 | PG/1999      |                         |          |          |          |         |
|                    |             | Azuqueca de Henares     | 21.185                 | PG/1999      |                         |          |          |          |         |
|                    | TOLEDO      | Toledo                  | 66.006                 | PG/1986      |                         |          |          |          |         |
|                    |             | Talavera de la Reina    | 70.922                 | NS/1997*     |                         |          |          |          |         |
|                    | ÁVILA       | Ávila                   | 47.187                 | PG/1999      |                         |          |          |          |         |
|                    | BURGOS      | Burgos                  | 163.156                | PG/1999      |                         |          |          |          |         |
|                    |             | Aranda de Duero         | 29.222                 | PG/2000      |                         |          |          |          |         |
|                    |             | Miranda de Ebro         | 35.502                 | PG/1999      |                         |          |          |          |         |
|                    | LEÓN        | León                    | 145.242                | PG/1982      | PG **                   | 21.01.92 |          | 17.10.02 |         |
|                    |             | Ponferrada              | 61.575                 | PG/1989      |                         |          |          |          |         |
|                    |             | San Andrés del Rabanedo | 23.226                 | NS/1989      |                         |          |          |          |         |
|                    | PALENCIA    | Palencia                | 78.831                 | PG/1992 *    | PG                      | 08.06.01 |          |          |         |
|                    | SALAMANCA   | Salamanca               | 159.225                | PG/1984      | PG **                   | 11/92    | 17.02.95 |          |         |
|                    | SEGOVIA     | Segovia                 | 54.287                 | PG/1984      |                         |          |          |          |         |
|                    | SORIA       | Soria                   | 33.597                 | PG/1994 *    | PG **                   |          | 10.06.98 | 12.03.03 |         |
|                    | VALLADOLID  | Valladolid              | 319.805                | PG/1996 *    | PG                      | 11.04.01 |          |          |         |
|                    |             | Medina del Campo        | 20.174                 | PG/1989      |                         |          |          |          |         |
|                    | ZAMORA      | Zamora                  | 63.783                 | PG/2001      |                         |          |          |          |         |
| CATALUÑA           | BARCELONA   | Barcelona               | 1.508.805              | PG/1976      |                         |          |          |          |         |
|                    |             | Badalona                | 210.987                | PG/1976      |                         |          |          |          |         |
|                    |             | Barbera del Vallés      | 25.484                 | PG/2000      |                         |          |          |          |         |
|                    |             | Castelldefels           | 38.509                 | PG/1976      |                         |          |          |          |         |
|                    |             | Cerdanyola del Valles   | 50.503                 | PG/1976      |                         |          |          |          |         |
|                    |             | Cornella de Llobregat   | 82.490                 | PG/1976      |                         |          |          |          |         |
|                    |             | Esplugues de Llobregat  | 48.810                 | PG/1976      |                         |          |          |          |         |
|                    |             | Gavà                    | 37.985                 | PG/1976      |                         |          |          |          |         |
|                    |             | Granollers              | 50.951                 | PG/1984      | PG                      |          | 07.10.02 |          |         |
|                    |             | Hospitalet de Llobregat | 255.050                | PG/1976      |                         |          |          |          |         |
|                    |             | Igualada                | 32.512                 | PG/1986      |                         |          |          |          |         |
|                    |             | Manresa                 | 64.385                 | PG/1997      |                         |          |          |          |         |
|                    |             | Masnou (El)             | 20.387                 | PG/2001      |                         |          |          |          |         |
|                    |             | Mataró                  | 102.018                | PG/1997      |                         |          |          |          |         |
|                    |             | Molins de Rei           | 21.197                 | PG/1976      |                         |          |          |          |         |
|                    |             | Mollet del Valles       | 41.911                 | PG/1982      |                         |          |          |          |         |
|                    |             | Moncada i Reixac        | 27.068                 | PG/1976      |                         |          |          |          |         |
|                    |             | Pineda de Mar           | 21.958                 | PG/1992      |                         |          |          |          |         |
|                    |             | Prat de Llobregat       | 63.255                 | PG/1976      |                         |          |          |          |         |
|                    |             | Premia de Mar           | 24.420                 | NS/1991      | PG                      |          | 14.04.03 |          |         |
|                    |             | Ripollet                | 28.903                 | PG/1976      |                         |          |          |          |         |
|                    |             | Rubi                    | 54.085                 | PG/1981      |                         |          |          |          |         |
|                    |             | Sabadell                | 185.798                | PG/1994      | PG (TR)                 |          | 30.12.98 |          |         |
|                    |             | Sant Adrià de Besos     | 33.361                 | PG/1976      |                         |          |          |          |         |

(CONTINUACIÓN)

| COMUNIDAD<br>AUTÓNOMA   | PROVINCIA | MUNICIPIO               | POBLACIÓN<br>DERECHO<br>1996 | PLAN<br>VIGENTE | PLANEAMIENTO EN TRÁMITE |          |          |          |         |
|-------------------------|-----------|-------------------------|------------------------------|-----------------|-------------------------|----------|----------|----------|---------|
|                         |           |                         |                              |                 | Tipo                    | Inicio   | Avance   | A. Inic. | A. Pro. |
|                         |           | Sant Andreu de la Barca | 22.396                       | PG/1981         |                         |          |          |          |         |
|                         |           | Sant Boi de Llobregat   | 78.005                       | PG/1976         |                         |          |          |          |         |
|                         |           | Sant Pere de Ribes      | 23.823                       | PG/2001         |                         |          |          |          |         |
|                         |           | Sta. Coloma de Gramenet | 123.175                      | PG/1976         |                         |          |          |          |         |
|                         |           | Sant Cugat del Valles   | 47.210                       | PG/1976         |                         |          |          |          |         |
|                         |           | Sant Feliu de Llobregat | 35.797                       | PG/1976         |                         |          |          |          |         |
|                         |           | Sant Joan Despi         | 26.805                       | PG/1976         |                         |          |          |          |         |
|                         |           | Sant Vicenç dels Horts  | 22.621                       | PG/1976         |                         |          |          |          |         |
|                         |           | Sitges                  | 21.377                       | NS/1998         |                         |          |          |          |         |
|                         |           | Terrasa                 | 163.862                      | PG/1983         |                         |          |          |          |         |
|                         |           | Vic                     | 30.397                       | PG/1981         |                         |          |          |          |         |
|                         |           | Viladecans              | 53.235                       | PG/1976         |                         |          |          |          |         |
|                         |           | Vilanova i la Geltrú    | 47.979                       | PG/2001         |                         |          |          |          |         |
|                         |           | Vilafranca del Penedès  | 28.553                       | PG/1987         |                         |          |          |          |         |
|                         | GIRONA    | Girona                  | 70.576                       | PG/2002         |                         |          |          |          |         |
|                         |           | Blanes                  | 27.713                       | PG/1981         |                         |          |          |          |         |
|                         |           | Figueres                | 33.157                       | PG/1983         |                         |          |          |          |         |
|                         |           | Lloret de Mar           | 23.424                       | PG/1985         |                         |          |          |          |         |
|                         |           | Olot                    | 27.482                       | PG/1991         | PG                      |          |          | 31.07.02 |         |
|                         |           | Salt                    | 21.519                       | PG/2002         |                         |          |          |          |         |
|                         | LLEIDA    | Lleida                  | 112.035                      | PG/2003         |                         |          |          |          |         |
|                         | TARRAGONA | Tarragona               | 112.176                      | PG/1995         | PG                      | 05.07.00 |          |          |         |
|                         |           | Cambrils                | 22.215                       | PG/1993         |                         |          |          |          |         |
|                         |           | El Vendrell             | 24.997                       | PG/2000         |                         |          |          |          |         |
|                         |           | Reus                    | 90.993                       | PG/1999         |                         |          |          |          |         |
|                         |           | Tortosa                 | 30.088                       | PG/1986         | PG                      |          | 12.01.01 | 20.05.03 |         |
|                         |           | Valls                   | 20.206                       | PG/1988         |                         |          |          |          |         |
| COMUNIDAD<br>VALENCIANA | ALICANTE  | Alicante                | 274.577                      | PG/1987         |                         |          |          |          |         |
|                         |           | Alcoy/alcoi             | 60.921                       | PG/1989         |                         |          |          |          |         |
|                         |           | Benidorm                | 50.040                       | PG/1990         |                         |          |          |          |         |
|                         |           | Calpe                   | 20.103                       | PG/1994         |                         |          |          |          |         |
|                         |           | Campello                | 20.393                       | PG/1986         | PG                      |          |          |          |         |
|                         |           | Crevillente             | 23.781                       | PG/1984         |                         |          |          |          |         |
|                         |           | Denia                   | 27.469                       | PG/1992         |                         |          |          |          |         |
|                         |           | Elche                   | 191.660                      | PG/1998         |                         |          |          |          |         |
|                         |           | Elda                    | 52.751                       | PG/1985         |                         |          |          |          |         |
|                         |           | Ibi                     | 21.076                       | PG/2000         |                         |          |          |          |         |
|                         |           | Javea/Xabia             | 21.393                       | PG/1991         |                         |          |          |          |         |
|                         |           | Novelda                 | 23.188                       | NS/1992*        |                         |          |          |          |         |
|                         |           | Orihuela                | 50.724                       | PG/1993         |                         |          |          |          |         |
|                         |           | Petrer                  | 26.505                       | PG/1998         |                         |          |          |          |         |
|                         |           | San Vicente del Raspeig | 34.986                       | PG/2002         |                         |          |          |          |         |
|                         |           | Santa Pola              | 20.965                       | PG/1985         | PG                      |          | 20.07.98 | 07.01.99 |         |
|                         |           | Torre Vieja (I)         | 35.998                       | PG/2000         |                         |          |          |          |         |
|                         |           | Villajoyosa             | 22.866                       | PG/1999         |                         |          |          |          |         |
|                         |           | Villena                 | 31.555                       | PG/1993         |                         |          |          |          |         |

(CONTINUACIÓN)

| COMUNIDAD AUTÓNOMA | PROVINCIA | MUNICIPIO               | POBLACIÓN DERECHO 1996 | PLAN VIGENTE | PLANEAMIENTO EN TRÁMITE |          |          |          |          |
|--------------------|-----------|-------------------------|------------------------|--------------|-------------------------|----------|----------|----------|----------|
|                    |           |                         |                        |              | Tipo                    | Inicio   | Avance   | A. Inic. | A. Pro.  |
|                    | CASTELLÓN | Castellón de la Plana   | 135.729                | PG/2000      |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Benicarlo               | 21.488                 | PG/1987      | PG                      |          |          | 26.02.02 |          |
|                    |           | Burriana                | 26.211                 | PG/1995*     | PG                      |          |          |          | 25.11.02 |
|                    |           | Onda                    | 20.326                 | PG/1994      |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Vall D' Uixo            | 28.283                 | PG/1995*     |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Villarreal              | 39.550                 | PG/1993 *    |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Vinaroz                 | 20.940                 | PG/1988      | PG                      |          |          | 16.11.98 | 13.04.00 |
|                    | VALENCIA  | Valencia                | 746.683                | PG/1988      |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Alaquás                 | 25.514                 | PG/1990      |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Aldaia                  | 23.425                 | PG/1990      |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Alfafar                 | 20.302                 | PG/1991      |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Algemesi                | 25.029                 | PG/1987      |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Alzira                  | 40.556                 | PG/2002      |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Burjassot               | 34.061                 | PG/1990      |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Carcaixent              | 20.397                 | PG/1986      | PG                      |          | 12.06.91 | 20.01.94 |          |
|                    |           | Catarroja               | 20.627                 | PG/1988      |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Cullera                 | 20.595                 | PG/1995      |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Gandia                  | 56.555                 | PG/1983      | PG                      |          | 02.06.98 |          |          |
|                    |           | Manises                 | 25.170                 | PG/1988      |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Mislata                 | 40.302                 | PG/1988      |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Oliva                   | 20.654                 | PG/1982      |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Ontinyent               | 31.024                 | PG/1991      | PG                      | 29.03.99 |          | 01.03.02 |          |
|                    |           | Paterna                 | 47.414                 | PG/1991 *    |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Quart de Poblet         | 27.112                 | PG/1992 *    |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Sagunto                 | 58.135                 | PG/1992 *    |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Sueca                   | 24.869                 | PG/2001      |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Torrent                 | 60.999                 | PG/1990      |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Xàtiva                  | 24.760                 | PG/2000      |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Xirivella               | 26.478                 | PG/1989      | PG                      |          |          | 27.10.92 |          |
| EXTREMADURA        | BADAJOZ   | Badajoz                 | 122.510                | PG/1988      | PG                      |          | 08.06.00 |          |          |
|                    |           | Almendralejo            | 27.209                 | PG/1996 *    |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Don Benito              | 31.022                 | PG/1993      |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Mérida                  | 51.830                 | PG/2000      |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Villanueva de la Serena | 23.833                 | PG/1982      |                         |          |          |          |          |
|                    | CÁCERES   | Cáceres                 | 77.768                 | PG/1999      |                         |          |          |          |          |
| GALICIA            | A CORUÑA  | Plasencia               | 37.299                 | PG/1997 *    |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Coruña (A)              | 243.785                | PG/1998      |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Arteixo                 | 20.898                 | NS/1995      |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Carballo                | 27.287                 | PG/2003      |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Culleredo               | 22.745                 | PG/1987      | PG                      | 14.06.96 | 07.05.97 | 12.11.02 |          |
|                    |           | Ferrol                  | 83.048                 | PG/2001      |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Narón                   | 31.207                 | PG/2002      |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Oleiros                 | 23.057                 | PG/1996      | PG                      | 05.12.02 | 03.11.03 |          |          |
|                    |           | Ribeira                 | 26.572                 | PG/2003      |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Santiago de Compostela  | 93.672                 | PG/1989      | PG **                   | 11.08.01 | 28.10.02 |          |          |



