



CIUDAD Y TERRITORIO

revista de
Ciencia Urbana

4/77

sumario

Edita:
**Instituto de Estudios de
Administración Local**

Director:
Fernando de Terán

Redacción:
**Centro de Estudios
Urbanos**

Dirección, Redacción,
Administración
y Publicidad:
Joaquín García Morato, 7
Madrid - 10

Diagramación:
Olegario Torralba

Imprime OMNIA, I. G.
Mantuano, 27. Madrid
Depósito legal: M.—10422-1970

La correspondencia debe
dirigirse al Centro de Es-
tudios Urbanos.

Los artículos firmados ex-
presan la opinión de sus
autores y no representan
forzosamente el punto de
vista de la Redacción de
la Revista o del Centro de
Estudios Urbanos.

Madrid - N.º 4/77
Octubre - Diciembre
Portada:
Red arterial de Madrid

Suscripciones:
1.000 pesetas (4 números)
Números sueltos: 300 pesetas
Suscripciones para estudiantes:
700 pesetas

Contenido del número	5
----------------------	---



Problemática General

PLANEAMIENTO Y PARTICIPACION CIUDADANA EN LOS ESTADOS UNIDOS	9
Por Roger Sánchez del Río	
UNA PROPUESTA PARA LA GRAN CIUDAD: SU FRAGMENTACION	25
Por Alberto Martínez Sánchez	
LAS REDES ARTERIALES Y EL PLANEAMIENTO URBANO	35
Por Vicente Gago y Carlos Real	



Información Temática

NIVELES DE ABASTECIMIENTO DE MADRID	51
Por Pedro Niño Vadillo	
CONSIDERACIONES EN TORNO AL SUPUESTO DEFICIT DE LAS EMPRESAS DE TRANSPORTE PUBLICO	65
Por Guillermo Virgili	



Vida Local

EL PROCESO DE CRECIMIENTO URBANO DE SAN AGUSTIN DE GUA- DALIX	71
Por Luis Moya	



Información Jurídica

PLAN SOCIAL DE LA LEY DE URBANISMO EN ALEMANIA FEDERAL.	91
Por Jul Diederich	



Información General

JORNADAS TECNICAS SOBRE EL ENTORNO DE LA CARRETERA	96
--	----



Bibliografía	98
--------------	----

Estimado suscriptor:

En este año 1978 se cumple un período de 10 años desde que se iniciaron en el Instituto de Estudios de Administración Local, y dentro de su gran preocupación por los problemas urbanísticos, los trabajos embrionarios de lo que hoy constituye nuestra Revista, si bien estos trabajos --dieron como primer fruto la Revista "Ciencia Urbana", como intento precursor de lo que es actualmente "Ciudad y Territorio, Revista de Ciencia Urbana".

A lo largo de este período, la Revista se ha consolidado como publicación de un alto interés científico y de un aspecto acorde con su valor de contenido.

Tanto el Director de la Revista como su grupo de colaboradores, han trasladado a las páginas impresas de "Ciudad y Territorio" un caudal de conocimientos y un enfoque de los problemas actuales, que han hecho de la Revista la mejor publicación de su género en el amplio ámbito de las lenguas hispánicas.

Por otra parte, el Instituto de Estudios de Administración Local, al editar la Revista, no ha escatimado esfuerzos ni en lo económico ni en lo organizativo para mantener su alto tono y lograr la amplia difusión que hoy tiene, fijando el precio de la suscripción a unos niveles muy por debajo del coste real de la misma.

Ultimamente la situación económica editorial de España, de la que participa lógicamente la Revista, ha hecho insostenible, como sería el deseo del Instituto, mantener el actual precio de la suscripción, pues en menos de dos años las subidas de salarios en el Sector de las Artes Gráficas y la enorme elevación del precio del papel, han desequilibrado de forma alarmante la planificación económica de la Revista.

De ahí que el Instituto de Estudios de Administración Local apele a la comprensión de todos los suscriptores para que acepten la elevación del precio de la suscripción, que pasará a ser de 1.000 pesetas anuales, en la inteligencia, desde luego, de que la Revista seguirá manteniendo la gran calidad que la ha acreditado.

Es lógico que se lo hagamos saber, puesto que Vd. como suscriptor de la Revista, que ha posibilitado la aparición y consolidación de la misma, merece estar informado de todo cuanto se relacione con "Ciudad y Territorio, Revista de Ciencia Urbana".

contenido del número

«PLANEAMIENTO Y PARTICIPACION CIUDADANA EN LOS ESTADOS UNIDOS», por Roger Sánchez del Río, Arquitecto. Precisa el autor como intención de este trabajo la de introducir algunos de los aspectos más destacados que configuran el panorama de la planificación territorial en los Estados Unidos, lo que le llevará, por un lado, a identificar los agentes sociopolíticos más representativos de la sociedad americana de nuestros días, sus intereses opuestos y/o encontrados, así como las acciones específicas encaminadas a maximizar los anteriores, dentro de un marco concreto de referencia.

A modo de introducción al tema, se examinan algunas de las características más relevantes de la planificación en los Estados a partir de la guerra de Secesión. A continuación, la postura del «establishment» y sus estrategias concretas dentro de este proceso, entre las que destacan los programas de participación ciudadana, sucintamente referidos en dos casos concretos. Por último, se procede a establecer de forma sistemática las alternativas del profesional americano como agente encargado de la materialización de políticas específicas de actuación en un espacio genérico de intereses diversos, cambiantes y contrapuestos.

El presente trabajo se limita a opinar sobre una situación definida en un entorno concreto, con el fin de aportar unas aptitudes y experiencias que, debidamente transportadas a nuestro entorno socioeconómico e institucional, podrían arrojar alguna luz válida sobre algunos de los problemas más acuciantes de la problemática del planeamiento en nuestro país.

«UNA PROPUESTA PARA LA GRAN CIUDAD: SU FRAGMENTACION», por Alberto Martínez Sánchez, Abogado. Razona el autor de este trabajo la conveniencia de la fragmentación urbana como modo de configuración de la gran ciudad, basándose en que por medio de ella se recupera la vigencia del principio de popularidad, la ubicación adecuada del principio de imaginación y se recorta el excesivo ejercicio del principio de autoridad urbanística, que ha venido a pasar de ser meramente policial a ordenador y configurador. No obstante, a la hora «teórica» de hacer propuestas concretas, se reconoce que éstas han de ser muy modestas, mientras la gran ciudad sea una función de la industria, tanto más cuanto las nuevas determinantes de la localización industrial no han hecho sino empezar. Esto es, no cabe olvidar el principio de realidad, que actúa fundamentalmente como límite de posibilidades ideales y como techo de permisividad. Porque, en efecto, la industria traba excesivamente el sistema social megapolitano, zonifica el espacio urbano con usos del suelo heterogéneos y sumamente interdependientes y, en definitiva, «totaliza» a la población allí asentada en un «todo» donde no hay partes, como no sea la categoría individuo-átomo. Antes, el autor ha procedido a un interesante análisis de los factores que están actuando en el proceso de ocupación del espacio y determinando la tendencia al gigantismo

de los asentamientos humanos, en orden a comprender el fenómeno social de la gran ciudad, no de un modo estructural, menos todavía de un modo sustantivo, sino de un modo procesal y dialéctico. Observando que el proceso humano ha desatado unas fuerzas, que ya están actuando desde dentro del sistema, y que resultan ser de signo contrario a las que han determinado el fenómeno de la gran ciudad. Dicho de otro modo: siendo la gran ciudad fruto de un proceso de industrialización y a la vez fase en ese proceso, las contradicciones de la industrialización realizada con tecnologías sucias y duras han determinado la aparición de fuerzas correctoras convergentes que ya están actuando como remodeladoras en profundidad de la gran ciudad.

«LAS REDES ARTERIALES Y EL PLANEAMIENTO URBANO», por Vicente Gago Llorente y Carlos Real Ynzenga, Ingenieros de Caminos. Destacan los autores que la conclusión más importante del análisis realizado es, por encima de cualquier limitación técnica, de orden institucional. La estructura administrativa, la compartimentación de competencias, ha determinado el aislamiento del planeamiento arterial del planeamiento urbano, que no ha podido así cumplir su función integradora, coordinadora, sobre el espacio urbano de las distintas actuaciones sectoriales que sobre él inciden, entre las cuales la red arterial es una de las más importantes.

En el planeamiento de la red arterial no sólo se aísla un elemento del sistema de transporte de la consideración de la ciudad en su totalidad, sino que ni siquiera se considera el sistema de transporte en su conjunto, sino únicamente la red viaria, y desde el punto de vista de la circulación privada, olvidando el transporte público. Aún dentro de la red viaria no se trata de forma homogénea la totalidad de la red, sino que se prima el análisis de la parte de la misma que conecta el viario propiamente urbano con la red de carreteras.

Las limitaciones a que conduce el marco institucional aparecen claras tanto cuando se considera que las necesidades de transporte son ante todo resultado de la distribución espacial de las actividades, con lo que un planteamiento sectorial del problema no puede atajar las causas, que se le escapan, sino solamente chocar contra los efectos, como cuando se considera que la red arterial, que consume una gran parte de la capacidad inversora del sector público, es uno de los principales elementos estructurantes de la ciudad, con lo que el planeamiento urbano pierde gran parte de su teórica capacidad de ordenación.

Pero si la nueva Ley de Carreteras ha supuesto el reconocimiento legal de la situación de hecho anterior, la consolidación normativa de una disociación absolutamente injustificada e insatisfactoria, los autores del presente trabajo no dejan de apuntar finalmente cómo en estos últimos años se han producido hechos que permiten mirar con más optimismo el próximo futuro, al menos desde el

punto de vista de la superación de las limitaciones institucionales. Se refieren concretamente a los Estudios Integrales del Transporte Metropolitano que, pese al fracaso parcial de las propias experiencias, permiten mantener no obstante la esperanza en su potencialidad, y al proceso de reestructuración administrativa que en su primera etapa se está desarrollando en estos momentos: creación de los Ministerios de Obras Públicas y Urbanismo y del Transporte.

«NIVELES DE ABASTECIMIENTO DE MADRID», por Pedro Niño Vadillo, Geógrafo. El autor, partiendo de una previa estructuración de los centros abastecedores que configuran el mercado madrileño de productos alimenticios, procede, una vez reducido el ámbito del mismo al comercio detallista, a la descripción y tipificación de aquellas diez modalidades de venta que genéricamente se corresponden con una de estas tres grandes opciones: mercado tradicional, mercado nuevo y el definido por realizar sus ventas bajo condiciones especiales de precio. Enfocado el trabajo desde la perspectiva de su localización geográfica, se trata en efecto de una aproximación indispensable al estudio del mercado de la alimentación de Madrid. Al propio tiempo, tiene el sentido de explicar, siquiera brevemente, el «Mapa de Mercados de Abastos, Galerías de Alimentación y Supermercados», editado en la segunda mitad de 1975 sin tales reflexiones.

A cuyo fin se agrupan los 18 distritos municipales existentes —base geográfica de referencia— en tres áreas con características propias: distrito central, interiores y periférico~lo cual permite al autor resumir para las mismas los rasgos generales que se deducen del análisis de la distribución de mercados de distrito y galerías de alimentación (mercado tradicional), así como de supermercados y superservicios (mercado nuevo). Y confirmar, finalmente, las graves insuficiencias existentes en el abastecimiento de la periferia con evidente vinculación a la falta de actuación planificadora en los barrios de expansión.

«CONSIDERACIONES EN TORNO AL SUPUESTO DEFICIT DE LAS EMPRESAS DE TRANSPORTE PUBLICO», por Guillermo Virgili, Ingeniero Industrial. La postura, hoy a veces sostenida, de que el transporte público es un servicio público y que debe prestarse a la ciudad en la forma más adecuada, con altos niveles de confortabilidad, prescindiendo de lo que ello cueste, constituye al menos una visión restringida del problema, ya que olvida que tal coste repercutirá en cualquier caso e ineludiblemente sobre el ciudadano. Es éste, con pleno conocimiento del coste de los diversos niveles de confort en el transporte público, quien debe decidir lo que está dispuesto a pagar, directa o indirectamente, y qué nivel de calidad de transporte desea.

Independientemente de que tal transporte habrá de organizarse en orden a que resulte a un coste mínimo para cada nivel de confort, el planteamiento central de este

artículo cabe resumirlo así: el déficit de las empresas de transporte público obedece a que, aparte de los ingresos por recaudación a un «precio político» del billete, por lo demás justificado, aquéllas deberían recibir otros ingresos procedentes de otras personas físicas o jurídicas, también de alguna forma beneficiadas por la existencia de dicho transporte público.

Sin entrar en problema tan complejo como la distribución del coste total del transporte público colectivo de una ciudad entre los diversos beneficiarios del mismo, señala el autor que al fijarse el precio del billete debe pensarse en un posible «precio de mercado», distinguiendo en todo caso entre dos precios de venta: el del usuario habitual (que se correspondería con el «(precio político)» y el del viajero esporádico u ocasional (que puede ser el del precio real de coste del billete).

«EL PROCESO DE CRECIMIENTO URBANO DE SAN AGUSTIN DE GUADALIX Y SU COMARCA», por Luis Moya, Arquitecto. Con este trabajo se intenta mostrar empíricamente cómo el crecimiento de una gran ciudad, tal es Madrid, sin planeamiento previo y sin ningún tipo de participación y control por parte de los usuarios, conduce inevitablemente a la degradación del medio físico y social del territorio y núcleos urbanos que la onda de expansión va encontrando a su paso.

Concretamente se refiere el artículo al caso de San Agustín de Guadalix y su comarca, que supone un ejemplo representativo de conjuntos en situación similar. La zona en cuestión ha sido objeto de planeamiento elaborado por un equipo bajo la dirección del autor del presente trabajo, planeamiento que, por motivos a los que se alude en el curso de la exposición, no sería llevado finalmente a la práctica.

Se analiza en primer término el crecimiento de Madrid hacia el Norte hasta alcanzar a San Agustín y su comarca, a fin de entender la problemática de la zona en relación con lo que la origina. Después se describe el municipio y el núcleo de San Agustín, poniendo el acento en sus valores de paisaje urbano y rural, y el crítico estado en el que se encuentran. Se hace referencia a continuación al planeamiento de carácter general que le afecta dentro de la región madrileña, para entrar a describir el Plan de Reforma Interior y Extensión de San Agustín de 1974, así como el Avance de Planeamiento de su comarca, que tiene por centro El Molar.

Por fin, en el último apartado, se contempla la situación actual de la zona, la cual se contrasta, a través de una abundante documentación gráfica, con la existente tres años antes, cuando se elaboraron los referidos planes, al tiempo que se aprobaban, como único elemento de control urbanístico, las Normas Subsidiarias. Contraste del que se deducen interesantes conclusiones, que permiten apoyar la tesis expuesta más arriba.

«PLAN SOCIAL DE LA LEY DE URBANISMO EN ALEMANIA FEDERAL», por Jul Diederich, Profesor de Sociografía en la Universidad Técnica de Berlín W. Como algo nuevo en la legislación social de Alemania Federal, en general, y respecto al urbanismo, en particular, merece especial atención el Plan Social contenido en la «Ley de medidas de saneamiento y desarrollo urbanístico en los municipios» (Ley de Fomento Urbano de 27 de julio de 1971).

Con este Plan Social se concreta por vez primera en términos legales que todo proyecto de saneamiento urbano es mucho más que simples modificaciones de las edificaciones existentes, constituyendo la expresión de la consciente responsabilidad para con el ciudadano en todo lugar donde, en busca de una mejor condición y calidad de vida, se debe o se deberá intervenir sobre los fundamentos de su propio medio.

Esto es, en el sentido de la Ley de Fomento Urbano, Plan Social no como planificación social, sino como medio de prevenir anticipadamente las desventajas para los afectados resultado de las medidas de saneamiento, y poder dar así soluciones idóneas para casos individuales.

Reglamentadas en esta nueva Ley, por un lado, las medidas de saneamiento en zonas urbanas y, por otro, las medidas de desarrollo para mejora de las estructuras de las zonas densamente pobladas, o bien la construcción de centros en áreas regionales no urbanizadas, en el presente

artículo se trata el Plan Social como una parte subordinada de las medidas urbanísticas.

INFORMACION GENERAL. Conclusiones de las **Jornadas técnicas sobre el entorno de la carretera**, organizadas por el Aula de Ingeniería del Instituto de Ingenieros Civiles de España, y que constituyeron un foro nacional en el que se expusieron y discutieron las últimas tendencias en los diversos campos implicados: la legislación y reglamentación precisas para defender la carretera y su entorno, el tratamiento estético de la vía con su adecuada inserción en el paisaje o la creación de éste con la adecuada ornamentación vegetal, la seguridad y comodidad de usuarios y colindantes, las áreas de descanso con especial atención a las instalaciones hosteleras de restauración y complementarias y las zonas de aparcamiento de estratégica situación en las márgenes de las vías interurbanas, contiguas a las autopistas de circunvalación para el cambio modal de transporte o en el interior de los cascos urbanos.

BIBLIOGRAFIA. Se incluyen en esta Sección seis revisiones de Olegario Llamazares, Ingeniero de Caminos, sobre las publicaciones siguientes: «Diseño de planes regionales», por S. Boisier; «La planification urbaine», por A. H. Mesnard; «Le Droit de l'Urbanisme», por L. Jacquignon; «Psychanalyse et Urbanisme», por A. Mitscherlich; «Teoría económica del transporte», por J. M. Thomson; y «Les transports urbains», por Ch. Gerondeau.



Problemática General

PLANEAMIENTO Y PARTICIPACION CIUDADANA EN LOS ESTADOS UNIDOS

por Roger Sánchez del Río

Introducción

Es nuestra intención en este trabajo la de introducir algunos de los aspectos más destacados que configuran el panorama de la planificación territorial en los Estados Unidos. Dicha labor nos llevará, por un lado, a identificar a los agentes socio-políticos más representativos de la sociedad americana de nuestros días, sus intereses opuestos y/o encontrados, así como las acciones específicas encaminadas a maximizar los anteriores, dentro de un marco concreto de referencia.

A modo de introducción en el tema, examinaremos algunas de las características más relevantes de la planificación en los Estados Unidos a partir de la Guerra de Secesión. A continuación, la postura del «establishment» y sus estrategias concretas dentro de este proceso, entre las que destacaremos los programas de participación ciudadana, sucintamente referidos en dos casos concretos. Por último intentaremos establecer de forma sistemática las alternativas del profesional americano como agente encargado de la materialización de políticas específicas de actuación en un espacio genérico de intereses diversos, cambiantes y contrapuestos.

El presente trabajo se limita a opinar sobre una situación definida en un entorno concreto, con el fin de aportar unas aptitudes y experiencias que,

debidamente transportadas a nuestro entorno socio-económico e institucional, podrían arrojar alguna luz válida sobre algunos de los problemas más acuciantes de la problemática del Planeamiento en nuestro país.

I. El Planeamiento en USA: Una visión histórica.

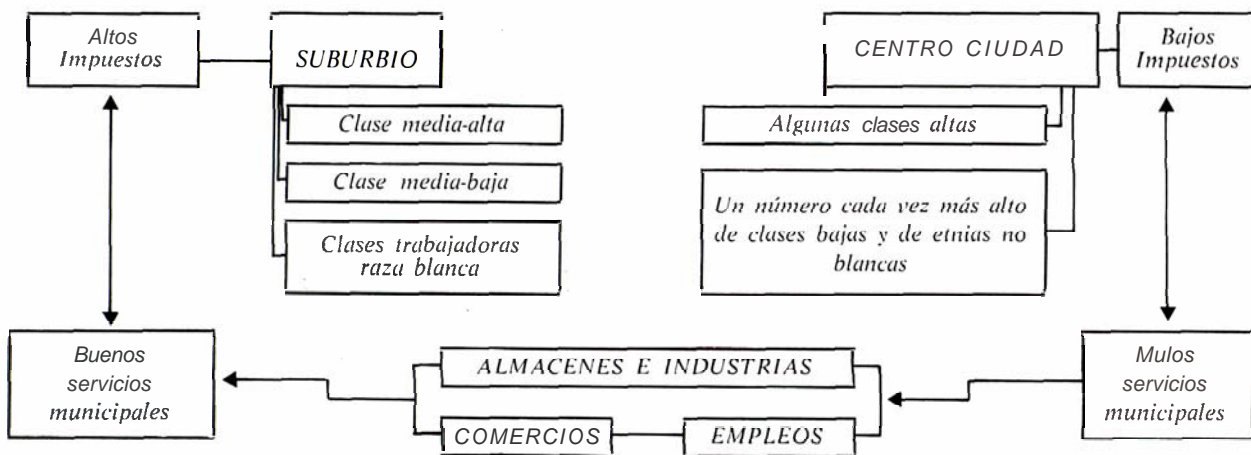
El Planeamiento en Estados Unidos puede decirse que comienza con la fundación de sus primeras ciudades, siguiendo los modelos de malla regular que de algún modo significaron un hito importante en la racionalización del mercado del suelo (1). Sin embargo, Planeamiento concebido como medio de regular y/o controlar el crecimiento de la estructura urbana sólo existió de manera esporádica en algunas grandes ciudades, directamente ligado a la provisión de las infraestructuras básicas. De este modo, a mediados del siglo XIX la mayor parte de las ciudades americanas estaban marcadas por la ineficiencia y el desorden que, unido a una falta notable de servicios urbanos, dio como resultado una congestión y masificación creciente de las mismas (2).

(1) H. Blumenfeld, «Theory of City Form, Past and Present», *Journal of the Society of Architectural Historians*, VII, 1949, pp. 7-16.

(2) H. Gans, «People and Plans», Basic Books, Nueva York, 1968, pp. 265-272.

En este orden de cosas surgen, después de la Guerra de Secesión, movimientos reformistas de carácter ciudadano, fundamentalmente extraídos de clases medias-altas y protestantes. Básicamente pretendían «limpiar» la ciudad de sus tejidos más deteriorados mediante la construcción de nuevas viviendas, no siempre sobre las mismas zonas que se pretendían renovar. Asimismo, y directamente asociados con los anteriores, estaban los ((movimientos verdes», que pretendían el mejoramiento de sus ciudades mediante una mayor y mejor dotación de parques y jardines —«park and playground movement» (3)—. La asignación de toda una serie de «reglas de oro» y estándares para un mejor control de dichos programas de actuación estuvo íntimamente ligada a estos movimientos.

Claramente estos movimientos de carácter reformista fueron decididamente apoyados por los propietarios y comerciantes del centro de las ciudades, que vieron así una vía fácil de aumentar las rentas y beneficios provenientes del suelo ocupado. Del mismo modo, las clases más favorecidas vieron en estos movimientos el instrumento idóneo para segregar usos del suelo, permitiéndoles así el mantener alejados de sus áreas residenciales a elementos perniciosos tales como las industrias y/o asentamiento de clases menos dotadas, económicamente hablando. Ejemplo claro de todo esto lo constituye el Plan de Burnham para la ciudad de Chicago en 1890 (4).



Es después de la Primera Guerra Mundial cuando la zonificación aparece íntimamente ligada al Planeamiento en la mayoría de las ciudades, como herramienta básica de control del desarrollo urbano al servicio de los agentes municipales. Dentro de estos entes son las llamadas Comisiones Mixtas las encargadas de realizar este tipo de tareas, y están compuestas en su mayoría por líderes políticos y de las finanzas, siendo arquitectos e ingenieros las profesiones dominantes, debido en parte al énfasis que dentro de las políticas urbanas recibían tanto la segregación de usos del suelo como la provisión de infraestructuras básicas. A estos profesionales se les conocía ya con el nombre de «city planners».

(3) R. Lubove. «The Progressives and the Slums: Tenement House Reform in New York City, 1890-1917». University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1962.

(4) D. H. Burnham & E. H. Bennett. «Plan of Chicago». The Commercial Club, Chicago, 1909.

De este modo surgen los primitivos «Master Plans», donde de alguna manera se programaba el modelo de uso del suelo deseado, directamente vinculado a un sistema de infraestructuras concreto. Para el cumplimiento de estos objetivos se contaba con toda una serie de herramientas legales y administrativas —«zoning»— de ámbito espacial. Las características de estos «Master Plans» primitivos —cuyos rasgos básicos aún conservan hoy alguna vigencia— eran fundamentalmente las de aportar una imagen del desarrollo futuro del suelo, en función de unos objetivos no siempre suficientemente explicitados.

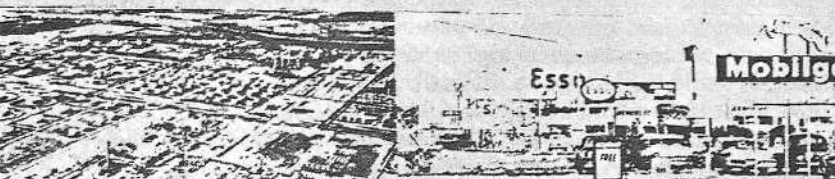
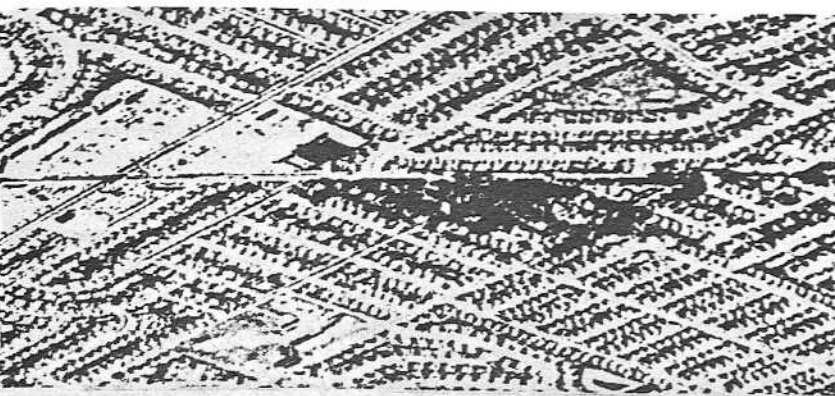
Entre las carencias más importantes que dichos planes poseían podemos citar en primer lugar su determinismo físico-ambiental, al no considerar factores de tipo socio-político y económicos, tan importantes a la hora de determinar pautas de comportamiento en la población. En otro orden de cosas cabría señalar el fuerte énfasis aue la maximización de las rentas del suelo mediante la asignación de aquellos usos de rendimiento potencial más alto recibía, en detrimento del resto de los objetivos considerados por tales planes. De esta manera se contribuía a basar toda la distribución espacial de actividades en razones puramente tecnicistas —la mayoría de las veces atendiendo a la lógica del transporte privado— sin consideración de aquellas áreas naturales de asentamiento de determinados grupos sociales, su dinámica espacial y/o sus intereses específicos sobre

el espacio ocupado. Todas estas carencias en los planes contribuyeron, en definitiva, a acentuar una visión estática de la ciudad, una imagen platónica de la misma, cuya formalización y acabado eran cuidados como si de un objeto artístico se tratase (5).

Después de la Segunda Guerra Mundial las ciudades vieron florecer a su alrededor toda una serie de asentamientos suburbanos de clases medias y altas, como consecuencia de una acentuación en las ciudades de la segregación racial. Asentamientos que, según Bauer, se vieron favorecidos por todas las subdivisiones espaciales y zonificaciones propias de los planes (6). Esto, unido a las dificultades de implementación de dichos «Master

(5) H. Gans. Op. cit., pp. 265-272.

(6) C. Bauer. «Social Questions in Housing and Community Planning». Journal of Social Issues, VII, 1951, pp. 1-34.

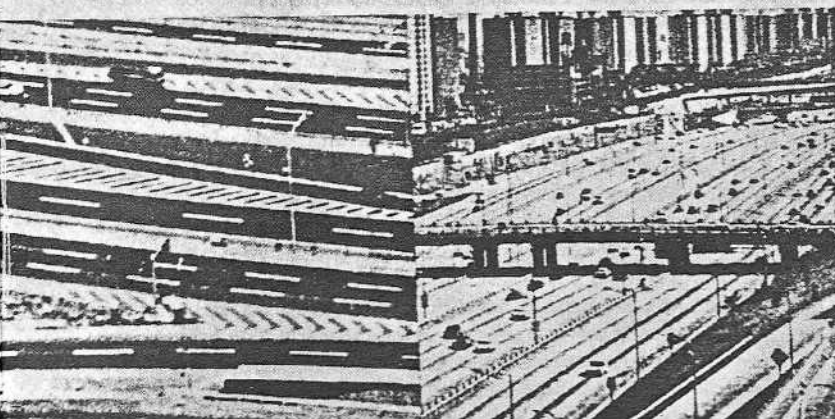
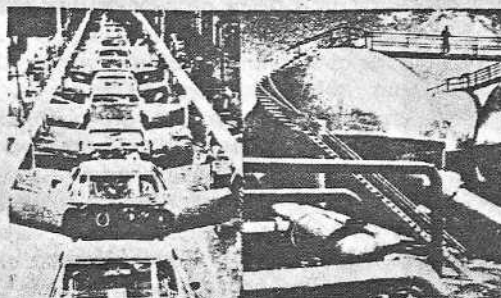


Detroit Insists the Future Will Be Cars, Cars, Cars

For I looked into the future
Far as human eye could see,
Saw a vision of the world
And all the wonder that would be.

Saw the freeway filled with traffic,
No mass transit, only cars,
200 million Fords and Chevys,
The urban planners drunk in bars.

—Detroit Doggerel



Estados
Unidos

«El crecimiento de los suburbios produjo la necesidad de nuevos accesos a la ciudad, lo que a su vez posibilitó el éxodo suburbial de clases mas débiles, económicamente hablando. Todo esto unido a una acentuación de la emigración campo-ciudad, no sólo no posibilitó la descongestión deseada sino, que en muchos casos la aumentó.»

Plans», así como a la estaticidad de su producto final, hizo pensar sobre la necesidad de establecer un nuevo marco para un mejor control, en definitiva, del suelo urbanizado o susceptible de serlo. En este sentido ya se empieza a plantear la revisión y puesta al día continua del plan como única vía para aumentar la operatividad y eficiencia del mismo. El Planeamiento dejaba de ser así un método para la descripción y/o definición de la ciudad ideal, para convertirse en un proceso decisio-

rio, del que el «Master Plans» pasaba a convertirse en una herramienta más de las muchas a utilizar en dicho proceso.

En los últimos años una serie de subsidios estatales hace posible que las clases medias-bajas e incluso trabajadoras de raza blanca emigren también a los suburbios, buscando, por un lado, el segregarse de las etnias de color y, por otro, mejores posibilidades de vivienda, así como de los servicios anexos a ellas. De este modo se crean dentro de las ciudades particiones claras entre el centro y la periferia, según pautas no asumidas completamente todavía en nuestro país.

Este desequilibrio funcional se agrava aún más todavía con la emigración que de almacenes, industrias y todo tipo de comercios se produce —tal y como se indica en el esquema anterior— del centro a las zonas suburbanas, buscando mejores servicios y, por ende, mayor número de clientes y/o fuerza de trabajo especializada. De esta forma, las ciudades son cada día mas difíciles de mantener por sí mismas, al revertir los impuestos sólo sobre las zonas donde éstos se generan, convirtiéndose así el Gobierno Federal en la mayor fuente de financiación de las mismas.

Asimismo es patente una creciente intervención del Gobierno Federal en las actividades del Planeamiento Local, sobre todo a través del Departamento de Transportes y de los Programas de Renovación Urbana (7), generándose así toda una serie de innovaciones en las actividades del Planeamiento, cuyos supuestos y objetivos no son independientes de los desequilibrios antes aludidos.

Efectivamente, el crecimiento de los suburbios produjo la necesidad de construir mejores accesos a la ciudad, lo que a su vez posibilitó el éxodo suburbial de clases mas débiles, económicamente hablando. Todo esto unido a una acentuación de la emigración campo-ciudad, no sólo no posibilitó la descongestión deseada, sino que en muchos de los casos la aumentó. De este modo, los primitivos subsidios federales —«Federal Grants»— para la construcción de nuevas autopistas se incrementaron a fin de financiar estudios masivos para el Planeamiento de los Transportes, que perfeccionarán sus previsiones primitivas. Dichos estudios produjeron a su vez toda una serie de innovaciones en el campo del Planeamiento en general, tales como la utilización de grandes volúmenes de datos, la consecuente utilización masiva del ordenador, la formulación de modelos de simulación, así como la necesidad de ampliar el ámbito del Planeamiento a nivel metropolitano, por citar algunas de las más importantes.

En otras palabras, la formulación de estudios para la realización de Planes masivos de Transportes en un gran número de ciudades norteamericanas al final de la década de los cincuenta significó de algún modo una nueva manera de concebir el Planeamiento. Afirmación plenamente válida, si reconocemos la importancia vital que la localización y diseño de las vías de transporte, ejercen no sólo en los nuevos desarrollos urbanos, sino también en los modelos de uso del suelo resultan-

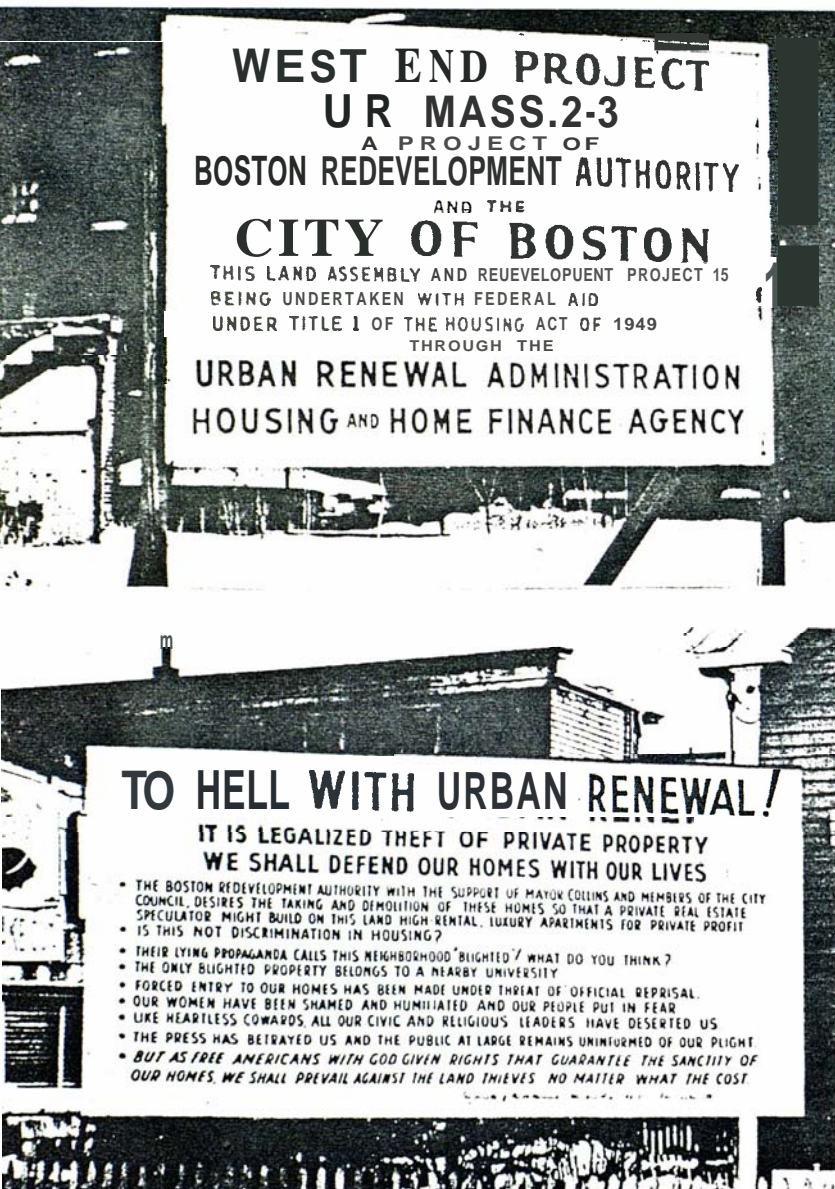
(7) N. Beckman, «Federal Long-Range Planning: The Heritage of the National Resources Planning Board». JAIP, 1960, pp. 89-97.

tes y, por ende, en la base socio-económica de los asentamientos poblacionales de todo tipo (8).