(CONTINUACIÓN)

| COMUNIDAD AUTÓNOMA | PROVINCIA  | MUNICIPIO                  | POBLACIÓN DERECHO 1996 | PLAN VIGENTE | PLANEAMIENTO EN TRÁMITE |          |          |          |         |
|--------------------|------------|----------------------------|------------------------|--------------|-------------------------|----------|----------|----------|---------|
|                    |            |                            |                        |              | Tipo                    | Inicio   | Avance   | A. Inic. | A. Pro. |
|                    | LUGO       | Lugo                       | 85.174                 | PG/1991      | PG **                   | 20.01.97 | 26/04/00 |          |         |
|                    |            | Monforte de Lemos          | 20.318                 | NS/1986      |                         |          |          |          |         |
|                    | OURENSE    | Ourense                    | 107.060                | PG/2003      |                         |          |          |          |         |
|                    | PONTEVEDRA | Pontevedra                 | 74.287                 | PG/1989      |                         |          |          |          |         |
|                    |            | Cangas                     | 23.231                 | NS/1994      |                         |          |          |          |         |
|                    |            | Estrada (a)                | 22.492                 | NS/1978      | PG                      |          | 18.07.02 |          |         |
|                    |            | Lalín                      | 20.515                 | PG/1999      |                         |          |          | 29.09.03 |         |
|                    |            | Marín                      | 24.731                 | NS/1978      | PG                      |          |          | 21.10.98 |         |
|                    |            | Redondela                  | 28.893                 | NS/1987      | PG                      | 18.04.01 | 11.04.02 |          |         |
|                    |            | Vigo                       | 286.774                | PG/1993 *    | PG                      | 10.05.01 | 13.08.02 |          |         |
|                    |            | Vilagarcía de Arousa       | 33.375                 | PG/2000      |                         |          |          |          |         |
|                    |            |                            |                        |              |                         |          |          |          |         |
| C. DE MADRID       | MADRID     | Madrid                     | 2.866.850              | PG/1997      |                         |          |          |          |         |
|                    |            | Alcalá de Henares          | 163.386                | PG/1991      | PG                      | 16.02.99 | 14.08.01 |          |         |
|                    |            | Alcobendas                 | 83.081                 | PG/1999      | PG                      |          | 30.05.03 |          |         |
|                    |            | Alcorcón                   | 141.465                | PG/1999      |                         |          |          |          |         |
|                    |            | Aranjuez                   | 38.900                 | PG/1996 *    |                         |          |          |          |         |
|                    |            | Arganda del Rey            | 29.224                 | PG/1999      | PG                      | 14.02.03 |          |          |         |
|                    |            | Boadilla del Monte         | 27.145                 | PG/2002      |                         |          |          |          |         |
|                    |            | Colmenar Viejo             | 28.328                 | PG/2002      |                         |          |          |          |         |
|                    |            | Collado-Villalba           | 36.950                 | PG/2001      |                         |          |          |          |         |
|                    |            | Coslada                    | 76.001                 | PG/1995 *    |                         |          |          |          |         |
|                    |            | Fuenlabrada                | 163.567                | PG/1999      |                         |          |          |          |         |
|                    |            | Galapagar                  | 24.927                 | NS/1976      | NS                      | 25.06.97 | 11.08.00 |          |         |
|                    |            | Getafe                     | 143.153                | PG/2003      |                         |          |          |          |         |
|                    |            | Leganés                    | 174.593                | PG/2000      |                         |          |          |          |         |
|                    |            | Majadahonda                | 40.042                 | PG/1998      |                         |          |          |          |         |
|                    |            | Móstoles                   | 196.173                | PG/1999      | PG                      |          | 11.06.02 |          |         |
|                    |            | Parla                      | 69.163                 | PG/1997*     |                         |          |          |          |         |
|                    |            | Pinto                      | 25.038                 | PG/2002      |                         |          |          |          |         |
|                    |            | Pozuelo de Alarcón         | 60.120                 | PG/2002      |                         |          |          |          |         |
|                    |            | Rivas-Vaciamadrid          | 22.620                 | PG/1993      | PG                      |          | 16.07.99 | 14.08.02 |         |
|                    |            | Rozas de Madrid (Las)      | 45.280                 | PG/1994 *    |                         |          |          |          |         |
|                    |            | San Fernando de Henares    | 29.688                 | PG/2002      |                         |          |          |          |         |
|                    |            | San Sebastián de los Reyes | 57.632                 | PG/2002      |                         |          |          |          |         |
|                    |            | Torrejón de Ardoz          | 88.821                 | PG/1999      |                         |          |          |          |         |
|                    |            | Valdemoro                  | 21.240                 | PG/1999      | PG                      |          | 22.05.02 | 14.11.02 |         |
|                    |            | Villaviciosa de Odón       | 21.465                 | PG/1999      |                         |          |          |          |         |
|                    |            | Tres Cantos                | 27.715                 | PG/2003      |                         |          |          |          |         |
| R. DE MURCIA       | MURCIA     | Murcia                     | 345.759                | PG/2001      |                         |          |          |          |         |
|                    |            | Águilas                    | 25.702                 | PG/2003      |                         |          |          |          |         |
|                    |            | Alcantarilla               | 31.872                 | PG/2003      | PG                      | 21.11.98 | 22.10.03 |          |         |
|                    |            | Caravaca de la Cruz        | 21.824                 | PG/1984      | PG **                   | 08.01.93 | 27.12.97 |          |         |
|                    |            | Cartagena                  | 170.483                | PG/1987      | PG                      | 22.02.99 |          |          |         |
|                    |            | Cieza                      | 31.680                 | PG/1984      | PG **                   | 26.02.97 | 05.03.99 | 29.10.01 |         |
|                    |            | Jumilla                    | 20.439                 | PG/1986      | PG                      | 13.12.96 | 11.03.99 | 29.12.01 |         |
|                    |            | Lorca                      | 69.045                 | PG/2003      |                         |          |          |          |         |



(CONTINUACIÓN)

| COMUNIDAD AUTÓNOMA | PROVINCIA | MUNICIPIO              | POBLACIÓN DERECHO 1996 | PLAN VIGENTE | PLANEAMIENTO EN TRÁMITE |          |          |          |          |
|--------------------|-----------|------------------------|------------------------|--------------|-------------------------|----------|----------|----------|----------|
|                    |           |                        |                        |              | Tipo                    | Inicio   | Avance   | A. Inic. | A. Pro.  |
|                    |           | Mazarrón               | 23.025                 | PG/1989      |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Molina de Segura       | 41.109                 | PG/1985      | PG                      |          |          | 31.07.02 |          |
|                    |           | San Javier             | 21.782                 | NS/1990      |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Torre-Pacheco          | 20.345                 | NS/1995      |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Totana                 | 21.441                 | NS/1981      | NS                      |          | 22.08.98 | 05.02.00 |          |
|                    |           | Yecla                  | 28.415                 | PG/1984      |                         |          |          |          |          |
| C.F. NAVARRA       | NAVARRA   | Pamplona               | 166.279                | PG/1984      |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Barañain               | 22.017                 | PG/1991      |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Tudela                 | 26.857                 | PG/1991      |                         |          |          |          |          |
| PAIS VASCO         | ÁLAVA     | Vitoria-Gasteiz        | 214.234                | PG/2001      |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Llodio                 | 20.251                 | PG/1993      |                         |          |          |          |          |
|                    | GUIPUZCOA | Donostia-San Sebastián | 176.908                | PG/1995*     |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Eibar                  | 30.314                 | NS/1989      |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Irún                   | 55.215                 | PG/1998 *    |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Arrasate o Mondragón   | 24.571                 | NS/1991      | PG **                   | 26.05.93 |          |          |          |
|                    |           | Rentería               | 39.663                 | NS/1992      | PG                      |          | 12.03.02 | 10.01.03 | 08.04.03 |
|                    |           | Zarautz                | 21.466                 | NS/1999      |                         |          |          |          |          |
|                    | VIZCAYA   | Bilbao                 | 358.875                | PG/1994 *    |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Basauri                | 48.490                 | PG/1998      |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Barakaldo              | 100.474                | PG/2000      |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Durango                | 23.909                 | NS/1993      |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Erandio                | 23.613                 | NS/1992      | PG **                   | 10.10.94 | 01.08.97 |          |          |
|                    |           | Galdakao               | 29.646                 | PG/1993 *    |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Getxo                  | 82.196                 | PG/2000      |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Leioa                  | 26.256                 | PG/1999      |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Portugalete            | 54.071                 | PG/1991      |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Santurtzi              | 49.976                 | PG/1998 *    |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Sestao                 | 34.496                 | PG/1999      |                         |          |          |          |          |
|                    |           |                        |                        |              |                         |          |          |          |          |
| LA RIOJA           | LOGROÑO   | Logroño                | 123.841                | PG/1998      |                         |          |          |          |          |
|                    |           | Calahorra              | 20.598                 | PG/1997      |                         |          |          |          |          |
| CEUTA              |           | Ceuta                  | 68.796                 | PG/1992 *    |                         |          |          |          |          |
| MELILLA            |           | Melilla                | 59.576                 | PG/1995*     |                         |          |          |          |          |

\* Plan adaptado a la Ley del Suelo 1992 (Texto Refundido).  
\*\* Tramitándose para su adaptación a la nueva Ley del Suelo.  
† En trámite Revisión del Programa de actuación para la adaptación del Plan General a la nueva Ley del Suelo.

## Recensiones y reseñas de libros recibidos

### La construcción del territorio. Mapa histórico del Noroeste de la Península Ibérica.

MENÉNDEZ DE LUARCA Y NAVIA OSORIO, José Ramón (2001), ensayo introductorio de Arturo Soria y Puig. Edits. Ministerios de Fomento y de Medio Ambiente (España), Ministerio do Ambiente e Ordenamento do Território y Fundación Rei Alfonso Henriques (Portugal), Xunta de Galicia, Junta de Castilla y León y Principado de Asturias & Lunwerg Editores, Barcelona y Madrid, marzo 2001;

[Estuche en tela de 31 × 25 × 7 cm, con un volumen de texto en español (figs. color y b/n, 456 pp), un índice y localización de topónimos (80 pp), carpeta de cartografía (25 hojas diacrónicas a 1:200.000 y 8 hojas sincrónicas para cada época a 1:800.000 del IGN), tres cuadernos con versiones reducidas en portugués, francés e inglés (56 pp cada una) y un CD ROM para Sistema de Información Geográfica programa *Espanat*]; ISBN: 84-89981-15-9; Cat. M°F° libros CNIG: 90 EUROS.

Hace ya dos largos años que ha salido a la luz un extraordinario trabajo a cuyo autor le ha llevado más de 16 años perfilar, desarrollar, financiar, poder acabar y lograr publicarlo. Pero no importa, es una obra tan fundamental que el paso de dos años desde su nacimiento le hace ganar poso, categoría y más amplias perspectivas. Es una obra intemporal, tan densa, viva y perenne que no pasará el tiempo por ella, como un buen mapa de un territorio, como el *Corpus* de las inscripciones latinas de Hispania, de Hübner, o las *Fontes Hispaniae Antiquae* de Schulten —o que el de la *Hispania Graeca* o las *Esculturas romanas de España y Portugal* de mi padre, por no convertir el barrido sistemático de un tema en obra solo de mentes germánicas—; obras globales, bases de codificación y depuración de datos que siempre tendrán que ser consultadas por quien quiera rebuscar en esas áreas del saber.

Lo trascendental de este trabajo, a diferencia de los inventarios mentados, es que no trata de recopilar elementos de una época, un país y un tema concretos (sincrónico espacial monotemático), ni aislar un tema a lo largo del tiempo en un mismo país (diacrónico espacial monotemático); sino que el sujeto-objeto temático es el propio espacio de una entera zona geográfica, que es cortada por todos los sucesivos niveles o épocas que la han ido construyendo acumulativamente (casi todo lo anterior queda conservado en la capa superior), como si se hiciese un corte geológico vertical de la historia humana deshojada por los planos o rebanadas sedimentadas en ese territorio, pero sacando hilvanados de cada nivel arqueológico los

elementos y redes depositados y prensados, superpuestos y entremezclados con los otros niveles por la «gran apisonadora» de la Historia. Es una disección diacrónica de un espacio geográfico configurado por los diversos elementos y redes antrópicas (o antropogénicas) comunes y peculiares de todo territorio, o bien, por así decirlo más cursi, es una disección diacrónico espacial pluritemática.

La zona diseccionada es tan amplia como todo el Noroeste de la Península Ibérica, abarcando desde el Atlántico hasta la línea del río Duero —*limes* de muchas cosas en nuestra historia común— y, por ahora, hasta el río Pisuegra y el Saja. Es decir, todo el cuadrante que abarcan las cuatro por cuatro primeras hojas enteras del 1:200.000 del Instituto Geográfico Nacional (o sus 16 x 16 primeras hojas del 1:50.000), limitado al Sur, más o menos, por una línea desde Oporto hasta Arévalo, incluidos, y por el Este otra línea desde Arévalo o Cuéllar hasta San Vicente de la Barquera y Comillas, en Cantabria [el cuadrante entre los 41° N y los 4° 30' W]. Abarca, pues, las regiones de Galicia y Asturias enteras y las provincias de León y Zamora también completas, pero sólo parte de Valladolid, Palencia y de Cantabria, además de las regiones de Minho, Trás os Montes y Douro en Portugal. Límites arbitrarios de la cartografía básica, ya que el análisis de las fuentes manejadas y las ricas monografías del texto se expanden por territorios, redes y aspectos espacialmente mucho más amplios que son imprescindibles para explicar los fragmentos de este cuadrante en el seno de la globalidad peninsular y su común Historia, e incluso de la globalidad continental, como lo fueron el Camino de Santiago, las estructuras económicas y administrativas de la romanización, de sus vías coloniales, de la propiedad de la tierra y la economía feudales, de las fundaciones, colonizaciones y repartimientos vecinales de tierras, de la trashumancia, de los sistemas de transporte y correos, peregrinaciones, órdenes religiosos, etc., etc. Pues un poco de todo ello —como si a través del marco de una ventana visionáramos el paso de la Historia peninsular entera, pero gravando solo lo que ocurriera y dejara poso delante de esa misma ventana— es lo que vemos enmarcado por el ventanal cuyas hojas Menéndez de Lúcar nos abre de par en par para proyectarnos con profunda mirada histórica lo que ha conformado el territorio del Noroeste peninsular.

Como describe sucintamente el propio autor en su Introducción, esta obra se empieza a acariciar

con motivo del trabajo de Arturo Soria y él mismo sobre El Camino de Santiago, allá por mediados de los 80. La extensión y diseño del trabajo final fue iniciado e impulsado, pues, por los autores con el Instituto del Territorio y Urbanismo. Es uno de esos trabajos que, como funcionario al servicio del interés público del país, me hubiera gustado haber podido seguir y culminar<sup>1</sup> desde cuando estuvo fugazmente entre mis manos en la Dirección General de Urbanismo del MOPTMA (1992-94). Justamente era cuando el autor, con buen criterio, decidió pasar todos los planos de sus ocho capas de cartografía manual convencional a digitalización por SIG con el Instituto Geográfico Nacional y re-dirigir todos los contratos anteriores que llevábamos desde el Ministerio hacia su producción en soporte informático, comportando mayores costes y la defensa de su interés, conveniencia y oportunidad científicas ante las autoridades de turno. En 1994, al efectuarse una reorganización interna del propio MOPTMA, al convenirse los traspasos y por cuestiones sutiles de reparto de las tartas que se suelen hacer precipitadamente en los cambios competenciales internos ministeriales (de Dirección a Dirección, no ya entre ministerios diferentes), se pasó esta obra, ya en marcha muy avanzada, desde la Dirección General de Política Territorial y Urbanismo (antiguo ITUR) donde yo la coordinaba, a la Dirección General de Planificación Territorial, donde se estanca, perdiendo apoyos, impulso y ganas. El artículo de Menéndez de Lurca junto con Arturo Soria sobre «El territorio como artificio cultural: Corografía histórica del Norte de la Península Ibérica» —que conseguí publicar, tras mucho insistirles, en *CYTET* (nº 99: 63-94, 1994) para con ello apoyar y difundir su frustrante e inacabable trabajo cuando no estaba muy claro el destino de este libro— fue un adelanto de sus ya elaboradas reflexiones teóricas sobre el espacio cultural; artículo pristino que ya ha servido de guía y base orientadora para alguna tesis doctoral.

La creación del Ministerio del Medio Ambiente a la vez que el de Fomento en 1996 origina que —dado que la función integradora-horizontal de la ordenación del territorio en el nuevo Ministerio de Fomento fenece a manos del cambio de gobierno (por el prurito de reducir Direcciones generales y altos cargos)— reaparezca este trabajo reasumido por la Unidad de Desarrollo Territorial del Gabinete de la Secretaría de Estado de Aguas y Costas del Ministerio de Medio Ambiente, mantenido por el tesón de unos funcionarios que por pundonor intelectual y profesional, mediante diversos contratos lo iban financiando (¡oh pertinaz

y callada tarea salvadora la de los probos funcionarios!) Y es ciertamente ya en esta Unidad de Desarrollo Territorial, con el apoyo de su director y bajo la continua coordinación de Eduardo Pallardó, desde donde es impulsado hasta su culminación, ampliando coherentemente la base institucional del soporte público internacional de la UE incorporando a Portugal y comprometiendo la cooperación editorial de las Comunidades de Galicia, Asturias y Castilla y León, hasta lograr sacarlo a la luz. Una prueba más de que a veces se mueven las cosas no siempre por intereses nacionales o patrióticos de los gobernantes que desean hacer progresar al país hacia cotas de superior calidad, sino que, amparados en el vejeo escudo de los recursos públicos siempre escasos, se adoptan decisiones cercenadoras de altos proyectos que, en última instancia, pueden depender del criterio personal del funcionario que los mantiene y rescata o del político providencial que los impulsa, condenándose o salvándose un trabajo para siempre por una oportuna concatenación de intervenciones personales, cuando los hados lo daban ya por despenado. Todo ello, claro es, gracias a la asturiana tenacidad y denodada capacidad emprendedora del propio autor; no se crea que un trabajo así se hubiese ido moviendo solo por esas Administraciones involucradas, si no es porque su autor empuja, clama, insiste, coordina, convence, consigue... y se agota.

El esquema del libro es sencillo: tras dos capítulos introductorios sobre conceptos generales y procesos en torno a la construcción del territorio como tal artificio y su doble lenguaje expresivo (topográfico y toponímico), se desarrollan cada uno de los siete periodos clave, épocas o principales etapas históricas de la Península en que se han acumulado diacrónicamente los dos lenguajes de la construcción de todo el territorio estudiado, a saber: 1 Megalitismo y bronce con las lenguas preindoeuropeas; 2 Cultura castreña con el indoeuropeo (céltico); 3 la Antigüedad y la Romanización con el latín; 4 la Alta Edad Media (o Antigüedad tardía) y la Germanización con las lenguas germánicas y 5 la Islamización con el árabe<sup>2</sup>; 6 la Baja Edad Media con las lenguas romances; y 7 la Edad Moderna con las lenguas modernas galaico, portugués, castellano, etc. Cada una de esas etapas de la construcción territorial ha identificado unos centros, áreas, límites, vías, hitos y signos o símbolos que caracterizan su lenguaje gráfico y toponímico, lo que se ha representado en ocho planchas gráficas o épocas cronológicas, cada una de un color identificativo («tanto más frío cuanto más se aleja en el

<sup>1</sup> Como tuve la fortuna de que me sucediera, de principio a fin, con los dos tomos de los inéditos de Cerdá que descubrieron Muro y Rivas y que pude coordinar y editar en el INAP en 1991, tras cuatro años de gestiones, contratos de investigación y

transcripción y convenios editoriales interadministrativos internos.

<sup>2</sup> Estas dos últimas lenguas (germánicas y árabes) y épocas han desaparecido del programa del CD.

tiempo»), correspondientes a las mismas fases (1 megalítica, 2 castreña, 3 romana, 4 altomedieval, 5 bajomedieval y 6 Renacimiento e Ilustración, añadiendo dos planchas monotemáticas tan importantes como las estructuras camineras de las peregrinaciones (7) y las vías pecuarias (8), los elementos complejos estructuradores globales más importantes de todo el territorio central de la Península durante ocho siglos, ahora ferozmente amenazados.

A su vez, la amplia descripción literaria de cada época o fase en cada capítulo del texto tiene una estructura asimilable y común para todas ellas, a saber: contexto histórico, religioso-ideológico, organización espacial con, en su caso, la división administrativa territorial, asentamientos humanos conocidos (urbanos y rurales), los hitos aislados o más usos especializados y las redes de comunicaciones (camino, vías pecuarias, canales, etc.). Los centenares de ilustraciones, mapas, planos, dibujos, fotos en color y b/n, van dando una información gráfica complementaria exhaustiva y amena. Las 17 páginas de bibliografía final es suficiente para dar una idea de la riqueza de referencias documentales en que apoya todo lo que aporta que no sea de su propia cosecha. Recomendando vivamente a todo interesado en la Geografía histórica de la Península entera (no ya solo del NO) en sus aspectos socio-espaciales integrados que se haga con este volumen por separado de 450 páginas. Y viceversa, recomiendo al autor y al editor que si publicasen en una tirada a parte solo este volumen de texto con sus numerosas ilustraciones (sin todos los mapas ni el librito de topónimos), podrían vender el doble de ejemplares, que de otro modo —por su alto precio y su densa toponimia— puede ahuyentar al escolar, universitario, urbanista o profesional no muy implicado en este campo de la semántica toponímica.