Por otro lado, si grande fue en los últimos años la importancia del Departamento de Transportes en cuanto a su aportación de toda una serie de innovaciones, al concepto mismo del Planeamiento, no menos lo fueron los Programas de Renovación Urbana, también bajo el patrocinio y financiación —mediante «Federal Grants»— del Gobierno Federal.

Como en la mayor parte de los programas de Renovación Urbana, el objetivo principal era la eliminación de «slums» del centro de la ciudad. Las razones aludidas en este caso eran la obtención de nuevas viviendas y desarrollos urbanos sobre las antiguas edificaciones, asegurándose mediante la concesión de ayudas especiales un nivel de rentas resultante asequible para sus primitivos

(8) R. B. Mitchell & C. Rapkin. «Urban Traffic: A Function of Land Use». Columbia University Press. Nueva York. 1954.



«Sin embargo, buena parte de estos programas de renovación urbana encontraron una progresiva oposición en la década de los sesenta, lo que obligó en muchos casos, a la provisión de subsidios y ayudas directas...»

moradores. Sin embargo, la realidad fue muy distinta en la mayoría de los casos, al ser las construcciones resultantes de un nivel más alto que el de sus propias previsiones, con lo que la población originaria se vio obligada a desplazarse hacia otros «slums» mas alejados, pagando además rentas más altas aue las iniciales.

Sin embargo, buena parte de estos programas federales encontraron una progresiva oposición en la década de los sesenta, lo que obligó en algunos casos a la provisión de subsidios y ayudas directas no sólo a los constructores y promotores de dichos desarrollos, sino también a la población residente en dichas áreas. Ante esta situación se hizo acuciante la necesidad de elaborar programas mucho mas integrados de renovación urbana, tratando en muchos casos de involucrar a la población afectada, lo que se formalizaría con los Programas de Renovación Comunitaria —«Community Renewal Programs»—. Más tarde —alrededor de 1966— la integración de consideraciones no sólo de tipo físico —necesidad de recomponer algunas zonas—, sino sociales —necesidad de minimizar los problemas de la población afectada— desembocó en los llamados «Demonstration Cities Program», que posteriormente se conocerían bajo el nombre de «Model Cities» (9).

Como en el caso anterior de los Transportes, toda esta serie de actuaciones patrocinadas por el Gobierno Federal tuvo una serie de efectos sobre el concepto mismo del Planeamiento que produjeron a su vez innovaciones sobre el «Master Plan» tradicional. Innovaciones fundamentalmente dirigidas no sólo a la introducción de una serie de técnicas, sino a la misma naturaleza de los objetivos y medios utilizados en el Planeamiento más convencional.

En el caso que nos compete, los nuevos medios significaban la creación de programas anexos a la propia renovación urbana, tales como la creación de nuevos puestos de trabajo, escolares y de asistencia social, sin los cuales dichos programas se hacían inoperantes. En lo relativo a la naturaleza de los objetivos, las innovaciones consistieron en la toma en consideración de enfoques más realistas que en el tema de la renovación urbana, supusieron novedades tales como el concebir como objetivo prioritario, una mejor distribución de los recursos que evitara la formación de «ghettos» urbanos, reduciendo así la necesidad de dichos programas.

Todas estas circunstancias, debidamente sumergidas en el entorno socio-político norteamericano de los años sesenta, son las que de algún modo ayudan a explicar el cómo el Planeamiento en los Estados Unidos ha dejado progresivamente de considerarse como un único proceso encaminado a la obtención exclusiva de un «Master Plan» convencional, para convertirse en una serie de programas sectoriales, debidamente coordinados para el cumplimiento de unos objetivos, estructurados dentro de un proceso de decisiones dinámico y continuo (10). Paralelamente a esta situación del Pla-

(9) F. Powledge. «Model City». Simon & Schuster. Nueva York, 1970.

(10) M. M. Webber. «The Prospects for Policies Planning». Leonard J. Duhl. editores. «The Urban Condition». Basic Books. Nueva York, 1963. pp. 319-330.



Estados
Unidos

neamiento e íntimamente ligada a su nueva concepción y objetivos aparecen tácticas y estrategias más de acorde con estos enfoques, tanto por parte de los planificadores como de los planificados o usuarios del Plan en cuestión, cuyo análisis y explicitación expondremos a lo largo de este trabajo, tras haber descrito someramente la base socio-política de los últimos años, así como la respuesta del «establishment» —contradicciones e innovaciones incluidas— a todas estas actuaciones.

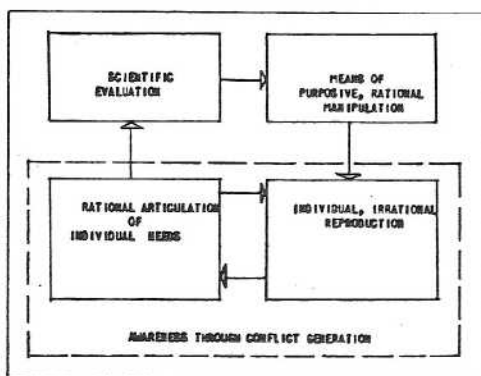
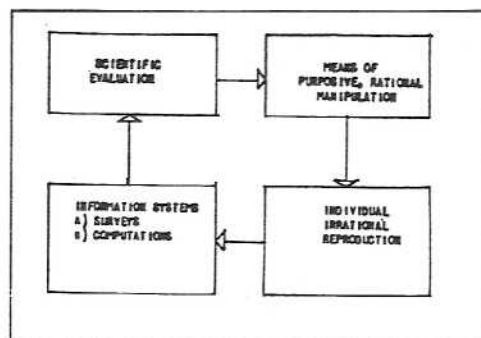
II. La base socio-política.

Aunque las reformas sociales han estado en las agendas de los políticos durante los últimos cincuenta años, nunca fue un tema dominante, con excepción de la depresión económica de los años treinta. Durante las dos décadas siguientes, y sobre todo a partir de la Segunda Guerra Mundial, un apogeo económico del país eclipsa en parte estos problemas, que luego, en la década de los sesenta, resurgirían con toda su fuerza, reforzados ahora con los Movimientos pro-Derechos Civiles —«Civil Rights Movements».

Paralelamente, una progresiva organización de las clases más marginadas del espectro social americano —mayoritariamente población mestiza o de color— ha obligado a los estamentos responsables del Gobierno a conceder una mayor importancia a la distribución equitativa de los recursos disponibles, a fin de mantener salvaguardada la estabilidad del propio sistema. Ejemplos de este tipo de actuaciones van desde la Legislación sobre Derechos Civiles —«Civil Rights Legislation»—, como el «Economic Opportunity Act», que declaraba en 1964 la necesidad de una igualdad de oportunidades en los empleos, educación y condiciones de vida, hasta el desarrollo de un Planeamiento Integral de la Sanidad —«Comprehensive Health Planning»— que trataba de asegurar una asistencia sanitaria digna a cualquier persona con independencia de su estatus socio-económico.

Evidentemente todo este tipo de actuaciones habría de afectar de algún modo, tal y como ya expusimos, la propia naturaleza del planeamiento y, paralelamente, la del ejecutor técnico de los mismos. En este contexto la orientación físico-espacial hasta entonces predominante en el planeamiento se modifica ante la inoperancia del mismo ante determinado tipo de conflictos, para adoptar nuevos enfoques y estrategias encaminados, en definitiva, a mantener niveles de operatividad más de acorde con las inversiones necesarias para la puesta en marcha e implementación definitiva de los mismos. En otras palabras un Planeamiento que integrase de forma articulada tanto el Planeamiento de tipo FÍSICO —zonificación y modelo de usos del suelo, sistema de transportes, localización del equipamiento, etc.— como el de tipo ECONÓMICO —análisis regionales, de renta, planes de desarrollo, etc.— y SOCIAL —planes educativos, asistencia social y sanitaria, etc.—, según distintos niveles de aplicabilidad —región, área metropolitana, ciudad y distritos especiales (11).

(11) D. B. Holleb. «Social and Economic Information for Planning». Center for Urban Studies. University of Chicago, 1969, pp. 9-29.



«La información recogida en estos programas de participación ciudadana, puede y de hecho lo es en muchos casos, ser utilizada para reafirmar los contenidos políticos del Planeamiento, así como para el perfeccionamiento de técnicas disuasorias cada vez más precisas y sofisticadas...»

En la práctica existe, sin embargo, una cierta correlación entre el tipo de Planeamiento predominante —físico, económico o social— y el nivel espacial sobre el que se aplica. En este sentido es clara la primacía de lo económico en los niveles espaciales más amplios —regiones— y de lo social en los mas bajos, siendo la explicitación o alusión espacial predominante en los niveles intermedios.

Es, no obstante, a nivel de conflictividad, el nivel local el más afectado de todos ellos y ante el cual el Gobierno Federal ha invertido grandes sumas de dinero, en forma de programas especiales y estrategias de Planeamiento específicas. Actitud fácilmente comprensible, si consideramos que

un gran número de ciudades americanas —Baltimore, Cleveland, Detroit, Nueva Orleans, Philadelphia y San Luis, entre las más conocidas tendrán mayoría negra en 1980, si las actuales tendencias de crecimiento de la población de color y de emigración a los suburbios de la población blanca persisten (12).

En este contexto surgen los proyectos de participación ciudadana —«citizen participation»—, sobre todo en este tipo de comunidades potencialmente conflictivas, como estrategia para la integración política de los usuarios dentro de las previsiones del Plan concreto que les afecte (13). En otras palabras, se trata de legitimar públicamente toda una serie de intervenciones fácilmente manipulables, a través del consenso y participación de la comunidad afectada. Paralelamente, la información recogida en estos programas puede, y de hecho lo es en muchos casos, ser utilizada para reafirmar los contenidos políticos del Planeamiento, así como para el perfeccionamiento de técnicas disuasorias cada vez más precisas y sofisticadas para la consecución de unos objetivos previamente estructurado (14).

El éxito o fracaso de estos programas —«Demonstration Cities Program», «Model Cities», «Community Action Programs»— evidentemente depende, en gran parte, de las posturas tomadas por los distintos actores ante el desarrollo de los mismos (15). En primer lugar, y de manera fundamental, del papel que adopten los propios interesados, que va desde una resistencia activa ante los programas federales, hasta la colaboración más estricta según las reglas de juego previamente diseñadas por la Administración competente (16). Asimismo fundamental son las posturas adoptadas por los propios profesionales ante dicha situación, posturas que desembocan en una serie de estrategias polarizadas en torno a la asimilación de objetivos y posterior colaboración con una de las dos partes anteriormente aludidas, según distintos grados de acercamiento y/o radicalización.

Por último, la postura del propio «establishment», que es quien financia y patrocina dichos programas, es fácilmente deducible y será motivo del siguiente apartado. No obstante, sería conveniente adelantar que la mayor parte de las acciones referentes al Planeamiento en los Estados Unidos son llevadas a cabo por organizaciones locales comisionadas bien por los Ayuntamientos de las ciudades o por grupos privados, y en ambos casos, con el soporte económico del Gobierno Federal, el cual enfatiza y favorece los principios de racionalidad y maximización de beneficios como orientadores de toda actividad relativa al Planeamiento.

(12) B. J. Frieden. «The Changing Prospects for Social Planning». *Journal of the American Institute of Planners*. 33: 5. Septiembre 67, pp. 311-323.

(13) M. Kuenzlen. «Playing Urban Games: The Systems Approach to Planning». Boston. 1972, p. 28.

(14) M. Kuenzlen. Op. cit., p. 29.

(15) P. Harris y M. Rein. «Dilemmas of Social Reform: Poverty and Community Action in the USA». Atherton Press. Nueva York, 1967.

(16) Véanse para más detalle los casos que se describen a continuación en este mismo artículo sobre las experiencias que en el tema de la participación ciudadana se desarrollaron en Austin (Texas) y Seattle (Washington).

III. La postura del "establishment".

Son ya muchos los estudiosos y responsables directos de la Administración americana que se encargan de estudiar las reformas necesarias y más urgentes a corto y a medio plazo, a fin de que los criterios de Planeamiento anteriormente expuestos de racionalidad y maximización de beneficios no se vean disminuidos dentro de la dinámica socio-económica donde el sistema se desenvuelve.

En este sentido, B. J. Frieden (17) señala algunas de las contradicciones existentes en la práctica del Planeamiento americano actual, señalando que, mientras la actividad máxima de éste se produce a nivel local, la resolución de determinados problemas socio-económicos requieren soluciones mucho más globales por parte del Estado o del Gobierno Federal. En concreto señala como obvio el fracaso de todos los programas de renovación urbana para la resolución de los problemas que afectan a las áreas deprimidas en el centro de las ciudades, y eso a pesar de reconocerse en muchos de ellos la importancia decisiva que una baja educación, una falta de oportunidades y la discriminación en los empleos ejerce en la génesis y desarrollo de dichas áreas urbanas. No obstante, la estrategia seguida hasta ahora por el «establishment» en palabras de este mismo autor ha sido más la de *intentar cambiar la sociedad y sus estructuras, dentro de los bloques de viviendas que limitan un área de Planeamiento Local*.

A nivel local, otra de las contradicciones existentes es el empeño en mantener a la población no blanca especialmente aislada en el centro de las ciudades sin tener en cuenta sus altos porcentajes de crecimiento —de 9 a 13,2 millones en la década de los cincuenta—, localizados precisamente en dichas áreas centrales —exactamente un 82 por cien sobre la totalidad del crecimiento producido en las áreas metropolitanas—. En otras palabras, mientras que los esfuerzos del Planeamiento Local van encaminados a mejorar la calidad de vida de los «ghettos» existentes, no existen, por otro lado, reservas de suelo adecuadas para el asentamiento futuro de nuevas generaciones, al impedírseles su acceso a otras áreas residenciales —fundamentalmente suburbanas—, disminuyendo así su capacidad de acceso al empleo generado en los crecientes centros industriales metropolitanos, suburbanamente localizados (18).

Consecuencia directa de todo lo anteriormente expuesto lo constituye el fuerte énfasis que el nivel metropolitano de Planeamiento está recibiendo en un principio por los teóricos estudiosos del tema, pero también, y lo que es más importante, por parte del Gobierno Federal, que, como ya dijimos, es la fuente principal de financiación del Planeamiento en los Estados Unidos (19). Por un

(17) B. J. Frieden. Op. cit., p. 313.

(18) B. J. Frieden. Op. cit., p. 316.

(19) Para comprender la importancia de este cambio de actitud, relativo al nivel espacial sobre el que se planifica, diremos que la mayoría de las ciudades americanas tienen un porcentaje altísimo de suelo edificado, produciéndose la incorporación de nuevo suelo a la ciudad en la mayoría de los casos, una vez que éste está urbanizado y edificado. De aquí la escasez dentro de las mismas de lo que nosotros llamaríamos «suelo urbanizable».



Estados
Unidos

lado, se considera como un nivel más adecuado que el local para la implementación de políticas de carácter más global y genéricas, tales como la provisión de empleos y equipamientos sociales, aun a pesar de que un nivel espacial más amplio —estatal, por ejemplo— podría ser incluso más idóneo que el anterior. Por otro lado, se piensa que un mayor énfasis en el enfoque metropolitano del Planeamiento ayudará a lograr un mayor compromiso entre los diferentes intereses espacialmente enfrentados. Sin embargo, y hasta la fecha, sólo se ha logrado mover porcentajes muy bajos de los recursos disponibles —básicamente impuestos sobre propiedades inmuebles— en las comunidades suburbanas para su trasvase a las áreas centrales, y además con el acuerdo tácito de mantener el nivel de segregación actual a cambio.

Explicitación clara de estas estrategias lo constituye la creación de un gran número de Agencias de Planeamiento Metropolitano —«Metropolitan Planning Agencies»— en la casi totalidad de las ciudades mayores de un millón de habitantes. La financiación de estas agencias corre a cargo del Gobierno Federal, al igual que todo el Planeamiento de carácter local. Sin embargo, lo que se pretende a corto y a medio plazo es condicionar de forma progresiva cualquier propuesta de acción a nivel local a la decisión de tales agencias, que obtienen así una gran importancia en cuanto a la coordinación de programas se refiere. De este modo, del primitivo papel de estas Agencias de Planeamiento Metropolitano —fundamentalmente educativo y persuasorio— se pretende que en un futuro no muy lejano sean las únicas depositarias de los recursos e influencias provenientes de Washington D. C., favoreciendo de esta manera el papel preponderante del Planeamiento Metropolitano en las grandes aglomeraciones urbanas.

IV. La participación ciudadana en el Planeamiento.

Directamente asociado con el fuerte énfasis que el Planeamiento Metropolitano está recibiendo por parte de las autoridades americanas, y de forma paralela, existe un gran interés por implicar el mayor número posible de personas en las decisiones concernientes al Planeamiento Local, y fundamentalmente a aquellas más directamente afectadas por tales decisiones que, en definitiva, son las más conflictivas, al menos potencialmente.

Evidentemente, todas estas reformas sobre el enfoque tradicional del Planeamiento son en parte consecuencia directa de la incapacidad de un planeamiento —al menos tal y como se consideraba antes— preocupado más en los caracteres formales del entorno y en sus connotaciones y trascendencia —pretendidamente vitales— sobre el comportamiento de sus habitantes que de comprender la dinámica de los procesos de todo tipo, de algún modo conectados con la dimensión espacial. De aquí que, una vez concienciados sobre la necesidad de un nuevo enfoque de las actividades de Planeamiento, se pensara en la mejor manera de racionalizar estas actuaciones, a fin de que la maximización de beneficios en el desarrollo de problemas concretos fuese una realidad menos perecedera.

Dentro de este contexto es donde habría que situar los programas de participación ciudadana promovidos por la Administración para la elección de los objetivos básicos del Planeamiento, cuyas características expondremos a través de la exposición somera de dos experiencias concretas, llevadas a cabo en las ciudades de Austin (Texas) y Seattle (Washington), respectivamente.

En el primer caso, el Departamento de Planeamiento de la ciudad de Austin —capital del Estado de Texas— aprobó en 1972 la revisión del Planeamiento de su área metropolitana (20). Para ello se preparó un estudio multisectorial que comprendía un análisis socio-económico de la región, estudios de población, viviendas, transportes, problemas específicos del centro de la ciudad, asentamientos periféricos, medio físico y usos del suelo, los cuales se supondrían que servirían de base para una selección objetiva de los problemas y objetivos a contemplar por el Planeamiento por parte de los propios ciudadanos (21).

La ciudad se dividió con este fin en diez zonas —múltiples de secciones censales—, de las cuales se seleccionaron los futuros participantes, en función de la información contenida en los censos, con el propósito de que la muestra fuese lo más representativa posible. El programa, que contaba con la asesoría de la empresa National Leadership Methods, Inc. —especializada en el tratamiento y organización de grupos heterogéneos—, constaba de tres fases distintas, según que los problemas y objetivos señalados se refiriesen a la ciudad en general, a sectores de actividad o a cada una de las diez zonas anteriormente definidas.

En total, unas diez mil personas participaron más o menos directamente en este proceso, de las aproximadamente 300.000 que posee la totalidad del área metropolitana. Una vez detectados los problemas específicos en cada caso, se explicitaban los objetivos idóneos para su resolución, debidamente jerarquizados del uno al diez, según los porcentajes respectivos alcanzados (22). La duración media de cada reunión era de tres horas y estaba siempre precedida por una charla orientativa de diez a veinte minutos de duración. La discusión era llevada en grupos de ocho a diez personas, previamente asignadas a un área específica, y luego las conclusiones eran transmitidas al resto del personal participante para su posterior puesta a votación. El proyecto fue terminado a principios de 1975.

En el caso de Seattle, el programa se desarrolló con menos recursos que el anterior, proporcionalmente hablando, debido quizás a su ejecución —finales de 1973 (23)—. Sus diferencias básicas con el caso previo eran que no existía un estudio multisectorial anterior a la elección de los objetivos básicos y que dichos objetivos eran únicos

(20) Austin Tomorrow: Interim Report. City of Austin Planning Department. P. O. Box 1088. Austin. (Texas). 78767.

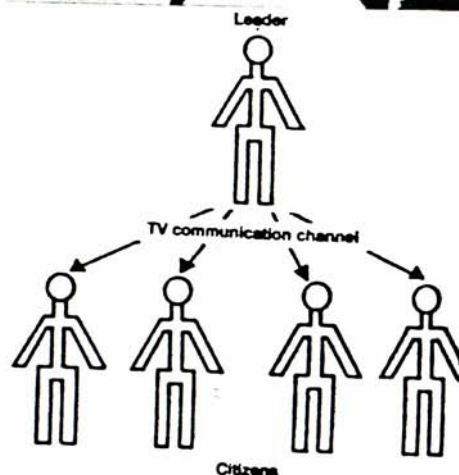
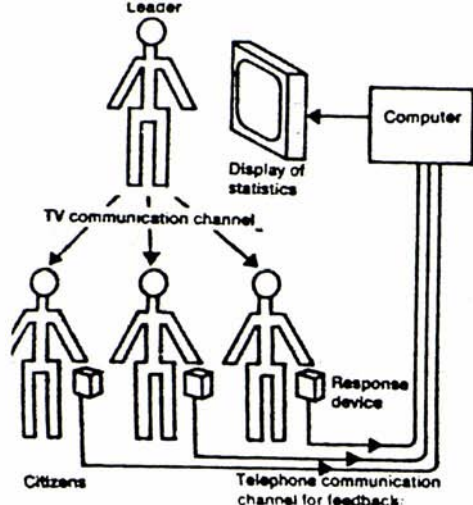
(21) Austin Tomorrow: Interim Report. Op. cit., página 5.

(22) Austin Tomorrow: Goals. Community Needs and Priorities. City of Austin Planning Department. Austin (Texas) 78701. 1975.

(23) Goals for Seattle: The Report of the Seattle 2000 Commission. City of Seattle. Planning Department. Seattle. WA. 1973.



Estados
Unidos



«En Austin, el
programa
contaba con lo
asesoría de la
empresa
«National
Leadership
Methods, Inc.»
especializada
en el tratamiento
y organización
de grupos
heterogéneos...»

para toda la ciudad, sin aludir específicamente a ninguna zona en particular, con excepción del área central —«downtown area»—. El resto de los detalles del programa no diferían básicamente del proyecto de Austin, salvo pequeñas diferencias puramente formales.

Sin embargo, y aunque en la génesis de todos estos proyectos existe toda una declaración de buenas voluntades, persisten todavía una serie de cuestiones y problemas inherentes en todo este tipo de enfoques, «casualmente» puestos de moda en estos últimos años. Fundamentalmente, se les quiere dar un carácter definitivo como camino más adecuado para la práctica del Planeamiento (24), ignorando la mayoría de las veces toda una serie de puntos oscuros, metodológicos los unos, de concepto los otros.

En efecto, los problemas y objetivos señalados por los participantes en este tipo de programas son excesivamente amplios y genéricos como para permitir una posterior evaluación objetiva de su mayor o menor cumplimiento por parte del Plan, una vez esté desarrollado. De este modo, toda la labor participativa se condensa así en la mera elaboración de un programa de principios sobre el que el futuro Plan habrá de basarse, dejando la resolución de los problemas y situaciones concretas en manos de una interpretación —siempre justificable— de dichos principios inspiradores del Planeamiento por parte de los ejecutores particulares del mismo.

Asimismo, al configurarse en estos casos la muestra participativa como una mera muestra estadística, los elegidos no tienen la coherencia e intereses de grupo que al menos teóricamente representan. De este modo, las conclusiones a las que se llegan son más las conclusiones de un grupo de individuos encuestados que las de los distintos grupos e intereses sociales espacialmente localizados que componen la ciudad. Además, teniendo en cuenta lo bajo de la muestra y la preponderancia dentro de ésta de las clases profesionales y propietarias (25), será fácil de imaginar lo distorsionado de estas conclusiones sobre las necesidades y preferencias reales de estas comunidades teóricamente representadas.

Se podría alegar, no obstante, la imposibilidad técnica de agrupar muestras más extensas o representativas de la ciudad; sin embargo, creemos que no es ése el problema principalmente pues siempre triunfarían por mayoría las decisiones de los mayormente representados, que, por otro lado, constituyen la mayoría absoluta en las ciudades. De este modo, los problemas concretos y específicos de determinadas comunidades urbanas, al ser tratados globalmente, quedarán escamoteados y minimizados, pues siempre significarán el problema de ciertas minorías, con poca incidencia sobre las soluciones genéricas que se adopten. Es decir, se trata, en definitiva, de la contradicción latente en todo este tipo de estrategias, que de algún modo

(24) En la introducción del libro «Goals for Seattle...» se dice textualmente: «This is not another study. It is a definitive statement by citizens, adopted by their officials, of their goals and aspirations for the future of their city».

(25) B. J. Frieden. Op. cit., p. 319.

Comparison of Zone 2 Goals with City-Wide Goals

ZONE 2 GOALS

RANK	GOAL
1	28.3% MORE PARKS & RECREATION FACILITIES
2	15.2% MORE RESTRICTIVE ZONING
3	10.6% REDUCE TRAFFIC IN NEIGHBORHOODS
4	8.4% IMPROVE TRANSPORTATION
5	7.2% MODERATE EXPANSION RATHER THAN RAPID GROWTH
6	6.8% ENCOURAGE STRONG NEIGHBORHOOD ORGANIZATIONS
7	6.7% EXPAND MENTAL HEALTH & SOCIAL SERVICES
8	5.9% BUILDERS PROVIDE DOCUMENTED INFORMATION TO BUYERS
9	5.6% IMPROVE CITY-COUNTY PLANNING
10	5.3% MORE CITY CONTROLS OVER DEVELOPERS

Comparison of Zone 1 Goals with City-Wide Goals

ZONE 1 GOALS

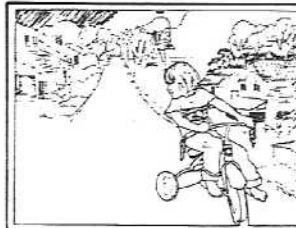
RANK	GOAL
1	28.9% GOVERNMENT POLICY & REFORM
2	15.5% OPEN SPACE & PARKS
3	11.6% PLANNING & ZONING
4	10.9% CONTROLLED GROWTH
5	9.1% POLLUTION
6	7.5% HOUSING & NEIGHBORHOODS
7	6.5% TRANSPORTATION
8	5.3% HEALTH & SOCIAL SERVICES
9	2.8% CITIZEN PARTICIPATION & INFLUENCE
10	1.7% EMPLOYMENT & DISCRIMINATION

CITY-WIDE GOALS

RANK	GOAL
1	23.6% TRANSPORTATION
2	13.7% OPEN SPACE & PARKS
3	12.9% PLANNING & ZONING
4	11.1% HEALTH & SOCIAL SERVICES
5	9.2% CITIZEN PARTICIPATION & INFLUENCE
6	7.7% CONTROLLED GROWTH
7	7.6% HOUSING & NEIGHBORHOODS
8	7.2% GOVERNMENT POLICY & REFORM
9	5.5% POLLUTION
10	1.5% EMPLOYMENT & DISCRIMINATION

«Una vez detectados los problemas específicos para cada zona, se explicitaban los objetivos —«goals»— más idóneos para su resolución, debidamente jerarquizados del uno al diez, según los porcentajes respectivos alcanzados.»

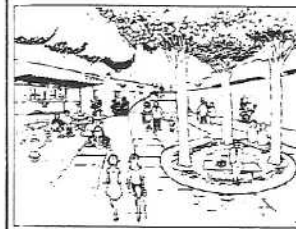
«En el caso de Seattle, no existía un estudio multisectorial anterior a la elección de los objetivos básicos. Dichos objetivos estaban estructurados según DOCE apartados y eran únicos para toda la ciudad sin aludir específicamente a ninguna zona en particular, con excepción del área central —“downtown area”.—»



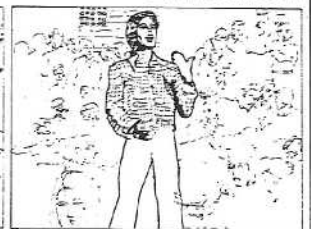
Community



Environment



Downtown and
Major Activity
Centers



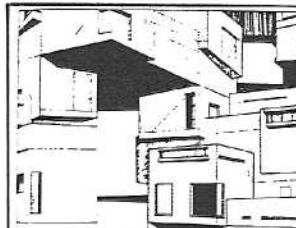
Government
and Citizen
Participation



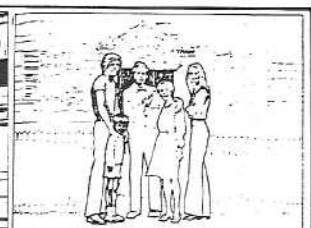
Economy and
Economic Security



Education and
Communication



Housing



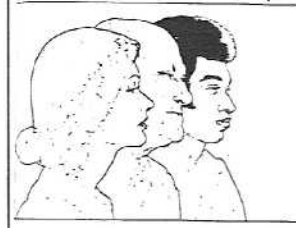
Law and Justice



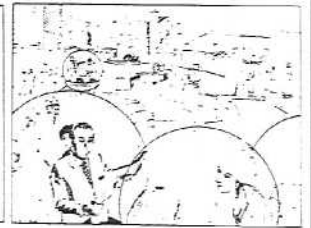
Recreation
and the Arts



Social and
Health Services



Social Justice
and Human
Resources



Transportation-
Utilities-New
Technologies



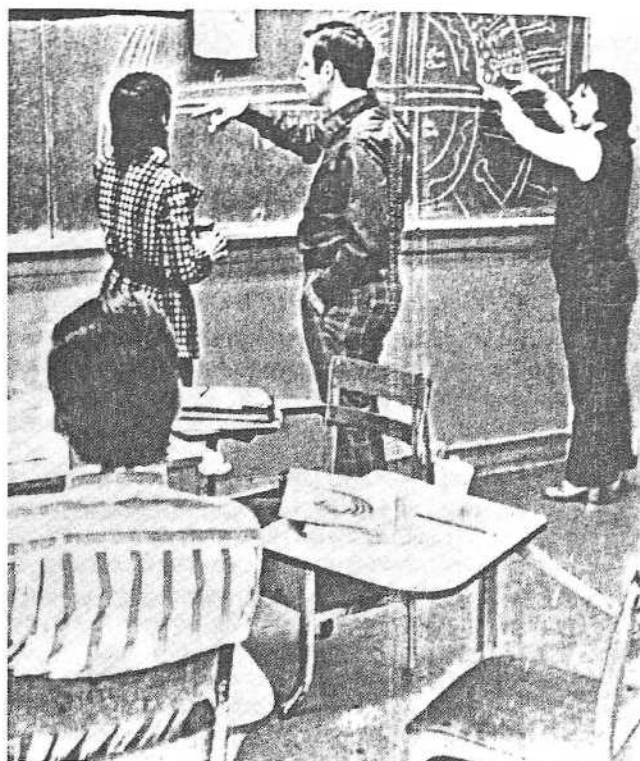
Estados
Unidos

pretenden integrar dentro de un mismo marco decisorio las decisiones de carácter global que afectan a una mayoría de usuarios con aquellas concretas y específicas correspondientes a grupos minoritarios, dentro del consenso general característico que cada situación conlleve.

En este orden de cosas, y tal como ya dijimos con anterioridad, todo este tipo de programas de participación ciudadana, aunque de poca importancia efectiva a la hora de implementar políticas de actuación concretas, sirve, en cambio, para legitimar públicamente toda una serie de decisiones e intervenciones específicas sobre determinadas comunidades. Sin embargo, y a pesar de todo el apoyo monetario recibido por estos programas por parte del Gobierno Federal, han surgido durante estos últimos años en muchas de estas comunidades movimientos de carácter autónomo y con grado de politización diverso como contestación al Planeamiento oficial, al que contraponen soluciones alternativas para la resolución de sus problemas específicos (26).

Evidentemente, al tratar todos estos movimientos con situaciones concretas de marginación e injusticia social, la tendencia a radicalizarse está siempre presente, lo que en la mayoría de los casos genera una concienciación política creciente, al menos por parte de sus actores mas destacados (27). No obstante, y a pesar de las críticas —por otro lado, lógicas— que este tipo de actuaciones recibe por parte de los elementos sociales más conservadores, es ésta sin lugar a dudas una respuesta clara a la pretendida participación propuesta desde las altas esferas. De este modo, aunque la posibilidad de manipular todo este tipo de «contraactuaciones» en provecho de alternativas políticas concretas —más interesadas a la postre en objetivos más globales y a largo plazo— no debería en un principio rechazarse, la alternativa en sí como cauce de la participación ciudadana en el proceso de Planeamiento es perfectamente válida en cuanto que aglutina a toda una serie de ciudadanos afectados por una situación socio-económica concreta dentro de un marco espacialmente diferenciado de la ciudad.

Algunos autores (28) alegan de forma injustificada el cómo estas alternativas al Planeamiento, digamos «oficial», deliberadamente enfatizan los aspectos negativos del Plan, dejando, en cambio, sin respuesta a los problemas globales de la urbe o región de que se trate. No obstante, lo que suele olvidarse en estos casos es que todo este tipo de respuestas alternativas surgen como medio de defensa ante la marginación socio-espacial de determinadas comunidades —minorías raciales generalmente en el caso norteamericano—, a las que se pretende plegar en función de unos objetivos e intereses «mayoritarios». En este sentido, no debería extrañar que estas comunidades debidamente



«Teniendo en cuenta lo bajo de la muestra y la preponderancia dentro de ésta de las clases profesionales y propietarias, será fácil de imaginar lo distorsionado de estas conclusiones...»

DEMOGRAPHIC CHARACTERISTICS	ASSEMBLY GOALS	PARTICIPANTS	CYTI-WYDE
OCCUPATION			
Professional	48%	44%	18%
Sales	5%	5%	4%
Blue Collar & Service	5%	5%	21%
Clerical	7%	6%	13%
Student, College	13%	13%	17%
Student, High School	2%	4%	5%
Not in Work Force	20%	23%	22%
ETHNICITY			
Black	9%	6%	10%
Mexican-American	8%	7%	13%
Anglo	83%	83%	76%
Other	0%	4%	1%
SEX			
Male	61%	51%	48%
Female	39%	49%	52%

(26) Este tipo de Planeamiento se conoce bajo la denominación de «advocacy planning», y a los profesionales de algún modo ligados con estas comunidades y, por ende, con esta práctica profesional, «advocate planners».

(27) L. Keyes y E. Teitcher. «Limitations of Advocacy Planning: A View from the Establishment». JAIP. 36:4, julio 1970, pp. 225-226.

(28) L. Keyes y E. Teitcher. Op. cit., p. 226.



«... todo este tipo de programas de participación ciudadana, aunque de poca importancia efectiva a la hora de implementar políticas de actuación concretas, sirve para legitimar públicamente, toda una serie de decisiones e intervenciones específicas sobre determinadas comunidades.»

asesoradas por aquellos técnicos más identificados con sus objetivos e intereses concretos —«advocate planners»—, no sólo enfatizan los aspectos más negativos del Plan como usuarios más directamente afectados, sino que al mismo tiempo cuestionen la validez de los valores ideológicos implícitos en la génesis y ejecutoria del propio Planeamiento.

V. Alternativas profesionales.

Hasta aquí hemos expuesto algunos de los condicionantes fundamentalmente socio-políticos inductores de las estrategias actuales de Planeamiento en los Estados Unidos. Sin embargo, nuestra exposición no ha tratado hasta ahora con la figura del profesional —«city planner» o «urban planner»— como encargado directo de la formalización de una serie de alternativas debidamente evaluadas y comprobadas —a fin de que satisfagan unos objetivos inicialmente propuestos— que, es-

tructuradas dentro de un marco metodológico concreto, se traducen en el conjunto de planos y documentos que constituyen el Plan o modelo sobre una unidad territorial concreta.