La arquitectura de la edición, sin embargo, no es sencilla a primera vista, pero no por ello deja de ser muy práctica y didáctica. En el volumen de texto, cada página está dividida en dos cuerpos verticales: uno a dos tercios de página e interno con el texto e ilustraciones insertas intercaladas, y otro cuerpo o columna, mitad de ancha que la anterior, en el tercio exterior de la página queda como espacio en blanco flexible y receptor, bien de más ilustraciones, mapas verticales, dibujos, etc. que acompañan al texto, o bien y sobre todo, para albergar los listados de los términos comunes de étimos de las lenguas ibéricas y sus derivados referidos a topónimos relacionados con el contenido que en ese capítulo describa el texto, en un derroche de información y erudición geográfico-lingüística, remitiendo al recuento de todos los lugares cuyo topónimo esté formado por tal étimo. La toponimia de esa columna se refiere a los sitios, lugares y villas que llevan nombres del origen,

época o temática del texto contiguo (hitos y límites, toponimia megalítica, castreña y prerromana, antroponimia prelatina indoeuropea, etc. etc.), con apéndices *ad hoc* más completos, implicando este listado un doble índice en paralelo con las referencias de ambos contenidos.

Los topónimos de cualquier época se han diferenciado en 19 familias o categorías conceptuales, que pueden agruparse en: elementos del paisaje natural, vías y estaciones, límites e hitos, centros, defensa, dominio, necrópolis y cultos religiosos, otros (minería, mitología, construcciones antiguas, etc.). Para ello se han identificado con diversas tipografías de sus letras, los topónimos de comunicaciones, defensa, pobladores y poblaciones, poseedores, religioso, agua, elevaciones, hitos, minería, voces latinas, etc.; dándole además una jerarquía con los tamaños de las letras, según sean de ciudades, villas, lugares y otros, así como asignándoles a los nombres de cada época un color propio en los planos.

El índice toponímico, editado en un cuadernillo aparte (80 pp) con los 25.000 topónimos recogidos, es exhaustivo, indicando el número de veces que se repite y la hoja de georreferenciación del 1/50.000 del IGN en que se halla. La información codificada para cada topónimo es muy completa: cada uno de ellos puede ser un elemento caracterizable por pertenecer a una o más de las 19 familias categoriales mencionadas, las cuales se subdividen, a su vez, en 48 objetos concretos identificables comprendidos en dichas categorías (la categoría de 'vías y estaciones', puede ser 'hospedaje', el cual puede ser 'hospital *estalagem*', 'de lazaretos' o 'de peregrinos'; como las minas se diferencian si son de oro, cobre, hierro o estaño, etc.; o los puentes pueden distinguirse por siete épocas o tipos; como los monasterios si son de Cluny, del Cister u otras órdenes).

Toda esta imponente base de datos pormenorizada, con tal riqueza de atributos para identificar cada elemento georreferenciado es la esencia de la utilidad de un SIG. La superposición de tal información gracias al tratamiento informático del SIG habilita una forma de trabajar con la cartografía muy flexible y potente, permitiendo hacer todo tipo de entrecruzamientos de las bases de datos alfanuméricos (atributos de cada elemento) con los datos geométricos (objetos físicos espacialmente referenciados), tecnología que se ha simplificado con el programa Espanat para posibilitar su explotación e investigación mediante consultas. Así en sus consultas por defecto en el CD ya se prevé cruzar un mismo concepto o elemento o tipo de un grupo determinado y su símbolo en los planos, con la época dónde aparece, su tamaño y el plano cronológico, o determinar dónde se hallan



espacialmente ciertos topónimos de determinado étimo y en qué épocas se presenta, o buscar familias de topónimos por su raíz, significado y etimología, o poner unos elementos en relación espacial a otros en una misma época, etc., etc. Para el investigador de la historia de un territorio el SIG es un arma fundamental.

El papel de la toponimia en el trabajo de reconocimiento de un territorio es crucial y, en muchos casos, donde se carecen de fuentes escritas, el rastro de la toponimia dice muchas cosas sobre el origen, época, significado o valor de cada sitio o pago, río, villa, monte, aldea, casa o lugar. Es lo que llama el autor el «doble lenguaje del territorio», topográfico y toponímico, estrechamente vinculados, como las construcciones y artificios espaciales (significantes) y su valor, simbolismo o semántica (significado). Es obvio el guiño (homenaje o reconocimiento) que este enfoque filológico encierra en recuerdo de Cerdá y sus famosas (solo para algunos urbanistas muy en el ajo) 127 páginas de la *Teoría General de la Urbanización* (1867, vol. I: 465-592) dedicadas al «Indicador urbano» en las que hacía un repaso exhaustivo a todas las palabras de la *urbe* (voz que él mismo acababa de acuñar en 1860), aunque con elucubraciones etimológicas y filológicas, a veces, algo o demasiado intuitivas.

Por ello, prevenido sobre la ardiente imaginación de los técnicos para entrar en la delicada cacharrería de la lingüística, al ver el enorme peso que implicaba para esta obra monumental la toponímica y la onomástica, hube de solicitar ayuda a un exigente catedrático de la Universidad Complutense, experto en tales materias (como la toponomástica, fonética histórica, dialectología, lexicología y las etimologías de los apelativos comunes) para su chequeo y verificación, dejándole el libro. Al cabo vino a decirme que estaba muy correcto y que no había observado gazapos, siendo discutible, como siempre, algunas etimologías. Parecióme su aprobación más que suficiente para un trabajo sobre la historia del territorio de tal envergadura que no pretende ser un tratado o un diccionario de lingüística histórica. El dicho profesor acabó pidiendo el libro para su propio departamento de la Universidad.

Incluso aunque tuviese algunos errores gordos (que no es el caso, en absoluto) serían subsanables; lo que es insustituible es el gigantesco avance que este trabajo supone para los estudios y metodología de las Ciencias del territorio, de la Geografía histórica, de la Coranomía, en suma. El esfuerzo hecho para espacializar y mapear (o mapificar) los materiales dispersos de algunas de las materias que necesariamente ha tenido que entrecruzar y

rebuscar para cada lugar (históricas, geográficas, lingüísticas, toponímicas, epigráficas, arqueológicas, institucionales, económicas, urbanísticas, etc.), en una tarea minuciosa y agotadora, es tan decisiva que su grandeza está en su novedad, en su correcta orientación en la línea que inaugura, en ser el primer esfuerzo global serio en la debida dirección.

Efectivamente, es la primera vez que con tal detalle histórico-geográfico se hace una disección de un mismo territorio tomado como verdadero sujeto, no sus pueblos o vicisitudes o según el azar de sus fuentes documentales conservadas o del período x-y. Para mí su lectura es la mejor manifestación aplicada, con metodología científicamente abordada, de lo que he llamado la Coranomía, disciplina integradora del territorio que es al espacio lo que la Historia es al tiempo, al conjuntar las indagaciones de las tres disciplinas básicas que articulan todo espacio socioculturalmente modelado, a saber, las Geografías (física y humana), la Urbanística y la Ecología. En este caso la disección diacrónica del espacio considerado sería la Coranomía histórica. La coincidencia de este enfoque global del trabajo de Menéndez de Larcía y Soria con la propiciada Coranomía, expresa simplemente la necesaria convergencia disciplinar hacia la que muchos urbanistas nos hemos movido desde hace tiempo, por lo que no hace falta insistir en mi plena compenetración con esta línea transdisciplinar de investigación coranómica aplicada.

Por eso mismo y por no dejar de aportar alguna crítica entre tanto incienso, creo que debiera haberse hecho un capítulo entero previo para describir las condiciones y restricciones del marco físico-ecológico, del paisaje corológico de las grandes unidades ambientales naturales y artificiales de este amplio territorio o acompañarlo de unos planos *ad hoc* de los paisajes, de sus regiones diferenciadas (que son bastante diversas) y que hubiese explicado la vegetación primigenia y su evolución, las características ecológicas y ambientales, pendientes, puertos y pasos, valles y montañas, climas, clases de suelo, divisorias de aguas, etc., la Corología, en fin, de este vasto territorio (una de las bases de apoyo y componente de la Coranomía). Reconozco que eso ya es demasiado para este primer viaje. No puede olvidarse en este contexto explicativo los dos espléndidos capítulos sobre Geografía histórica y Geología, de Eduardo y Francisco Hernández Pacheco con los que introducían el primer tomo de la monumental obra de la *Historia de España* dirigida por Menéndez Pidal (Espasa Calpe, 1947).

Estamos ante una de esas obras que marcan una nueva dirección en el quehacer de la Geografía humana, una nueva línea del trabajo de

fusión o integración de varias ramas disciplinares o equipos multidisciplinares y además transfronterizos. Una obra que, como dice el autor, es transgresora de las fronteras culturales, espaciales, temporales y disciplinares (que se han erigido por doquier para aislar a unos de otros y ‘marcar’ el territorio que domina cada maestro «alfa» y su escuela), mostrando la continuidad esencial del espacio geográfico socioculturalmente producido. Lo más extraordinario es que esta obra está abordada, dirigida y escrita por un hombre sólo, un arquitecto, que ha consultado y encajado en su sitio los saberes y técnicas de otras varias disciplinas, precisamente para darles la coherencia territorial integradora explicativa de que las mismas adolecen al ver sus fenómenos por separado. Tampoco es que haya requerido a demasiados especialistas en sus temas, sino mas bien muy escogidos (como Alvaro Galmés de Fuentes en toponimia). Y, sin embargo, el resultado es sencillamente impresionante, por la complejidad y entrecruzamiento de disciplinas que ha manejado con profundidad y certeramente para ensamblarlas en el mismo espacio. No obstante que cada especialista diga, corrija y aporte ahora sus saberes para enriquecer esta obra necesariamente transdisciplinar como es el espacio territorial cultural.

Es de tal envergadura y trascendencia el trabajo que ya es un clásico. Más que un libro, es una *opera omnia*, no como recopilación de toda la obra de un autor, sino por recoger «todas las obras» de artificio realizadas configurando un territorio como tal sujeto, abordándolo integralmente, y cuya complejidad va a ser desde ahora —lo es ya— de referencia capital en la Geografía histórica de estos dos países. En efecto, España y Portugal, fueron hermanos siameses nacidos unidos, pegados por todo su costado, que solo la voluntad histórica de un momento preciso y muy reciente decidió separarlos traumáticamente, pero que su Geografía histórica o su natural inclinación —se ve ahora con esta obra— les hizo crecer estrechamente unidos, con nutrientes, conexiones y estructuras comunes. Estamos pues ante una *opera* —no ya *omnia* ni *magna*—, sino una verdadera ópera de música, sublime arte de la integración sensorial compleja de música, poesía, *bel canto*, escenografía, danza y acción dramática, ante una ópera clásica de Monteverdi, Lully o de Gluck (más que de Wagner o Verdi), frente a una original y grandiosa ópera, en fin.

Esta es la primera y fundamental ópera o piedra fundacional para ir construyendo el mosaico del territorio peninsular, cuando menos. Y poco a poco empezar a reconstruir toda la historia mapificada del territorio europeo. Debería asumirlo como directiva o guía de estudios nacionales la propia Unión Europea y organizar el estudio conjunto de

la Coranomía histórica del Continente, ahora que se amplía hasta sus confines.

Si de algo general puede servir este tipo de obras financiadas por el erario público es de constituir piezas o herramientas del acervo cultural y político de la toma de decisiones del poder. Por ello, aconsejaría a los Directores de Urbanismo o del Territorio o de Obras Públicas o de Agricultura del Estado o de las Comunidades Autónomas que obligasen, mediante orden o instrucción expresa, a que todo programa, plan de urbanismo o territorial o proyecto que se realizase sobre cualquier trozo, segmento o línea del territorio Lusitano-Galaico-Astur (autopista, urbanización, AVE, carretera, extracción, concentración parcelaria, embalse, puesta en riego, forestación o deforestación, etc.) fuera prescriptivamente acompañado del análisis, evaluación y alternativas plasmadas directamente sobre todas las hojas, mapas y base de datos de este trabajo (y complementarios) en o sobre las zonas atravesadas/afectadas por el programa o proyecto, como prueba o evidencia de su debida **Evaluación de Impacto Histórico** (EIH), y no solo ambiental, estudiando su inserción, efectos, daños, pérdidas de ese patrimonio y costes de su recuperación en cada alternativa. Una verdadera EIH, pero ambiental-estratégica (EAE = SEA), en su vertiente histórico-cultural. En otros países eso es el Planeamiento paisajístico o *Landschaftplanung*, no el poner arbolitos para tapar los desmontes y destrozos.