A fin de sistematizar de algún modo la caracterización de las distintas estrategias, metodologías, contenidos y organizaciones de la estructura decisional, donde la actividad del planificador se inserta, seguiremos parte del enfoque dado por R. S. Bolan (29). Dicho enfoque parte de considerar la posición relativa del planificador con respecto a un sistema de valores polarizados —grupos de poder, versus movimientos sociales— y de los distintos «estilos» que dichas posiciones comportan en el desarrollo de unas estrategias, metodologías, contenidos y organizaciones de la

(29) R. E. Bolan. «Emerging Views of Planning». JAIP. 33:4, julio 1967, pp. 233-243.

estructura decisional, las cuales a su vez nos servirán como puntos de referencia en la caracterización sistemática de alternativas profesionales concretas.

En primer lugar, por estrategia se consideran los medios de todo tipo —debidamente estructurados según un modelo de acción— con los que el planificador opera para satisfacer unos objetivos específicos. Evidentemente, dichas estrategias serán en parte función de la posición del planificador con respecto a la bipolarización antes expresada; no obstante, deberían evitarse identificaciones excesivamente deterministas entre ambos aspectos, que simplificarían de forma excesiva el enfoque de esta propuesta. En el modelo de R. S. Bolan se señalan CINCO ESTRATEGIAS básicas por parte del planificador, cada una de las cuales serán definidas a continuación en función de sus objetivos básicos y sistema de valores sobre el que se asientan.

A) "Programación probabilística"

Defendida fundamentalmente por Melvin Webber (30), en ella se considera el Planeamiento como un conjunto de procesos de tipo incremental sobre el que hay que actuar y tomar decisiones. En este orden de cosas se intenta aumentar la *probabilidad* de que dichas actuaciones y decisiones sean tomadas del modo más racional posible y dentro de un sistema *programado* de acción. Para ello es táctica fundamental de dicha estrategia la implementación de unos sistemas urbanos de información que, al procurar un mayor volumen de información y conocimiento sobre la realidad, haga posible la consideración de políticas más racionales de planeamiento o al menos aumente la posibilidad de que éstas así lo sean.

No obstante, cabría preguntarse si realmente la disposición de una mejor información o conocimiento sobre la realidad conduciría a la toma en consideración de políticas urbanas más de acuerdo con las expectativas de estratos de población mayoritarios. Mas nos parece, en nuestra opinión, que la calidad de las decisiones y actuaciones de carácter urbano que se tomen dependerá más de *quién* y *cómo* se utilice la información disponible que de la mera existencia de la misma, que, por otro lado, es bastante costosa y difícil de obtener bajo los enfoques antes aludidos.

B) Acción catalizadora-coordinadora.

Estrategia mediante la cual el planificador buscaría situarse en el cruce de intereses contrapuestos de índole diversa. La obtención de los compromisos necesarios para la implantación efectiva del plan se alcanzaría a través de un criterio lo más racional y objetivo posible por parte del planificador, que de este modo aseguraría en cierto grado la validez técnica de las propuestas finales. Por sus características, es la estrategia más recomendada en el ámbito regional metropolitano, al estar el Planeamiento en este nivel asentado sobre distintos estamentos administrativos, pero sin tener

la mayoría de las veces un responsable directo de las propuestas emanadas del mismo, aunque éstas afecten prácticamente a la totalidad de los mismos. De este modo, aparecerían en todo momento una serie de objetivos e intereses contradictorios, cuya resolución requeriría la adopción de soluciones negociadas.

Claramente, los mayores inconvenientes de esta estrategia provienen de la posición a veces delicada del planificador para la obtención de la aquiescencia de cada uno de los grupos representados, sin tener a cambio el apoyo incondicional de ninguno de ellos.

C) Incrementalismo disjunto.

Estrategia ampliamente expuesta por D. Braybrooke y C. Lindblom (31), parte de la afirmación de que una planificación auténticamente integral es imposible. Por ello, se trata de enfatizar la elaboración de programas de actuación sectorial de forma sucesiva y a medida que los problemas vayan produciéndose, dentro de un modelo incrementalista de toma de decisiones. Los análisis serían así siempre parciales y destinados a exponer las deficiencias actuales del subsistema en cuestión, sin tomar en cuenta las externalidades del mismo. En este sentido, las propuestas serían si no las mejores, sí las más apropiadas dentro de los medios disponibles con los que se cuenta en cada caso.

A pesar del atractivo pragmático de esta estrategia, existen serios peligros inherentes a la misma, como el caso nada infrecuente de que dichas externalidades —reales o potenciales— tengan efectos importantes sobre el subsistema considerado, que invalidarían así buena parte de las propuestas inicialmente adoptadas.

D) "Advocacy Planning" (32).

Esta estrategia, expuesta en síntesis por Paul Davidoff (33), parte de la aseveración de que no existe una práctica profesional «objetiva» por encima de cualquier sistema de valores que se considere, y por ello la elaboración de toda propuesta de Planeamiento no puede en teoría estar apoyada en criterios puramente técnicos. Basándose en estas premisas surge la figura del planificador —«advocate planner»— al servicio de intereses y valores específicos, que generalmente suelen ser los de las clases y comunidades más deprimidas, económicamente hablando. De este modo la acción del planificador serviría para reforzar la capacidad negociadora de determinados grupos, equilibrando así la dinámica social de grupos contrapuestos.

No obstante, existen autores que van mucho más lejos en esta estrategia, reclamando la función del «advocacy planning» como herramienta táctica para un cambio socio-político mucho más pro-

(30) M. M. Webber. «The Role of Intelligence Systems Planning». JAIP. XXXI. Noviembre 1975.

(31) D. Braybrooke y C. Lindblom. «A Strategy of Decision». The Free Press. Illinois, 1963. Capítulos II y III.

(32) Ver el apartado anterior de este mismo trabajo para una mejor comprensión del concepto «advocacy planning» y de la figura del «advocate planner».

(33) Paul Davidoff. «Advocacy and Pluralism in Planning». JAIP XXXI. Noviembre 1965.



fundo (34). En este sentido dicha estrategia serviría para organizar y concienciar políticamente las comunidades en cuestión, a través de una percepción crítica de la práctica imperante del «establishment» en materia de políticas urbanas. De este modo el planificador utilizaría sus conocimientos profesionales como nudo alrededor del cual un proceso de organización política podría ser establecido, a través de un análisis radical y lo más exhaustivo posible de las razones por las cuales el «sistema» adopta unas decisiones y propuestas concretas de actuación sobre dichas comunidades.

Evidentemente, son bastante difíciles de evaluar los efectos e implicaciones a medio y a largo plazo de este tipo de estrategia, desde el momento en que el planificador abandona la idea de servir al «interés público» —considerando éste como el de la mayoría absoluta de los habitantes para defender los intereses específicos de comunidades minoritarias, al menos en el espectro social americano—. Sin embargo, como estrategia que no sólo posibilita, sino que estimula, la implicación y participación de los usuarios en las políticas concretas que les afectan, debería ser bien recibida y potenciada al máximo de su potencialidad real, como mecanismo regulador de posibles desajustes y/o desequilibrios a la hora de repartir las cargas y beneficios resultantes de la elaboración de políticas urbanas específicas.

E) Planeamiento adaptativo.

Estrategia fundamentalmente definida por John Friedmann (35) en un polémico artículo publicado en el JAIP —«Journal of the American Institute of Planners»—. Según ésta, el Planeamiento debe simplemente plantearse la resolución de problemas críticos concretos, producidos por causas o circunstancias exógenas al propio proceso planificadorio. Arguye Friedmann como justificación que la complejidad actual de los diferentes campos de conocimiento intervinientes de forma más o menos directa en el Planeamiento y, por ende, los procesos decisorios que éstos conllevan son de índole tan compleja que el planificador sólo puede de forma operativa el responder a tales estímulos y condicionamientos de carácter «externo», mediante la adaptación continua de la estructura urbana concreta a tales circunstancias exógenas, que pasan así a considerarse como constantes en el proceso planificadorio.

Dicha estrategia se asemeja en cierto modo con la anteriormente expuesta del «incrementalismo disjuncto», en tanto que prescinde de un enfoque integral o comprensivo del Planeamiento. No obstante, la diferencia radica en que esta estrategia, si considera los agentes exógenos capaces de intervenir en las políticas urbanas, aunque su posible modificación no entre dentro de las tareas del planificador, que las asume así como condicionantes del propio sistema.

(34) C. W. Hartman. «The Advocate Planner: From 'Hired Gun' to Political Partisan». *Journal of Social Policy*. Julio 1970, pp. 57-58.

(35) J. Friedmann. «Regional Development in Post-Industrial Society». *JAIP*. XXX. Mayo 1964.

Los inconvenientes en este caso derivan de la incapacidad de predecir futuros cambios del sistema que no estén basados en la propia experiencia anterior, y que por ello respondan a condicionamientos exógenos cualitativamente distintos.

Del mismo modo, y siguiendo con el enfoque anteriormente apuntado, podríamos establecer CUATRO METODOLOGÍAS básicas del Planeamiento que, aunque afectadas en cierto modo por la estrategia adoptada, pueden considerarse independientes de aquéllas, en cuanto que no existen relaciones biunívocas claras entre ambas y que expondremos a continuación.

1) Simulación y análisis de sistemas.

Donde un énfasis muy importante es puesto en la elaboración de modelos de Planeamiento que permitan la descripción, simulación y/o evaluación de alternativas múltiples en diversas etapas del Planeamiento. Dicha metodología es ampliamente dependiente del ordenador por el tratamiento que necesita de volúmenes de información considerables, a cambio de potenciar una mayor objetividad y flexibilidad en la elección de alternativas, así como de explicitar de modo continuo las hipótesis y presupuestos teóricos de las mismas.

En el espíritu de esta metodología está la creencia generalizada de que una mayor elaboración y sofisticación de las técnicas de análisis, simulación y evaluación de alternativas será la respuesta definitiva a un acercamiento efectivo entre el sistema de Planeamiento y aquel encargado de tomar las decisiones de carácter político.

2) Programaciones costo-beneficio.

Metodología basada en la aplicación de aquellas técnicas provenientes de la investigación operativa —«operational research»— al Planeamiento. De esta manera, cualquier política de ámbito urbano podrá descomponerse en una serie de subprogramas que a su vez tratarán de ser suboptimizados según unos objetivos concretos y un presupuesto determinado. Luego cada uno de estos subprogramas son analizados colectivamente, intentando optimizar el conjunto a niveles sucesivamente más altos, mediante el establecimiento de los compromisos —«trade offs»— necesarios entre los mismos, siguiendo enfoques del tipo costo-beneficio para su valoración cuantificada.

Evidentemente, no es ésta una metodología que contribuya eficazmente a un acercamiento real entre los sistemas de valores contrapuestos antes aludidos —grupos de poder versus movimientos sociales— y omnipresentes en todo proceso de Planeamiento, sino que, por el contrario, requiere de organizaciones fuertemente centralizadas, tanto para su elaboración y gestión como implementación final, en forma de políticas urbanas concretas.

3) «Quasi-keynesian planning».

Basándose en las nociones «keynesianas» sobre el control de ciertos resortes básicos como camino más recomendable de actuación pública en una economía de mercado, esta metodología pretende

que el Planeamiento de las ciudades abandone su concepción integral para enfatizar, por el contrario, el control y regulación de ciertos aspectos claves en el desarrollo urbano, tales como las infraestructuras básicas, los equipamientos sociales y/o el medio físico, por ejemplo. De este modo, todo el desarrollo posterior de carácter fundamentalmente privado quedaría de cierta manera condicionado por tales decisiones previas, que adquirirían así una importancia vital en la configuración de la estructura urbana resultante. En otras palabras, se trata de intervenir a fin de corregir y equilibrar las desigualdades producidas por la actuación privada mediante el control público de los aspectos configurantes del desarrollo urbano.

La mayoría de los puntos débiles en esta metodología surgen precisamente a la hora de delimitar los aspectos claves que de hecho configuran la estructura urbana. Evidentemente, existe una falta de teorización a nivel urbano de las teorías keynesianas, al menos en un nivel lo suficientemente avanzado como para permitir su operatividad plena a corto plazo.

4) Oportunismo "ad hoc".

Ejemplo claro de aplicación de esta metodología lo constituye el programa de rehabilitación de viviendas llevado a cabo en la ciudad de Nueva York (36). No existe un plan especial articulado, ni plan de etapas que lo contemple. No existen objetivos predefinidos en detalle, los cuales pueden variar considerablemente a través del tiempo, según las condiciones del entorno. Se parte de una serie de «reglas de juego» genéricas, que en el caso anterior sería mejorar la calidad de las viviendas pertenecientes a edificios abandonados que, debidamente acondicionadas según estándares existentes, servirían para incrementar el parque de viviendas sociales. El proyecto se financiaba públicamente y se ejecutaba mediante la iniciativa privada. Ninguna de las acciones específicas que se tomaban formaban parte de un plan previo estructurado, sino que se tomaban conjuntamente con los propios afectados a medida que las oportunidades de todo tipo se fuesen posibilitando.

Evidentemente, aunque esta metodología provea de una gran flexibilidad de trabajo, conlleva, en cambio, los defectos provenientes de trabajar en un área espacial concreta, con independencia del entorno urbano más genérico que la contiene.

Hasta ahora hemos expuesto algunas de las estrategias y metodologías más en boga en el panorama urbanístico norteamericano. Sin embargo, y como ya indicamos al principio de este apartado, la caracterización profesional del planificador americano vendría en cierto modo dada no sólo por la mayor o menor significación que las ya apuntadas estrategias y metodologías tuviesen en sus respectivas prácticas profesionales, sino también por los propios contenidos y posiciones de las organizaciones decisorias en que estuviesen

insertas aquéllas en el desarrollo de políticas urbanas concretas.

La elección de los CONTENIDOS estará de alguna manera ligada a ciertas estrategias y metodología o a menos a unas más que a otras. Los contenidos en el Planeamiento siguiendo el enfoque aludido referirán al *ámbito geográfico* de aplicación de las alternativas específicas, a los *plazos de ejecución* —corto, medio y largo plazo—, al peso específico que cada uno de los elementos del *binomio medios-fines* tenga en el Planeamiento y, por último, e íntimamente ligado a los anteriores, al *tipo de información* que se considere necesaria para la generación de alternativas.

- *AMBITO GEOGRAFICO. Local, urbano, metropolitano y regional.*
- *PLAZOS DE EJECUCION. Corto, medio y largo plazo.*
- *PRIORIDAD EN LOS MEDIOS-FINES.*
- *TIPO DE INFORMACION NECESARIA.*

Evidentemente, existirán contenidos implícitos en determinadas estrategias; sin embargo, y en la mayor parte de los casos, será bastante difícil la asignación biunívoca de trayectorias de acción concretas, dadas las estrategias, metodologías y diferencias de contenido antes configuradas.

Por último, la ORGANIZACION DEL SISTEMA DE DECISIONES, que afecta al Planeamiento, y la posición que ésta ocupa dentro de las instituciones político-administrativas, será la última de las características conformantes de los distintos «estilos» de Planeamiento, al menos en el entorno socio-político americano que se considera. Dicha ORGANIZACION DEL SISTEMA DE DECISIONES puede adoptar, según el enfoque propuesto, CUATRO posiciones arquetípicas dentro del sistema institucional. La primera de ellas es la descrita por R. A. Walker (37), donde *el planificador trabaja directamente bajo las órdenes del Ejecutivo*. La segunda de ellas, sugerida por T. J. Kent (38), *el planificador trabaja para el Legislativo*. La tercera, de gran implantación en las pequeñas localidades americanas sobre todo, está basada en la actuación del *planificador como miembro de una Comisión Asesora* para los asuntos urbanos, dependiente del Ejecutivo. En la cuarta, *el Planeamiento tendría un carácter cualitativo y espacialmente disperso* entre un número indeterminado de Comités «ad hoc» creados en función de problemas urbanos concretos por las autoridades locales.

- *EL PLANIFICADOR TRABAJA PARA EL EJECUTIVO.*
- *EL PLANIFICADOR TRABAJA PARA EL LEGISLATIVO.*
- *EL PLANIFICADOR COMO MIEMBRO DE UNA COMISION ASESORA.*
- *EL PLANEAMIENTO DISPERSO ENTRE UN NUMERO INDETERMINADO DE COMITES.*

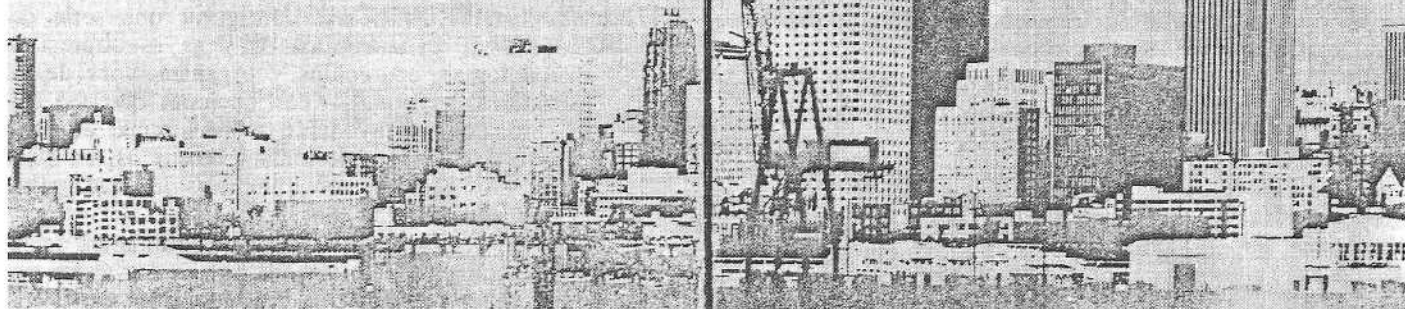
(36) Una descripción completa del programa puede verse en el trabajo de H. Mandarin. «Combined Rent Supplement & Rehabilitation Demonstrations Under Both Public and Private Sponsorship». Journal of Housing. No. 5. Mayo 1966, p. 155.

(37) R. A. Walker, «The Planning Function in Urban Government». Social Sciences Studies. No. 39 University of Chicago Press. Chicago, 1970.

(38) T. J. Kent. «The Urban General Plan». Chandler Publishing Company. San Francisco, 1964.

"The history of modern government is littered with thousands of studies, reports and plans for possible futures which never have come to pass. They gather dust in forgotten files and constitute a sizeable but undistinguished chapter in the literature of utopia. This book, the final report of the SEATTLE 2000 COMMISSION, is not another such study. It is a definitive statement by citizens, adopted by their elected officials, of their goals and aspirations for the future of their city.

The goals set forth in this book are the product of thousands of hours of time given by hundreds of Seattle citizens during the past year. The SEATTLE 2000 COMMISSION process represented an unprecedented partnership between citizens and government and long will serve as a definitive model for citizen involvement in decision-making here and elsewhere."



goals for seattle

2000

«Existe por parte de la Administración, la intención de implicar el mayor número posible de personas en las decisiones concernientes al Planeamiento, a través de programas —en la figura portada del informe SEATTLE 2000— a los que en principio se les quiere dar un carácter definitivo...»

Claramente, y dependiendo de la organización específica del sistema de decisiones que afectan al Planeamiento, existirán para cada caso diferentes posibilidades de implementar políticas urbanas concretas, en función del mayor o menor peso que éstas tengan, dentro del sistema institucional vigente.

Una vez descrito estos cuatro bloques de características, creemos que habremos ayudado de algún modo a una comprensión sistemática de las distintas alternativas profesionales en la práctica del Planeamiento en los Estados Unidos. Nos gustaría, no obstante, insistir una vez más en el carácter ejemplarizador de toda esta exposición, como marco de referencia básico para una posterior delimitación de alternativas profesionales concretas cuya caracterización estaría en función de las predominancias o pesos que en cada caso pudiesen determinarse para cada una de ellas, consideran-

do los bloques por separado. En otras palabras, no existirán estrategias, metodologías, contenidos u organizaciones decisorias puras —arquetípicamente hablando— para cada alternativa profesional y sí, por el contrario, combinaciones lineales variables de las distintas opciones enmarcadas en cada bloque.

V. Conclusiones.

En principio hemos tratado de configurar algunas de las características del Planeamiento en los Estados Unidos, estructuradas alrededor de hitos históricos clave y como respuesta a fenómenos sociales concretos. Del mismo modo hemos expuesto el cómo de la adecuación de la estructura de poder a estas nuevas circunstancias, a través de reformas concretas tanto en la concepción del Planeamiento como en la elaboración de es-



**Estados
Unidos**

trategias concretas de acción ciudadana. Por último, hemos tratado de enmarcar de manera sistemática las distintas alternativas profesionales del planificador en los Estados Unidos, con arreglo a cuatro bloques de caracteres específicos que en cada caso nos configuran «estilos» o caminos de acción diversos en la práctica del Planeamiento.

Relativo al punto primero hemos de recalcar la importancia de las minorías raciales en la configuración socio-espacial de las ciudades americanas, al constituir éstas precisamente las clases con menos recursos económicos. Del cómo a partir del «boom» económico después de la Segunda Guerra Mundial la segregación espacial entre clases sociales toma la configuración centro-periferia. Segregación que aunque en un principio atañe solamente a las clases más elevadas, alcanzará más tarde a la población trabajadora no de color, quedando de este modo ocupado el centro de las ciudades por un número cada vez más alto de estratos sociales bajos económicamente hablando, etnias de color fundamentalmente.

Esta progresiva segregación espacial, consecuencia directa de una segregación económica cada día más acusada (39), ha obligado, al menos formalmente, la inclusión de planes masivos de carácter socio-espacial por parte de la Administración americana, tales como «Demonstration Cities Program», «Model Cities» o «Community Action Programs», en un intento de «cambiar la sociedad y sus estructuras dentro de los bloques de viviendas que limitan un área de Planeamiento Local» (40).

Entre las contradicciones más importantes de estas actuaciones figura la de pretender mejorar la calidad y condiciones de vida de determinadas capas sociales espacialmente localizadas en «ghettos urbanos», sin permitirles, por otro lado, su asentamiento en áreas distintas de aquéllas, impidiéndoles de este modo su capacidad de acceso al empleo generado en los crecientes centros in-

dustriales metropolitanos, suburbialmente localizados.

Paralelamente a todo este tipo de actuaciones existe la intención por parte de la Administración de implicar el mayor número posible de personas en las decisiones concernientes al Planeamiento, a través de programas —véanse los ejemplos antes citados de las ciudades de Austin y Seattle— a los que en principio se les quiere dar un carácter definitivo ignorando la mayoría de las veces toda una serie de puntos no excesivamente clarificados tanto a nivel conceptual como metodológico. Sin embargo, y a pesar de todo el apoyo financiero que por parte del Gobierno han recibido todo este tipo de programas, han surgido progresivamente de forma paralela movimientos de carácter autónomo y con grado de politización diverso, como contestación al Planeamiento oficial, al que contraponen soluciones alternativas para la resolución de los programas específicos de su comunidades. Estos movimientos constituyen así una alternativa perfectamente válida de participación ciudadana directa, en cuanto que aglutinan a toda una serie de ciudadanos afectados por una situación socio-económica concreta, dentro de un marco espacial diferenciado dentro del tejido urbano.

Por último, la formalización de alternativas profesionales dentro de la Planificación Urbana y Regional dependerá en cierto modo de la posición del planificador con respecto a unos sistemas de valores bipolarizados —grupos de poder versus movimientos sociales—, genéricamente hablando. No obstante, podremos configurar una serie de bloques de características básicas —estrategias, metodologías, contenidos y organizaciones de la estructura decisional— con opciones diversas cada uno, que nos ayudarán a sistematizar alternativas o «estilos» profesionales concretos, en función de los pesos o predominancias de estas opciones en cada bloque por separado.

Evidentemente, y tal como ya apuntamos en la introducción de este trabajo, sólo a través de un trasvase lo más objetivo posible de las experiencias y actitudes de los agentes socio-políticos más representativos en materia de Planeamiento anteriormente expuestos, a nuestro propio entorno socio-político e institucional, podrían obtenerse algunas conclusiones especialmente válidas en la problemática actual del Planeamiento en nuestro país que de algún modo sirviera para la racionalización progresiva del marco genérico que lo contempla. □

(39) Según M. Kuenzlen, el 40 por 100 de la población de color está por debajo de los límites mínimos de subsistencia. Del mismo modo, el 20 por 100 de todas las familias perciben tan sólo el 5 por 100 del total de los ingresos, mientras que el 20 por 100 de las familias más ricas acaparan el 40 por 100 de dicho volumen de ingresos.

(40) Ver apartado III (la postura del «establishment») en este mismo trabajo.

**El Instituto de Estudios de Administración Local
publica anualmente una**

DOCUMENTACION LOCAL Y URBANISTICA

Adquiera los volúmenes de esta Serie en su librería habitual o en la Sección de Publicaciones del Instituto.



UNA PROPUESTA PARA LA GRAN CIUDAD: SU FRAGMENTACION

por Alberto Martínez Sánchez

NUEVAS FUERZAS ACTUANTES EN EL PROCESO MEGAPOLITANO

Cuantos consideran que la ciudad es una proyección espacial de la división social del trabajo (y es difícil entenderla de otra manera) concluyen la imposibilidad de integrar una sociedad por vía de urbanismo, porque la asignación de funciones en términos clasistas da como resultado «natural» una ciudad con un sistema falso de integración social.

No constituye suficiente alternativa la concepción del urbanismo en términos cientifistas, ahistóricos y puramente arquitectónico-funcionales, porque la ciudad es un humanismo, un arte de convivencia, una totalidad formada procesal e históricamente. La ciudad es un espacio conformado temporalmente, a la par que un tiempo plasmado espacialmente. El urbanismo cientifista y planificador desprocesa esa dialéctica espacio-tiempo y pierde la capacidad específicamente urbana (la configuración del espacio convivencial), que sustituye por una capacidad urbanizadora (la ocupación del espacio con el uso más rentable).

Al final de esa capacidad urbanizadora está la gran ciudad. Los biólogos dicen que el gigantismo en las especies es ya un anuncio de su extinción, lo que es aplicable a los asentamientos de la especie humana, como hace la moderna ecología que, en definitiva, se preocupa de los problemas que plantea el gigantismo social, y los plantea en términos de supervivencia o riesgo inminente de extinción.

Lo que procede es un análisis de los factores que están actuando en el proceso de ocupación

del espacio y determinando la tendencia al gigantismo de los asentamientos humanos, para comprender el fenómeno social de la gran ciudad, no de un modo estructural, menos todavía de un modo sustantivo, sino de un modo procesal y dialéctico. El único posible, porque cuantas veces intentemos analizar de un modo separado el fenómeno de la gran ciudad, otras tantas nos ocurrirá su disolución en el contexto más amplio del sistema social en el que se inserta. Y es que no hay crítica a la gran ciudad que no lo sea a la sociedad, no hay solución para la gran ciudad que no se refiera a la sociedad en su conjunto. La gran ciudad no es fenómeno susceptible de tratamiento específico, como tampoco el fenómeno urbano ni el rural. Se manejan realidades, no sustantivas, sino procesales, en las que la perspectiva y el tiempo son definitorios, hasta el punto de que puede considerarse a un pueblo agrícola como una ciudad que todavía no ha crecido lo suficiente, y a la gran ciudad como un pueblo que se desarrolló excesivamente.

Pero es con esta perspectiva historicista como se revelan las contradicciones que explican a la gran ciudad. Nuestro sistema económico y social consiste en una profunda tensión y un permanente conflicto entre producción y consumo. Ahora bien, la producción preponderante es de tipo industrial y el lugar preferente de consumo es la ciudad. Ocurre, entonces, que el conflicto entre producción y consumo se concreta geográfica y socialmente en la oposición entre realidad urbana y realidad industrial, que al desarrollarse en el tiempo da como resultado la gran ciudad. Dice Manuel Castells en *La cuestión urbana*: «Históricamente existe penuria de la vivienda, sobre

todo en las grandes aglomeraciones urbanas, repentinamente conquistadas por la industria. Efectivamente, allí donde la industria coloniza el espacio, se ve forzada a organizar la residencia de la mano de obra que necesita, aunque no sea más que en forma de campamento. Contrariamente, al injertarse en un tejido urbano ya constituido, la industrialización se aprovecha de la potencial mano de obra que ya reside en la localidad y suscita a continuación un fuerte movimiento migratorio, cuyas dimensiones superan ampliamente las capacidades de construcción y de equipamiento de una ciudad heredada de un modo de producción anterior. Así, la penuria de viviendas, la falta de equipo colectivo y la insalubridad del espacio residencial provienen del brusco aumento de la concentración urbana en un proceso dominado por la lógica de la industrialización». La lógica de la industrialización incluye movimientos migratorios de concentración de lo que resulta la gran ciudad deficitaria, porque se forma no según la ley de la necesidad del consumo, sino según la ley de la necesidad de la producción industrial. Contradicción que adquiere todos sus caracteres cuando, en aras de un desarrollismo ciego, se crean necesidades que hagan posible la producción de bienes que no se necesitan realmente y se falsean dimensiones humanas para no tener que producir bienes que realmente se necesitan, que es a lo que se puso sarcásticamente el nombre de sociedad de consumo.

El móvil de la producción es la rentabilidad y el móvil del consumo es la gratificación. Se produce aquello por cuya venta se espera obtener un beneficio; se consume aquello que se espera reporte una satisfacción. En la tensión entre rentabilidad y gratificación ha vencido la primera porque el grupo social que la sustenta ha producido la síntesis de ambas a través del dinero: considera como su mayor gratificación la rentabilidad que obtiene con su dinero.

Esta victoria de la rentabilidad sobre la gratificación estructura a la sociedad entera y se plasma espacialmente en la gran ciudad, que no es tanto el lugar del gran consumo como el lugar de residencia de la mano de obra de la producción industrial y de los servicios que la complementan, así como el lugar donde se «da salida» a la referida producción. Desde el punto de vista de la rentabilidad, el consumo es visto como una operación de destrucción de bienes almacenados, de modo que se pueda proceder a nueva producción. La gran ciudad es un espacio amplio, ordenado de modo que funcione a tope la capacidad de producción.

Sin embargo, este proceso urbano ha desatado unas fuerzas, que ya están actuando desde dentro del sistema, y que resultan ser de signo contrario a las que han determinado el fenómeno de la gran ciudad. Son tres los hechos o acontecimientos que señalan hacia una involución del proceso de conurbación.

1. La localización industrial se está liberando de sus determinantes anteriores.

El modo de producción todavía no ha cambiado sus estructuras jurídica y social, pero sí sus

premisas técnicas. La técnica de la producción cada vez avanza más en la línea de la mecanización, hasta el punto de que son muchos los que hablan ya de una nueva revolución industrial determinada por este cambio en el modo técnico de producción. Su principal efecto es liberar mano de obra tanto de la agricultura como de la industria. El asentamiento industrial se libera entonces de su dependencia de los grandes núcleos de población, porque lo que necesita es una escasa mano de obra especializada que, dada su rentabilidad o productividad, es posible asentarla en el emplazamiento que se haya elegido autónomamente, mediante los incentivos adecuados. Esta circunstancia merece ser puesta en relación con los altos valores del suelo en la gran ciudad, capaces de ahuyentar la instalación de industrias si desaparece su condicionamiento con respecto al mercado de mano de obra abundante y barata.

Ya pueden constatar hoy día unos emplazamientos de industrias que hace pocos años hubieran sido considerados heterodoxos en el dogma de una economía de mercado. Ello no quiere decir que la población de las grandes ciudades vaya a decrecer, sino que va a cambiar de composición: va a ser población predominantemente empleada en el sector servicios. Los síntomas son de que las actividades de producción industrial van a extenderse por corredores o pasillos cada vez más distantes de la ciudad tradicional, mientras que lo propio de la gran ciudad será la distribución, la coordinación, el control y el centro de decisiones con apoyo en la alta información. Y los servicios que los complementan. Ya hay muchas ciudades que dan la impresión de que su población casi por entero vive en falso, que no produce, que sólo gasta. Por lo que respecta al caso concreto de España, Juan Díez Nicolás pone de manifiesto esta tendencia en *Tamaño, densidad y crecimiento de la población en España, 1900-1960*, publicado en la «Revista Internacional de Sociología», número 109, 1970.

Directamente relacionadas con este tema de la localización industrial y sus repercusiones en la configuración de los asentamientos de población figuran las posibilidades de acceso a fuentes autónomas de energía.

En el panorama de la producción industrial aparece la posibilidad de una tecnología blanda frente a una tecnología dura, que es la que hasta ahora hemos estado padeciendo. La tecnología blanda no exige grandes inversiones de capital, favorece la descentralización, es controlable y utilizable por pequeñas colectividades locales y proporciona un alto grado de autonomía a la localidad.

Si se logra, es de prever, por tanto, una profunda remodelación del fenómeno de las grandes ciudades, pues en gran parte éstas han sido el fruto de la aplicación de una tecnología dura activada por fuentes de energía con un alto grado de comercialización monopolística.

Tanto el fenómeno de la mecanización como el de la posibilidad de una tecnología blanda son factores que han cambiado o van a cambiar la



teoría y la práctica de la localización industrial. Si ni las materias primas ni el mercado van a ser sus determinantes, y si los valores del suelo son tan altos en la gran ciudad, es de prever una fuga masiva de la industria respecto de las congestiones urbanas. De hecho, ya se está produciendo, aunque sólo estemos en sus inicios.

Las consecuencias no pueden ser irrelevantes porque la gran ciudad se ha formado preponderantemente bajo la fuerza actuante de la localización industrial.

No queremos decir con ello que vaya a desaparecer la gran ciudad, sino que se va a remodelar, a configurar de distinto modo, aunque es pronto para avanzar las líneas de esta remodelación.

Mucho tendrá en ello que decir la electrónica y la posibilidad que pueda brindar de una información, una comunicación y una enseñanza a gran escala sin ocupaciones intensivas del suelo. También la evolución que experimenten los sistemas de transportes. Si todo ello consigue converger en un sentido determinado, es de prever que las grandes ciudades de mañana no sean congestiones urbanas, sino un tejido urbano disperso. Sobre este concepto de tejido urbano, forzoso es remitirse a Henri Lefèbvre y a lo que sobre tejido urbano ha escrito en sus numerosas obras.

2. La regimentación de la vida cotidiana ha tocado fondo.

Pasemos a la segunda fuerza actuante en sentido contrario al de la formación de la gran ciudad, que es de tipo psicosocial. Es inevitable constatar en la gran ciudad una vida cotidiana ajustada hasta el milímetro. Lo que generalmente es visto como prisa, premura de tiempo, ritmo vertiginoso de vida (tópicos en lo que se apoya la publicidad para vender desde relojes hasta tónicas), es la apariencia y el disfraz de una realidad estructural opresora del individuo: se ha producido en la gran ciudad la ordenanza reguladora de la vida cotidiana, que parecía un reducto inexpugnable. Lo que ha producido este resultado tan coactivo es la acumulación de condiciones físicas y sociales, a las que por simplificar llamaremos con el nombre genérico de constreñimiento, entendiendo este término como lo hace Henri Lefèbvre: «Una cotidianidad programada en un marco urbano adaptado a este fin». Semejante definición del constreñimiento megapolitano tiene, junto a la ventaja de su precisión, la de contener implícitas una denuncia de la gravedad de la situación. Lo cotidiano ha dejado de ser el campo cedido a la libertad y pasa a ser invadido desde instancias arquitectónico-urbanístico-planificadoras. Pero cuando las pretendidas exigencias de la vida en común llevan sin remedio a la regimentación de la vida cotidiana, sin remedio también llega la imagen-representación colectiva de la ciudad-cárcel, lo que genera una voluntad generalizada de dispersión sólo realizable esporádicamente de momento, pero que pone de manifiesto un arraigado estado de opinión respecto de los saldos desfavorables de la vida en la gran ciudad.