Mas aún, propongo a todos los políticos autonómicos sensibles que incorporen en sus programas de acción la elaboración de un trabajo análogo en sus respectivas Comunidades, quedando comprometidos a orientar sus obras públicas consultando este repertorio histórico antes de lanzarse a destruir todo lo que queda de tan preciado pasado. De este modo, al cabo de unos años podremos tener el mejor tratado de Coranomía histórica de toda Europa, empezando por la Península Ibérica (incluida Portugal, claro). Que yo conozca, de toda Europa, tan sólo en Suiza (también desde los años 90) se ha realizado algo similar con sus vías y caminos históricos que la cruzaban por doquier y que la justificaron y engrandecieron económicamente.

Como dice el autor en su introducción, las destrucciones que se siguen haciendo con las concentraciones parcelarias y las obras públicas están acabando por borrar nuestras identidades territoriales. En la comarca de Sayago (Zamora) he vivido con rabia el innecesario arrasamiento de sus extraordinarios sistemas de cultivo, parcelarios, pozos y milenarias bardas de piedra al perpetrar una bárbara concentración parcelaria sin justificación técnica ni económica alguna: es la soberbia dolosa del ignorante. Además de la Arqueología clásica y

medieval o, más recientemente, la Arqueología industrial, habrá que empezar a enseñar, difundir y proteger, no ya las artes y técnicas de labranza colocadas en un museo folklórico o etnográfico, ya muy al uso, sino la *Arqueología rural*, los paisajes culturales, los vestigios de la historia escrita en el territorio. Nada mejor para empezar a amar a su tierra que conocerla históricamente, pero no sólo por las batallitas y las peleas coyunturales entre unos y otros, sino por cómo se ha construido de manera perenne e irreversible el propio solar que nos vió nacer.

Aprovecho para recordar una odiosa comparación, al ver la brillantez de resultados de este trabajo. Ya tuvimos la oportunidad de iniciar en los primeros años 80, con la Democracia local recién estrenada, algo pionero y análogo desde el Servicio Técnico de Urbanismo de la Diputación de Madrid. La oportunidad que me brinda ahora esta obra de Menéndez de Lúcar es precisamente para poder lamentarme que trabajos iniciados y casi terminados acaben decapitados por cambios de sensibilidad personal —que no políticos, ni ideológicos— dejándose pudrir en un oscuro rincón de la Administración pública. Tal fue el caso con los dos trabajos que, con Bartolomé, Duque y otros, dirigimos desde el STU de la Diputación de Madrid entre 1981 y 1984, sobre la toponimia de la Provincia entera, con ocho campos de características geográficas, topográficas, paisajísticas, lingüísticas e históricas de todos y cada uno de los 30.000 topónimos del 1/50.000 de la Provincia que, en concurso nacional, contratamos con las cátedras de Geografía regional, Historia y Lingüística de la Universidad Autónoma de Madrid (Josefina Gómez Mendoza y su equipo, Diego Catalán, etc.) Y también ha corrido la misma suerte el trabajo dirigido por Fernando de Terán y el Instituto Agustín de Betancour, de la ETSICCP, sobre la historia de las infraestructuras provinciales, con la representación diacrónica de todas las vías y sistemas de comunicación que cruzaron ese mismo ámbito desde la prehistoria hasta los años 50. Con un relativamente elevado coste del erario público en ambos, sus resultados son decenas de cajas repletas con las hojas salidas del ordenador y con sus discos informáticos, con rollos de planos antiguos y modernos, textos y documentos que yacen abandonadas en algún oscuro rincón de los sótanos de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación Territorial de Maudes. A ningún responsable, desde hace casi veinte años, a pesar de decírselo a todos, le ha interesado nada eso de volver a mirar hacia atrás, no fuera que al ver lo que se han estado haciendo con la geografía se quedaran petrificados en una estatua de sal (como la mujer de Lot) o fueran devueltos al infierno de donde salieran (como Orfeo por mirar a su importuna Euridice). ¿Servirá el éxito de esta obra

de Menéndez de Lúcar para que se desempolven esos trabajos, se revisen y completen y se publiquen como la aportación de Madrid a la Coranomía peninsular? Lo dudo mucho.

Y como nada es perfecto, señalar algunas cuestiones editoriales menores que deben corregirse en futuras reediciones (¡los dioses le sean propicios para lograr su venta generalizada por todas las regiones y bibliotecas universitarias del mundo, como ejemplo universal!):

- Especialmente en obras complejas y diacrónicamente arquitecturadas, como ésta, que permitan pasar de una época a otras para seguir un mismo tema, el índice debería ir siempre al comienzo del libro, no al final.
- Faltan cabeceras de páginas que ubiquen al lector en qué época, capítulo o apartado se halla (cosa que es ya un mal nacional de los editores y maquetadores).
- Falta numeración de todas las figuras que aparecen dispersas sin tener nunca una absoluta certidumbre de por qué están ahí y dónde van contextualizadas en el texto, cosa a la que se obligaría si hubiera un índice de ilustraciones.
- No se alcanza por qué las hojas de los planos en ambas escalas han omitido las coordenadas geográficas de su referencia, exigiendo saltos innecesarios a las hojas originales del 1/50.000 que no tenemos siempre a mano.
- Además, al faltar el obligado índice de las ilustraciones y procedencias, aunque en general lo están, debe cuidarse más y ponerse bien claro las fuentes al pie de todas las figuras (están en *buena parte*, pero no en todas), porque muchas veces no se sabe muy bien de quién o donde están tomadas, sin localizarse exactamente el objeto de la foto o plano, fuente, año, lugar geográfico o museo donde se halle el objeto, además de, en su caso, el fotógrafo obviamente y libro, año y página de procedencia, incluso cuando es elaboración del propio trabajo o autor, cosa que queda algo dudosa muchas veces.
- Retocar bibliografía y citas de referencia (paginación nunca antes del año de la obra, técnica, cosa que sólo ocurre en los primeros capítulos hasta la romanización, porque a partir de la germanización ya se pone bien: año de la obra y luego la página); no parece adecuado poner todos los pies de figuras con *cursivas* indiferenciadas, a veces sin editor, sin paginación de artículos., etc.)
- El uso del CD, con todo y ser de fácil uso, accesible y rápido, tiene un diseño de pantallas, ventanas y casillas que hace muy

difícil, penosa o simplemente rechazable su legibilidad: poner minúsculas letritas (cuerpo 10) blancas o azules claro sobre un fondo gris es una invitación a la ceguera progresiva del usuario o una desconsiderada agresión al esforzado lector.

- Sugerencia al editor: si no procede realizar una tirada aparte solo del volumen de texto y figuras, como se comentaba antes, al menos debe advertirse que se echa mucho de menos —dado lo bien realizado y sintetizado que está el folleto de la versión reducida en las otras tres lenguas— el que no se haya impreso otro librito o folleto también en español para su más fácil venta y difusión (cosa que procuro recomendar en mis clases; de la versión inglesa, p. ej., he tenido que fotocopiar partes sustanciosas para un amigo de fuera), porque el libro completo con todo es caro y muy voluminoso.

¿Llegaremos todos a ver concluida esta primera colosal experiencia con la publicación del sector oriental castellano-aragonés y vasco-navarro del extenso territorio del Camino hacia Santiago por todo el Norte peninsular que ha quedado a cargo de Arturo Soria? Porque el abordar todo el resto del territorio peninsular con la misma metodología totalizadora, dudo mucho que alguna vez haya en toda la Península Ibérica una persona o un equipo entero con una capacidad intelectual, emprendedora y aglutinante tan poderosa y generosa, tan globalizadora y profunda como ha demostrado tener Menéndez de Lurca y nos promete mostrar Arturo Soria. No creo que siquiera nadie piense en abordar semejante trabajo para todas las Castillas, Aragón y Cataluña, Valencia, Extremadura, Portugal, Andalucía, Baleares y Canarias, no ya en un trabajo transfronterizo-comunitario con Portugal, sino ni siquiera en cada una de tales Comunidades Autónomas por separado, tanto como andan rebuscando sus propias identidades nacionales.

Javier GARCÍA-BELLIDO Y GARCÍA DE DIEGO

### **Havana. Two Faces of the Antillean Metropolis.**

Joseph L. SCARPACI, Roberto SEGRE y Mario COYULA. Prólogo de Andrés DUANY. Chapel Hill y Londres: The University of North Carolina, 2002, segunda edición, 437 pp. + 76 ilust. ISBN: 0-8078-5369-0, *paperback*<sup>1</sup>.

<sup>3</sup> La versión original en inglés de esta reseña fue enviada a la revista *Planning Perspectives*, la cual amablemente ha permitido la publicación de esta traducción ampliada.

No es tarea fácil para los académicos escribir objetivamente sobre una ciudad tan atractiva, pero a la vez tan controversial como La Habana, capital de un estado que ha sido criticado frecuentemente en la escena internacional desde que la revolución marxista liderada por Fidel Castro asumiera el poder en aquel enero de 1959. Pero ese desafío de objetividad ha sido superado con creces por la balanceada aproximación de tres autores con formaciones y puntos de vista complementarios: la experiencia de Joseph Scarpaci en la enseñanza de geografía humana y asuntos urbanos en el Virginia Tech; la reconocida erudición de Roberto Segre en todas las manifestaciones de la arquitectura y el urbanismo latinoamericanos; y la experticia de Mario Coyula en la arquitectura y el urbanismo de La Habana. Sobre la base de una investigación minuciosa, puesta de manifiesto en una bibliografía exhaustiva, los tres autores logran articular un tratado en el que el lector puede aprender no sólo sobre la geografía urbana de una de las Antillas Mayores, sino también sobre la historia colonial y moderna de la última posesión española en las Américas. Sin disminuir la importancia de las variables políticas, económicas y sociales que también están comprendidas en el libro —cuyo éxito con el gran público ha llevado a esta segunda edición— los siguientes comentarios se concentran en los aspectos que me resultan más significativos para el planificador y el historiador del urbanismo.

Abriendo una clara estructura de diez capítulos que, lamentablemente, no pueden ser igualmente comentados aquí, el primero es una geografía e historia urbanas de La Habana y de la isla en general. Desde el trazado original de las «villas» cubanas, previas a las Leyes de Indias de Felipe II, son descritos los cambios en las funciones económicas y estructura espacial de La Habana, a través de las reorganizaciones administrativas del imperio español. Significación especial en este proceso tuvo la renovación urbana que emprendiera el gobernador Miguel Tacón en la década de 1830, inspirado en una modernidad neoclásica que alteró, por primera vez en el continente, la imagen del urbanismo hispánico; resulta paradójico que esto tuviera lugar en una capital colonial —como también ocurría entonces en el Río de Janeiro imperial— mucho antes que en las jóvenes repúblicas de América Latina. Una vez concluidas la Guerra de Independencia y la administración estadounidense (1898-1902), el capítulo 2 continúa con los rasgos de modernización habanera en la primera mitad del siglo XX: la aparición de zonas residenciales al estilo «ciudad jardín»; el plan maestro de Jean Claude Nicholas Forestier en 1925, el cual «ayudó a definir la excepcional belleza clásica y tropical de La Habana» (p. 65), a pesar de sus



«descuidadas bolsas» (p. 71) de pobreza que ya se evidenciaban, así como del hecho de que el plan no fue llevado a cabo en su totalidad; la consolidación de una plataforma de planificación urbana, liderada por el urbanista cubano Pedro Martínez Inclán, son sólo tres entre varios de los episodios reportados en este capítulo. Momento culminante de este período fue el plan moderno propuesto por el exiliado catalán José Luis Sert, miembro de los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (CIAM); con el respaldo de la Junta Nacional de Planificación durante la dictadura de Fulgencio Batista (1952-1959), el plan intentaba coronar el rol de La Habana en tanto «metrópoli antillana».