Antes la cuestión se planteaba como una distinción entre tiempo libre (tiempo de ocio) y tiempo obligado (tiempo de trabajo). Pero el ciudadano

megapolitano ha caído en la cuenta de que en la gran ciudad existe un tercer tiempo, el tiempo constreñido, que no es ni libre ni de trabajo, sino un tiempo de desplazamientos, de compras, de colas y de esperas, un tiempo penoso, un tiempo tonto, ni productivo ni gratificante. El Centro Europeo de Viena realizó una encuesta sobre los presupuestos de tiempo, en la que se evidenció el hecho de que el tiempo constreñido aumenta rápidamente en la gran ciudad y absorbe las aparentes reducciones del tiempo obligado. En esto radica la gran estafa que la gran ciudad comete con el consumo del ciudadano. Veámoslo con un ejemplo concreto tomado de Ivan Illich en su libro *Energía y equidad*. El ciudadano motorizado usa de su coche, creyendo que con ello consume una velocidad intraurbana de 30 kms. a la hora. Pero veamos las cifras que nos ofrece Ivan Illich: «El hombre americano típico consagra más de 1.500 horas por año a su automóvil: sentado dentro de él, en marcha o parado, trabajando para pagarlo, para pagar gasolina, llantas, peajes, seguro, infracciones, impuestos sobre el coche y estacionamientos; esto sin tomar en cuenta el tiempo que consume en el hospital y en los tribunales como consecuencia de accidentes, el tiempo que gasta en el taller mecánico cuando lleva y recoge el coche, el tiempo pasado ante la televisión viendo publicidad automovilística, etc. Pues bien, estas 1.500 horas, estimadas tan a la baja, le sirven para hacer unos 10.000 kilómetros de recorrido, o sea, seis kilómetros por hora: exactamente la velocidad que alcanza el hombre campesino en asentamientos humanos donde no hay industria del coche». Pero con una diferencia, y es que el ciudadano megapolitano consagra a la circulación una cuarta parte del tiempo social disponible, y el del pequeño municipio destina a este fin aproximadamente un 6 por 100 del tiempo social. Lo que diferencia a uno y otro habitantes por lo que respecta a la circulación no es una mayor eficacia, sino la obligación del megapolitano de consumir en dosis altas las energías condicionadas por la industria del transporte.

Este ejemplo vale sobradamente para entender que el constreñimiento en la gran ciudad conduce a su inviabilidad. Pero de los callejones sin salida se sale por donde se ha entrado. Si la gran ciudad aboca en el constreñimiento, inevitablemente el constreñimiento actuará como fuerza contraria a la gran ciudad cuando la situación haya tocado fondo, lo que parece inminente, como lo anuncian ciertos fenómenos de masas, tales como el fin de semana fuera de la ciudad, los asentamientos suburbanos, y también el proceso de interiorización de los barrios, que están en sus principios. Sobre el futuro de esta fuerza se han dicho cosas muy interesantes, pero no podemos detenernos en ellas. Basta con que quede aquí catalogada como segunda fuerza de signo contrario a las que han provocado la congestión urbana.

3. El contacto social heterogéneo está desapareciendo.

Dice así Guy Debord en su libro *La sociedad del espectáculo*: «El urbanismo es la realización moderna de la tarea ininterrumpida que salva-

guarda el poder de clase; el mantenimiento de la atomización de los trabajadores que las condiciones urbanas de producción habían peligrosamente reagrupado».

Nuestros ojos se han acostumbrado ya a ver las contradicciones de clase que produce el sistema de producción industrial. Pero no así las que se dan en la realidad urbana. Porque la ciudad, al estar basada aparentemente en el consumo, figura como interclasista y oculta sus contradicciones. La ciudad tradicional permitía estas apariencias.

Sin embargo, algo ha cambiado, y se lo debemos, aunque sus profesionales lo ignoren, a la planificación urbana, que ha procedido a un zonning (ahora se dice así), lo que ha recuperado las homogeneidades de clase en la ocupación del espacio. Cuando esto ocurre; los intereses de clase adquieren una representación espacial o geográfica de modo paralelo a su representación económica. Es decir, la gran ciudad es como un mapa que expresa espacialmente la lucha de clases. La consecuencia es que los centros de decisión han dejado de estar interesados en la formación de las grandes ciudades.

Pero el sistema imperante de producción todavía necesita de la gran ciudad. ¿Qué ocurre entonces? Que se va a la supresión en ella del contacto social heterogéneo. Hagamos una precisión: muchas formas de vida que se constatan como propiamente urbanas pudieran ser formas de vida generales, cuya interpretación se falsea por el hecho de que la mayoría de la población vive en las ciudades. Así, por ejemplo, el fenómeno de la familia nuclear, cuya función es la de crear la sensación de orden y continuidad, viviendo en un entorno funcionalmente separado e interiormente homogéneo. A cosas parecidas apuntan los fenómenos de las urbanizaciones y los barrios residenciales.

Pero, a pesar de esta precisión, hay algo específicamente megapolitano en la tendencia que estamos reseñando. La gran ciudad está basada en una complicada tecnología: en la edificación, en el transporte, en el sistema de comunicaciones, etcétera. Y se cumple una ley casi fatal: cuanto más crece esta tecnología, más se simplifica o disminuye la interacción social. Al disminuir los puntos de contacto, se hace más fácil la coherencia personal y la cohesión social, pero se pierden los matices, se pierde riqueza social. El caso es que la abundancia y la tecnología permiten hoy la satisfacción de un deseo: el aislamiento de un grupo social.

El resultado es el siguiente: la gran ciudad deja de ser interclasista, porque sus condiciones de vida permiten el aislamiento de los grupos sociales con asentamientos diferentes, con diferenciaciones espaciales, según estratos y clases sociales.

Indudablemente existen puntos, centros, sitios de intercomunicación no discriminada. Pero incluso éstos están falseados. La manera de escamotear un punto de comunicación interclasista es convertirlo en mero espectáculo. Vamos a fijarnos en dos fenómenos: la gran ciudad es el lugar natural del gran espectáculo y al mismo tiempo un lugar donde la calle ha quedado en mera vía de circulación (a ser posible rodada). ¿Qué quiere decir esto? Por un lado se busca la masificación ato-

mizada. Por ello aparece el espectáculo como punto de concentración de las miradas de los ciudadanos y, de resultas, como obstáculo a la intercomunicación de los espectadores. Por otro lado, se busca arquitectónicamente vivir de espaldas a la calle, que es un centro real de intercomunicación. En suma, se busca el aislamiento del ciudadano y su pasividad en una visión beatífica. Veamos las escaseces y abundancias que patentizan este fenómeno. La gran ciudad escasea en mercadillo~, tabernas de parroquianos, plazoletas y, en general, sitios donde recalar sin premeditación y donde se produzca una intercomunicación espontánea interclasista. Para la comunicación intraclasista existen los *clubs*, los centros sociales y los precios en determinados restaurantes, cafeterías, etcétera. En cambio, abundan los estadios, *auditoriums*, salas de proyección, o sea, los grandes espectáculos. Se trata de la diversión como supremo valor del ciudadano de la gran ciudad, valor que por sí mismo es alienante.

Y esto no sólo le ocurre al ciudadano en sus ratos de ocio, sino también durante su horario laboral.

Produce no sabe qué, percibe dinero por ello y con él compra bienes que satisfacen las necesidades que le dicen que debe tener a través de la publicidad. Su actividad es una actividad abstracta (ganar dinero).

No construye su propia morada, no confecciona sus prendas de vestir ni su calzado, no se medica, no enseña a su prole, casi no guisa y menos cultiva sus alimentos; todo ello pertenece a expertos que lo hacen mucho mejor. El se limita a ganar dinero con que pagarlo.

Tanto en su ocio como en su pretendida actividad, el ciudadano ha sido reducido políticamente a la pasividad.

La situación, por lo que respecta a esta tercera fuerza que estamos comentando, queda resumida así: pasividad de los ciudadanos en cuanto ciudadanos y segregación espacial por clases sociales. Esta situación tocará fondo a no tardar mucho, porque para ser duradera necesitaría de una correspondiente ausencia de conciencia social participativa, que es todo lo contrario del fenómeno que se puede constatar hoy ya. Cuando toque fondo, se formará una corriente de opinión fuerte y operativa contra las condiciones objetivas que han llevado a la pasividad y a la segregación espacial. Es decir, una corriente de opinión contra los aspectos negativos de la gran ciudad, contra sus aspectos antisociales. A este respecto, téngase en cuenta que el movimiento ecologista está teniendo mucho éxito hoy, está captando la voluntad de grandes sectores sociales en sus reivindicaciones de condiciones naturales de vida, y que su previsible derrotero es la reivindicación también de condiciones humanas de vida, basándose en las mismas premisas. Uno de sus temas fuertes será sin duda la gran ciudad, no sólo como contaminante del resto de la población, sino como inviable para la propia población de la gran ciudad.

EL MODO DE LA FRAGMENTACION URBANA

Hasta aquí hemos intentado hacer el análisis de tres fuerzas que a nuestro juicio determinarán,



más pronto o más tarde, la remodelación de la gran ciudad.

Es hora, pues, de retomar la tesis básica de esta exposición, que a estas alturas podremos dejarla dicha así: la gran ciudad es fruto de un proceso de industrialización y a la vez fase en ese proceso. Las contradicciones de la industrialización realizada con tecnologías sucias y duras han determinado la aparición de fuerzas correctoras convergentes que actuarán (ya están actuando) como remodeladoras en profundidad de la gran ciudad. El proceso ha dejado de ser liberal y acumulativo. Mejor dicho, va a dejar de serlo en breve plazo.

Dos cuestiones se nos plantean entonces: 1.^a ¿Dónde o cuándo equivocó el proceso su línea de desarrollo? 2.^a ¿Qué hacer para retomar la línea adecuada?

1.^a *cuestión.*—La respuesta a esta cuestión requiere una distinción previa: no es lo mismo el espacio efectivo del ser humano que su espacio convivencial. El ser humano puede ampliar casi indefinidamente su espacio efectivo por medio de la técnica. Estamos mal acostumbrados a considerar únicamente como prótesis la pierna o el brazo artificial o la dentadura postiza. También tienen carácter de prótesis el avión, el automóvil, el teléfono, etc., es decir, todo artificio que permite al hombre ir más allá de las posibilidades dadas por la energía metabólica o animal. Toda tecnología es protésica, es decir, tiene como intención suplir o ampliar la capacidad humana. Nada que decir contra ello, salvo cuando se trata de desvirtuar lo propiamente humano. La tecnología como prótesis es útil para ampliar el espacio efectivo del hombre, para su poder transformador de la realidad, pero no debe aplicarse para ampliar el espacio convivencial del hombre, porque este espacio, aunque parezca una paradoja (el espacio convivencial), es un espacio espiritual, y a lo espiritual sólo debe acceder el hombre desde sus propias y específicas dimensiones. Más o menos las razones que estoy diciendo son las mismas que las que desautorizan el empleo de drogas para el acceso a experiencias místicas o el empleo nazi de la inseminación artificial para la mejora de la raza aria. Y no sirve en estos casos que el propósito sea precisamente la consecución de un tipo humano ejemplar o superior: el resultado es inevitablemente la deshumanización.

De ahí que el punto de equivocación del proceso de urbanización haya sido el olvido de que lo municipal es un ámbito espacial de convivencia y, por tanto, no ampliable por medios protésicos. Se nos ha escapado que lo municipal no puede ir más allá de lo vecinal. La gran ciudad no debe ser una unidad municipal, porque su espacio no es abarcable por lo convivencial. Sólo por yuxtaposición de municipios se puede llegar a la formación de la gran ciudad (municipios integrales). Por eso, cuando se ha formado un municipio inadecuado (caso de la gran ciudad), la solución está en su fragmentación hasta que recupere el sentido de lo vecinal.

2.^a *cuestión.*—En esta cuestión, la respuesta viene dada por lo dicho anteriormente. Frente al

criterio de los urbanistas-arquitectos-planificadores, que conciben la ciudad como un producto que se ofrece a sus habitantes, hay que sostener el criterio de que la ciudad es una obra de sus habitantes, un *fiere* en el tiempo desde fuerzas sociales vivas. Estamos manejando aquí dos conceptos que queremos sean contrapuestos: el concepto de producto y el concepto de obra. Y que detrás de cada uno de estos conceptos existan sujetos radicalmente distintos. El sujeto que hace el producto es el experto, el sujeto que hace la obra es el hombre. El producto es consumido; lo que corresponde con la obra es su apropiación.

Mediante el concepto de apropiación creo se pueden refundir en una sola respuesta las dos cuestiones aquí planteadas en torno a la gran ciudad.

El concepto de apropiación se obtiene de su confrontación con los conceptos de consumo y propiedad. El consumo hace referencia a un uso de las cosas, en el mejor de los casos, mediante actos pasivos de mera recepción. Esta pasividad del acto de consumir explica la circunstancia de que nuestra sociedad sea definida como sociedad de consumo. La propiedad hace referencia a una mera detentación de cosas, que tanto en el caso de su adquisición como de su herencia es también de carácter pasivo. La apropiación, sin embargo, hace referencia a un acto creativo del hombre por el que incorpora a su persona la realidad que le rodea. En la apropiación, el hombre transforma en su bien algo exterior.

Todo ello se puede resumir, pues, en una propuesta y en un criterio por lo que respecta al tema de la gran ciudad. La primera es una propuesta de fragmentación urbana. La segunda es el criterio de la apropiación como fórmula de fragmentación urbana. La fragmentación debe abarcar tanto trozo de ciudad como sus habitantes puedan apropiarse realmente, en régimen de cooperación vecinal.

Sin perjuicio de las consideraciones que más adelante se formulen sobre las limitaciones que el principio de realidad pueda comportar, parece razonable pensar que la fragmentación conducirá a la formación de unidades vecinales, al nivel que pueda ser conveniente en cada momento, y que estas unidades vecinales serán los auténticos elementos constitutivos de la gran ciudad, la cual será entendida más bien como un todo resultante de partes vivas, y no como un todo constituyente, no constituido.

La referida fragmentación es una operación a realizar por la propia autoridad municipal de la gran ciudad, pero no con criterios propios de carácter administrativo, fiscal, de gestión de servicios, etc., sino buscando unidades vecinales a las que pueda ceder la gestión de sus propios asuntos en materia administrativa, fiscal y de servicios.

No se trata, pues, de una operación activa, sino de una mera dejación o renuncia que se limita a reconocer la existencia de comunidades vecinales a las que entregar la capacidad para resolver sus propios asuntos. Por ello no pueden ser válidas líneas de fractura las divisiones administrativas a que haya procedido la autoridad megapolitana, porque éstas se habrán producido con criterios de eficacia de gestión global en materia de servi-

cios, abastecimientos, policía, etc., cuando el criterio válido debe ser el de identificación de unidades vecinales, capaces de autogestionar los problemas comunes.

El argumento de que una gran ciudad así fragmentada multiplicaría los costos de la gestión colectiva por renunciar a las economías de escala que proporciona una numerosa población unificada autoritariamente merece unas preguntas a quienes lo sustentan: ¿Cuál es el costo social de una población unificada autoritariamente? ¿Cuál es el costo dinerario de un régimen autoritario de prestación de servicios? ¿Se computan las pérdidas de calidad y los despilfarros que traen inevitablemente las grandes ciudades? ¿Qué inconveniente hay para la federación de unidades vecinales cuando se vea claro por ellas un óptimo de dimensión que las sobrepase por lo que respecta a un servicio concreto? Si tan importantes son las economías de escala, ¿por qué los principales abastecimientos a la gran ciudad (electricidad, gas, agua) se sirven en régimen de monopolio legal por empresas privadas o semiprivadas que atienden a una demanda rígida, cuando esta situación se caracteriza por un descuido en los costos de producción y un sobreprecio que lo compense? ¿Qué mayor costo social hay que un sobreprecio en la prestación de servicios y abastecimientos a una población masificada, sumamente dependiente como consecuencia de la agresión arquitectónico-urbanística de que es víctima?

Los argumentos contra la fragmentación urbana son racionalizaciones (con sacrosantas invocaciones a la eficiencia y a la técnica) de un miedo visceral a recuperar las dimensiones de los problemas comunes y la responsabilidad sobre ellos. Ese miedo hace preferible que la gestión colectiva sea cuestión de organizaciones distantes a cuyo servicio trabajen asalariadamente legiones de expertos como moderna versión de la providencia. Preferible una compleja organización megapolitana que un pequeño Ayuntamiento, y, como *desideratum*, la máquina estatal omnisciente y todopoderosa. Sigmund Freud o Erich Fromm tendrían mucho que decir de estas preferencias.

Sin embargo, ello no quiere decir que tuviese que desaparecer la organización municipal megapolitana, sino que ésta aparecería como una resultante nacida de la federación de unidades vecinales con funciones muy concretas y específicas: la gestión de servicios, como el de transportes, que sean auténticamente globales; una función crediticia redistributiva que vaya reparando las consecuencias de la práctica de un *zonning* clasista; una función de proyección exterior, etc. Bien entendido que en todas ellas actuaría como auténtica federación y no según el modelo al uso.

LA FRAGMENTACION COMO SISTEMA DE CONFIGURACION URBANA

Cuatro son los principios que configuran una ciudad: el principio de realidad, el principio de autoridad, el principio de la imaginación y el principio de la popularidad. Las circunstancias históricas provocan alianzas entre algunos de estos principios en perjuicio de los restantes. En la gran ciudad de hoy puede apreciarse una combinación

de los tres primeros principios en perjuicio del principio de popularidad.

Cada uno de estos principios tiene unas fronteras que no pueden traspasarse, so pena de la anulación o minoración de la vigencia de los demás, y ninguno de ellos por separado es capaz de determinar totalmente la configuración urbana. También estos cuatro principios actuarán en una propuesta de fragmentación urbana.

El principio de realidad y el principio de la imaginación, que no son sino los principios freudianos aplicados al urbanismo, parecen directamente enfrentados en una frontera conflictiva y difusa. El principio de la imaginación en la configuración urbana no puede llegar a afirmarse tanto que niegue las cristalizaciones que la historia ya ha producido en la ciudad y el dato de las costosas infraestructuras ya existentes. Cuando llegó la hora de la reconstrucción de Berlín, arrasado por los bombardeos en la segunda guerra, los urbanistas empezaron con planteamientos *ex novo*, que pronto tuvieron que abandonar debido a que la infraestructura que se había salvado condicionaba la «nueva ciudad» que se quería hacer. La consecuencia fue que «hubo» que caer en muchos de los errores y deficiencias que tenía la «antigua ciudad», aun sabiéndolo de antemano. En virtud, pues, del principio de realidad, debe descartarse una fragmentación urbana «ideal», lograda de un modo absolutamente libre, espontáneo y puramente imaginativo.

Ahora bien, no es el principio de realidad el único enemigo del principio de imaginación. Por un lado está el principio de autoridad, que al tomar decisiones urbanísticas y ejecutarlas va legando una ciudad cada vez más cristalizada. Lo que hoy es principio de autoridad, mañana es ya principio de realidad; lo que hoy es decisión, mañana es dato ineludible. Un urbanismo en el que prepondera el principio de autoridad deja a la ciudad con muy pocos resquicios para el ejercicio del principio de la imaginación.

Pudiera pensarse que nada impide que principio de autoridad y principio de imaginación vayan juntos y ejercidos por el mismo sujeto. Los expertos del urbanismo «imaginarían» un modelo de fragmentación con las garantías científicas de su profesión, que sería implantado de forma autoritaria, con efectos irreversibles en la realidad. Estamos en el tema concreto de la fragmentación, pero en el general de la configuración urbana lo que está ocurriendo es precisamente esta forma de despotismo ilustrado, que nos ha llevado a afirmar anteriormente que en la gran ciudad se da una combinación de principios de autoridad, realidad e imaginación, en perjuicio del principio de popularidad. Este modo de fragmentación conduce a la aceptación de un modelo científico y de un módulo de equipamiento con pretensiones de generalidad y de valor *per se*. En virtud del principio de popularidad debe descartarse una fragmentación «modélica» y la fijación de unos módulos de equipamiento que señalen matemáticamente las líneas de la fractura. El hecho convivencial surgido de los asentamientos humanos es plural y diverso porque diversos y plurales son sus condicionantes, según variables de clima, geografía, recursos naturales y cultura popular. La recuperación de la vigencia



Fragmentación

del principio de popularidad y su natural simbiosis con el principio de imaginación conduce a una situación deseable en la que el urbanismo vuelve a ser componente de primera magnitud de la cultura popular, de la que nunca debió separarse. En semejante situación se forman dos pares naturales de principios: el par realidad-autoridad, por una parte, y el par imaginación-cultura popular, por otra.

Sin embargo, debe constatarse que la imaginación popular está en cierta medida «internamente lesionada», lo que supone añadirle limitaciones propias a las que ya hemos visto que padece como consecuencia de las agresiones de que ha sido objeto por la vía del tecno-autoritarismo. La imagen popular del asentamiento ciudadano está basada en la diseminación como axioma y en la vivienda unifamiliar ajardinada como módulo del bienestar. Esta imagen ha prendido no sólo en las clases medias, sino de modo generalizado. Sin embargo, esta imagen bucólico-romántica no es posible y parece que tampoco conveniente desde el punto de vista humano. No es posible porque supone una abundancia de suelo y una escasez de población, que son postulados contrarios a los datos que la realidad nos depara. Es inconveniente porque lleva escondida una intención estabilizadora, o sea paralizadora, de los dinamismos sociales capaces de conseguir un salto cualitativo en lo que toca a la convivencia entre los hombres. En el *slogan* comercial («cada uno en su parcela», «mi casa es mi castillo») hay una propuesta política oculta que invita a la incomunicación, a la pasividad, al absentismo y a la obediencia como fórmula mágica de felicidad.

Con independencia de su imposibilidad e inconveniencia, la imagen popular de la configuración urbana es rechazable precisamente porque no es verdaderamente popular, sino impuesta persuasivamente por todos los medios de propaganda. Pero ¿cómo recuperar una auténtica imaginación popular? Mediante la fragmentación urbana, que es el modo apropiado de recuperación del principio de popularidad y de su potenciación al máximo de operatividad. La fragmentación es una operación de recuperación de dimensiones perdidas. En el asentamiento megapolitano se produce una desvertebración de la convivencia cuyas unidades vecinales quedan desarticuladas al no poder compatibilizarse con las dimensiones de la población que se pretende unitaria y homogénea. El fruto de dicha desarticulación es la masificación de la existencia cotidiana, aunque se disfraza con los atributos de modernidad, eficacia y libertad.

Entonces el principio de popularidad se ve sustituido por su antitético: el principio de autoridad. Como la gran ciudad no puede escapar a alguna suerte de articulación, ésta viene impuesta externamente por el ejercicio de una autoridad, tanto mayor cuanto más distante. El fenómeno de la masificación lleva aparejado el del autoritarismo como «solución salvadora». La fórmula es esquemática: se ejerce tanta autoridad como haga falta y hace falta tanta autoridad como pueda ejercerse, porque la masa es algo indeseable que sólo se corrige con el uso de la autoridad, que debe ser incesante. Principio de autoridad viene a ser equivalente a principio de orden, que se autolegitima

cundo se presenta como alternativa al desorden, al caos y la jungla. El postulado esencial de todo este esquema es que no hay más que un orden: el que resulta del ejercicio de la autoridad; y que la menor crisis de autoridad lleva al caos, situación que en la gran ciudad contiene notas específicas de carácter catastrofista.

Constatemos que a este esquema cerrado sólo se llega partiendo de la premisa de una población megapolitana masificada en la que el principio de popularidad pierde su vigencia y se queda en simple populosa. La gran ciudad no es popular, sino populosa, lo que es tanto como decir que ha perdido las dimensiones propias de la convivencia humana. Si se recuperan estas dimensiones, si la población megapolitana se articula nuevamente en unidades convivenciales con capacidad de decisión sobre su propia convivencia, si se procede en suma a la fragmentación urbana, desaparecen «las razones inevitables» que parecían desprenderse del esquema anteriormente descrito y se convierten en la tautología metafísica en que realmente consisten: es preciso la autoridad para que exista la autoridad.

Hasta aquí se ha tratado de razonar la conveniencia de la fragmentación urbana como modo de configuración de la gran ciudad, basándonos en que por medio de ella se recupera la vigencia del principio de popularidad, la ubicación adecuada del principio de imaginación y se recorta el excesivo ejercicio del principio de autoridad urbanística, que había pasado de ser meramente policial a ser ordenador y configurador.

Sin embargo, a la hora de hacer propuestas concretas de fragmentación urbana, no debe olvidarse el principio de realidad, que actúa fundamentalmente como límite de posibilidades ideales y como techo de permisividad. Mientras la gran ciudad sea una función de la industria (las nuevas determinantes de la localización industrial no han hecho sino empezar), las propuestas de fragmentación tienen que ser muy modestas. La industria traba excesivamente el sistema social megapolitano, zonifica el espacio urbano con usos del suelo heterogéneos y sumamente interdependientes y, en definitiva, «totaliza» a la población allí asentada en un «todo» donde no hay partes, como no sea la categoría de individuo-átomo. Pero sólo los organismos de muy pequeño tamaño se pueden permitir estar constituidos directamente por células no asociadas en órganos. Es la industria la causa de que la gran ciudad sea difícilmente fragmentable. Es la fragmentación el modo más apropiado para que la gran ciudad se libere de sus condicionantes industriales. Ambas afirmaciones son válidas, y cabe la síntesis de las dos precisamente porque son contradictorias. Industria-ciudad fragmentada será la tensión dialéctica que permita una síntesis de configuración urbana de la gran ciudad. Habrá que formular propuestas muy precisas de fragmentación, de modo que la tensión no sea excesiva, sin dejar por ello de lado los verdaderos objetivos. Una modesta fragmentación de hoy posibilita y abre el camino a futuras fragmentaciones más ambiciosas hasta llegar a una configuración urbana basada en unidades vecinales que se hayan apropiado del espacio que ocupan y dispongan autónomamente de sus usos.



LAS REDES ARTERIALES Y EL PLANEAMIENTO URBANO

por Vicente Gago y Carlos Real

1. El origen de las redes arteriales.

El nacimiento de la ciudad está ligado a la especialización de grupos de individuos en actividades concretas antes realizadas a tiempo parcial por todos los individuos de la comunidad. Esta especialización no se concibe sin la relación de las distintas actividades urbanas entre sí y con el medio rural. El transporte entre la ciudad y su medio rural y con otras ciudades, es decir, el transporte hacia y desde la ciudad, mal llamado «interurbano», está, pues, indisolublemente ligado al nacimiento de la ciudad.

Las ventajas de la ciudad estaban basadas principalmente en la proximidad. La especialización era posible porque las relaciones, los intercambios de todo tipo, estaban facilitados por la proximidad espacial de las actividades en la concentración urbana. Todos los desplazamientos podían hacerse cómodamente a pie.

Sin embargo, a medida que la ciudad crece, esta proximidad empieza a desaparecer. La acumulación espacial de nuevas actividades obliga a una expansión que aumenta las distancias. Es el primer momento de aparición de las «diseconomías» de escala. La concentración, hasta entonces beneficiosa, empieza a convertirse en un problema. El transporte, primero con energía animal y luego con mecánica, aporta la solución: dis-

minuye las distancias efectivas, que no son espaciales, sino temporales.

Como la ciudad no es un todo homogéneo que se relaciona conjuntamente con el exterior, sino que cada una de sus actividades se relaciona al tiempo con otras de la misma ciudad y con otras exteriores, el sistema de transporte interno y externo se confunden en un sistema único, indisolublemente unido a la ciudad. Este sistema es vital para la ciudad hasta tal punto de que es uno de sus componentes, al mismo nivel que las actividades que en ella se asientan y que necesitan de ese sistema de transporte para sus relaciones. El sistema de transporte es un elemento más, inseparable, de la totalidad urbana.

A medida que crece el tamaño de la ciudad aumenta la importancia relativa del transporte interno sobre el externo. Por otra parte, en el transporte interno, intraurbano, tienen proporcionalmente más importancia los desplazamientos de personas que en el interurbano, donde los desplazamientos de mercancías son fundamentales. Ello es lógico en la medida en que los desplazamientos cotidianos de la persona, que son proporcionalmente los más numerosos, son en su casi totalidad desplazamientos dentro de la propia aglomeración urbana, por limitaciones de tiempo evidentes. Entre estos desplazamientos personales los más importantes y numerosos son los del

domicilio al trabajo y viceversa, los que permiten que funcione cada día la gran máquina productiva que es la ciudad (1). Su importancia no es sólo cuantitativa, sino también cualitativa, en cuanto se repiten cotidianamente sobre los mismos itinerarios y a las mismas horas, determinando las «puntas» de demanda que debe absorber el sistema de transporte.

La aparición de nuevas tecnologías ha incidido fuertemente en la capacidad de los sistemas de transporte y en la estructura y tamaño de las ciudades. El ferrocarril supuso una revolución en el transporte interurbano, multiplicando el área potencial de mercado y favoreciendo por tanto el crecimiento de las ciudades. El tranvía, primero con energía animal y luego mecánica, supuso la aplicación de esa tecnología para mejorar la conectividad espacial interna de las ciudades cuyo crecimiento había potenciado el ferrocarril.

La aparición del automóvil, del vehículo con motor de explosión que no necesitaba carriles de hierro para desplazarse, supuso en un primer momento un aumento general de la accesibilidad a todo el territorio, y también a todos los puntos de la ciudad, pues podía utilizar los antiguos caminos, carreteras y calles. Es verdad que para poder circular por algunos exigía mejorar el afirmado, pero mientras el tráfico no era excesivo, las mejoras exigidas no eran tampoco muy costosas, y parecían compensarse por la gran permeabilidad que ofrecía el territorio a un medio de transporte mecánico que no exigía el tendido previo de los carriles. Por otra parte, el automóvil, frente a las pesadas composiciones de los trenes, permitía una multiplicación de unidades autónomas en circulación, tanto para el transporte de mercancías como el de personas y, aunque podía funcionar por una explotación empresarial similar a la del ferrocarril, permitía además el transporte de mercancías por cuenta propia (como la carreta) y el autotransporte del usuario (como los animales de montar) (2).

A medida que el número de automóviles en circulación fue aumentando, aumentaron también los requerimientos, en cantidad y calidad, de infraestructura para su circulación. La red de carreteras existente sufrió sucesivas adaptaciones que no planteaban graves problemas técnicos, siendo básicamente un problema económico, de disponibilidad de recursos. Hay que tener en cuenta que como norma general las carreteras, a diferencia del ferrocarril, han sido consideradas como un servicio público que debía asumirse por el Estado.

(1) Para un análisis más detallado de la importancia del transporte urbano, sobre todo de los desplazamientos domicilio-trabajo, así como de la importancia de la distribución de accesibilidades en la estructura urbana, puede consultarse el artículo de Félix Arias y Vicente Gago «Las autopistas urbanas como elemento de la producción monopolista del espacio» en el n.º 531, de noviembre de 1977, de *Información Comercial Española*.

(2) Es evidente que no se puede explicar el fabuloso crecimiento del número de automóviles (sobre todo del «automóvil» en sentido estricto, el «coche» particular) en nuestra sociedad, si no se analiza en profundidad la estructura económica de esta sociedad, pero este análisis desborda el objetivo de este artículo.

Sin embargo, en la ciudad los problemas que ha planteado el crecimiento espectacular del parque automóvil son más complejos y de más difícil solución. Las mejoras técnicas en la infraestructura son más difíciles, y sobre todo más caras, que en el medio rural, pero además se plantean problemas de casi imposible solución técnica; llega incluso un momento en que el progresivo aumento de infraestructura requerido exigiría la destrucción física de la ciudad para su resolución. En consecuencia, la congestión de la circulación urbana llega a ser técnicamente inevitable. Los problemas, sobre los que no podemos detenernos ahora, no acaban en la congestión: accidentes, contaminación, ruidos, barreras ambientales, destrucción del ambiente, etc., son problemas actuales que están en la mente de todos.

El problema que vamos a tratar es el punto donde confluyen precisamente la red de carreteras y la ciudad, donde se engarzan la red que comunica la ciudad con el exterior y la que permite la distribución en el interior de la propia ciudad. En el caso más sencillo se trata de una simple travesía, en el más complejo de una red arterial.

El sistema viario español del siglo pasado consistía en esencia en tramos directos de carreteras que unían entre sí los centros de las ciudades, con una densa red de calles locales dentro de cada ciudad dando acceso directo a los edificios, y una red mucho más abierta en las zonas rurales que daba servicio a los pueblos y a los asentamientos menores (granjas, tierras de labor, etcétera). Este esquema era adecuado para las necesidades de la época, cuando la distancia entre cada dos ciudades correspondía más o menos a la distancia que el medio de transporte de la época —coche de caballos— podía recorrer en una jornada. La ciudad era escala obligada de los viajes más largos, formaba parte del itinerario.

Sin embargo, hoy día, con las grandes distancias que el automóvil puede recorrer, y dado el esquema viario descrito, en los viajes largos los vehículos se veían obligados a atravesar una o más ciudades, lo desearan o no. La ciudad dejaba de ser un elemento integrado en el itinerario para pasar a ser un obstáculo en el mismo. Aparece el problema del «tráfico de paso».

En España los problemas planteados por las travesías se agravan en los años cuarenta y cincuenta. Los esfuerzos en infraestructura durante los años cuarenta se centraron en la reparación de las destrucciones de la guerra. Durante ese tiempo no se construyeron casi nuevas infraestructuras, con lo que se consolidó un déficit importante que se conservó muchos años. Como consecuencia de ese déficit las ciudades crecieron apoyándose en las infraestructuras existentes, especialmente a lo largo de los accesos de las carreteras. La congestión producida por su uso como calle se sumó a los problemas del tráfico de paso, y como consecuencia el Ministerio de Obras Públicas acometió las primeras medidas importantes para paliar el problema (3).

(3) Este esfuerzo se plasma en la legislación, con la Ley de 7 de abril de 1952 sobre edificaciones contiguas a las carreteras, cuyos primeros capítulos tratan de la



Redes Arteriales

En la mayor parte de las ciudades españolas durante los años cincuenta, y sobre todo los primeros años sesenta, se construyeron numerosas variantes de las travesías existentes. El factor determinante para la construcción de estas variantes era el grado de obstrucción que la ciudad producía al tráfico interurbano, es decir, la ciudad se consideraba como un obstáculo a salvar. Si bien es cierto que en muchas ocasiones las variantes solucionaban parcialmente los problemas producidos por el impacto de los vehículos sobre el medio urbano, no cabe duda que no era éste el objetivo prioritario a resolver, y que esta filosofía subyacente ha perdurado en los años siguientes, habiendo condicionado el planeamiento de los transportes urbanos realizado posteriormente.

Las raíces del problema se encuentran en parte en la estructura administrativa. La Dirección General de Carreteras del Ministerio de Obras Públicas ha tenido la competencia sobre todos los aspectos relacionados con las carreteras en campo abierto; en ellas estaban incluidas las travesías de las poblaciones, consideradas por la legislación antes como carreteras que como calles. En consecuencia, mientras la red viaria urbana, las calles propiamente dichas, dependía de los Municipios exclusivamente, la coordinación de las actuaciones en las travesías se regulaba por una legislación específica que daba clara prioridad al Ministerio de Obras Públicas (4). No sólo la legislación establecía esta prioridad, sino que la incapacidad presupuestaria de los Municipios les obligaba en la práctica a olvidar cualquier posible reivindicación de competencias, dejando en manos del Ministerio la mayor parte de la inversión en acondicionamiento y supresión de las travesías.