Pero los sueños habaneros al estilo Miami o Las Vegas fueron congelados por la revolución de 1959, punto de inflexión que es bien utilizado por los autores para ir más allá de su revisión histórica, ofreciendo al lector una actualizada evaluación de los logros y fallas del actual régimen en diferentes órdenes. En el capítulo 3, la buena infraestructura legada por la administración Batista es catalogada de manera objetiva, especialmente con relación a la primacía urbana que ya para entonces tenía La Habana, cuya población en 1958 era de 1.361.600 habitantes (p. 120). Todo esto es contrastado con las desigualdades sociales y los negocios oscuros de los que la capital cubana era emblema en el Caribe; aunque salpicada de cierta dosis de maniqueísmo anticapitalista, la descripción de aquel paraíso turístico de «Sun, Sea and Sin» (p. 113, Sol, Mar y Pecado) queda profusamente ilustrada con referencias cinematográficas y literarias. El capítulo 4 reporta los cambios en La Habana socialista, incluyendo las fases de la revolución y la emergencia del socialismo cubano; la escala propiamente urbana es retomada a través del análisis crítico de los planes maestros de la ciudad (1963-4; 1971; 1984; 1990), hasta el auge de la «planificación participativa». Los desafíos que para el gobierno y la administración locales implicaron el arribo de la inversión foránea, así como la reintroducción del capital privado y los bienes raíces, son interesantes cuestiones abordadas en el capítulo 5. El análisis detallado y la evaluación balanceada de los avances y retrocesos de la revolución alcanzan excelente expresión en el capítulo 6, donde el desarrollo de la vivienda socialista es explicado desde las primeras acciones legales contra alquileres e hipotecas; pasando por las innovaciones técnicas llevadas a cabo por arquitectos de punta (Salinas, Vivas, Rodríguez, Quintana); hasta las experiencias con vivienda prefabricada. Al final, este minucioso reporte es completado con críticas al rol del estado a través de todo ese proceso, porque: «Aunque la revolución resolvió los problemas habitacionales básicos de

una mayoría, también marginó a una minoría significativa» (p. 232).

Si bien incluyendo algunos elementos de la infraestructura de La Habana, la escala de análisis nacional prevalece de nuevo en el capítulo 7, el cual se centra en el análisis de la economía cubana durante el «Período Especial» que siguió al colapso del sistema soviético. Los cambios de entonces ayudan a explicar el descenso de Cuba del puesto 72 al 84 en el Reporte sobre el Desarrollo Humano de las Naciones Unidas, según la información que se provee en el capítulo 8; allí se toman en cuenta «dimensiones seleccionadas» de la calidad de vida (salud, educación, cultura, transporte) para producir una interesante evaluación que, nuevamente, toma en cuenta los logros previos a la revolución. La caleidoscópica cultura habanera es retratada en el capítulo 9, en el que son combinadas muchas referencias literarias, turísticas y funcionales, para analizar el distrito de Habana Vieja, que actualmente es objeto de varias iniciativas de preservación histórica. Aunque en el último capítulo el «futuro» de la ciudad es realizado por contraste al sombrío escenario de la corrupción capitalista y la «miamization» del frente costero de La Habana» (p. 352), que supuestamente habrían ocurrido si la Revolución no hubiera tenido lugar — punto de vista que encuentro algo distorsionado — repito que una balanceada y comprehensiva perspectiva es sólo uno entre los logros de este libro. Puede decirse que otro es el entrecruzamiento de los autores a través de un tratado de historia y geografía urbanas sobre la más fascinante quizás de las capitales caribeñas.

Arturo ALMANDOZ, Profesor Titular,  
Departamento de Planificación Urbana,  
Universidad Simón Bolívar.

**Las acciones estructurales comunitarias en España y sus comunidaes autónomas: período 2000-2006 (2 vols.):** Laureano LÁZARO ARAUJO (coord.) FUNDICOT (sup. tca.) Madrid, Comisión Europea, Representación en España 2003, ISBN.: 92-894-5498-9

La aplicación de una política de cohesión económica y social es una de las características específicas del proceso de integración europea, junto con otros rasgos propios, le diferencia nitidamente de otros casos contemporáneos de similar naturaleza. Cada avance en el camino de la integración ha ido acompañado de medidas tendentes a contrapesar los posibles efectos no deseados en sectores económicos o regiones con problemas.

Los Tratados de la Unión Europea y de la Comunidad Europea han consagrado la cohesión

económica y social como uno de sus objetivos y misiones.

Desde su incorporación a la Comunidad Europea, España y sus comunidades y ciudades autónomas se han beneficiado de manera destacada de las ventajas de los esfuerzos comunitarios por fortalecer la cohesión económica y social.

Nos encontramos ante una obra de indudable interés por la información cualitativa y cuantitativa que contiene sobre el funcionamiento de los Fondos Estructurales. Al interés que en cualquier caso tiene una publicación de este tipo, se añade el hecho de que se refiere al último período de programación de los Fondos Estructurales antes de la gran ampliación del la Unión Europea al Centro y Este de Europa. En coherencia con el planteamiento del libro, no se entra en el estudio de las repercusiones que puede tener para España este acontecimiento histórico. Pero un lector atento encontrará algunas claves para desentrañar el futuro. Tal vez por eso el volumen primero termina con un epígrafe dedicado a las perspectivas en el marco de la Unión Europea ampliada»

La representación en España de la Comisión Europea que dirige Miguel Moltó encargó la realización de la obra que aquí se reseña a la Asociación interprofesional de Ordenación del Territorio (FUNDICOT), esta confió la coordinación de los trabajos a Laureano LÁZARO ARAUJO, autor también de parte del texto, experto en temas de política regional en la doble faceta de análisis teórico y aplicación práctica, desde el desempeño años atrás de diferentes puestos de responsabilidad en la administración pública española. Han desempeñado también un importante papel en la elaboración del libro por la documentación y colaboración aportada Rosa COBO MAYORAL y Gervasio CORDERO MESTANZA.

Los dos volúmenes que conforman la publicación corresponden a la cuarta publicación de una serie de obras que le han precedido en el tiempo. Constituye una ampliación y actualización para el período 2000-2006 de sus predecesoras, pero presenta importantes diferencias con respecto a aquellas. El contenido no es una mera actualización de las anteriores sino que aporta novedades de interés.

El capítulo primero de la primera parte comienza aclarando la diferencia entre los Fondos Estructurales y otros instrumentos financieros que también apoyan acciones con finalidad estructural. A continuación se exponen en un lenguaje menos árido que el estrictamente reglamentario las normas que van a regular el funcionamiento de los Fondos durante el período 2000-2006.

El capítulo segundo se inicia con el estudio de la asignación de recursos financieros para

acciones estructurales, tomando como marco de referencia los Acuerdos del Consejo Europeo de Berlín de 30 y 31 de marzo de 1999 y continúa con el reparto por Estados miembros. Se ha repetido en muchos foros y ocasiones que España es el país que recibe más volumen de financiación comunitaria para acciones estructurales de toda la Unión Europea, seguido de Alemania e Italia. Si de las cifras absolutas se pasa a términos relativos (como porcentaje del PIB o en euros por habitante) España baja al tercer lugar, detrás de Portugal y Grecia. Ambos extremos quedan documentados en la obra. Posteriormente se pasa a describir la aplicación de los Fondos Estructurales en España y sus comunidades y ciudades autónomas por objetivos. En cada caso se describen la estrategia y prioridades de programación seguidas, las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades (DAFO), los ejes prioritarios de actuación, los recursos financieros disponibles y los programas aplicados. Hay que destacar que se ha efectuado una regionalización indicativa completa de todos los recursos disponibles.

Finalmente, el primer volumen concluye con una recapitulación y conclusiones de todo lo tratado terminando con unas consideraciones sobre las perspectivas de futuro en el marco de la gran ampliación de la Unión Europea.

El tomo segundo comprende las monografías de todas y cada una de las comunidades y ciudades autónomas españolas. Cada comunidad y ciudad autónoma tiene un programa operativo o documento único de programación, pero en el objetivo nº1 hay algunos programas plurirregionales. En cada monografía se toma como elemento básico el programa regional correspondiente. Se resume la situación socioeconómica, para determinar los estrangulamientos y potencialidades (análisis DAFO) antes de pasar a exponer las estrategias y objetivos de desarrollo que se proponen. Siguiendo las directrices de la Comunidad Europea, se hace particular hincapié en las cuestiones relativas a recursos humanos. Cada monografía concluye con el reflejo de la totalidad de los recursos financieros programados para la comunidad o ciudad autónoma, incluyendo programas regionales, plurirregionales e iniciativas comunitarias.

Este libro está destinado tanto a los estudiosos que se dedican al análisis de la aplicación de las acciones estructurales en España como al público interesado en el mejor conocimiento de los fundamentos y del funcionamiento de la Comunidad Europea.

**La ciudad en el imaginario venezolano: del tiempo de Maricastaña a la masificación de los techos rojos:** Arturo ALMANDOZ MARTE, Caracas, Fundación para la Cultura Urbana 2002, ISBN.: 980-6449-02-9

En este libro el autor parte de un tiempo impreciso del pasado rural hasta mediados del siglo XX, fecha en la que concluye esta primera parte de su investigación que hace previsible una segunda, desde entonces hasta...

Uno de los aportes sustanciales de este ensayo estriba en el rastreo que el autor hace del tópico de la urbe en la literatura venezolana como no se ha hecho antes. Y la pesquisa es completa y compleja. Parte del *Viaje al amanecer* de Mariano Picón Salas y luego se detiene en *Causas muertas* de Miguel Otero Silva, en *Ana Isabel, una niña decente* de Antonia Palacios, en *Las Memorias de Mamá Blanca e Ifigenia* de Teresa de la Parra, en *Los Riberas* de Mario Briceño Iragorry, siempre buscando la perspectiva desde donde esos autores trabajan la ciudad. Bien sea desde la desolación de un pueblo del interior o el aire bucólico de la Caracas de principios del siglo XX, o el extrañamiento de la ciudad capital vista desde París, o desde el interior como si se tratase de una metrópoli, el autor ausculta el latido de la urbe en la obra literaria.

El viaje continúa con *Política feminista o el Doctor Bebé, Tierra del sol amada y Memoria de un venezolano de la decadencia* de José Rafael Pocatererra, *El hombre de hierro* de Rufino Blanco Fonbona, *Ídolos rotos*, *Sangre patricia y Peregrina o el pozo encantado* de Manuel Díaz Rodríguez, *Todo un pueblo* de Miguel Eduardo Pardo, hasta recalar en las costas del positivismo y la Venezuela gomecista, representada por las obras de Pedro Manuel Arcaya, José Gil Fortoul y Laureano Ballenilla Lanz. A lo largo de todo el trabajo, también, se citan con frecuencia un ensayo de Picón Salas, *Regreso de tres mundos*, y las crónicas de viajes de Arturo Uslar Pietri, así como entrevistas personales que el autor sostuvo con el escritor.

Mención aparte requiere el trabajo sobre la obra de Rómulo Gallegos. En especial acerca de *La Trepadora*, *Doña Bárbara* y *Reinaldo Solar*, novelas en las que el autor advierte la relación dicotómica campo-ciudad, barbarie-civilización y el paso de un tejido social rural a otro urbano, con sus respectivos personajes para cada ámbito o, precisamente, en conflicto con algún espacio en el que los sitúa el novelista. Contemporáneamente con las obras de Gallegos, Almandoz trabaja la novela que recoge la experiencia gomecista, bien sea desde la perspectiva carcelaria. *Puros hombres* de Antonio Arráiz, o desde una situación afín, pero más amplia, como *Fiebre* de Miguel Otero de Silva.

Finalmente, se detiene en *Campeones* de Guillermo Meneses y concluye con *La ciudad de los techos rojos* de Enrique Bernardo Núñez, de 1947-1949. En la obra literaria Almandoz ha advertido la influencia española en la construcción del pueblo y la ciudad, pero también ha señalado la influencia francesa que se le imprimió a Caracas, a partir del guzmanato, y no pasa por alto la creciente influencia norteamericana que cunde a partir de la explotación petrolera masiva en 1922. Pero no contento con ello, el autor ubica en los personajes de las novelas indicadas las actitudes que hacia la ciudad tenían. Curiosamente, la ciudad está casi siempre vista desde fuera.