Durante esos años el Ministerio de Obras Públicas emprendió en las grandes ciudades los llamados Planes de Accesos. El esfuerzo realizado en ellos fue muy importante, pero en realidad se trataba de un conjunto de variantes de los accesos existentes, poco integradas entre sí, y que descargaban sobre el viario urbano existente sin un estudio adecuado de su impacto.

ordenación del tráfico en los tramos urbanos y próximos a las zonas urbanas, y en especial de las características que se exigirán a las variantes y mejoras de las carreteras en esas zonas urbanas.

(4) El problema de las travesías ha sido tratado repetidas veces por la legislación. Ya en 1949 se aprobó una Ley de Travesías, con su correspondiente Reglamento, que regulaba la contribución a las obras de conservación y mejoras de las travesías de los Municipios y el Estado, regulando también el uso y la propiedad del suelo en sus márgenes. Posteriormente inciden sobre las travesías la Ley de 1952 ya citada sobre edificaciones contiguas a las carreteras, y la Orden Ministerial —y posterior resolución para su aplicación— de 23 de diciembre de 1961 sobre la mejora de travesías de poblaciones, que regula de nuevo la relación entre los Ayuntamientos y la Dirección General de Carreteras. Todas estas disposiciones han quedado derogadas por la nueva Ley de Carreteras de 19 de diciembre de 1974. Posteriormente, en abril de 1977 se dictó un Decreto para la ejecución de obras estatales de infraestructura vial en medio urbano, que regula la contribución de las Corporaciones Locales y el Ministerio de Obras Públicas para la financiación de los distintos tramos de la red arterial.

La insuficiencia del concepto de variante en las ciudades importantes fue asumida por el Ministerio de Obras Públicas durante los años sesenta, con el inicio de la política de redes arteriales. En el Plan General de Carreteras 1962-77 ya se introduce el concepto de red arterial como conjunto integrado de accesos a la ciudad. El Plan se plantea como primera fase de actuación la reunión de los datos fundamentales para poder definir de manera objetiva las necesidades de todas las ciudades importantes. De la inversión total del Plan se dedica un 20 por 100 a inversiones en redes arteriales, comprendiendo en ese gasto tanto las encuestas de origen y destino necesarias para la recogida de información como el planeamiento propiamente dicho de las redes y sobre todo su ejecución.

Durante los años sesenta la política de crecimiento económico acelerado, que no reparó en los costes sociales que se generaban, provocó un proceso de urbanización en todo el país de intensidad desconocido hasta entonces. Simultáneamente se favoreció la producción de automóviles como elemento multiplicador clave en el proceso de crecimiento, provocando un crecimiento correlativo sorprendente en el parque de vehículos. La ausencia de planificación integral del sistema de transportes urbanos favorecía en la práctica el uso masivo del automóvil para usos urbanos. Los problemas de la circulación urbana en general y de las travesías en particular se agravaban de un día para otro. Como consecuencia lógica, la realidad fue el mejor impulso para el efectivo desarrollo de la política de redes arteriales. A lo largo de los años sesenta y hasta la actualidad han venido realizándose multitud de encuestas de origen y destino y estudios de planeamiento arterial para la gran mayoría de las ciudades españolas.

En los mismos años la aplicación de la política de planeamiento urbano concebida por la Ley del Suelo de 1956, impulsada también por los graves problemas planteados por el acelerado proceso de urbanización, daba lugar a la redacción de planes generales de ordenación en la mayor parte de las ciudades españolas. Sin embargo, y a pesar de la íntima relación entre las necesidades de transporte y la distribución espacial de los usos del suelo, entre todos los elementos componentes de la totalidad urbana, el planeamiento de las redes arteriales ha estado disociado del planeamiento urbano, pretendidamente integral, pero que estaba lejos de serlo al no integrar uno de los principales elementos estructurantes de la ciudad.

2. El marco institucional del planeamiento de las redes arteriales antes de la Ley de Carreteras de 1974.

Para un correcto entendimiento de la problemática planteada por el planeamiento de las redes arteriales es importante analizar el marco institucional en que se ha producido. Hasta la reciente aprobación en 1974 de la Ley de Carreteras, que ha sustituido a la aprobada en 1877, no ha estado

definido con nitidez un marco jurídico específico, de modo que este planeamiento se acogía parcialmente a la legislación urbanística y también en parte a la legislación propia del Ministerio de Obras Públicas (5), configurando un cuadro poco estable que examinamos a continuación, dejando para el apartado quinto el análisis de la incidencia de la nueva legislación. Téngase en cuenta que ha sido en este marco institucional pasado en el que se ha desarrollado el planeamiento de la mayor parte de las redes arteriales aprobadas hasta el momento.

La estructura administrativa

Se ha hablado ya del papel central que en el ámbito de las travesías y redes arteriales corresponde al Ministerio de Obras Públicas, por encima de los Ayuntamientos, cuyo papel secundario ha estado siempre reflejado incluso en la legislación. Sin embargo, no se ha tratado aún la componente urbanística del problema, en la que incide también el Ministerio de la Vivienda, encargado desde 1957 de la aplicación de la Ley del Suelo, que incluye entre las competencias del planeamiento urbanístico la formulación «del trazado de las vías públicas y medios de comunicación».

En la ordenación urbana la tutela del poder central sobre los Municipios se ejercía a través de la Dirección General de Urbanismo que, hasta 1957, se encontraba adscrito al Ministerio de la Gobernación, que era también el órgano encargado de la tutela de la Administración Local. Este marco institucional, para el cual se pensó la Ley del Suelo de 1956, a pesar de la ausencia total de representación de los intereses de la gran mayoría de los ciudadanos, permitía al menos una fácil «coordinación» técnica de los Ayuntamientos con las directrices de la Dirección General de Urbanismo, que disponía de fácil acceso a los gobernadores civiles para mantener dentro de límites «tolerables» las cacicadas urbanísticas de los Ayuntamientos de turno.

La ordenación urbana se situaba entonces en el Ministerio que coordinaba la actuación municipal con las competencias sectoriales de los restantes departamentos ministeriales. Su función era, sobre todo, la coordinación sobre el espacio urbano de las actuaciones sectoriales. La propia Ley del Suelo pretendía potenciar esta función al crear el Consejo Nacional de Urbanismo como órgano urbanístico superior, de carácter consultivo, rector y resolutorio. Con su composición interdepartamental se buscaba afianzar la coordinación de los planes y proyectos de los distintos Ministerios que tenían una componente urbanística.

Sin embargo, este marco institucional quedó profundamente alterado por la creación en 1957 del Ministerio de la Vivienda, al que se atribuyeron las competencias urbanísticas. La Dirección

General de Urbanismo perdió entonces la relación, jerárquica pero real, que tenía con los Ayuntamientos cuando formaba parte del Ministerio de la Gobernación. Además, al no llegar a constituirse nunca como tales ni el Consejo Nacional ni la Comisión Central de urbanismo, el nuevo Ministerio no pudo nunca cumplir la función coordinadora que tenía encomendada, de modo que la ordenación urbana empezó progresivamente a configurarse como un campo de actuación sectorial más, que lejos de coordinar sobre el espacio urbano las actuaciones sectoriales de los distintos organismos, compete con ellas para ampliar sus respectivos campos de competencias. Este es el caso de las redes arteriales, por cuya Competencia ha luchado hasta ahora con el Ministerio de Obras Públicas.

El proceso administrativo del planeamiento arterial

Vamos a ver ahora cómo se desarrollaba el proceso de elaboración y aprobación de una red arterial en el marco de este confuso y disperso entramado administrativo.

La iniciativa para el desarrollo de una red arterial puede venir del Ayuntamiento respectivo o de la propia Dirección General de Carreteras, que establece periódicamente la programación de prioridades de acuerdo con la gravedad respectiva de los problemas de cada localidad. En general la iniciativa municipal no es tanto promover una red arterial como conseguir la ejecución de algún acceso o variante que se considera urgente, y entonces la Dirección General prefiere redactar la red arterial para que sirva de marco general para la toma de decisiones sobre aspectos parciales. En cualquier caso, la decisión definitiva la toma el Ministerio de Obras Públicas, aunque la eventual presión ejercida por el Ayuntamiento pueda acelerarla.

Una vez tomada la decisión de emprender el estudio de una red arterial, su elaboración se realiza bajo la dirección de la Jefatura Regional de Carreteras correspondiente, siendo llevados los trabajos materiales de redacción unas veces por los servicios técnicos de la Jefatura y otras muchas por empresas consultoras de proyectos contratadas específicamente. La participación del Ayuntamiento en esta fase es muy pequeña en la mayor parte de los casos, no sólo porque no estuviera previsto institucionalmente, sino porque en general los Ayuntamientos de estructura caciquil y con pocos medios técnicos, y menos económicos, estaban sobre todo interesados en que el Ministerio les construyera pronto alguno de los tramos previstos para intentar capitalizarlo demagógicamente, y por lo demás en que los trazados propuestos no perjudicaran los intereses especulativos más o menos próximos a los miembros de la Corporación.

Por otra parte, hay que señalar que en la mayor parte de los casos la ciudad para la que iba a redactar la red arterial contaba con un plan de ordenación en vigor, aunque no siempre era un plan general redactado con arreglo a la Ley del Suelo.

(5) Se habla a lo largo de estas páginas de los Ministerios de Obras Públicas y Vivienda en cuanto se analiza la situación pasada, dejando para el final el comentario de lo que puede suponer la creación del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.



Redes Arteriales

En muchas ocasiones la red arterial se ha redactado simultáneamente al plan general, o a la revisión de éste, en cuyo caso era posible la coordinación de ambos planeamientos, aunque el que así fuera dependía sobre todo de la buena voluntad de los respectivos equipos técnicos, y por lo tanto no siempre se conseguía. Cuando no coincidían en el tiempo ambos planeamientos, la coordinación se limitaba al estudio del plan de ordenación vigente y a su consideración entre la información de base, aunque ha sido frecuente el que la red arterial modificara sustancialmente la red viaria prevista en el plan de ordenación. En muchos casos, esta modificación era inevitable por la defectuosa consideración de los requerimientos de circulación en el plan urbanístico, pero aunque así fuera no es lógicamente admisible la modificación parcial de uno de los componentes de la estructura urbana sin una consideración de ésta en su conjunto.

Desde el punto de vista jurídico, la red arterial está incluida en dos campos netamente diferenciados: el de las obras públicas, pues en tanto que conjunto de carreteras entra en la definición de obra pública del artículo 1.º de la Ley de Obras Públicas de 1877, y en el campo urbanístico, pues entre las competencias urbanísticas concernientes al planeamiento está la formulación del trazado de las vías públicas, de acuerdo con el artículo 3 de la Ley del Suelo de 1956. De acuerdo con dicha Ley de Obras Públicas, para su ejecución debe estar precedida de la declaración de utilidad pública, la cual se consigue entre otros procedimientos por su inclusión en un plan del Ministerio de Obras Públicas. De este modo, el planeamiento de una red arterial debía ser aprobado doblemente, por el Ministerio de Obras Públicas, competente en su ejecución, y por el de la Vivienda, competente en el planeamiento urbanístico (6).

Cuando la red arterial se ha redactado en perfecta coordinación con el plan general y se ha tramitado como parte de éste, se puede decir que ha funcionado a la perfección el mecanismo previsto en la Ley del Suelo. Sin embargo, en muchas ocasiones no ha sido así, y la red arterial se ha tramitado como Plan Especial de Ordenación de Vías de Comunicación, de acuerdo con el artículo 13 de la Ley del Suelo de 1956, y en algún caso, como el de Madrid, se han tramitado como Modificación del Plan General para su inclusión como red viaria principal del mismo.

El procedimiento de aprobación seguido empezaba por la aprobación inicial del plan especial por la Dirección General de Carreteras que procedía a continuación a las preceptivas información pública y audiencia a las Corporaciones Locales afectadas. Las alegaciones presentadas eran

informadas por el servicio que había dirigido la redacción de la red, que formaba el expediente informativo y lo remitía con el plan a la Dirección General, que procedía en su caso a la aprobación provisional y lo remitía a la Comisión Central de Urbanismo, es decir, al ministro de la Vivienda, a quien correspondía la aprobación definitiva.

El informe urbanístico era entonces elaborado por la sección de planeamiento especial de la Dirección General de Urbanismo, cuyo criterio era que, en todo caso, prevalecían las orientaciones del plan de ordenación urbana vigente, por lo que sólo se informaba favorablemente en caso de adaptarse a éste. En los casos, muy frecuentes, en que no procedía la aprobación definitiva de acuerdo con este criterio, se devolvía la red arterial a la Dirección General de Carreteras para su adaptación a la ordenación definida en el Plan General. No siempre se producía esta adaptación, pues el Ministerio de Obras Públicas podía entender que se estaba en la situación prevista en la ya citada Ley de 1952 para la Ordenación de las zonas contiguas a las carreteras, que preveía que en caso de conflicto entre la Dirección General de Carreteras y la Comisión Central de Urbanismo se podía someter el plan al conocimiento y resolución del Consejo de Ministros.

De acuerdo con este procedimiento, la intervención del Ministerio de la Vivienda, y más concretamente de la Dirección General de Urbanismo, encargada de la tutela del planeamiento urbanístico, sólo podía producirse si participaba en el trámite de audiencia a los organismos públicos interesados, momento en el que su intervención no tenía fuerza vinculante, o en el momento de la aprobación definitiva por el ministro, momento en el que la intervención sólo podía ser paralizadora, nunca coplaneadora, como lógicamente debiera ser.

La importancia de esta disociación entre órganos urbanísticos y órganos sectoriales, que no es exclusiva del ámbito de las redes arteriales, tiene mayor incidencia en este caso por la fuerte capacidad inversora del Ministerio de Obras Públicas, que contrasta con el papel meramente regulador del Ministerio de la Vivienda, en cuanto a sus funciones urbanísticas. Mientras éste no puede sino regular cómo debe crecer la ciudad, el M. O. P. participa y hasta puede encauzar su crecimiento por medio de sus inversiones y, en especial, de las carreteras. La capacidad de retener sus inversiones potenciales puede ser razón suficiente para doblegar la oposición de las Corporaciones Locales, especialmente en el marco político de la dictadura. La ideología de las grandes obras públicas, de su papel motor del desarrollo económico, servía de apoyo eficaz en una lucha de competencias no sólo frente a las Corporaciones Locales, sino también frente a los órganos urbanísticos.

3. El proceso de planeamiento de las redes arteriales.

Con la introducción del concepto de red arterial, las intervenciones de la Dirección General

(6) En sentido estricto la competencia para la aprobación de los planes urbanísticos corresponde al Consejo Nacional de Urbanismo en el caso de planes provinciales y comarcales y a la Comisión Central de Urbanismo para los que afectan a las capitales de provincia y poblaciones de más de 50.000 habitantes, que son la práctica totalidad de las afectadas por redes arteriales, pero al no estar constituidos como tales estos órganos, sus competencias estaban expresamente atribuidas al Ministerio de la Vivienda.

de Carreteras en el medio urbano dejan de consistir en actuaciones aisladas en las carreteras de acceso a la ciudad, para plantearse globalmente, de forma que todos los proyectos relativos a la red arterial se integran en el marco de un proceso previo de planeamiento.

En la medida en que el concepto de red arterial no ha estado definido legalmente hasta la Ley de Carreteras de 1974, y aun en ella tampoco con mucha nitidez, como se verá en el capítulo 5, es importante ver, a través del planeamiento realizado, cuál era el concepto de red arterial subyacente. Dos concepciones se desprenden: para la primera es el conjunto de accesos a la ciudad y de las conexiones de estos accesos entre sí y con la red propiamente urbana; para la segunda es el conjunto de la red viaria principal de la ciudad. En general, se puede decir que el planeamiento arterial ha llegado a un compromiso entre ambas, preocupándose fundamentalmente de las vías que formarían parte del primer concepto, pero integrándolas en el esquema viario principal del conjunto urbano.

En este capítulo intentaremos trazar un esquema del proceso de planeamiento de las redes arteriales, tal y como ha venido siendo realizado en la práctica durante los últimos quince años, desde que comenzó el estudio del planeamiento de las mismas. Puede decirse que este procedimiento no ha variado esencialmente en estos años, aunque lógicamente haya diferencias formales al haberse estudiado redes en ciudades de muy diferente importancia, desde las de 30.000 habitantes hasta las grandes áreas metropolitanas como Madrid y Barcelona.

El proceso clásico consta de diferentes fases, que van desde aspectos relacionados con la política de transportes, como es la definición de objetivos, hasta la evaluación de las estrategias alternativas en relación con los objetivos perseguidos, pasando por el proceso de análisis de la demanda y el diseño de las diferentes alternativas de oferta de la red viaria; estas fases se analizan a continuación.

El objetivo de estos estudios es la determinación de una red viaria que sirva para satisfacer la demanda de tráfico que espontáneamente —es decir, sin restricciones debidas a la propia red arterial— se produzca en un año horizonte determinado. Se trata de asegurar, pues, la eficacia del transporte en automóvil y la movilidad de los usuarios.

Para satisfacer este objetivo es necesario conocer la evolución de la demanda, así como el análisis de las características de la misma.

El transporte no es un fin en sí mismo, sino que es función de una serie de actividades localizadas espacialmente, y, por tanto, el transporte urbano depende de actividades localizadas espacialmente en la ciudad.

Una primera parte del proceso se refiere al estudio de la situación actual que comprende la toma de datos relativos a las zonas, los cuales pueden dividirse en dos grupos: datos generales sobre la zona, que son los mismos que se utilizan como base para el desarrollo de cualquier plan urbanístico, como son densidad de población y su distribución, usos del suelo y zonificación, facto-

res socioeconómicos (nivel de renta, grado de motorización, etc.) y sistemas de transporte colectivo; estos datos suelen ser suministrados por los encargados del planeamiento urbano, lo cual se facilita mucho cuando se redactan simultáneamente la red arterial y el plan de ordenación. El segundo grupo se refiere a datos de la red viaria y del tráfico, que se suelen obtener al realizar el estudio de la red; se suelen tomar datos sobre aforos existentes en los accesos a la población y aforos en algunos puntos de la red viaria urbana.

Para el estudio de la demanda actual se realiza una encuesta de origen-destino sobre su cordón exterior, con lo cual se conocen todos los viajes provenientes del exterior, tanto los de paso como los generados por la propia ciudad.

Los viajes puramente urbanos, es decir, los que se producen entre dos puntos de la ciudad, no son detectados por medio de esta encuesta; para su conocimiento sería necesaria la realización de una encuesta domiciliaria, las cuales son muy infrecuentes en los estudios de las redes arteriales; entonces se recurre a modelos de simulación de la generación y distribución del tráfico interno; estos modelos se calibran con datos relativos a otras ciudades, de parecidas características, donde se haya realizado un estudio de tráfico más completo.

Para realizar las previsiones necesarias interesa establecer cuáles son las relaciones actuales entre el número de viajes en automóvil y los datos socioeconómicos (tamaño de la familia, nivel de motorización, etc.), relativos a una zona. Cuando no se ha realizado encuesta domiciliaria, estas relaciones se toman de una ciudad de parecidas características donde la encuesta se haya realizado. La forma de comprobar que el proceso de simulación responde a la realidad actual es realizar las asignaciones a la red y comprobar los valores obtenidos con los aforos realizados en algunos puntos de la red.

Para el conocimiento de la demanda futura se supone que entre la generación-atracción de cada zona y las variables que la afectan se mantienen las relaciones establecidas para la situación actual. Para ello es necesario analizar la evolución de estas variables hasta el año horizonte, lo cual se realiza normalmente por extrapolación de la tendencia existente. Con estas variables se obtiene la generación y atracción de viajes en cada zona; aplicando el modelo adoptado para la situación actual, se realiza la distribución de los viajes entre las zonas y posteriormente la asignación de estos viajes a la red futura previamente diseñada. Se conocen así las intensidades en cada tramo de la red viaria diseñada, lo que sirve para el dimensionamiento de las secciones de las carreteras y la elección del tipo de enlace o intersección.

Como hemos visto, tanto el análisis de la demanda actual como la previsión de la demanda futura se realizan por medio del método de las cuatro fases, muy en boga en otros países hasta el comienzo de los años 60; estas fases son generación-atracción, distribución, reparto entre modos de transporte y asignación a la red. Un aspecto muy importante como el reparto modal, muy



Redes Arteriales

a menudo se realiza de forma superficial o no se realiza en absoluto, sobre todo en ciudades de pequeño y mediano tamaño, donde el transporte público no es demasiado importante en la actualidad.

Con posterioridad al diseño de la red por medio de las intensidades en los tramos de la misma, el proceso de «feed-back» habitual en los modelos de cuatro fases generalmente no se realiza, de forma que se considera que la red viaria definitiva no afecta a algunas variables y datos introducidos en fases anteriores, como coste de recorrido, coste generalizado del transporte, etc., y naturalmente tampoco a otras como distribución de la población y usos del suelo que sólo se consideran en los modelos de interacción usos del suelo-transporte.

La *evaluación de alternativas* no es propiamente tal, puesto que suele reducirse a la única alternativa considerada, de la cual se consideran únicamente los efectos directos, lo cual suele realizarse mediante un análisis del tipo costes-beneficios. Como costes se consideran los costes iniciales de primera inversión, que incluyen los costes de construcción, instalaciones, etc., y los de adquisición de los terrenos necesarios y unos costos diferidos a lo largo del período considerado hasta el año horizonte, como son los de conservación y mantenimiento. Como beneficios que se derivan de la solución adoptada se consideran los beneficios directos para los usuarios, sobre todo la disminución de los costes del transporte, debida a la disminución de tiempos de viajes. No se consideran los costes indirectos que recaen sobre los no usuarios, ni los costes externos, como son el impacto sobre el medio ambiente, consumo de recursos naturales, efecto sobre los peatones, división de la ciudad atravesada por una vía rápida, etc., ni los beneficios indirectos y externos, como aumento de accesibilidad para ciertos grupos de la población, revalorización de ciertas zonas, etc.

La última parte del estudio consiste en el establecimiento del *plan de etapas*, en el que debe llevarse a cabo la construcción de la red arterial. Estas etapas —normalmente dos o tres— se determinan a la vista de la intensidad de tráfico prevista en cada tramo de la red a lo largo del tiempo.

Este plan de etapas es meramente indicativo, puesto que la Dirección General de Carreteras programará sus inversiones en redes arteriales, de acuerdo con las necesidades que considere más urgentes en el conjunto de las redes arteriales del país. Asimismo, tampoco es vinculante el dimensionamiento de las vías y el diseño de los enlaces; sí es vinculante, en cambio, la zona de reserva y los límites de la red arterial, es decir, el esqueleto viario propuesto, al que la Dirección General de Carreteras deberá ceñirse en las inversiones que se produzcan en el medio urbano, o mejor en la zona de influencia de la red arterial.

No se trata, pues, de un plan propiamente dicho, puesto que no se consideran los aspectos financieros, el calendario de inversiones ni los mecanismos de control en la realización del plan.

4. Las limitaciones del proceso de planeamiento arterial.

Como puede verse, el estudio del planeamiento de las redes arteriales, realizado según el esquema descrito, es del tipo de las realizaciones en los países avanzados en el campo del planeamiento urbano durante los años 50 y parte de los 60, aunque con algunas variaciones y simplificaciones.

Analizaremos en este apartado tanto las limitaciones e implicaciones inherentes al proceso como las que lleva consigo la forma práctica en que se realiza.

Una primera limitación nace de la naturaleza de los objetivos perseguidos. Al pretenderse que la red viaria sea suficiente para la absorción del tráfico previsto, se está adoptando implícitamente una política de transportes determinada, que fomenta el uso del automóvil privado, a pesar de que los inconvenientes que se derivan del uso masivo y generalizado de este medio de transporte van haciéndose más evidentes cada día. En la mayoría de los países, la óptica del planeamiento de los transportes urbanos ha comenzado a modificarse entre la mitad y el final de los años 60, poniéndose en cuestión los planes basados en el uso indiscriminado del automóvil. Por otra parte, la mayoría de las ciudades españolas presentan una estructura que hace que en principio se presten favorablemente a ser servidas por una red adecuada de transportes públicos.

Un aspecto que nos parece importante señalar es que el esquema de la red se diseña en la primera fase del proceso, a la vista de los datos de base conocidos sobre la situación actual, como son la encuesta de cordón de origen y destino y datos sobre la situación futura, fundamentalmente los usos del suelo previstos en el Plan General de Ordenación vigente o en estudio. Sobre este esquema viario inicial pueden realizarse algunas variaciones durante el proceso de planeamiento, aunque normalmente se refieren a aspectos concretos que no lo modifican en su conjunto.

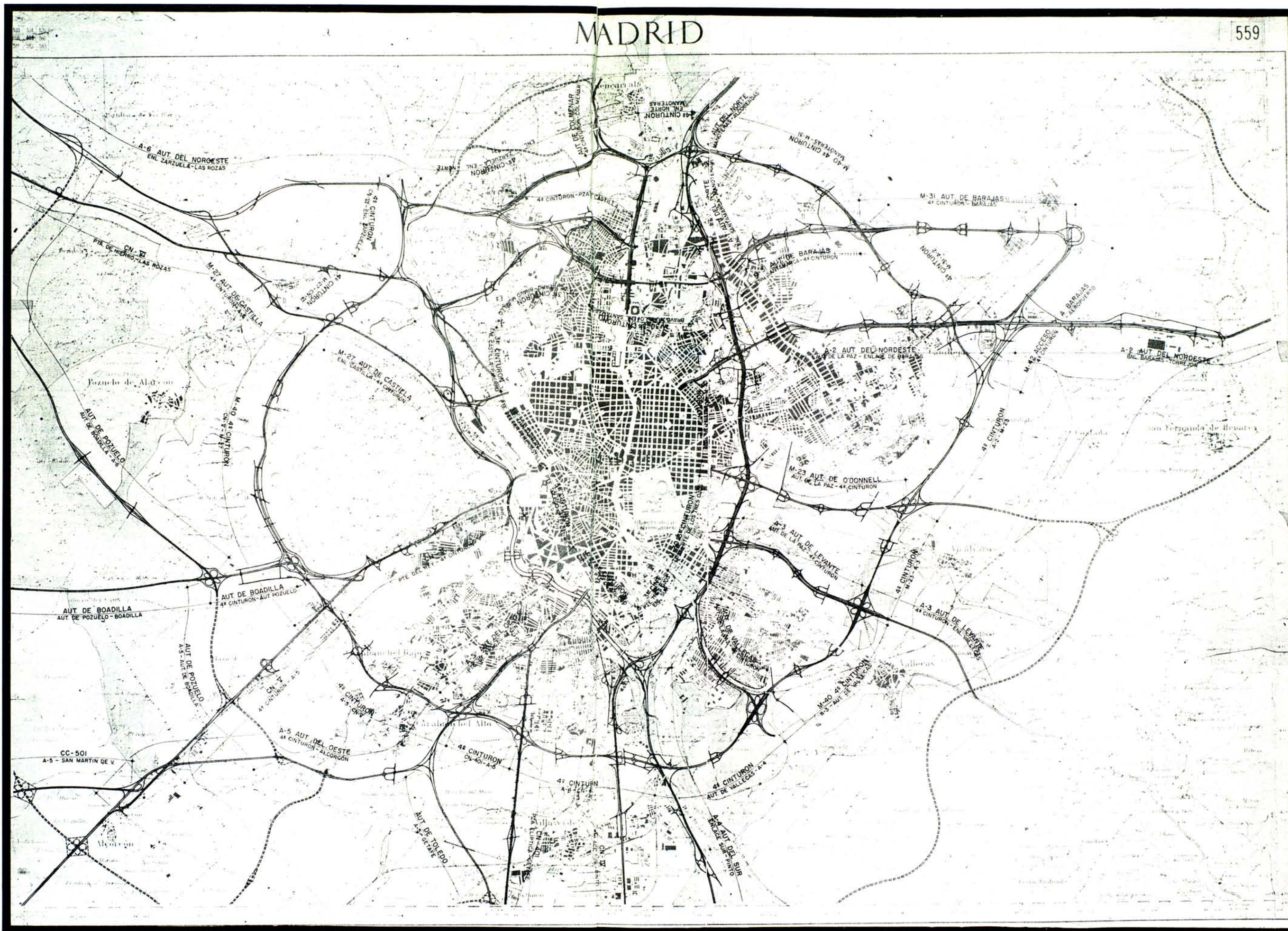
El que la concepción de la red sea previa a todo proceso de análisis parece indicar que se considera implícitamente la existencia de un modelo de diseño considerado en general como el óptimo, que a la vista de las redes estudiadas parece ser el constituido por cinturones de circunvalación y penetraciones. Este modelo puede basarse en que, históricamente, la mayoría de nuestras ciudades se han desarrollado de forma radical; la posición central de las actividades terciarias como las comerciales, de negocios, etc., que son generalmente las mayores generadoras de tráfico, unido al tráfico de paso que se ve obligado a atravesar la ciudad sin posibilidad de elección de rutas alternativas, se han combinado para producir fuertes flujos de tráfico en los accesos. Si la idea de desviar el tráfico de cada acceso radial por medio de un tramo de variante se lleva a la práctica de forma sistemática, rápidamente se forma un anillo de circunvalación completo.

En muchos casos, los cinturones de circunvalación y las penetraciones se han adoptado intuitivamente como esquema previo de planeamiento y la encuesta de origen-destino y la demanda fu-



Redes Arteriales

La red arterial de Madrid fue aprobada inicialmente en 1966, tres años después de la aprobación definitiva del Plan General del Área Metropolitana, al que la Dirección General de Carreteras, redactora de la red arterial, no había opuesto alegaciones. El proceso de modificación del Plan General que se siguió tuvo un complicado trámite que no terminó hasta 1972. Dos años más tarde, cuando los primeros tramos de la red empezaban a construirse ante la necesidad de conectar las autopistas de peaje con la red arterial, se decidió emprender el Estudio Integral del Transporte en la provincia de Madrid, que se ha parado en la aprobación provisional del Plan de Infraestructuras de Transporte, sin conseguir llegar a una verdadera coordinación de las diferentes políticas de transporte entre sí y con el planeamiento urbano.



tura han servido para demostrar que canalizarán suficiente tráfico como para justificar su construcción; no quiere decirse que en ningún caso un anillo de circunvalación debe formar parte de la red arterial, sino que no debe imponerse un tipo de red predeterminado con el modelo de ciudad subyacente que esto lleva consigo.

La previsión de las variables consideradas como independientes del planeamiento viario (población, renta, nivel de motorización, etc.) se realiza por extrapolación a partir de las tendencias observadas en el momento actual; esta extrapolación se realiza en ocasiones de forma demasiado mecánica, que ha conducido a valores poco reales de estas variables (7).

Lo anterior, unido a la consideración de un año horizonte relativamente lejano, ha llevado a una previsión de la demanda futura de tráfico que peca normalmente por exceso, lo que ha hecho que en las redes diseñadas se observe en general cierto sobredimensionamiento, a menudo fuera de escala en relación con las dimensiones de la ciudad para la que han sido proyectadas. Este diseño por exceso puede deberse también a la necesidad de reserva de suelo, en el caso de que las previsiones consideradas lógicas fuesen desbordadas, lo que repercute en un elevado consumo del mismo, sobre todo para los tramos planeados a más largo plazo, donde la banda de suelo reservada permanece sin utilizar durante mucho tiempo. Es cierto, sin embargo, que a la hora de la ejecución de la red muchos tramos de la misma se construyen de forma simplificada con respecto a lo previsto en la red viaria planeada.

En el planeamiento de la red, los usos del suelo se consideran como un dato de partida externo al planeamiento viario, no considerándose el hecho de la indiscutible interacción entre usos del suelo y transporte, hoy generalmente reconocido. La red se configura así como un elemento independiente que se «superpone» sobre el planeamiento urbano existente, una de cuyas partes es la red viaria.

En las últimas décadas —y refiriéndonos al planeamiento urbano en general, al margen de las redes arteriales— se ha subordinado el ajuste de la ocupación del suelo al aumento del uso del automóvil, lo que se ha traducido en el consumo de grandes cantidades de suelo, en la creación de un nuevo estilo de vida, en la imposición de costes de desarrollo mayores y en una serie de aspectos que afectan a los costes de urbanización y a la calidad de la vida. Evidentemente, esto se debe en parte a la posición que en el contexto ideológico existente ocupa la posesión y el

uso del automóvil, que repercute en todo tipo de planeamiento urbano como un objetivo global que lo condiciona.

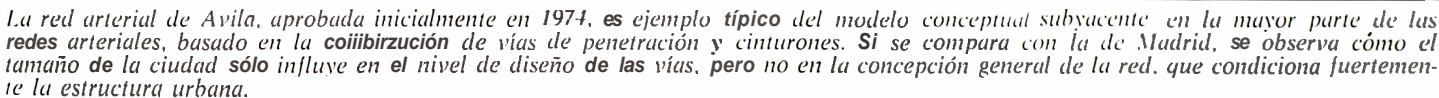
Una limitación metodológica es la referente al modelo de cuatro etapas utilizado para el análisis de la demanda. En general, puede decirse que conduce a una evaluación satisfactoria del tráfico: no se presta, sin embargo, al análisis de los impactos eventuales de un tipo de planeamiento que no tenga como fin principal el aumento de la capacidad de transporte. Entre los impactos difíciles de evaluar por este método se encuentran: la generación del tráfico y la elección del modo de transporte que resultarían de imponer restricciones al uso del automóvil privado, la evaluación de la influencia de la tarificación de los transportes públicos y la dificultad de previsión del tráfico en una red viaria que se prevé mucho más amplia que la existente, siendo en general este último caso el de las redes arteriales.

Los transportes públicos son aislados del proceso, al considerar que la red debe ser capaz de canalizar la demanda que se produzca, con lo cual no se contempla la influencia del tipo de red planeada sobre la distribución entre transporte público y privado. Muchas de las redes diseñadas hacen difícil que la red sea servida por medio de un sistema eficiente de transporte público, cuestión ésta que es de la mayor importancia hoy día, cuando la alternativa del transporte urbano basado prioritariamente en los vehículos privados aparece cada vez más inviable y produce unos costes sociales muy elevados.

Una fase fundamental del proceso de planeamiento es la evaluación de alternativas, es decir, la determinación de en qué medida las distintas soluciones que se proponen para satisfacer la demanda de transporte en una ciudad responde a los objetivos citados. La evaluación permite entonces elegir la solución más conveniente. En los estudios que estamos analizando sólo se evalúa normalmente la alternativa elegida en la primera fase del proceso, y de ella —como dijimos en el capítulo anterior— se consideran únicamente los costes y los beneficios directos. Este método, que aplicado a las carreteras rurales puede ser aceptable, presenta serias deficiencias cuando se emplea en zonas urbanas. Entre los efectos importantes no considerados figuran el impacto sobre el medio ambiente en forma de ruido, contaminación, división de barrios, incomodidades y peligro para los peatones, etc. Así, por ejemplo, una vía que atravesase una zona libre dedicada a parque o zona verde puede resultar más rentable que si atravesase una zona edificable, puesto que a igualdad de condiciones el coste será menor en el primer caso, al serlo el precio de las expropiaciones. Igualmente, una autopista que atravesase una zona con altas densidades de población será deseable según este criterio de evaluación, puesto que canalizará suficiente tráfico como para justificar su construcción. Es evidente que los resultados seguramente serán distintos en ambos casos, si se considerasen los costes externos que llevan consigo ambas soluciones.

El considerar agregados los diferentes grupos sociales, tanto en sus características socioeconómicas como en sus deseos de transporte, condu-

(7) Así, en el estudio de la Red Arterial de Madrid al realizarse la predicción del nivel de motorización en los primeros años sesenta, cuando el crecimiento de éste era moderado en relación con los años siguientes, condujo a que las estimaciones previstas para el año 2000 se cumplieren en 1973, cuando los primeros tramos de la red aún no se habían puesto en servicio. En ciudades pequeñas con un ritmo de crecimiento poco dinámico, al realizarse el estudio al final de los años sesenta y principios de los setenta, cuando la curva de crecimiento del tráfico alcanzó su máxima pendiente, se adoptaron valores del nivel de motorización, tráfico, etc., que hoy día, pocos años después, parece bastante improbable que se cumplan.





flitos que se manifiesten entre los diferentes grupos y clases sociales.

5. La consolidación legal en la Ley de Carreteras de 1974 de la situación de hecho anterior (8).

Como ya se ha señalado, hasta la reciente aprobación de la nueva Ley de Carreteras, de 19 de diciembre de 1974, era prácticamente inexistente un marco jurídico específico que regulara la elaboración, contenido, aprobación y eficacia del planeamiento de las redes arteriales. La nueva Ley, sin embargo, dedica una especial atención a las travesías y, sobre todo, a las redes arteriales urbanas, a las que dedica la totalidad del articulado del título IV. Esta nueva regulación del problema que nos ocupa, desarrollada además posteriormente por el Reglamento General de Carreteras aprobado por Decreto, el 8 de febrero de 1977, aconseja el estudio específico de la nueva relación entre el planeamiento de las redes arteriales y el planeamiento urbanístico, cuyo marco legal ha sido también reformado por la Ley de Reforma de la de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 2 de mayo de 1975.

Se explicó también que su regulación legal en la Ley de Carreteras, se consideraba red arterial a la red viaria principal de la aglomeración urbana. Por ejemplo, el proyecto de Red Arterial de Madrid, que introducía modificaciones en la red viaria del Plan General de Ordenación del Área Metropolitana, fue aprobado dando a la red arterial el carácter de red viaria del Plan General, modificando las determinaciones de éste.

Sin embargo, la nueva Ley de Carreteras efectúa una definición estricta en la que el contenido asignado a una red arterial es mucho menor, en cuanto «Las redes arteriales estarán constituidas por el conjunto de carreteras de acceso a los núcleos de población y las vías de enlace entre las mismas que discurren total o parcialmente por zonas urbanas» (art. 48-3, L. C.).

Esta definición estricta que la Ley ha efectuado queda, sin embargo, difuminada por las precisiones posteriores del Reglamento que, desarrollando el anterior artículo 48-3 de la Ley, define que «Las redes arteriales estarán constituidas por las vías que se definan como tales en los correspondientes estudios de la red arterial, como consecuencia de su identificación como vías que sirven a largos recorridos y altas densidades, o de la previsión de que así hayan de servir en el futuro» (art. 121-2, R. G. C.). Y aún parece que el propio Reglamento vuelve al concepto antiguo de red arterial, consagrado si no por la legislación, sí por la práctica del planeamiento, cuando explica que «El plan viario de una red arterial, aprobado definitivamente, constituirá la infraestructura viaria principal de la ordenación territorial del ámbito que alcance la citada red. ...» (art. 130-1-c R.G.C.)

(8) Este tema fue tratado en el editorial del número 4/74 de *Ciudad y Territorio* bajo el título «El planeamiento y la nueva Ley de Carreteras», firmado por Fernando Terán. Los argumentos que se desarrollan en este apartado aparecen tratados en el editorial de referencia bajo un punto de vista muy próximo al nuestro.

Es decir, según la definición estricta de la Ley de Carreteras la red arterial estaría formada por aquellos tramos que no tienen la condición de vías exclusivamente urbanas, para lo cual habrá que considerar la necesidad, establecida por el propio Reglamento, de que «Las redes nacionales, básica y complementaria y regional, forman una malla continua y en general cerrada» (art. 140-2 R. G. C.). Sin embargo, el reconocimiento del carácter «arterial» de una vía se efectuará en el propio estudio de la red arterial, atendiendo no sólo al criterio anterior de continuidad de las redes de carreteras, es decir al uso de un tramo urbano como travesía, a la existencia de tráfico de paso, sino también a la densidad y otras características del tráfico. En general parece deducirse del Reglamento, en contradicción con la definición estricta de la Ley, el espíritu de seguir considerando la red arterial como red viaria principal del ámbito urbano en cuestión, siendo una distinción posterior, a efectos administrativos de explotación y de conservación, la clasificación de los distintos tramos de la red arterial como vías exclusivamente urbanas (cuya titularidad corresponde al Municipio) o vías que forman parte de las distintas redes de carreteras: provincial, regional o nacional.

Precisamente uno de los argumentos con que ha sido impugnado recientemente el Plan de la Red Arterial Metropolitana de Barcelona ha sido por no limitarse a considerar el tipo de vías definido en el citado artículo 48-3 de la Ley de Carreteras. Parece así que la Dirección General de Carreteras no ha cambiado sustancialmente su concepción de lo que debe ser una red arterial, y sigue más apegada a su práctica anterior, reflejada en el espíritu del Reglamento, que a la letra de la Ley, a pesar del nivel normativo más elevado de ésta.

En cualquier caso, la red arterial constituye uno de los principales elementos de estructuración del espacio urbano y, por lo tanto, su determinación forma parte de las funciones correspondientes al planeamiento urbanístico, entre cuyas competencias después de la Reforma de la Ley del Suelo sigue figurando la formulación «del trazado de vías públicas y medios de comunicación» (art. 3-1 f del texto refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana).

La Ley del Suelo define claramente cuáles son los instrumentos del planeamiento territorial: Plan Nacional de Ordenación, Planes Directores Territoriales de Ordenación, Planes Generales Municipales y Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento, que se pueden a su vez desarrollar en Planes Parciales, Planes Especiales, Programas de Actuación Urbanística y Estudios de Detalle. Todos estos instrumentos de planeamiento, con la exclusión quizás de Planes Especiales y Estudios de Detalle, son instrumentos de planeamiento integral, que consideran simultáneamente el uso del suelo y los factores que posibilitan y organizan dicho uso, entre ellos las vías de comunicación, instrumento fundamental de la vertebración del espacio. Sólo en el caso de los planes especiales, una vez que los planes generales han determinado la estructura de los sistemas de comunicaciones, se admite la posibilidad de desarrollar mediante un plan especial «la protección en



Redes Arteriales

el orden urbanístico de las vías de comunicación, en cuanto se refiera a la restricción del destino y del uso de los terrenos marginales» (art. 20 T. R.). Se trata así de evitar que consideraciones meramente sectoriales puedan condicionar la estructura orgánica del territorio. El espíritu de la Ley queda bastante claro cuando afirma que «en ningún caso puedan (los planes especiales) sustituir a los Planes Generales Municipales como instrumentos de ordenación integral del territorio» (artículo 17-1 T. R.).

Sin embargo, y quizás como previsión de lo que podía determinar la Reforma de la Ley del Suelo, cuyo primer proyecto fue remitido a las Cortes en 1972, la Ley de Carreteras crea, con un articulado poco explícito, un nuevo instrumento de planeamiento sectorial: el «*Plan viario de red arterial*» basado en un «estudio especial de planeamiento», que viene a sustituir a los antiguos planes especiales de las redes arteriales, y cuyo carácter sectorial y su desconexión con el planeamiento urbanístico, que luego se desarrolla, queda aún reforzado al regularse por distinta legislación (Ley de Carreteras/Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana) y quedar confiada su competencia a distintos órganos administrativos (Ministerio de Obras Públicas, Dirección General de Carreteras/Ministerio de la Vivienda, Dirección General de Urbanismo), por lo menos hasta la actual reestructuración administrativa.

En general las determinaciones del plan viario de una red arterial son del nivel correspondiente al plan general, aunque en el caso de las grandes áreas metropolitanas, como en el ejemplo anterior de Barcelona, pueden afectar también a las determinaciones correspondientes al nivel del planeamiento director.

Para concretar el alcance de esta coincidencia de competencias más allá del aislamiento de uno de los principales aspectos sectoriales necesarios para ordenar integralmente el territorio, basta señalar que el estudio de planeamiento de la red arterial debe definir entre otros aspectos:

- «b) El trazado y características generales de las vías.
- c) La situación de los enlaces e intersecciones y
- d) La delimitación de las zonas de reserva y protección de cada una de las vías y de sus enlaces e intersecciones* (art. 49-2 L. C.).

Por su parte el Plan General Municipal de Ordenación debe contener entre sus determinaciones de carácter general: «La estructura general y orgánica del territorio, integrada por los elementos determinantes del desarrollo urbano y, en particular, los sistemas generales de comunicación y sus zonas de protección, ...» (art. 12-1-b T. R.).

Resulta entonces claramente que el plan viario de la red arterial se forma a partir del aislamiento, injustificado, de parte de las competencias claramente atribuidas al plan general por la legislación urbanística y sin las cuales éste no puede cumplir su función de instrumento de ordenación integral del territorio.

El reconocimiento explícito de esta fuerte conexión entre el planeamiento sectorial de la red arterial y el planeamiento urbanístico aparece en la

Ley de Carreteras, cuando afirma que «El establecimiento del plan viario de una red arterial requerirá en todo caso un estudio especial de planeamiento, cuyo contenido, características y coordinación con todos los planes urbanísticos se determinarán reglamentariamente» (art. 49-1 L.C.).

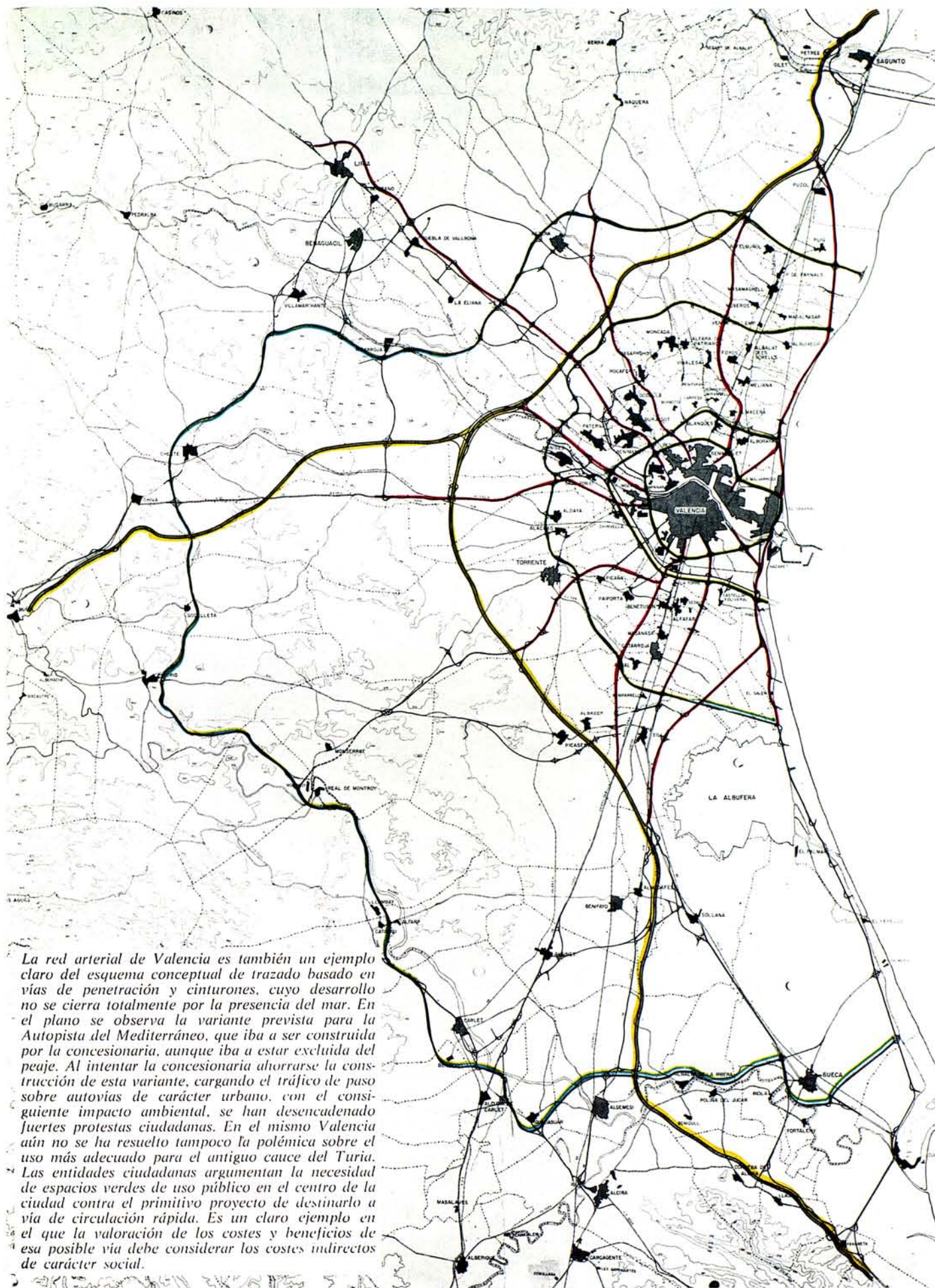
Al estar los planes viarios totalmente fuera del articulado, e incluso del espíritu, de la Ley del Suelo, su relación con el planeamiento urbanístico viene regulada exclusivamente por la legislación de carreteras, que establece una clara relación jerárquica que prima al plan viario sobre el urbanístico.

Veamos, por ejemplo, cómo se produce la coordinación con el planeamiento urbanístico a lo largo del proceso de formación y aprobación del plan viario de una red arterial.

La redacción del estudio especial de planeamiento para la definición del plan viario de la red arterial corresponde al Ministerio de Obras Públicas con la colaboración de los Municipios afectados (art. 49-2 L. C.), aun cuando, por ejemplo, en el proyecto de plan viario metropolitano de Barcelona, las Entidades Locales han alegado por su falta de participación. No se prevé la participación en la redacción de los órganos urbanísticos competentes, aunque al menos está reglamentada la obligación de recoger en el estudio las previsiones de la ordenación urbanística vigente o en estudio (art. 123-1 R. G. C.).

Una vez elaborado, el estudio de planeamiento es objeto de aprobación provisional por el organismo redactor, en el sentido de aprobación técnica (art. 34 R. G. C.). A continuación la jefatura Provincial de Carreteras correspondiente lo somete a información pública e informe de organismos y Entidades Locales de acuerdo con lo previsto en el caso general del estudio informativo de una carretera (art. 35 y sigs. R. G. C.). Es preceptivo el informe de los órganos urbanísticos competentes y de las Entidades Locales afectadas (art. 50 L. C.), que tienen un plazo de dos meses para emitir su informe. Es éste también el momento en que se debe emitir el informe urbanístico en el que las razones urbanísticas de orden general deben ser oídas, aunque en ningún punto está regulado que deban ser atendidas.

Seguidamente el servicio redactor del estudio de planeamiento informa las alegaciones e informes presentados y forma un expediente de información pública que llega hasta el Ministro de Obras Públicas, encargado en su caso de proponer al Consejo de Ministros la aprobación definitiva del plan viario. Es importante este punto por cuanto la aprobación definitiva de un estudio informativo en el caso de una carretera interurbana, de gran impacto en la estructuración del territorio que afecta, corresponde al Ministro de Obras Públicas, y además, no es preceptivo el informe previo de ningún Órgano urbanístico. En el caso de una red arterial, al ser el Consejo de Ministros un órgano colegiado, en el que participa el Ministro de la Vivienda, departamento al que la Ley atribuye las competencias urbanísticas, se puede producir una nueva intervención de apoyo a razones urbanísticas que puedan entrar en contradicción con el plan viario, aunque la intervención a este nivel sólo puede ser paralizante, negative, si



bien también puede tener el efecto de provocar un nuevo estudio del plan viario que considere esas razones.

Sin embargo, y a pesar del carácter sectorial con que se elabora, la eficacia urbanística del plan viario de la red arterial es grande, en cuanto su aprobación produce, entre otros, los siguientes efectos claramente urbanísticos (art. 51-1 L. C.):

- «C) Adaptación de los planes de ordenación urbana de los Municipios o áreas urbanísticas afectadas cuando sea incompatible su ejecución con la del plan viario.
- D) Alteración de la calificación urbanística y de la titularidad de las vías y terrenos, en la forma y efectos que determine el plan.
- E) Limitación en el uso de los terrenos comprendidos en el área de influencia de la red en el grado y por el plazo que se establezca en el plan.»

Este es el único aspecto en que realmente el Reglamento ha desarrollado la Coordinación del plan viario con la regulación urbanística, y ello para subordinar totalmente la ordenación existente al plan viario:

«El plan viario de una red arterial, aprobado definitivamente, constituirá la infraestructura viaria principal de la ordenación territorial del ámbito que alcance la citada red, y, en consecuencia, determinará la adaptación obligatoria de los planes directores territoriales de ordenación, planes parciales, planes especiales, programas de actuación urbanística y estudios de detalle, cuando su ejecución sea incompatible con la del plan viario. Si esta adaptación no se hubiere realizado por el órgano respectivo en un plazo de seis meses, a contar desde la fecha de aprobación definitiva del plan viario, se entenderá, a todos los efectos, la prevalencia de las determinaciones de este plan sobre cualquier otro tipo de ordenación» (artículo 130-1, c, R. G. C.).

Significativamente la relación inversa se establece de forma taxativa «Las entidades locales o entes urbanísticos especiales que acuerden la elaboración o revisión de planes de ordenación urbana solicitarán del Ministerio de Obras Públicas la información pertinente sobre la oportuna coordinación entre ambas planificaciones» (art. 51-3 L. C.). Es decir, que mientras la intervención de los órganos urbanísticos en los planes viarios se establece sólo a nivel de informe, la intervención de los órganos de carreteras en los planes urbanísticos se regula normativamente, dando así idea del carácter prioritario que la legislación de carreteras establece para las redes arteriales con respecto a la ordenación urbanística integrada.

Aunque ahora no se desarrollen en detalle sus implicaciones, conviene señalar que el Reglamento de Carreteras ha regulado no sólo los planes viarios «generales» para la red arterial en su conjunto, sino también planes viarios «parciales» para la delimitación definitiva del trazado y zonas de servidumbre y protección de los distintos tramos de la red (art. 126-3 R. G. C.).

En resumen, la Reforma de la Ley del Suelo no aporta variaciones sustanciales para la ordenación de la red viaria sobre la Ley de 1956. La definición de los sistemas generales de comunicación

de la población, incluida la red viaria principal, y de sus zonas de protección, corresponde al Plan General de Ordenación, que la considerará entre el conjunto de componentes de la estructura urbana. Si fuese necesaria una mayor definición del trazado y características definitivas y de la regulación estricta de las zonas de protección se efectuará en general por los Planes Parciales o, en todo caso, por un Plan Especial para la Protección de Vías de Comunicación.

Un correcto funcionamiento del planeamiento previsto en la Ley del Suelo exigiría, pues, la participación de la Dirección General de Carreteras en la elaboración de los Planes Generales de Ordenación, para que la red viaria principal de la población, tanto en sus tramos propiamente urbanos como en su conexión con la red de carreteras, definida conjuntamente con el resto de los elementos de la estructura urbana, sea considerada al nivel de detalle y con las características de diseño que los criterios sectoriales exijan. Una vez definida esa red viaria principal en el Plan General, la participación en la elaboración de los Planes Parciales o la redacción de Planes Especiales de Vías de Comunicación podría asegurar a la Dirección General de Carreteras el correcto planeamiento de detalle de aquella red principal sin que se alterara la estructura urbana propuesta.

Este sencillo esquema de coordinación, que nunca funcionó, ha sido totalmente destrozado por la creación del Plan Viario de Red Arterial en la Ley de Carreteras, que no sólo sanciona legalmente la práctica hasta ahora vigente, consolidando una falta de coordinación absolutamente insatisfactoria, sino que consagra una figura legal específica para un aspecto sectorial de la ordenación urbana absolutamente al margen del resto del planeamiento urbanístico, subordinando además las determinaciones integrales de éste a las necesidades sectoriales del planeamiento viario.

6. Las perspectivas de futuro.

La conclusión más importante del análisis que hemos realizado, por encima de todas las limitaciones técnicas, es de orden institucional. La estructura administrativa, la compartimentación de competencias, ha determinado el aislamiento del planeamiento arterial del planeamiento urbano, que no ha podido así cumplir su función integradora, coordinadora sobre el espacio urbano de las distintas actuaciones sectoriales que sobre él inciden, entre las cuales la red arterial es una de las más importantes.

En el planeamiento de la red arterial no sólo se aísla un elemento del sistema de transporte de la consideración de la ciudad en su totalidad, sino que ni siquiera se considera el sistema de transporte en su conjunto, sino solamente la red viaria, y desde el punto de vista de la circulación privada, olvidando el transporte público. Aún dentro de la red viaria no se trata de forma homogénea la totalidad de la red, sino que se prima el análisis de la parte de la red que conecta el viario propiamente urbano con la red de carreteras.

Las limitaciones a que conduce el marco institucional aparecen claras tanto cuando se considera que las necesidades de transporte son ante todo



Redes Arteriales

resultado de la distribución espacial de las actividades, con lo que un planteamiento sectorial del problema no puede atajar las causas, que se le escapan, sino solamente chocar contra los efectos, como cuando se considera que la red arterial, que consume una gran parte de la capacidad inversora del sector público, es uno de los principales elementos estructurantes de la ciudad, con lo que el planeamiento urbano pierde gran parte de su teórica capacidad de ordenación.

Hemos visto cómo la nueva Ley de Carreteras supone el reconocimiento legal de la situación de hecho anterior. La consolidación normativa de una disociación absolutamente injustificada e insatisfactoria. Sin embargo, estos últimos años se han producido hechos que permiten mirar con más optimismo el próximo futuro, al menos desde el punto de vista de la superación de las limitaciones institucionales.

Los Estudios Integrales del Transporte Metropolitano.

El desarrollo del Plan Nacional de Autopistas, la política de impulsión de las autopistas de peaje (9), planteó a la Dirección General de Carreteras el problema de la integración de la red nacional de autopistas con las redes arteriales urbanas. En las grandes áreas metropolitanas, como Madrid y Barcelona, el crecimiento urbano durante los años sesenta fue tan rápido que, entre otros efectos, desbordó la capacidad prevista para las redes arteriales cuando aún se empezaban a construir sus primeros tramos. Como resultado se planteó el estudio de redes arteriales de mayor ámbito, extendidas al área metropolitana entendida en sentido amplio, integrando las anteriores, cuyo ámbito se limitaba a la ciudad o comarca central del área metropolitana.

En algunos casos el estudio de esta red arterial metropolitana se ha seguido planteando sectorialmente. Este es el caso de la Red Arterial Metropolitana de Barcelona, a la cual se ha opuesto, por ejemplo, la Diputación Provincial (que precisamente es una de las pocas que cuenta con un verdadero equipo de planeamiento: el Instituto Provincial de Urbanismo), dando claras muestras de la falta de coordinación existente.

En otros casos, sin embargo, la necesidad de integrar la red nacional de autopistas a la red arterial, ha dado lugar al planteamiento de Estudios Integrales del Transporte Metropolitano. En el caso concreto de Madrid la primera versión elaborada por la Dirección General de Carreteras de la red provincial de autopistas fue el motivo de que se pensara en la posibilidad de evitar su impacto sectorial integrándola en un Estudio Integral del Transporte en el Área Metropolitana, que se elaboraría paralelamente y en coordinación con el Plan Director de la Provincia de Madrid, siendo quizás la primera vez que la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana (COPLACO) empezó a cumplir ese papel coordinador que tenía asignado.

En la práctica el Estudio Integral del Transporte de Madrid se estancó con la elaboración del P.E.I.T. (Plan Especial de Infraestructuras de, Transporte) que debía ser sólo una parte. Las razones de este estancamiento son complejas y depende tanto de la COPLACO como de los organismos que debía coordinar. El P.E.I.T., que motivó una fuerte contestación, no cuenta aún con aprobación definitiva, a pesar de que en su aprobación provisional se insistió en su función exclusivamente cautelar en cuanto a las reservas de suelo, sin pretender sancionar la necesidad de las infraestructuras que contenía. A pesar de la validez del ensayo el Estudio Integral aún no ha cuajado como tal porque:

- El P.E.I.T. está aún lejos de la necesaria integración del planeamiento del transporte y de los usos del suelo, que sólo se hubiera logrado en el marco del Plan Director.
- Tampoco se ha coordinado efectivamente el conjunto de elementos del sistema de transporte, no solo porque se han dejado de lado los gravísimos problemas de gestión, sino porque las infraestructuras que han determinado las reservas del P.E.I.T. no son el resultado de la coordinación de los distintos organismos, sino sólo la presentación conjunta de los programas sectoriales de cada uno de ellos.

En Valencia se ha elaborado también un Estudio Integral del Transporte, en el cual se han planteado prácticamente los mismos problemas. Los distintos organismos aportaron las redes de infraestructura que habían elaborado separadamente, sin que hubiera una coordinación real. Ante la ausencia del necesario planeamiento director, se decidió la incorporación dentro del Estudio Integral de un modelo previo de distribución de los asentamientos sobre el territorio, solución aceptable, como mal menor, pero insatisfactoria. Subsiste el problema de la puesta en práctica y gestión de las propuestas del Estudio Integral, a falta de un organismo coordinador que pueda hacerse cargo de estas tareas.

A pesar del fracaso parcial de las experiencias de los Estudios Integrales, la fórmula permite mantener la esperanza en su potencialidad, sobre todo cuando la Dirección General de Urbanismo parece dispuesta a impulsar Planes Directores Territoriales de Coordinación de nivel metropolitano, que serán sin duda el marco adecuado para la formulación de una política integral de transporte coordinada con el planeamiento de los usos del suelo.

La reestructuración administrativa.

Otro importante aspecto a considerar es el del proceso de reestructuración administrativa que se está desarrollando en estos momentos. Después de las elecciones parlamentarias de junio de este año se procedió a una primera reagrupación de las Direcciones Generales existentes en nuevos Departamentos Ministeriales. En concreto el campo que nos interesa, a pesar de que ésta es solo la primera etapa de la reestructuración, ha quedado muy transformado por la creación de los Ministerios de Obras Públicas y Urbanismo y del Transporte.

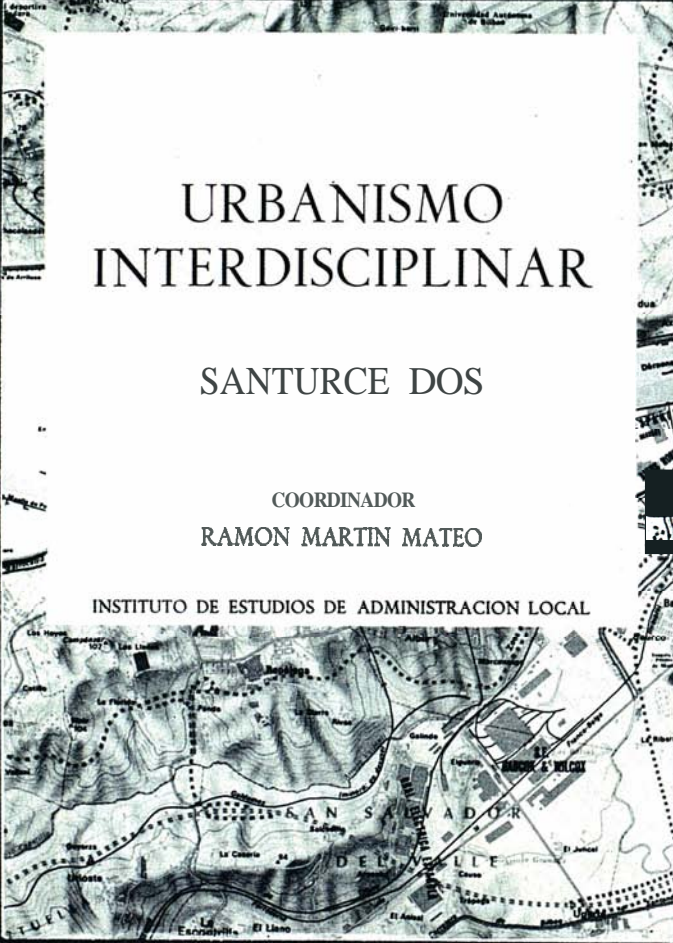
(9) Sobre las limitaciones de esta política pueden verse los diversos artículos del número monográfico antes citado de *Información Comercial Española*, dedicado a la política de transporte

El Ministerio de *Obras Públicas y Urbanismo* se ha creado a partir de la integración de los antiguos Ministerios de Obras Públicas (con la excepción de la Dirección General de Transportes Terrestres) y de Vivienda, integrando también la Dirección General de Acción Territorial y Medio Ambiente de la Subsecretaría de Planificación de la Presidencia del Gobierno. Aunque aún no se ha emprendido la reestructuración a nivel de las distintas unidades de cada Dirección General, ni está clara la coordinación entre los nuevos Ministerios del Transporte y Obras Públicas y Urbanismo, es sin duda muy importante para el tema de las redes arteriales el que las Direcciones Generales de Urbanismo y de Carreteras se encuentren integradas en un mismo Departamento, que debe coordinar las políticas de ordenación con las de infraestructuras.

En este sentido es además alentadora la creación dentro del Ministerio de Obras Públicas de dos Subsecretarías: la de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente y la de Infraestructuras y Vivienda. Se unifican así las Direcciones Generales que planifican, buscando la coordinación en la

ordenación del territorio de las distintas actuaciones sectoriales del Ministerio entre sí y con las actuaciones de otros órganos administrativos. Por otra parte se integran también los órganos de carácter inversor, los que crean nuevo capital fijo en infraestructuras y vivienda. Se discute también una reorganización interna más profunda, que crearía Direcciones Generales funcionales y no sectoriales, de modo que se rompiera la inercia administrativa, el celo en la defensa de las respectivas áreas de competencias, y fuera posible una real coordinación sectorial.

Respecto al problema de las redes arteriales es evidente que esta reestructuración va en la línea de facilitar la integración del planeamiento arterial en una política coordinada de ordenación urbana. Una vez que lo administrativo deje de ser problema, habrá que plantearse seriamente las limitaciones técnicas y sobre todo la función del planeamiento, al que deben tener acceso los ciudadanos, cuidando de que una máquina administrativa más perfecta facilite, y no bloquee aún más, la necesaria participación de todos en las decisiones que afectan a la calidad de vida de la colectividad. □



**URBANISMO
INTERDISCIPLINAR**

SANTURCE DOS

COORDINADOR
RAMON MARTIN MATEO

INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACION LOCAL

**«Urbanismo
Interdisciplinar.
Santurce Dos»**

300 págs. - 600 ptas.

**Un equipo interdisciplinar,
al realizar un proyecto de
Plan Parcial, el de Santurce,
elaboró una sistemática
científica de validez general
para los trabajos de
planificación y ordenación
urbana.**



NIVELES DE ABASTECIMIENTO DE MADRID

por Pedro Niño Vadillo

I. INTRODUCCION

El presente artículo sólo quiere ser una primera aproximación al estudio del mercado de la alimentación de Madrid.

Donde existe un habitante, existe una necesidad. Esta necesidad se plasma en una demanda, a la que rápidamente, una vez conocida, intenta saciar una oferta.

En este juego nada desinteresado y tan antiguo como el hombre es donde surge la economía, que se va complicando con la historia, hasta adquirir complejas leyes, en las que cuenta mucho el fenómeno de las grandes concentraciones de masas humanas en las ciudades, con su especial tipo de psicología social. Por eso los grandes núcleos serán, durante toda la historia, lugares de mercado. Por otra parte, las leyes económicas naturales del intercambio se irán complicando al intervenir otras leyes, impuestas por parte de los encargados de ordenar la sociedad, regulando estas relaciones.

Si económicamente tiene importancia cualquier fenómeno de NECESIDAD-DEMANDA-CREACION DE BIENES-OFFERTA, se comprenderá fácilmente que, a mayor importancia de la *necesidad*, más importante será, económicamente, dicha relación.

La alimentación, sin excluir otras, podemos colocarla entre las necesidades de *primera clase*; de ahí que el mercado de la alimentación haya sido de capital importancia a lo largo de la historia y siga hoy siéndolo.

Pero pasemos a nuestro tema. Madrid concentra más del 10 por 100 de la población total española; por tanto el estudio del mercado de la alimentación en Madrid

ofrece, aparte de gran interés, una importancia de primer orden y una enorme complicación.

El intento de aproximación a su estudio general no voy a hacerlo desde un punto de vista económico, en lo que me considero un mero aficionado; sólo quiere ser un pequeño paso adelante hacia un *estudio geográfico de localización*.

La idea de un tema tan amplio me surgió en un comienzo, unos cuantos meses atrás, como una posibilidad de estudio intensivo durante varios años. Ante la dificultad personal para una total dedicación al tema, preferí ir acercándome por partes. Pensé entonces en un artículo como aproximación general.

Tras la elaboración del esquema de estudio, comencé el mismo por la cartografía de los diversos «niveles de abastecimiento», encontrando gran cooperación en el logro de datos por parte de la Delegación de Abastos y Mercados del Ayuntamiento de Madrid, a quien agradezco vivamente la información y facilidades ofrecidas en cuanto a mercados de distrito y galerías de alimentación.

También logré la cooperación de funcionarios del Ministerio de Comercio, que me facilitaron la «Guía Nacional de Autoservicios y Supermercados» de 1974 y su puesta al día de 1975. Conste aquí también mi agradecimiento.

Con estos datos previos y con las correcciones oportunas de los mismos, efectuadas experimentalmente mediante visitas a gran número de establecimientos dudosos, elaboré diversos mapas de los distintos niveles de establecimientos abastecedores.

Interesada la Delegación de Abastos del Ayuntamiento de Madrid en el mapa de conjunto obtenido, fue editado dicho plano en la segunda mitad de 1975.

Así, lo que en principio surgió sólo como un trabajo personal para el presente artículo, cobró entidad propia.

Esto es lo que hace ahora que el artículo, a su vez, cobre otro significado, al ser una explicación de dicho mapa que, por razones personales, fue editado sin dichas explicaciones.

Las limitaciones que me he impuesto en este trabajo vienen condicionadas por la misma extensión del artículo y por ser menos representativas a esta escala de «aproximación» que intento dar al trabajo.

Aparte de estas razones, el mero hecho de haber intentado rozar estos temas habría llevado un gran esfuerzo de tiempo y una gran dificultad para el hallazgo de datos.

Estas son las limitaciones fundamentales:

- El pequeño comercio de la alimentación, el que podría llamarse de «tiendas», ha quedado sin tratar en este trabajo. No existen ficheros, puestos al día, sobre el tema. Aún existiendo con una relativa puesta al día, la gran movilidad de estos negocios familiares (cierres, traspasos, cambios de actividad...), acrecentada en estos años de crisis económica, sería un serio inconveniente a la hora de querer hacerlo «crystalizar» en unas conclusiones medianamente serias.
- Los Autoservicios (uso la nomenclatura oficial de la «Guía Nacional de Autoservicios y Supermercados») de menos de 120 m² también han quedado excluidos de este trabajo. Las razones fundamentales de esta exclusión obedecen a:
 - La diferencia fundamental de estos pequeños Autoservicios con las tiendas familiares radica en el método de venta. Muchos de ellos han sido tiendas grandes que han cambiado el sistema de venta a Autoservicio, por ahorro de empleados...
 - Además, su reparto por el plano de Madrid no era tan representativo como los niveles elegidos.
 - Por otra parte, al ser tan numerosos, era imposible representarlos con claridad a la escala elegida para la edición del plano.
 - Esta exclusión plantea el inconveniente de que mu-

chos de estos Autoservicios, sobre todo los comprendidos entre 100 m² - 120 m², tienen ya una cierta entidad e importancia como centros de abastecimiento; pero, al tener que escoger un límite representativo, preferí ceñirme a los límites oficiales dados por la «Guía Nacional de Autoservicios y Supermercados» (a la que haré alusión en adelante bajo la sigla «G.N.A.S.»), aceptando esta posible deficiencia.