En las conclusiones Almandoz es cauto, deja abierta la posibilidad al lector de sacar las suyas, pero esto puede hacerlo el autor porque a lo largo del ensayo las ha ido ofreciendo, como un goteo discreto, pero no por ello menos concluyente. Para quien no se haya acercado a la narrativa venezolana, este ensayo es una invitación que va trazando el camino de una indagación temática y para quién sí lo haya hecho constituye una lectura organizada desde una perspectiva investigadora, desde el eje temático de la ciudad.

PPG

#### **Madrid y sus anhelos urbanísticos: memorias inéditas de Secundino Zuazo 1919-1940**

Carlos SAMBRICIO (int., ed.), Madrid, Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes 2003, ISBN.: 84-45123-67-X

En 1914 se organizaba, por vez primera en la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid, la asignatura Trazado, Urbanización y Saneamiento de Poblaciones, con la intención de organizar, en un cuerpo doctrinal, las enseñanzas que referentes al urbanismo debían impartirse en las distintas asignaturas de la carrera.

Veinticinco años después, cuando en el año 1939 Besteiro da a conocer desde el Comité de Reforma, Reconstrucción y Saneamiento su propuesta del Plan Regional, el urbanismo madrileño vive una más que singular experiencia. El conocimiento impartido desde la Escuela se ha visto reflejado en distintos ámbitos: primero en el debate sobre como trazar el extrarradio; en segundo lugar en la propuesta de Plan Comarcal que formulan Lorite, Salaberry, Aranda y García Cascales: posteriormente en el Concurso de 1929; dos años más tarde en el Plan de Accesos y Extrarradio; y, en plena Guerra Civil, en el Plan Regional propuesto por Besteiro y trazado por Mercadal. En aquella singular experiencia, el arquitecto aceptado y reconocido por todos como maestro fue Secundino Zuazo.

En los últimos años, desde la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid se ha buscado impulsar la investigación sobre la reciente historia del urbanismo madrileño. Así, los trabajos de Fernando de Terán, Ramón López de Lucio, Fernando Roch, Javier Frechilla o los planteados por Carlos Sambricio han abierto puertas y desarrollado aspectos desconocidos hasta la fecha.

La publicación ahora de las inéditas *Memorias de Secundino Zuazo*, editadas y estudiadas por Carlos Sambricio, permiten conocer dos aspectos importantes y hasta la fecha ignorados de este gran arquitecto. Por una parte, su coherencia profesional y su vocación de urbanista y; paralelamente, su carácter de arquitecto ligado a la realidad económica de empresario moderno.

Zuazo concibió su propuesta para Madrid partiendo de tres premisas. En primer lugar, entendiendo que las soluciones urbanísticas no debían ceñirse al poco ambicioso proyecto de reforma interior, sino que, por el contrario, debía esbozarse una alternativa comarcal capaz de articular la ciudad y su entorno, proyecto de naturaleza nueva que bien podía definirse como Madrid-Región. En segundo lugar, enfatizó la necesidad de plantear el ferrocarril como elemento estructurante de la ordenación del territorio, en este sentido, su preocupación por integrar lo que se denominó Gabinete de Accesos y Extrarradio con su propuesta de Plan Comarcal. Por último, desde el primer momento Zuazo mostró su preocupación por conseguir que su idea se llevara a término, lo que supuso afrontar la viabilidad económica y empresarial de la operación.

El arquitecto secundino Zuazo fue uno de los primeros que entendieron el ámbito regional como marco territorial obligado para resolver el problema del crecimiento de Madrid, con la incorporación funcional de los núcleos satélites de población a la metrópoli y aceptando la primacía jerárquica de la Capital. A partir de ese reconocimiento, los proyectos urbanísticos a gran escala fueron concebidos según las necesidades de la metrópoli.

La publicación de estas *Memorias* se plantea con el doble objetivo de rendir homenaje a quién por primera vez estableciera en Madrid las bases de un plan de ordenación territorial y de aportar, al mismo tiempo, un documento histórico de singular relevancia. Son un excepcional documento para conocer los orígenes del primer enfoque territorial regional en el problema del crecimiento urbano de Madrid, las primeras aproximaciones conceptuales, los primeros logros y las primeras contradicciones y errores y, con ello, comprender no sólo el origen del proyecto Madrid Región Capital, sino además una parte de la historia a través de las reflexiones de aquel

singular protagonista de la España de la primera mitad del siglo XX.

PPG

### La dinámica geodemográfica protagonista

**del territorio:** Actas del VIII Congreso de la población española. Santiago de Compostela, 13-15 de junio 2002. Departamento de Xeografía, Santiago de Compostela, Universidade, Servicio de Publicacións e Intercambio Científico, 2003, ISBN.: 84-9750-148-9

Se recogen en el libro las ponencias y comunicaciones presentadas al VIII Congreso de la Población española que, organizado por el Departamento de Geografía de la Universidad de Santiago de Compostela, se celebró en la capital gallega del 13 al 15 de junio de 2002. Bajo el título general de «La dinámica geodemográfica protagonista del territorio», el Congreso se estructuró en dos ponencias, a las que se presentaron 23 comunicaciones (21 de autores españoles y 2 extranjeros) y un taller dedicado a fuentes y técnicas informáticas aplicadas al análisis de la población.

La primera ponencia «La población en la planificación del territorio» a cargo del profesor Burriel de Orueta, de la Universidad de Valencia tuvo como finalidad recabar aportaciones sobre los estudios de población aplicados al territorio en proyectos de desarrollo local, planes de ordenación urbana, planificación estratégica, actuación sobre espacios frágiles y desfavorecidos etc. Insistiendo particularmente en la necesidad de hacer buenos diagnósticos demográficos previos a la intervención sobre determinadas áreas o localidades.

En el caso de la segunda ponencia «España y Europa: aspectos demográficos comparados», se ha tomado como referencia un ámbito español para poder reflexionar sobre el nuevo panorama geodemográfico que caracteriza al continente europeo en las últimas décadas, que está en relación con los cambios sociales, económicos, políticos y culturales que ha vivido, muchos de los cuales también han afectado a España. Aunque el número de comunicaciones fue algo menor (9) se abordaron distintos temas relacionados con esta realidad demográfica, como la baja fecundidad, el envejecimiento de las estructuras demográficas o los nuevos movimientos migratorios. La elaboración de la ponencia corrió a cargo de la profesora Sánchez Aguilera, de la Universidad de Barcelona, a quién acompañó como relator el profesor Gil Alonso de la Universidad Autónoma de Barcelona.

Además de las dos ponencias se celebró un taller «Aplicación de las fuentes y de las nuevas



técnicas informáticas al análisis de la población», coordinado por el profesor Reques Velasco de la Universidad de Cantabria, que ha contado con la colaboración de las Doctoras García Coll de la Universidad de Barcelona y Puga González del CSIC. En él se dieron a conocer diversas investigaciones que utilizan las posibilidades que aportan a los estudios geodemográficos los nuevos soportes informáticos en que se difunden las fuentes, junto a la presentación de técnicas y metodologías de análisis renovadas.

El Congreso completó su desarrollo con una conferencia inaugural a cargo de la profesora Cabré Pla catedrática de la Universidad Autónoma de Barcelona y Presidenta del Grupo de Población de la AGE y con una Mesa Redonda «Viejos y nuevos retos de los movimientos migratorios», moderada por D. Luis Caramés (catedrático de Economía Aplicada) en la que intervinieron D. Domingo González Lopo (Coordinador Adjunto de la Cátedra UNESCO sobre Migraciones) D<sup>a</sup> Pilar Cagiao (Directora del Archivo de Emigración Gallega, D. Julio Hernández Borge (Universidad de Santiago de Compostela) y D<sup>a</sup> Ángeles Botas (Ayuntamiento de Santiago de Compostela)

PPG

**Comunidad. En busca de seguridad en un mundo hostil:** Zygmunt BAUMAN Madrid, Siglo XXI de España, 2003, ISBN.: 84-323-1119-7

El nuevo libro de Zygmunt Bauman (Poznan, Polonia, 1925), titulado «Comunidad» y subtítulo «En busca de seguridad en un mundo hostil», es enormemente valioso para los interesados en el urbanismo contemporáneo. Tiene el mismo vigor intelectual que cualquiera de los trabajos anteriores de este veterano sociólogo, profesor emérito de las universidades de Leeds y Varsovia. Un autor de gran reputación como teórico social de la postmodernidad, ha sido galardonado con los premios Amalfi de 1990 y Adorno de 1998; poseedor, por tanto, de las máximas distinciones de la sociología. El libro, como decimos, aunque no se refiere directamente ni a la ciudad ni al territorio, es útil sin embargo para el mejor entendimiento de las transformaciones últimas de ambos campos. Se encuentran en él múltiples referencias a las últimas publicaciones de Bauman, especialmente a su *Trabajo, consumismo y nuevos pobres* (publicado en castellano en Barcelona, Gedisa, 2000; original inglés —Polity Press— de 1998), y a la *Modernidad líquida* (publicado en castellano por el Fondo de Cultura Económica en 2002; el original —nuevamente de Polity Press— es de 2000); cuyos planteamientos se reiteran ahora, si

bien en nuevas síntesis y en algunos casos con formulaciones algo diferentes que, sin perder fidelidad a una línea de trabajo, les confieren un mayor atractivo.

Como es sabido, la idea de comunidad está estrechamente vinculada a la historia del urbanismo. Quién no recuerda, por ejemplo, toda la trama teórica montada en torno a la unidad de vecinos. O el archifamoso libro de Alexander y Chermayef sobre la oposición (y también la continuidad) entre «comunidad y privacidad». Un término —comunidad— que en nuestros tiempos vuelve a situarse en el primer plano de la actualidad urbanística con la proliferación de nuevos barrios cerrados y fortificados (*gated communities*), fundados precisamente en un cierto entendimiento de la comunidad. Y es ahí donde el trabajo de Bauman puede resultar más interesante.

Todo el texto está centrado en la oposición entre seguridad y libertad. Dos valores de difícil compatibilización. Para Bauman «el privilegio de estar en comunidad tiene un precio», que se paga «en la moneda de la libertad», denominada de formas diversas como «autonomía», «derecho a la autoafirmación» o «derecho a ser uno mismo». Y no se puede elegir todo. «Perder la comunidad significa perder la seguridad; ganar comunidad pronto significaría perder libertad. La seguridad y la libertad son dos valores igualmente preciosos y codiciados que podrán estar mejor o peor equilibrados, pero que difícilmente se reconciliarán nunca de forma plena y sin fricción». Esta imposibilidad impregna todo el libro. Que se pretende optimista (a su manera: «siendo humanos, no podemos ni cumplir la esperanza ni dejar de esperar»). Pero que no lo es. La sensación que queda tras su lectura es una cierta desesperanza. Si bien es un texto tan intenso y tan claro, y son tan vigorosos sus argumentos que de alguna manera espolean al lector a trabajar en la recomposición de «una comunidad que atienda a y se responsabilice de la igualdad del derecho a ser humanos y de la igualdad de posibilidades para ejercer ese derecho».

A lo largo de diez capítulos temáticos se despliegan multitud de argumentos históricos, citas, referencias y, como dijimos antes, sus propios análisis de otros trabajos anteriores. En algún caso la alusión urbanística es explícita. Sobre todo en el interesantísimo capítulo 8, dedicado a «El gueto como referencia», donde Bauman expone y explica los paralelismos y las diferencias entre los guetos tradicionales (etnoraciales) y los nuevos «guetos voluntarios» (las *gated communities*), creados desde la «política del miedo cotidiano» de las comunidades ricas. En otros capítulos se abordan los problemas del desarraigo, los derechos humanos, la política

social o el multiculturalismo, siempre en torno a la misma problemática central del libro.