—Otra aclaración que conviene señalar es que, como demarcaciones para la distribución, he escogido los distritos municipales.

Esta elección plantea también sus deficiencias, pues los distritos municipales son demarcaciones legislativas frías; algunos son excesivamente amplios, unos contienen mayor casco urbano que otros, la mayoría incluyen zonas socio-económicamente diferentes...

Quizá, en un estudio más minucioso, podrían hacerse demarcaciones más homogéneas, más pequeñas, buscando más las semejanzas socio-económicas de los vecinos de las diversas zonas. Pero un estudio semejante creo que no puede ser parte de este pequeño artículo; merece un trabajo en sí mismo, un gran equipo que lo realice y una serie de criterios muy bien fijados y experimentados, que por ahora desconozco que existan a nivel de nuestra ciudad.

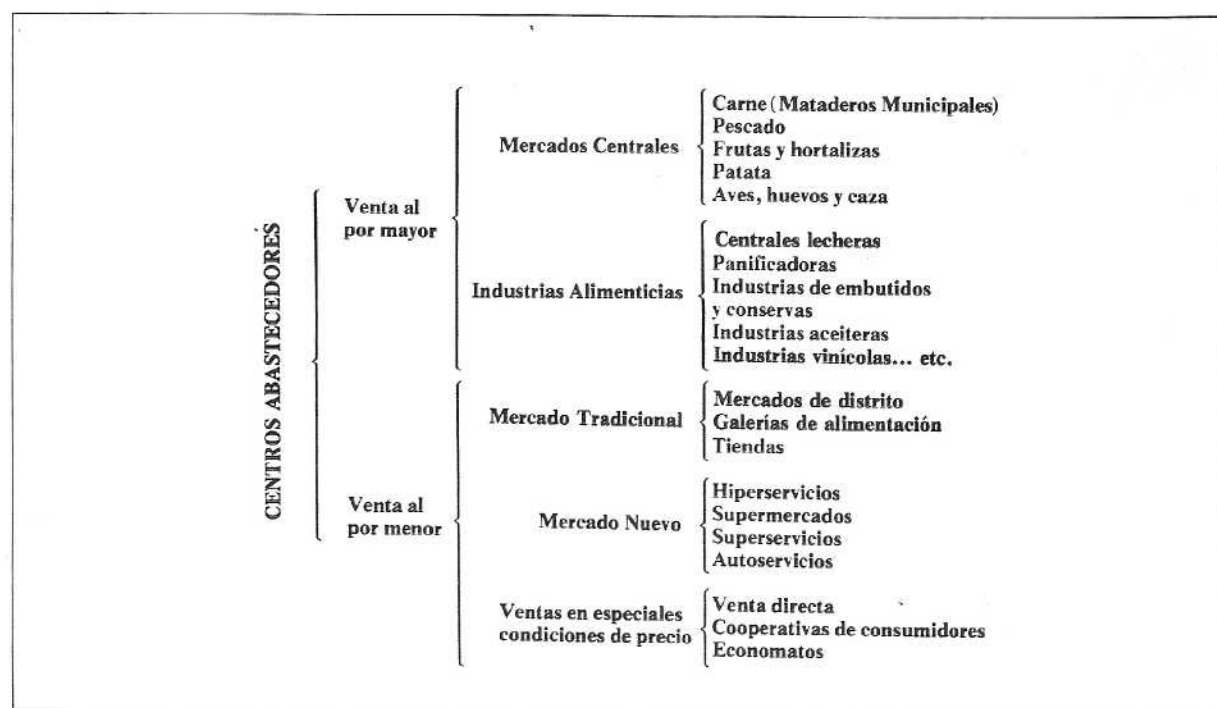
Así, pues, las demarcaciones aceptadas son los distritos municipales, que, aunque deficientes, para nuestro estudio, también son, en algún modo, representativos.

2. NIVELES DE ABASTECIMIENTO EN MADRID

Una mirada atenta a los centros abastecedores de una gran ciudad como Madrid nos hace distinguir enseguida un cierto escalonamiento y, de alguna manera, un tipo de jerarquización entre dichos centros, así como diferentes tipos de productos ofrecidos y diversas maneras de ofrecerlos.

En primer lugar, intentaré *estructurar* los diversos centros abastecedores, para luego tratar en especial algunos de ellos, los que, a mi modo de ver, tienen mayor interés para el estudio que me he propuesto y los más cercanos al consumo habitual.

Intentando estructurar todos los niveles de abastecimiento, he elaborado este esquema general:





Los Centros de Venta al Por Mayor quedan fuera del ámbito de este trabajo, pero no quiero pasar a otro tema sin poner de relieve unas sencillas ideas:

—Los **Mercados Centrales** están bajo la directa supervisión y control municipal. En ellos los **intermediarios particulares** («asentadores») tienen el papel principal. También hay una cierta participación de los **productores**, mediante una parte **reservada** en el Mercado Central de Frutas y Verduras para realizar un tipo de «venta directa»), a través de la Unión Nacional de Cooperativas del Campo.

—El resto de la Venta al Por Mayor está en manos de las **industrias alimentarias**. Estas son empresas **privadas**, que elaboran, preparan o envasan una serie de alimentos, produciendo lo que podríamos de algún modo llamar «productos **estandarizados**», en cuanto que se supone poseen:

Una serie homogénea	{	peso determinado precio presentación igual mismos ingredientes marca registrada
---------------------	---	---

La variedad de estos productos sería larga de enumerar, pero podemos citar como ejemplos: embutidos, conservas, aceites, vinos, pan, leche, alimentos preparados...

—Si se mira con un poco de atención a los dos tipos de productos de cada grupo enumerado anteriormente, podemos encontrar un cierto paralelo con los dos primeros grupos de Mercado al Por Menor señalados en el esquema.

Sin ser exclusivistas, podríamos ver las relaciones entre:

Mercados Centrales ↔ Mercado Tradicional

Industrias Alimentarias ↔ Mercado Nuevo

Subrayaré esta relación posteriormente al hablar de uno y otro tipo de mercados al por menor.

En cuanto al nivel de Centros de Venta al Por Menor, trataré con un poco más de detalle, dentro de la generalización que quiero dar al artículo, de todos los tipos incluidos en lo que he denominado Mercado Tradicional y Mercado Nuevo, pasando más rápidamente por los tipos de venta en especiales condiciones de precio, sobre todo Cooperativas y Economatos. La venta directa será mencionada al tratar las Galerías de Alimentación y al final de este apartado.

Paso, pues, a tratar el Mercado Tradicional y el Mercado Nuevo.

2.1. Mercado Tradicional

Voy a incluir bajo esta denominación todas las formas de mercado en las que es esencial la **relación vendedor-comprador**. Suele ser normal el conocimiento mutuo de ambos y la transacción económica suele ir **rodeada de un algo personal**. El trato es algo más que el frío intercambio. Este tipo de mercado suele tener un tipismo peculiar en cada establecimiento. Un poco descriptivamente diría que las cualidades personales del vendedor y del cliente **pesan** en la transacción.

En este tipo de mercado cada cliente es **tratado personalmente**. El **dar da vez** cobra especial importancia entre las personas que esperan su turno para ser atendidas.

Suele ir muy **unido** este tipo de mercado con el **«ama de casa»** que va a **«la compran o a «la plaza»** (vestigio lingüístico del lugar originario de este tipo de mercado) y con las tertulias de amas de casa mientras esperan su vez.

Suele ir relacionado también con los **productos más primarios, no estandarizados**, aunque este tipo de producto cada vez cobra mayor importancia incluso dentro de los recintos de estos mercados tradicionales.

Dentro de este apartado incluyo los **mercados de distrito, galerías de alimentación y las tiendas**.

Previamente a su tratamiento, me parece de interés transcribir una nomenclatura que resulta clara para hacer referencia a los distintos comercios minoristas de la alimentación. Está sacada del Informe Económico núm. 13, editado por el Ayuntamiento de Madrid, en marzo de 1969, con el título **«Galerías de Alimentación: una modalidad madrileña del comercio minorista»**.

El mercado minorista de la alimentación agrupa dos tipos de establecimientos: **«Comercios independientes»** y **«Comercios agrupados»**.

«Son comercios independientes los que tienen completa autonomía mercantil, instalados generalmente en la planta baja de un inmueble y por eso comúnmente llamados 'de puerta de calle'.

«Son comercios agrupados aquellos independientes que con un estatuto u otro forman una agregación de unidades mercantiles de mayor magnitud en las que, al tiempo que se economizan los desplazamientos del comprador, se favorece, por la proximidad de los comercios de la misma clase, el principio de la competencia».

Ambos tipos, a su vez, pueden ser **«comercios estanco»** ~ **«dedicados a la venta de una clase de productos alimenticios»**; o **«comercios polivalentes»**: **«en los que, con absoluta unidad mercantil, se ofrece toda clase de productos»**.

2.1.1. Mercados de Distrito

Es un tipo de comercio agrupado polivalente. El todo, que sería el mercado, resulta de la agrupación de pequeñas unidades, cada una de las cuales es normalmente un comercio estanco, especializado en un tipo de productos.

Este tipo sería el más característico de los que hemos denominado mercado tradicional y se le pueden aplicar todas las características enunciadas al describir ese tipo de mercado.

Otras características de los mercados de distrito son:

—Su recinto es un edificio exento, dedicado expreso a mercado.

—Cada unidad de que está compuesto suele denominarse **«puesto»** o **«banca»**, según sea inmueble o mueble, respectivamente.

—El acceso a la explotación de un puesto o banca es por subasta.

Régimen de tenencia: actualmente existen en Madrid 47 mercados de distrito. De ellos 4 son **municipales**, explotados directamente por el Ayuntamiento; 40 son explotados en **régimen** de concesión, por empresas particulares; 3 son particulares.

De los 4 **mercados municipales**, tres se construyeron en la época de la segunda República, concretamente en 1933 (Torrijos, Vallehermoso y Tirso de Molina); sólo el de Ballesta es de 1969.

De los 3 **mercados particulares**, 2 son los más antiguos de los actualmente existentes: San Antonio, 1910, y San Miguel, 1915. El otro, San Vicente de **Paúl**, fue regularizado administrativamente en 1974, aunque su fecha de creación es bastante anterior.

De los 40 en **régimen de concesión**, sólo el de Atocha (1930) es anterior a la segunda República, y el de Diego de León (1936) se inauguró unos días antes del **estallido** de la Guerra Civil. Los 38 restantes fueron inaugurados, acabada ya la guerra, a partir de 1940 hasta 1974, en que se inauguraron los dos últimos mercados: San Cristóbal (Chamartín) y Alto de **Extremadura**.

Como se ve por estos breves datos mencionados, la política del Ayuntamiento de Madrid, desde fines de la Guerra Civil, está basada, como por ejemplo en los **aparcamientos** municipales, en el sistema de explotación a través de empresas concesionarias.

El Ayuntamiento participa en la subasta de puestos y bancas, percibe un canon de explotación nunca inferior al 5 por 100 de los ingresos y, además, el solar y edificio deben revertir al Ayuntamiento en un plazo no superior a los 50 años. Estas son las principales características del régimen de concesión de mercados, que se realiza por concurso público.

En el gráfico núm. 1 se muestra la creación de los mercados actualmente existentes, por décadas de creación y según el actual régimen de explotación.

Esta **política** de creación de mercados de distrito se puede decir que empezó a entrar en *crisis* a partir de los años 60, al estudiarse la posibilidad de ser sustituido por la Galería de Alimentación. Veremos el origen de las Galerías al tratar específicamente de ellas.

Pero veamos cuáles fueron los **motivos** de la crisis.

A mi entender las causas fundamentales del cambio de rumbo en la política de abastos ha sido la superposición de dos causas:

- El vertiginoso **crecimiento demográfico** de Madrid desde mediada la década de los 50, acrecentado en los 60 y que aún continúa.
- La carrera sin freno de la **especulación del suelo**.

Un Madrid en crecimiento acelerado continuo demandaba una solución urgente al abastecimiento de esa nueva población, fundamentalmente en los barrios periférico~por otra parte, en un Madrid acosado por la especulación y donde el metro cuadrado de terreno vale como el oro, habría sido un «lujo» continuar la política de mercados de distrito. Ante las dificultades cada día mayores de seguir en esta línea (piénsese que el mercado de distrito necesita un gran solar para dedicación exclusiva al abastecimiento) y ante la necesidad imperiosa de abastecer, sin retraso, a esta nueva población creciente, se impone la solución de la Galería de Alimentación.

Al ser una de las posibles respuestas al problemático binomio: crecimiento demográfico-especulación, la Galería de Alimentación surge como hija de Madrid, ciudad en la que estos fenómenos, sin ser exclusivos, han llegado a ser modélicos.

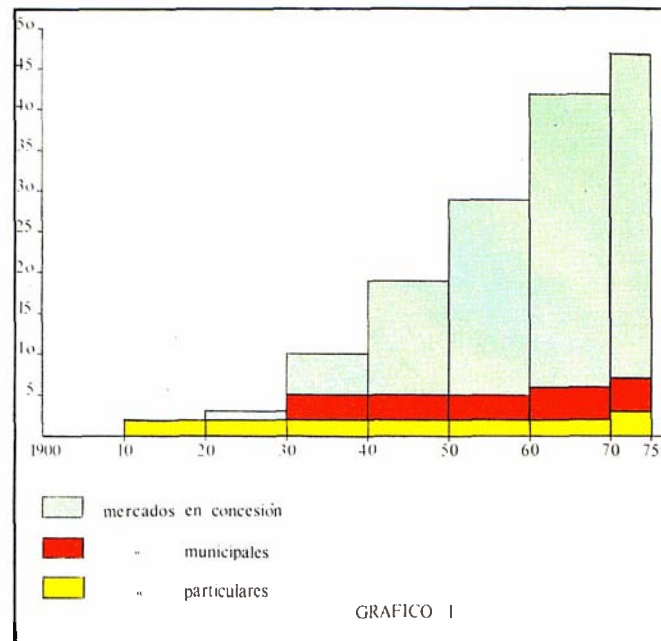
Así, la Galería es fruto de una acomodación a estas circunstancias por parte de la política de abastos del Ayuntamiento de Madrid, que se autodenomina su «inventor».

Pasamos a hablar de ella.

2.1.2. Galerías de Alimentación

Según definición del ((Reglamentode Galerias de Alimentación. es: el «agrupamiento de comercios independientes, fundamentalmente del ramo de la alimentación, que, instalados en un solo recinto, con servicios comunes..., se ubican en la planta baja de una finca, simultáneamente dedicada a otros **usos**» (Art. 1, apartado 1).

Según una definición más directa, que el mismo Ayuntamiento ha propagado, es «un mercado que se



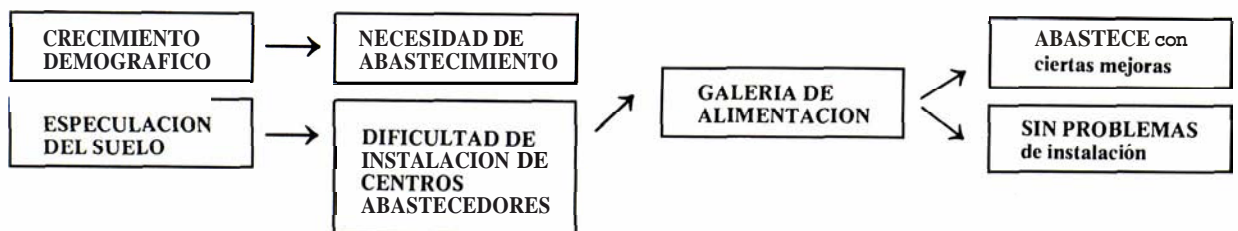
Sumatorio gráfico de los mercados de distrito actualmente existente, según las décadas de su creación y su actual régimen de propiedad.

instala debajo de una casa.. Precisamente esta definición nos da la pauta para distinguir una Galería de un Mercado:

- Ambos son comercios agrupados polivalentes, formados por la agrupación de comercios estanco; y ambos cumplen las características de lo que hemos llamado mercado tradicional.
- La Galería será normalmente más **pequeña** que el Mercado.
- Será también más fácil de instalar: podrá comenzar su función de abasto antes que el mercado y en mucho mayor número, con lo cual:
- Podrán ser instaladas más cerca del consumidor.
- Otra diferencia será que las unidades básicas son todas ((puestos., 'es decir, inmuebles, y que, dentro de estos puestos, debe existir un porcentaje obligatorio (nunca inferior al 8 por 100 del total de puestos de cada Galería según la Reglamentación oficial que tengo a mano) dedicado a la venta directa productor-consumidor.
- Al ser también más moderna, la Galería incluye en su reglamentación oficial una serie de mejoras (al menos en teoría) que intentan evitar el minifundio mercantil (mediante la obligatoriedad de dimensiones mínimas para los puestos) y la comodidad del cliente (mediante dimensiones de pasillos, condiciones higiénicas mejores...).
- La única desventaja, al menos en teoría, es que quizás, al reducirse el tamaño y por tanto el número de puestos de cada especialidad, pueda salir perjudicada la competencia con repercusión en el precio.

Origen: ya hemos hecho alusión al cambio de la política de abastos y a las razones, a mi modo de ver esenciales, de este cambio.

Resumidas esquemáticamente:



Pero veamos concretamente sus antecedentes:

La idea surgió en 1954, por parte de la iniciativa privada, concretamente cuando don Valerio M. Borregón solicita la instalación de la primera Galería. Todo fueron resistencias y dificultades por parte oficial.

Con todo, el interesado logró la instalación de la primera Galería de Madrid aún existente (**Calle Mártires Concepcionistas**, 6).

Estas restricciones administrativas de esta primera época, **fruto** de una mentalidad proteccionista de los mercados de distrito, **hizo** que las Galerías no se desarrollaran en óptimas condiciones, siendo de pequeño tamaño y apenas reguladas oficialmente.

Podemos distinguir, según los Informes Económicos del Ayuntamiento de Madrid, **dos etapas** fundamentales en la **regulación** de las Galerías:

- Una primera etapa **discrecional**: en que el Ayuntamiento concedía las autorizaciones respectivas con arreglo a unas condiciones mínimas y discrecionalmente. Es una época de falta de legislación seria y dura desde la creación de la primera Galería en 1955 hasta 1965, en que surgirá la primera reglamentación oficial.
- Segunda etapa: **reglamentaria**. Desde 1965 existe ya una reglamentación básica y se sucederán una serie de reglamentos (1965, 67, 69, 71) que regulan la creación y condiciones técnicas de las Galerías y que van enmendando, con base en la experiencia, estas condiciones.

El gráfico núm. 2 representa la evolución en la creación de las Galerías cartografiadas en el mapa, es decir, hasta la segunda mitad de 1975.

Lo más significativo que encuentro en orden a esta evolución es lo siguiente:

- Existe una **primera etapa de dudas**, incertidumbres y retraimiento por parte de la iniciativa privada a la creación de Galerías. Es una etapa que dura desde la creación de la primera (1955) hasta el comienzo de la década de los 60.
- La que llamaríamos **etapa de auge** de la Galería comprende toda la década de los 60.

—**Por fin una etapa de sosiego (¿quizá crisis?)** a lo largo de la década de los 70.

Pero hay que hacer una aclaración: el gráfico representa las Galerías **actualmente existentes**. Muchas de las creadas en la década de los 60, sobre todo en la segunda mitad, habían sido creadas en la primera mitad, pero al cambiar de propietario (traspasos) o por **acomodaciones** a las nuevas reglamentaciones figuran como creadas en fechas posteriores.

De todos modos, el gráfico es suficientemente expresivo, a pesar de las correcciones de matiz que supone la aclaración anterior.

Hay que resaltar también que las Galerías, aparte de las mejoras técnicas que han ido logrando por las exigencias de los sucesivos reglamentos, también han ido progresivamente aumentando de tamaño, lo cual es un factor positivo. Así, las 4 Galerías que permanecen de la primera etapa (1955-59) suman una superficie total de 1.275 m² y una superficie media de 318 m² por Galería.

En la segunda etapa (1960-69), son 177 las Galerías, con una superficie de 129.229 m², lo que da una media de 730 m².

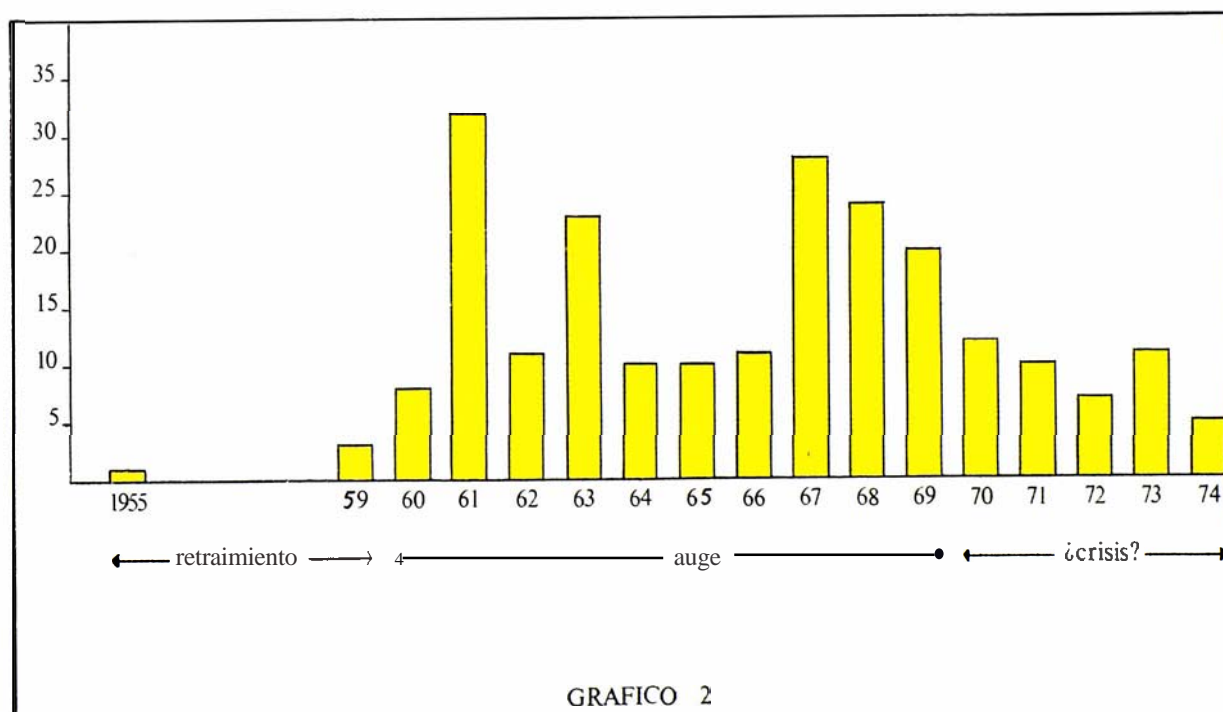
La tercera etapa (1970-74) supone un aumento de 45 Galerías, con una superficie de 51.148 m², lo que hace que la media sea ahora de 1.270 m².

Vemos, pues, que ha sido considerable el aumento medio de superficie, lo que supone una mejora en el servicio que prestan.

2.1.3. Tiendas

El último nivel dentro del denominado mercado tradicional estaría formado por las tiendas de alimentación. Son comercios independientes estanco. Su gran número, y su reparto por toda la geografía madrileña, hace que tengan un gran peso en cuanto al abastecimiento se refiere. Pero esa misma razón es la que me ha decidido a dejarlas fuera de este estudio de aproximación.

No quiero terminar esta parte dedicada al mercado tradicional sin hacer una serie de precisiones sobre ellas:



Evolución en la creación de las Galerías de Alimentación cartografiadas en el mapa, señalando las etapas de esta evolución.

- Las tiendas son fundamentalmente negocios familiares. Muchas han ido pasando de padres a hijos y son las que forman las pequeñas familias de comerciantes.
- Al tener su origen en la **pequeña** economía doméstica, son las que más notan el ataque de la competencia de los grandes establecimientos. Su acomodación a la transformación social y económica ha hecho que muchas, con una superficie adecuada, se hayan transformado en pequeños autoservicios, lo que supone un ahorro de personal y una transformación de la «filosofía de la venta». Con todo, muchas han permanecido con su fisonomía tradicional.
- Las tiendas, al ocupar la planta baja de los edificios destinados a vivienda, dan una fisonomía especial a los barrios residenciales. A pesar de su reparto a lo largo de las calles, suelen tender a una concentración en ciertas zonas, normalmente las más antiguas de cada área.
- La ventaja que ofrecen al consumidor, con relación a los centros mayores, es la proximidad, que suelen dar a cambio de un precio algo más elevado.
- Siguiendo de cerca al consumidor, no suelen hacer acto de presencia en las zonas de negocios, oficinas, etcétera, por lo cual estas zonas especiales suelen caracterizarse por la falta de tiendas de alimentación.
- Sin embargo, en los nuevos barrios residenciales, suelen ser pioneras del abastecimiento, debido a la escasez de planificación en materia de abastos, que hace que sólo se instalen los grandes centros abastecedores, cuando la zona está más que suficiente, excesivamente poblada.

2.1.4. Supresión de Mercados y «Mercadillos»

Aunque este estudio no quiere ser de ningún modo histórico, sino tratar la realidad actualmente existente, no quiero terminar este apartado del mercado tradicional sin hacer alguna alusión a la supresión de algunos centros que dieron en otro momento una cierta fisonomía a Madrid y que ya no existen.

Este tema es tratado en el Informe Económico núm. 55 del 6 de noviembre de 1970, de la Delegación de Abastos y de él tomo parte de estas breves ideas.

Los *mercados suprimidos* son tres, situados todos en sendas plazas, dos del casco central y otra del ensanche. Los tres mercados llevaban el nombre de la plaza correspondiente: El Carmen, San Ildefonso y Olavide.

En los tres casos la argumentación municipal más fuerte para su supresión fue la del «rescate» de las tres plazas para el uso de los ciudadanos (Informe Económico núm. 240).

La acción municipal en los dos primeros casos se basó en el Plan de Acción Interior, aprobado en 1949, sobre la reforma urbanística de tales plazas.

En 1969 comenzaron las obras de demolición del *Mercado del Carmen*, con la idea de crear un aparcamiento subterráneo (actualmente en uso) y un nuevo mercado «de modernas concepciones estructurales»), si bien con menor superficie que el desaparecido. Había una serie de condiciones aprobadas sobre las características técnicas y estaba anunciada su apertura para 1971, pero, según mis datos, este «nuevo» mercado no ha visto la luz.

El *Mercado de San Ildefonso*, autorizado desde 1835, fue demolido en agosto de 1970. Los problemas que suponía su supresión se paliaron en parte por la adquisición de una galería de alimentación en la calle de la *Ballesta* (hoy Mercado Municipal), que permitía la continuidad de los comerciantes expropiados y el abastecimiento de la zona.

El *Mercado de Olavide* fue demolido más recientemente, tras un acuerdo plenario de 1972, seguido de una

polvareda de discusiones y quejas por parte de los partidarios de la conservación de edificios de interés arquitectónico. La intención es el ordenamiento de la plaza y la construcción de un aparcamiento subterráneo.

El estudio del Ayuntamiento, justificando la demolición, se basaba en que el área de un círculo de 500 m. de radio teniendo como centro el mercado, que se suponía era el área de influencia del mismo, quedaba abastecida por otros tres mercados: Chamberí, Vallehermoso y Barceló, así como por una serie de tiendas de todo tipo, que eran enumeradas en dicho estudio.

Respecto a los «*Mercadillos*», como ya la misma palabra indica, eran mercados más pequeños, montados en la vía pública con una serie de tenderetes de deficientes condiciones higiénicas y de almacenaje.

Los mercadillos suprimidos son los siguientes:

- e El de *San Blas*: fue demolido en 1965, sustituido por una galería de alimentación (núm. 197) en 1968.
- e El de *Enrique Trompeta* fue sustituido por el actual mercado de Guillermo de Osma en 1970.
- e El de *San Cristóbal de Los Angeles* fue también sustituido por una galería de alimentación (núm. 203) en 1968.
- e El de *San Cristóbal (Chamartín)* desapareció en 1971 y en su lugar fue edificado el nuevo mercado de San Cristóbal, inaugurado en 1974, que ha sido el penúltimo de los mercados construidos en Madrid.

En un orden distinto, también han sido suprimidos diferentes *puestos callejeros de venta*, principalmente de sandías y melones. Progresivamente se fueron suprimiendo todos los puestos instalados en la vía pública, permitiéndose la venta de estos productos en solares particulares, o en los puestos dedicados a la venta directa en las galerías de alimentación.

En 1970 no existía ya ningún puesto de este tipo.

2.2. El Mercado Nuevo

Utilizo esta terminología, como opuesta a mercado tradicional, para referirme al nuevo tipo de centros abastecedores, surgidos concretamente en España a partir de 1957, con una nueva concepción de la venta, en que se pierde la relación personal vendedor-comprador, y que cada día va cobrando mayor importancia y desarrollo en nuestra sociedad.

Este tipo de venta, con características propias, incluye a su vez distintos niveles, fundamentalmente basados en el tamaño de los establecimientos, y que trataré por separado.

Paso pues, en primer lugar, a analizar las características, para hablar luego de los niveles.

Origen y características: creo que, analizando las razones de la aparición de este mercado nuevo, podemos llegar a dos tipos esenciales: unas van a ser *razones económicas de producción* y otras *sociológicas de comportamiento*.

Aunque no es mi intención analizar cuáles son primeras, me atrevo a insinuar que son las económicas las que producirán el cambio de comportamiento, pero a su vez el comportamiento social de aceptación o rechazo irá matizando y conduciendo el modo de producción.

Pero pasemos a un plano más concreto. Las razones que he apuntado como económicas de producción se refieren a la industrialización progresiva, que afecta, cada día en mayor **proporción**, al mercado de la alimentación.

Sin ningún afán dogmático, y más bien desde un punto de vista descriptivo, voy a dedicarme a **señalar** estas nuevas características de la producción de bienes alimenticios.

La etapa de los alimentos «caseros» está pasando a la



Abastecimiento

historia. Únicamente las propias familias que trabajan en el sector agrícola-ganadero pueden seguir gozando de ese privilegio y solamente en ciertos bienes. Pero la proporción de empleados en este sector disminuye de año en año y en el caso de las grandes ciudades, como Madrid, que es nuestro tema, la proporción es insignificante; concretamente, según el censo de 1973, había en Madrid 5.283 personas activas en el sector agricultura-ganadería-silvicultura-pesca, de un total de 1.128.786 personas activas; con lo cual este gran resto que trabaja en los sectores industrial y de servicios, tiene que abastecerse, esencialmente, de los productos ofrecidos por el mercado.

Si recordamos los dos canales de abastecimiento de que hablamos al hacer alusión al mercado al por mayor, veremos que los mercados centrales monopolizan casi los productos primarios no elaborados; mientras, cada día toman más importancia y volumen los productos con algún tipo de elaboración. A estos les denominé «**estandarizados**», servidos por gran variedad de empresas alimentarias, encargadas de dar a los productos cualquier tipo de elaboración, selección, empaquetado... A estas industrias es a las que nos referimos en este momento.

La elaboración dada a los alimentos supone una separación entre productor-consumidor, con un incremento en el precio, pero con otras ventajas que también denominé como calidad homogénea.

La idea que quiero resaltar es que esta progresiva industrialización del mercado de la alimentación ha transformado o va transformando, rápidamente, el comportamiento del consumidor. Este mismo consumidor, inmerso en una sociedad en cambio, acepta cada día más, como un hecho, los nuevos modos de presentar los productos, para la venta de los cuales surge un tipo de mercado al por menor: el mercado nuevo. Con esto no quiero decir que las industrias alimentarias sean tan recientes como los nuevos centros abastecedores, sino que la multiplicación de productos elaborados y el cambio social acelerado favorecen la aparición más reciente de estos nuevos centros abastecedores.

Pero veamos qué **razones sociales** favorecen la aceptación de los nuevos productos.

Todas ellas se dan entremezcladas y es difícil un aislamiento de razones químicamente puro. Intentando una enumeración diríamos: la rapidez de la vida diaria, la participación cada día mayor de la mujer en otros quehaceres sociales distintos al de ama de casa, que a su vez está condicionada por la exigencia de mayor número de mano de obra, por el crecimiento de la industrialización y la complejidad de los servicios...

Todas estas razones, activas a escala mundial y nacional, se acrecientan en toda gran ciudad, como Madrid, donde además el tiempo empleado en traslados hogar-lugar de trabajo y viceversa resta muy valiosas horas al día.

La tradicional «**compra**» se queda reducida a las familias en que la mujer juega el papel de ama de casa. Para el resto, en aumento progresivo, ha desaparecido la compra diaria, transformada en semanal y a veces quincenal, gracias a la posibilidad de almacenaje en casa, por la generalización y progresiva mejora de los frigoríficos domésticos.

La compra diaria se ha reducido a productos como el pan y la leche, adquiridos antes del trabajo o en su intermedio, o repartidos a domicilio por los mismos comerciantes.

Esta rapidez de vida y el cambio de papel de la mujer favorecen la existencia de los productos «**estandarizados**», de mayor duración, y la creación de centros de autoservicio, donde la espera no es necesaria, pues los productos están todos a mano del consumidor en amplios recintos.

Paso, pues, a hablar de este **tipo de establecimientos**. Creo que la palabra clave para hablar de ellos es

AUTOSERVICIO, pues la misma palabra incluye en su significado el **acceso directo** del consumidor al producto sin intervención del vendedor. Esta palabra la empleo como **técnica de venta**, no como denominación de un tipo de establecimiento.

Dentro de los establecimientos que emplean el autoservicio como técnica de venta, existen cuatro tipos principales, de confusa nomenclatura y con diferente capacidad abastecedora.

Hay diversas características para su distinción, de las que hablaremos más tarde, pero en la práctica veremos que el criterio que predomina para la clasificación es el **tamaño**.

Tomo los datos oficiales de la «G.N.A.S.» de 1975:

Según esta característica los tipos son:

Autoservicio < 120 m²

Superservicio $\begin{cases} > 120 \text{ m}^2 \\ < 400 \text{ m}^2 \end{cases}$

Supermercado > 400 m²

Hipermercado > 1.000 m² y otras características.

Se dan diferentes dimensiones en distintas publicaciones e incluso cada país adopta diversos criterios.

Los problemas mayores surgen al dar una determinada extensión al Supermercado, pero eso lo trataremos especialmente al hablar de cada tipo.

Las características técnicas pueden tener un valor grande a la hora de definir administrativamente cada establecimiento, pero lo importante para este trabajo es el ver su diferente peso específico en el abastecimiento de hecho de Madrid; de ahí que pase a decir algunas ideas generales sobre cada nivel, resaltando las diferencias de cada uno.

2.2.1. Autoservicios

Tomo la palabra ahora, en el sentido de establecimiento, para referirme a aquellos que **utilizan** el autoservicio como método de venta y su extensión no llega a los 120 m².

El mismo nombre es confuso, al significar a la vez un tipo de establecimiento y un método de venta no exclusivo de este tipo. Dejo **aquí** constancia de esta imprecisión, pero sigo denominándolos **así** por ser esta la nomenclatura que emplea la «G.N.A.S.», editada cada año por el Ministerio de Comercio.

Serían, según otras nomenclaturas ya seflaladas, comercios independientes polivalentes, tomando esta palabra en el sentido de que ofrecen una variedad de productos, aunque no la totalidad por su tamaño reducido.

Este tipo de establecimientos tiene gran relación con las tiendas, en el sentido de que muchos de ellos no son más que antiguas tiendas, que han cambiado su método de venta a autoservicio.

Su número dentro de Madrid es cerca de 400 y su reparto por la geografía **madrileña** sigue el modelo de las tiendas, con la diferencia de que, mientras estas últimas, por su especialización, pueden estar contiguas, los autoservicios, al ser polivalentes, intentan mantener una cierta separación.