Está escrito con un estilo agradable y, repetimos, enormemente claro. A veces con metáforas tan exquisitas como la de llamar «élite voladora» a la gente que es «capaz ahora de ver todos los lugares de forma desvinculada y desde la distancia, de una forma tal que antes se consideraba privilegio de los pájaros». La traducción, de Jesús Alborés, muy correcta (no decimos más que traduce *cool* por *guay*: qué más se puede pedir). Las referencias bibliográficas, muy significativas, tanto por su extensión como por su intención (de la mitología griega a Pico della Mirandola, de Hobsbawm a Sennet, de Castoriadis a Beck). Un libro, en suma, altamente recomendable.

Adela JADO y Manuel SARAIVA  
(Universidad de Valladolid)

**Los nuevos instrumentos de la gestión pública:** Guillem LÓPEZ CASASNOVAS et al., Barcelona, La Caixa 2003, D.L.: B.-233 I.-2003

El peso del sector público en las economías de nuestro entorno equivale aproximadamente a casi la mitad del producto interior bruto. La magnitud de los recursos que se asignan a este sector, su importancia social y política y sus efectos, positivos y negativos, en la competitividad de las empresas en un marco de creciente globalización plantean dos grandes cuestiones ¿Qué debe hacer y qué puede dejar de hacer el sector público? ¿Cómo gestionar esta ingente cantidad de recursos?

La primera cuestión ha sido objeto de un amplio debate tanto en la Unión Europea como en Estados Unidos, en los países en transición hacia una economía de mercado en los países en desarrollo. Parte de este debate quedó reflejado en

títulos anteriores editados en la colección Estudios Económicos de la Caixa.

La segunda pregunta, sin embargo, ha sido menos abordada, a pesar de su innegable interés y de la preocupación ciudadana sobre cómo se gestionan los recursos que se ponen a disposición de las administraciones públicas, razón de la ejecución y edición del trabajo. El estudio ofrece un amplio panorama de los instrumentos más recientes de gestión pública. Muestra como se ha pasado de un enfoque de jerarquía centralizada, pesadamente burocrático, en el que supuestamente primaban las garantías de equidad y control, a un enfoque más descentralizado, focalizado en la eficiencia al servicio del interés público.

Los autores exponen las principales reformas organizativas que se plantean en la actualidad, como los nuevos instrumentos de financiación, la contratación externa, los consorcios, los mercados de derechos de la propiedad y los mercados internos de competencia pública. Muestran no sólo en qué consisten sino también las condiciones de su aplicación eficaz y las experiencias nacionales y extranjeras que las ilustran..

El lector interesado en conocer, con rigor y profundidad, los nuevos instrumentos de gestión en las administraciones públicas encontrará en el trabajo una herramienta eficaz de trabajo. Al mismo tiempo, la divulgación de los nuevos instrumentos de la gestión pública pone a disposición de los responsables de las administraciones públicas puede contribuir a mejorar la eficacia de los recursos que los ciudadanos ponen a su disposición.

Los autores son profesionales con experiencia en economía del sector público y ejercen labores de docencia en diferentes departamentos de economía de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona.

PPG

## Acuse de recibo

### Arquitectura y vivienda

*Paisagem ambiente: 15*, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo

*Pós: revista do programa de pós-graduação em arquitetura e urbanismo da fauusp*: 11 junho 2002. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo

*Quaderns*: 238, Col·legi d'Arquitectes de Catalunya Barcelona

*Llibre Blanc de l'habitatge de les Illes Balears*: J. ROCA CLADERA & J. N. ROCA CLADERA : Conselleria d'Obres Públiques, Habitatge i Transports, Direcció General d'Arquitectura i Habitatge, Barcelona 2002 ISBN.: 84-933194-2-2

### Ciencias Regionales, Geografía

*Cuadernos de Geografía*: 71, 2002. Universidad de Valencia, Facultad de Geografía e Historia Valencia

*Ertia*: 60, 2003. Universidad de Oviedo, Departamento de Geografía Oviedo

*Geographicalia*: 43, julio 2003 Universidad de Zaragoza

*Papeles de Geografía*: 36, julio-diciembre 2002. Universidad de Murcia, D.L.: 94-1984

Fernando MANERO & Luis Jesús PASTOR, (coords.): *El espacio latinoamericano: cambio económico y gestión urban en la era de la globalización* Valladolid, Universidad de Valladolid, Secretariado de Publicaciones e Intercambio Editorial [etc.]; 2003, ISBN.: 84-8448-214-4

### Economía urbana y regional

*Catastro*: 47, abril 2003. Dirección General del Catastro. MEH.

*Catastro*: 48, julio 2003. Dirección General del Catastro. MEH.

*Economía y desarrollo*: XXXII, 130, 1, 2002 Facultad de Economía de la Universidad de La Habana

*Economía y desarrollo*: XXXII, 130, 2, 2002 Facultad de Economía de la Universidad de La Habana ISSN.:0252-8584

*Economistas*: 97, 2003 Colegio de Economistas Madrid

*Economistas*: 98, 2003 Colegio de Economistas Madrid

*Revista de Estudios Regionales*: 65, enero-abril 2003 Universidades de Andalucía Málaga

DIRECCIÓN GENERAL DEL CATASTRO (2003): *Catastro inmobiliario: recopilación normativa*: Ministerio de Hacienda, Subdirección General de Información, Documentación y Publicaciones Madrid

KUGLER A. & J. F. JIMENO & V. HERNANZ (2003): *employment Consequences of Restrictive Permanent Contracts: evidence from Spanish Labor Market Reforms*: FEDEA Madrid

FELBERMAYR G. J. & O.LICANDRO (2003): *The underestimated virtues of the two-sector AK model*: FEDEA Madrid

ALONSO MESEGUER J. & J.A. HERCÉ (2003): *balance del sistema de pensiones y boom migratorio en España. Proyecciones del modelo MODPENS de FEDEA a 2050*: FEDEA Madrid

CONDE-RUIZ J. I. & P. PROFETA (2003): *What Social Security: Beveridgean or Bismarckian?* : FEDEA Madrid

BOERI T. & J. I. CONDE-RUIZ & V. GALASSO (2003): *Protecting against Labour Market Risk: Employment Protection or Unemployment Benefits?* : FEDEA Madrid

SOSVILLA-RIVERO S. & E. GARCÍA (2003): *Forecasting the Dollar/Euro Exchange Rate; Are International Parities Useful* : FEDEA Madrid

### Estadísticas

*Anuario económico de España 2003*: La Caixa, Servicio de Estudios, Barcelona

*Balanza de Pagos de España 2002*: Banco de España Madrid

*Boletín económico*: junio 2003. Banco de España Madrid



*Boletín económico*: julio 2003. Banco de España Madrid

*Boletín estadístico*: mayo 2003. Banco de España Madrid

*Boletín estadístico*: junio 2003. Banco de España Madrid

*Boletín estadístico*: julio 2003. Banco de España Madrid

*Boletín mensual*: junio 2003. Banco Central Europeo Madrid

*Boletín mensual*: julio 2003. Banco Central Europeo Madrid

*Boletín mensual*: agosto 2003. Banco Central Europeo Madrid

*Boletín mensual*: septiembre 2003. Banco Central Europeo Madrid

*Informe Mensual*: 2529, junio 2003. La Caixa, Barcelona.

*Informe Mensual*: 260, julio-agosto 2003. La Caixa, Barcelona.

*Informe Mensual*: 261, septiembre 2003. La Caixa, Barcelona.

### Obras públicas e Infraestructuras

*Carreteras*: 127, mayo-junio 2003. Asociación Española de la Carretera Madrid

*Carreteras*: 128, julio-agosto 2003. Asociación Española de la Carretera Madrid

*Ingeniería y Territorio*: 63, 2003. Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Barcelona

### Sociología urbana y regional

*Agrosociales y Pesqueros*: 197/2002 Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid

*Agrosociales y Pesqueros*: 198/2003 Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid

*Economía y Sociedad*: 20, septiembre-diciembre 2002. Universidad Nacional. Facultad de Ciencias Sociales. Escuela de Economía. Heredia CR,

*Relaciones*: 93, invierno 2003. El Colegio de Michoacan Zamora Mexico

*Relaciones*: 94, primavera 2003. El Colegio de Michoacan Zamora Mexico

*Revista Crítica de Ciências Sociais*: 65, maio 2003. Centro de Estudos Sociais Coimbra

*Revista de Ciencias Sociales*: 96, 2002. Universidad de Costa Rica

*Sociedad y Utopía*: 21, 2003. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología «León XIII» Madrid

### Transportes

*Rail International*: mai 2003. Association International du Congrès de Chemins de Fer Bruselas

*Rail International*: juin 2003. Association International du Congrès de Chemins de Fer Bruselas

*Rail International*: juillet/aût 2003. Association International du Congrès de Chemins de Fer Bruselas

### Urbanismo

*EURE*: 86, mayo 2003 Instituto de Investigación y Postgrado. Pontificia Universidad Católica de Chile

*Sinopses*: 37, abril 2002. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo

AMARAL DE SAN PAIO Maria Ruth & PEREIRA Maria RuthPaulo Cesar Xavier (eds.) (2003):

*Profissionais da cidade: Reunião de São Paulo*, FAUUSP, São Paulo, ISBN.: 85-88126-42-7

### Varios

*Geológica Acta*: 1/3, 2003. Facultat de Geologia Universitat de Barcelona

*Carta local*: 150, julio-agosto 2003. Federación española de Municipios y Provincias Madrid

*Carta local*: 151, septiembre 2003. Federación española de Municipios y Provincias Madrid

*Escena Revista de las Artes*: 51, 2002. Universidad de Costa Rica San José

*Escena Revista de las Artes*: 52, 2002. Universidad de Costa Rica San José

*Herencia*: XIV, 2 2002 Programa de Rescate y Revitalización del Patrimonio Cultural Universidad de Costa Rica

*Revista Universitaria*: 80, junio-agosto 2003.



Ediciones Pontificia Universidad Católica de Chile  
Santiago Chile

*Cartagena de Indias: pasado, presente y futuro:*  
Alfonso CABRERA (et al.) Valencia, Universidad  
Politécnica 2003, ISBN.: 84-9705-382-6

*La enseñanza del derecho:* Francisco J. LAPORTA  
(ed.) Anuario de la facultad de Derecho de la  
Universidad Autónoma de Madrid ISBN.: 84-340-  
1436-x

## 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 las referencias temáticas que identifiquen, a juicio del autor, su artículo (ver §18) No obstante, la editorial se reserva su homologación con el tesoro 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 (i.e.: 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:**  
(incluso documentos en la Web):  
AUTOR, nombre (año): «Título del artículo», en: *Título del libro o nombre de la Revista*, volumen: número: paginación, editorial y lugar o dirección en la Web.

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 más complejas se facilitará a quien lo solicite un breviarío 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) [i.e.: «cita textual» (PÉREZ, 1985: 213-8)]
10. **Notas a pie de página:** irán numeradas correlativamente por todo el texto y 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:** (a) 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. (b) Irán correlativamente numeradas por su orden de aparición y convenientemente referenciadas en su contexto mediante la indicación (ver FIG. xx). (c) Irán acompañadas en hoja aparte de un listado con su número, pie o leyenda e inequívocamente identificadas en su borde, marco o soporte. (d) 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, email, 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 email, señalando siempre expresamente el sistema operativo y la aplicación de textos o/y tablas utilizado (ver §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. Junto con el envío de las pruebas, la editora remite la lista de descriptores con el fin de que el propio autor ajuste sus descriptores (ver §4) necesariamente a los aquí establecidos; salvo la expresa sugerencia de adición de algún término insustituible.
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: (34) 91 597 8623 - (34) 91 597 8319  
(Paloma Pozuelo)  
Fax: (34) 91 597 8604  
email: CyTET@mfom.es

## CONSEJO DE REDACCIÓN

### Presidente

Benigno BLANCO-RODRÍGUEZ  
Secretario de Estado de Infraestructuras

### Vicepresidente

Fernando NASARRE Y DE GOICOCHEA  
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

### Secretaría 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  
Mijnejen (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





MINISTERIO  
DE FOMENTO

CENTRO  
DE PUBLICACIONES