Por este paralelismo con las tiendas, y por no ser excesivamente representativo su reparto, este tipo de establecimientos, tan numerosos, queda fuera de su inclusión en el plano.

Al igual que en las tiendas, predomina en ellos la empresa **familiar**, aunque a veces participa en su creación la mediana empresa.

2.2.2. Superservicios

Semejantes a los anteriores, Únicamente difieren de ellos en el tamaño, por lo cual su entidad como centros

abastecedores es mayor y su reparto por Madrid más significativo.

Incluye esta denominación todos los establecimientos, con régimen de venta en autoservicio, cuyo tamaño **está** comprendido entre los **120 m²** y los **399 m²**.

Por su mayor entidad económica, este tipo de establecimientos cuenta más con la participación de empresas importantes.

En el momento de la realización de este estudio, existían en Madrid-capital **106** establecimientos de este tipo.

Característica de estos establecimientos de tipo medio es el estar exclusivamente dedicados a la alimentación. Dependiendo de su mayor o menor tamaño, muchas veces no ofrecen secciones de artículos frescos: carne, frutas y verduras..., pero esta **afirmación** no puede hacerse definitiva.

Con relación a su nombre, también hay que hacer notar que, en ciertas publicaciones, se hace alusión a ellos con el nombre de «**Superette**», transcrito de la denominación francesa. Yo prefiero usar el nombre de Supersevicio que, a pesar de ser confuso, pues puede hacer pensar en una gran extensión, se utiliza en la citada «**G.N.A.S.**».

2.2.3. Supermercados

Es sin duda el establecimiento más representativo de este tipo de mercado nuevo del que nos estamos ocupando. Por ello, muchas veces se utiliza el término Supermercado para hablar de cualquier tipo de establecimiento que utiliza el sistema de autoservicio.

Hay que aclarar sin embargo que, a veces, dentro de estos establecimientos existen secciones (carne, pescado...) en que se utiliza el sistema tradicional de venta, aunque siempre predominan las zonas en autoservicio.

Con relación a su definición técnica hay cierta confusión. En este sentido es interesante el Informe Económico núm. **15** de la Delegación de Abastos, resumiendo una conferencia de don Enrique de Aguinaga, en marzo de **1969**, sobre el tema «Definición Administrativa del Autoservicio y supermercados».

En ella daba una serie de criterios para la creación de una definición administrativa de ambas realidades, y hacía alusión a **diferentes** definiciones, cada una de las cuales resaltaba una especial característica de dicho establecimiento. Me parece interesante transcribirlas.

—Resaltando el **tamaño y tipo de artículos**, la «**International Self Service Organization**» (ISSO) definió en **1965**: «un Supermercado es una tienda o un departamento (de grandes almacenes o almacenes populares) en autoservicio, de una **superficie** de venta de, al menos, **400 m²**, predominando los **productos alimenticios**, que comprenden también los artículos frescos habituales, y donde el surtido de no **alimenticios** no **sobrepasa un tercio de la cifra total del negocio**».

—Resaltando el **autoservicio**, es decir, la libertad del cliente, se cita en dicha conferencia la definición de don Francisco de la **Caballería** en TVE en 1966: «... la técnica de venta es el **autoservicio**; en él se permite **de una manera total y completa** al comprador coger, adquirir, mirar por sí, a la velocidad que quiera, y realizar la compra **sin ningún intermediarios**».

—Subrayando la **universalidad de artículos** a la venta cita el art. **702**, de las Ordenanzas Municipales de Madrid, que dice: «**Los Supermercados o Autoservicios** son centros comerciales de venta en los que técnicamente es posible la venta simultánea de **toda clase de alimentos** e incluso de **otros artículos** para el **hogar**».

—En cuanto a la **superficie**, la norma italiana era para el Supermercado más de **500 m²**; lo más aceptado en Europa es la exigencia de superar los **400 m²**.

El Ministerio de Comercio, en su «**G.N.A.S.**» hace suyo el criterio de la Organización Internacional de Autoservicios de la O.C.D.E., a cuyas cifras ya hemos aludido, y que son las aceptadas para este estudio.

—Hay autores que incluso resaltan como característica el **volumen de ventas**, exigiendo, aparte de otras características, un volumen de venta mínimo anual que, claro está, tendrá que ir variando según la depreciación de la moneda y el alza de precios.

—Quizá la parte más interesante de la conferencia citada es la que intenta hacer ver al Supermercado como «**una nueva estructura comercial** en doble sentido: por un lado, como la **integración de la función mayorista y minorista** en una sola unidad; por otro, como organización que englobaría, de una manera más o menos completa, la producción, preparación, transporte, sucursales..., en competencia con los mercados **centrales**».

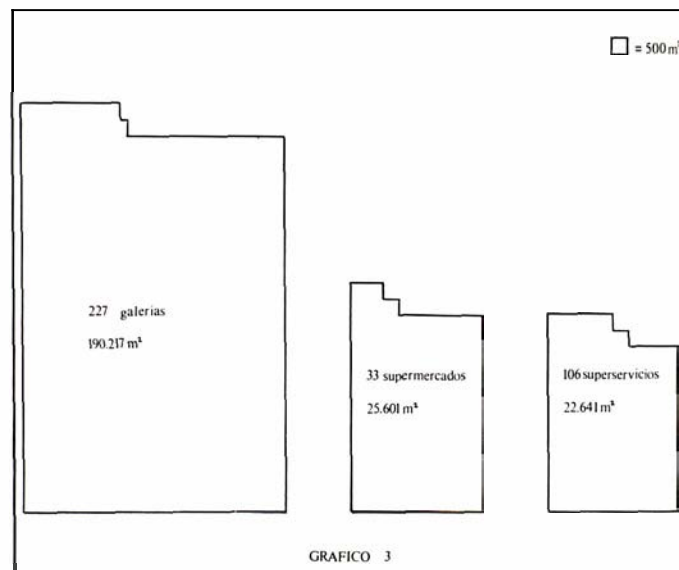
Creo que estos puntos que he intentado resumir, subrayan las características del Supermercado y plantean la complejidad económica que supone este nuevo tipo de centros.

Por lo anteriormente dicho, puede suponerse que el Supermercado, al exigir unos grandes medios de organización, implica el ser propiedad de grandes empresas con una gran complejidad económica.

En Madrid existen actualmente **32** Supermercados, con una distribución muy representativa, como veremos en el apartado dedicado a este estudio.

De los **32**, **6** tienen un régimen restrictivo, por pertenecer a entidades, públicas o privadas, en forma de cooperativa de consumo o economato (Renfe, Armada, I.N.I., Banca, Obra Social del Hogar).

Del resto, la mayor parte está en manos de grandes empresas. Sin duda la más importante es Midco, S. A. (Aurrerá), con **12** grandes Supermercados. Otras empresas, aunque de menor importancia en la participación, son: Vale y **Simago**, con dos Supermercados cada una, El resto pertenece a diferentes empresas.



Comparación de las superficies de Galerías de Alimentación, Supermercados y Superservicios. señalando el número de centros de cada tipo.

2.2.4. Hipermercados

Esta es la más reciente figura comercial dentro de lo que denominamos mercado nuevo. Se está extendiendo rápidamente por Europa y responde a la reducción de los días de compra y a la generalización del automóvil en estos países.

Este fenómeno está empezando en **España** y aún no puede hablarse más que de una etapa de tanteo.



Abastecimiento

En los países europeos, son las grandes cadenas de supermercados promotoras, en parte, de esta nueva modalidad.

La palabra **española** está tomada del francés «**Hyper-marché**». En Gran Bretaña los términos usados para referirse a esta realidad son: «**Hypermarket**» y «**Superstore**», con algunas características diferentes, en cuanto a una cierta restricción de productos ofrecidos en los segundos, e incluso diferente reparto por la geografía británica: los «**Superstore**» predominan en el Norte (Sunday Times Magazine, noviembre 1975).

En España, Barcelona fue pionera con el primer establecimiento de este tipo, implantado en 1973 por la empresa francesa Carrefour, con una participación del 50 por 100 por parte del capital español.

En Madrid, fue inaugurado en junio de 1975 y dentro del casco urbano el, por llamarlo de **alguna manera**, primer hipermercado **madrileño**, en la Avda. de Pío XII, núm. 2, que por razones prácticas y por no cumplir todas las características específicas que diremos ha sido incluido en el plano y en los gráficos como un supermercado más. Quede aquí la aclaración.

Enunciaré algunas de las características de estos centros en breves puntos:

- Deben tener un mínimo de 1.000 m² de superficie de venta.
- Suelen tener tres sectores de venta definidos:
 - Alimentación.
 - Artículos complementarios del hogar.
 - Artículos de uso y vestido.
- Están situados en la periferia de los núcleos urbanos y con facilidad de acceso desde dichos núcleos.
- Deben poseer amplios **aparcamientos** gratuitos.
- El sistema de venta es el autoservicio.
- Los productos suelen ofrecer una reducción considerable de precio con relación a los demás centros, gracias a una posibilidad de negociación directa del precio con los proveedores, debido al gran volumen de ventas y capacidad de almacenaje.
- Suelen tener un horario especial.
- Junto a sus recintos suele haber una serie de comercios independientes, dedicados a la venta de artículos más especializados y complementarios, o a ciertos servicios (bancos, viajes...).
- Tienen además servicios anejos de bar, restaurante, cafeterías...

2.3. Tipos especiales de venta

Aunque sea muy brevemente, no quiero pasar al estudio de **localización** sin **señalar** que existe otro tipo de centros de venta que ofrece sus productos a unos precios especiales por diferentes razones.

En primer lugar trataremos la:

2.3.1. Venta **directa**

Como su nombre indica es la que se realiza sin necesidad de intermediario, o si se quiere, en la que el mismo productor hace de intermediario, a uno u otro nivel.

Este fenómeno implica ya una reducción de precio al evitar un intermediario.

Ya hemos aludido a la venta directa en los mercados centrales. En este nivel son los productores los que hacen el mismo papel de los asentadores en algunos mercados centrales, vendiendo sus productos por medio de cooperativas agrícolas a los clientes de estos mercados centrales.

Pero la venta directa actúa también a un nivel **más** bajo, vendiendo **directamente** al consumidor. Esto se efectúa por dos canales diferentes.

— Ya hemos señalado la existencia de puestos para la venta directa en las Galerías de Alimentación.

— Existe otro nivel más «**coyuntural**», permitido por el Ayuntamiento, previa licencia y especiales garantías: es la venta **directa** de productos en ciertos puntos de la vía pública, mediante el uso de camiones...

Esta venta directa, en general, tiene unas características de periodicidad y por tanto «**coyunturales**», basadas en los excedentes de ciertos productos agrícolas en épocas de cosechas y es, por tanto, un método de salida de mercancías en estas épocas especiales.

Si **bien** esta venta, en teoría, sería un incentivo para la competencia, su escaso volumen en el conjunto hace que no pase de ser un cauce, digno de **señalar**, pero sin gran entidad económica. Únicamente puede tener ciertas repercusiones en las pequeñas tiendas que se ubiquen cerca de un lugar de venta directa.

2.3.2. Cooperativas de consumo y **Economatos**

Podríamos caracterizar a estos centros como aquellos que seleccionan sus clientes por las mismas bases de su constitución y les proporciona artículos con especiales condiciones de precio. A veces **utilizan** en su método de venta el autoservicio, otras el método tradicional, o ambos mezclados según el tipo de producto.

Estos dos tipos de centros tienen en común los fines económico-sociales que persiguen.

Los **economatos** son creados por ciertas **empresas** u organismos oficiales, y sus servicios son ofrecidos a las familias de los trabajadores de dichas empresas u organismos.

Las cooperativas de consumo son asociaciones voluntarias de personas naturales o jurídicas con estos fines comunes y sin ánimo de lucro.

Muchas veces ambos tipos de centros proporcionan otros artículos, aparte de los propiamente alimenticios.

Cada tipo tiene sus propias bases jurídicas y no es nuestro caso el entrar a detallarlas.

Digamos sólo que hay que tenerlos en cuenta al hablar del estudio de los productos alimenticios, pero su entidad en la venta de éstos no es tan grande como pudiera parecer a primera vista (dada la reducción en el precio por la que se caracterizan), quedando muchas veces para la adquisición de algunos «**productos** alimenticios» menos diarios, como las bebidas, y siendo frecuentados con mayor intensidad en ciertas épocas del año (Navidad) en que estos productos especiales se consumen con mayor intensidad.

Otras muchas veces son utilizados para la compra de artículos no alimenticios: vestidos, muebles, electrodomésticos...

En el mejor de los casos este tipo de centros suele ser utilizado con una periodicidad larga, aunque siempre con matices.

3. **DISTRIBUCION Y LOCALIZACION**

Como ya he anunciado en la Introducción, este trabajo tiene el sentido de ser una breve explicación del «**Plano** de Mercados de Abastos, Galerías de Alimentación y **Supermercados**» editado en la segunda mitad de 1975.

Por eso este nuevo apartado tratará de ser una **pequeña** referencia a los rasgos generales que encuentro en la distribución de los centros abastecedores cartografiados en el mapa, manteniéndome en el plano de los hechos.

Como medio de aproximación a la realidad de Madrid, y basado en el previo análisis de la localización concreta, haré alusión a tres **áreas** con características

propias, y pienso que con bastantes similitudes (siempre dentro de unos límites) desde el punto de vista geográfico. Estas son:

—**Distrito Central:** es el distrito municipal núm. 1: CENTRO, área más antigua de la ciudad, con las características comunes de todos los centros: 100 por 100 de superficie urbanizada, población en regresión envejecida, viviendas en gran parte antiguas, crecimiento de la superficie dedicada a servicios, comercio, etcétera, congestión de tráfico...

—**Distritos Interiores:** incluyo dentro de este área los distritos municipales: 2: ARGANZUELA; 3: RETIRO; 4: SALAMANCA; 5: CHAMARTIN; 6: TETUÁN; 7: CHAMBERI. Parte de estos distritos forman el llamado Ensanche de Madrid, pero el área de estos distritos supera con mucho la extensión del Ensanche.

Este área, aunque urbanizada casi en su totalidad, aún tiene zonas edificables, y por supuesto muchas zonas remodelables, lo que da a la misma la capacidad de aumentar aún más el número de habitantes.

Por otra parte, ciertas zonas de este área tienden a la especialización en negocios, oficinas, centros oficiales...; por ejemplo, el eje de la Castellana-Generalísimo, Nuevos Ministerios, Salamanca...

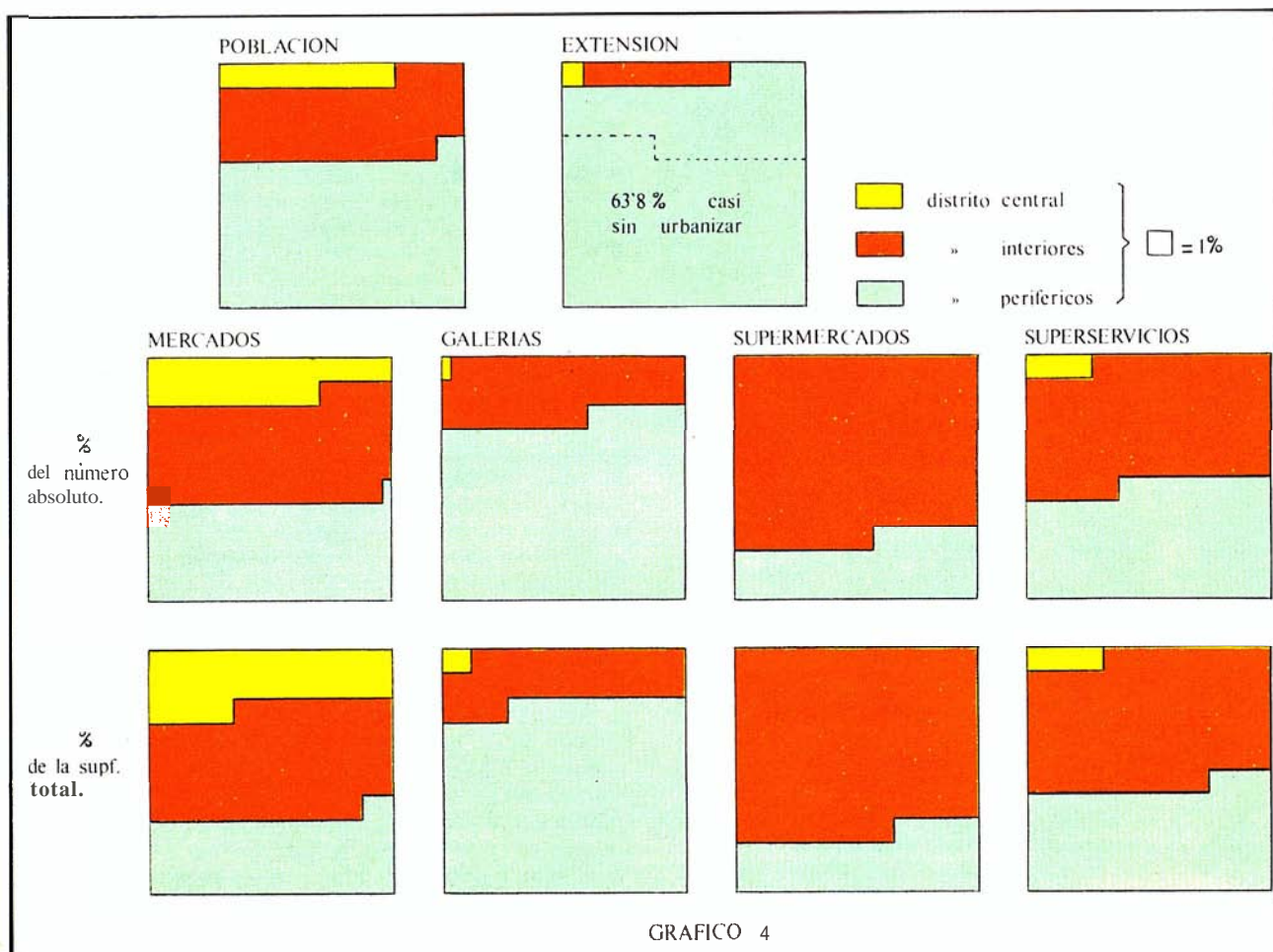
También hay zonas con características similares a los distritos de la periferia (Norte de Tetuán y Chamartín...), pero que trataremos **aquí** por haber aceptado desde un principio la división de los distritos municipales.

—**Distritos Periféricos:** entran en este área el resto (8: FUENCARRAL; 9: MONCLOA; 10: LATINA; 11: CARABANCHEL; 12: VILLAVERDE; 13: MEDIO-DÍA; 14 VALLECAS; 15: MORATALAZ; 16: CIUDAD LINEAL; 17: SAN BLAS; 18: HORTALEZA), en los que actualmente se está produciendo la gran expansión de Madrid y donde pesan fundamentalmente todos los problemas derivados de ello: falta de planificación suficiente, servicios deficientes, lugar de instalación de las familias jóvenes e inmigrantes, convivencia de la industria y la vivienda, aumento de la superficie urbanizada día a día... y toda serie de problemas, no por conocidos y repetidos menos urgentes y acuciantes.

Con relación a la superficie urbanizada de estos distritos hay que hacer ciertas precisiones: los distritos 8, 9, 18 tienen grandes zonas donde la expansión es imposible debido a la existencia de los montes del Pardo (Fuencarral), Casa de Campo (Moncloa), Aeropuerto de Barajas (Hortaleza).

Siempre habrá que tener en cuenta estas grandes extensiones vacías y otras muchas sin urbanizar; en estos distritos, a la hora de comparar **EXTENSION-POBLACION-CENTROS DE ABASTECIMIENTO**; pero también habrá que saber que, mientras en el distrito central e interiores el área edificada es un continuo, no ocurre lo mismo en todas las áreas de estos distritos periféricos, lo cual es un inconveniente más contra el buen abastecimiento de estos barrios.

También hay que subrayar que la zona concreta del





Abastecimiento

barrio de Argüelles (Moncloa) realmente es de características más semejantes a los distritos interiores que a los periféricos, pero, ateniéndome a las divisiones administrativas aceptadas, será tratado dentro de la periferia.

Hechas estas breves precisiones, paso a tratar cada nivel de centros de abastecimiento por separado, dentro de las áreas señaladas. Como resumen gráfico del conjunto, puede verse el gráfico núm. 4.

Teniendo a la vista el plano sobran largas explicaciones y, como una imagen vale más que mil palabras, trataré de subrayar las principales ideas a base de breves puntos.

3.1. Distrito central

— Mercados de Distrito:

- Existen 8 mercados. Al ser la zona más antigua es lógico que esté servida fundamentalmente por este tipo de centros, por ser tanto las Galerías como el (mercado nuevo) fenómenos relativamente recientes.

- El mapa muestra claramente el predominio de estos centros.

- Podemos ver la cercanía de los 8 mercados a algunos de los grandes ejes que comunican el distrito central con los distritos interiores: Gran Vía, Fuencarral-Hortaleza, Atocha, Embajadores, Toledo, Mayor.

- Es curioso también señalar la separación de los mercados del área próxima al eje colindante Paseo del Prado-Calvo Sotelo, así como de la zona perteneciente a este distrito de la calle Alcalá, debido a la gran densificación en este área de la banca, negocios y centros oficiales.

— Galerías de Alimentación:

- Únicamente existe una Galería en la calle Toledo. La abundancia de mercados y los rasgos característicos del Centro han ahuyentado la creación de otros centros similares.

— Supermercados: No existe ninguno.

— Superservicios:

- La existencia de solo 3 no es más que la excepción que confirma que la iniciativa privada encuentra escaso aliciente en esta zona para instalarse en competencia con los mercados.

3.2. Distritos interiores

— Mercados de Distrito:

- En este área son aún numerosos los mercados, pues están localizados 20 del total de 47.

- Suelen estar localizados en los ejes principales de cada distrito o en sus cercanías.

- Pero en estas áreas el peso específico del mercado descende, para pasar a ser éste un elemento más del abastecimiento.

— Galerías de Alimentación:

- La Galería comienza en estas áreas a hacer su aparición decidida.

- Aumenta su densidad en las zonas de estos distritos más cercanas a los barrios periféricos; por ejemplo: zona de Manuel Becerra (Distrito 4), barrios de Almenara y Valdeacederas (Norte del Distrito 6) y en el área estrellada formada por el cruce de las calles Embajadores, Sta. María de la Cabeza, Ferrocarril, con centro en la Plaza del Capitán Cortés (Distrito 2).

- Acusada ausencia en el Distrito 3: Retiro, así como en las cercanías del eje Paseo del Prado-Calvo Sotelo-Castellana-Generalísimo. En este caso sólo se acercan a este eje al Norte de la Plaza de Castilla.

— Supermercados:

- Característica de esta zona es el poseer gran número de Supermercados: el 75,75 % del total.

- Una mirada atenta nos hace ver la proliferación de este tipo de establecimientos en las áreas de clase media o acomodada de estos distritos.

- Ausencia total en el Distrito 2: Arganzuela, así como en las zonas más populares de otros distritos, por ejemplo: Norte del Distrito 6: Tetuán, donde predomina la Galería de Alimentación.

— Superservicios:

- También cobran importancia en este área: 50% del total de Madrid.

- Podemos afirmar que el reparto de estos centros sigue el modelo del Supermercado a grandes líneas, si bien con características menos estrictas: aparecen solo 3 en el Distrito 2: Arganzuela y siguen sin aparecer en la misma zona del Distrito 6: Tetuán, así como en la zona Norte del Distrito 6: Chamartín.

3.3. Distritos periféricos

— Mercados de Distrito:

- En estas áreas muchas veces el mercado brilla por su ausencia: tal es el caso de los Distritos 8, 17 y 18. Otras veces su presencia es insignificante, así en el Distrito 15 (Moratalaz), donde sólo hay 1 mercado. Lo mismo ocurre en el Distrito 9 (Moncloa), donde, por otra parte, el único existente se sitúa en la línea de contacto con el Distrito interior de Chamberí, en un área que más que periférica es interior: barrio de Argüelles, pero que, por maravillas administrativas, forma parte de un distrito «periférico».

- En el resto suele aparecer el mercado en los núcleos de población más antiguos:

- Barrio Puerta del Ángel (Distrito 10), Carabanchales (Distrito 11); antiguo pueblo de Villaverde (Distrito 12); antiguo pueblo de Vallecas (Distrito 13); Puente de Vallecas (Distrito 14); zona de Ventas (Distrito 16).

Por supuesto existen excepciones, como: Moratalaz (Distrito 15), o Parque Residencial Sta. Eugenia (Distrito 13).

- En estos distritos los mercados, en su conjunto, tienen menos importancia para el abastecimiento que otros tipos de establecimientos, aunque, claro está, en las áreas concretas que abastecen su importancia es grande.

— Galerías de Alimentación:

- Es sin duda el medio de abastecimiento más importante en estas áreas. El número de Galerías en ellas supone el 73,97% del total de Madrid.

- La densidad mayor se da en los distritos de la periferia situados en la mitad Sur del plano: Latina (Distrito 10), Carabanchel (Distrito 11) y Vallecas (Distrito 14). Otra área de gran densidad es la zona del Distrito 16: Ciudad Lineal, formada por los barrios de Pueblo Nuevo y Quintana.

En los distritos periféricos de la mitad Norte, aunque la Galería es abundante con relación a otro tipo de centros, no presenta zonas de especial intensidad.

— Supermercados:

- Son escasos. A veces la escasez es ausencia, como en los Distritos 8, 9, 12 y 13. En el resto aparece uno por distrito, salvo en el Distrito de la Latina (10), en que aparecen dos.

- Son centros, pues, de poca importancia en el abastecimiento de estas áreas.



TABLA

DISTRITOS		MERCADOS				GALERIAS ALIM.				SUPERMERCADOS				SUPERSERVICIOS				POBLACION (31-12-1973)		EXTENSION (en Has.)	
N.º	Nombre	N.º centros	% sobre total	N.º de puestos	% sobre total	N.º centros	% sobre total	Superficie (m.²)	% sobre total	N.º centros	% sobre total	Superficie (m.²)	% sobre total	N.º centros	% sobre total	Superficie (m.²)	% sobre total	Parcial Distrito	% sobre total	Parcial Distrito	% sobre total
1	CENTRO	8	17,02	2.341	23,50	1	0,44	2.063	1,08	—	—	—	—	3	2,83	718	3,17	230.074	7,08	519,10	0,85
2	ARGANZUELA ..	3	6,38	689	6,91	13	5,72	11.020	5,79	—	—	—	—	3	2,83	635	2,80	130.888	4,03	572,25	0,94
3	RETIRO	2	4,25	468	4,69	1	0,44	918	0,48	5	15,15	2.966	11,58	4	3,77	821	3,62	116.576	3,59	622,40	1,02
4	SALAMANCA ...	4	8,51	789	7,92	13	5,72	7.087	3,72	6	18,18	4.001	15,62	17	16,03	3.851	17,00	209.406	6,44	532,90	0,87
5	CHAMARTIN ..	3	6,38	451	4,52	10	4,40	6.459	3,39	6	18,18	5.070	19,80	13	12,26	2.904	12,82	156.505	4,81	910,60	1,49
6	TETUAN	4	8,51	1.343	13,48	14	6,16	7.553	3,97	3	9,09	1.605	6,26	10	9,43	2.206	9,74	194.699	5,99	543,75	0,89
7	CHAMBERI	4	8,51	767	7,70	7	3,08	8.225	4,32	5	15,15	5.957	23,26	7	6,60	1.853	8,18	217.115	6,68	465,62	0,76
8	FUENCARRAL ..	—	—	—	—	5	2,20	10.515	5,52	—	—	—	—	7	6,60	1.164	5,14	134.131	4,13	23.452,20	38,63
9	MONCLOA	1	2,12	308	3,09	7	3,08	2.818	1,48	—	—	—	—	4	3,77	769	3,39	112.340	3,45	5.029,16	8,28
10	LATINA	2	4,25	155	1,55	27	11,89	25.481	13,39	2	6,06	1.300	5,07	2	1,88	361	1,59	269.254	8,29	2.560,23	4,21
11	CARABANCHEL .	4	8,51	646	6,48	40	17,62	30.418	15,99	1	3,03	500	1,95	10	9,43	2.286	10,09	268.926	8,28	1.387,96	2,28
12	VILLAVERDE ...	4	8,51	432	4,33	11	4,84	11.164	5,86	—	—	—	—	4	3,77	707	3,12	215.264	6,62	1.751,64	2,88
13	MEDIODIA	2	4,25	278	2,79	11	4,84	8.845	4,64	—	—	—	—	3	2,83	639	2,82	149.537	4,60	6.670,71	10,98
14	VALLECAS	2	4,25	535	5,37	23	10,13	14.037	7,37	1	3,03	820	3,20	1	0,94	395	1,74	225.394	6,94	975,58	1,60
15	MORATALAZ ...	1	2,12	96	0,96	6	2,64	6.922*	3,63	1	3,03	1.232	4,81	3	2,83	706	3,11	129.715	3,99	4.437,06	7,30
16	CIUDAD LINEAL	3	6,38	661	6,63	22	9,69	16.413	8,62	1	3,03	850	3,32	10	9,43	1.777	7,84	245.218	7,55	1.189,79	1,95
17	SAN BLAS	—	—	—	—	7	3,08	8.441	4,43	1	3,03	800	3,12	1	0,94	132	0,58	130.389	4,01	2.127,76	3,50
18	HORTALEZA	—	—	—	—	9	3,96	11.838	6,22	1	3,03	500	1,95	4	3,77	717	3,16	111.677	3,43	6.959,95	11,46
		47	99,95	9.959	99,92	227	99,93	190.217	99,90	33	99,99	25.601	99,94	106	99,94	22.641	99,91	3.247.108	99,91	60.708,66	99,89

* A falta del dato de extensión de una Galería de este Distrito se le ha dado el valor medio de las Galerías del mismo.

—Superservicios:

- Están presentes en todos los distritos, aunque en la mayor parte con escasez:
 - 1 Superservicio: Distritos 17: San Blas y 14: Vallecas.
 - 2 Superservicios: Distrito 10: Latina.
 - 3 Superservicios: Distritos 12: Villaverde; 13: Mediodía; y 15: Moratalaz.
 - 4 Superservicios: Distritos 9: Moncloa y 18: Hortaleza.
- Sólo en los Distritos 8: Fuencarral, 11: Carabanchel y 16: Ciudad Lineal tienen una cierta entidad.

4. CONCLUSIONES

Tras una reflexión continuada, durante la elaboración de este trabajo, pienso que he podido llegar a una serie de pequeñas conclusiones, sencillas, pero que creo que pueden tener algún valor, dado que están basadas en datos concretos sobre el abastecimiento de Madrid. En esta parte intentaré resaltar las que creo de mayor interés y, siempre en beneficio de la brevedad, lo haré en forma de puntos.

- El buen abastecimiento de una zona está en función no sólo del número de establecimientos y su tamaño, en relación con la población, sino también en función de la distancia entre el producto y el consumidor (dejemos aparte, aunque es esencial, las relaciones precio-calidad-capacidad adquisitiva). Según esto, no basta que un distrito, o área concreta, tenga muchos centros abastecedores; se requiere también que estén bien repartidos. No bastaría tampoco esto, si la capacidad abastecedora de los centros fuera inferior a las necesidades de los consumidores.

He creído ver una relación entre:

- Población de los distritos-Extensión centros abastecedores.
- Extensión distritos-Número centros abastecedores.

Por eso, tanto en el gráfico núm. 4 como en la tabla, he querido señalar expresamente los porcentajes de participación de cada área o distrito en el número total de centros de un determinado tipo, o en la extensión de cada tipo de centros.

Debo hacer alguna aclaración:

- Respecto a la extensión de los mercados de distrito, al carecer de estos datos, he utilizado los porcentajes de participación en el número total de puestos o bancas existentes.
- Con relación a la extensión de los distritos, el gráfico puede parecer exagerado, respecto a los periféricos, pues incluye la totalidad de su extensión, no la puramente urbanizada, la cual es notablemente inferior. Pero, para que sea más representativo, he intentado descontar la superficie de algunos de los barrios más extensos y menos poblados de los distritos periféricos, y he obtenido lo siguiente:

18.424 Has.— B. del Pardo (81)	Distrito 8 Fuencarral
2.625 * — B. del Goloso (86)	* 8
1.604 * — B. Valdefuentes (184)	* 18 Hortaleza
4.285 * — B. de Barajas (183)	Distrito 18
1.150 * — B. de Rejas (175)	Distrito 17 San Blas
3.828 * — B. Vicalvaro (152)	Distrito 15 Moratalaz
4.945 * — B. Villa Vallecas (136)	Distrito 13 Mediodía
1.881 * — B. Casa de Campo (91)	Distrito 9 Moncloa
38.742 Has.	

Aún descontando estas áreas del total de las 56.542 Has. pertenecientes al total de los distritos periféricos, quedan 17.800 Has. en gran parte urbanizadas, si bien la edificación no es un continuo.

Esta cifra última obtenida supone más de cuatro veces la extensión conjunta de los distritos interiores, más el distrito central, con lo cual ya se puede hacer la comparación:

Extensión distritos-Número centros abastecedores, de un modo más auténtico, y se puede ver, sin exageraciones, la real desproporción.

Pensemos que, en igualdad de condiciones, a mayor extensión, la distancia de los centros será mayor, con perjuicio para el consumidor.

Respecto a la tabla, es semejante al gráfico, pero con una pormenorización por distritos.

De ambos habría que deducir que, al estar reflejando

la realidad existente, muy lejos de un abastecimiento ideal, los porcentajes solo pueden significar la participación de cada distrito, o área, en esta realidad imperfecta.

Si aún suponiendo el total de centros como ideal podemos encontrar deficiencias de reparto (clara proporción favorable a distritos interiores y desfavorable a los periféricos), ¿qué habrá que decir si este total es deficiente?

De todos modos, no hay que ser simplistas y quedarnos con los datos a primera vista, pues realmente es diferente el peso específico de cada tipo de centros de abastecimiento. Así, mientras las Galerías proporcionan a Madrid cerca de 200.000 m² de superficie abastecedora, los Supermercados en su conjunto solo ofrecen algo más de 25.000 m², lo cual supone casi ocho veces menos. (Ver gráfico número 3).

Sin embargo, mirando críticamente al mapa y comparando con los datos de la tabla, podemos deducir que son distritos deficientes, en su conjunto, los siguientes:

- Distritos con poca densidad de centros y grandes áreas desabastecidas:

Distrito 8 Fuencarral
Distrito 9 Moncloa
Distrito 13 Mediodía
Distrito 15 Moratalaz
Distrito 17 San Blas
Distrito 18 Hortaleza

- Distritos con densidad muy desigual y con algunas zonas mal abastecidas:

Distrito 10 Latina
Distrito 12 Villaverde
Distrito 14 Vallecas

Es claro que no en todas sus áreas son deficientes, pero en general todos ellos tienen grandes áreas que exigen un abastecimiento mejor y, en muchos casos, sencillamente un abastecimiento.

Creo que el mapa es demasiado claro como para pormenorizar estas áreas, por otra parte muy numerosas.

Respecto a los otros distritos no mencionados, aunque con mejor fortuna a grandes líneas, poseen determinadas áreas con problemas de abastecimiento. Así:

- Norte del Distrito 5: Chamartín.
- La mayor parte de la Ciudad Lineal, en sus barrios de San Pascual, San Juan Bautista, Colina y Atalaya.
- Barrio de San Isidro (Distrito 11: Carabanchel).
- Barrios de Imperial y Acacias (Distrito 2: Arganzuela).
- Área cercana al eje Paseo del Prado-Calvo Sotelo-Castellana.

Podemos, pues, concluir subrayando la gran falta de abastecimiento preferentemente en la periferia, zona donde este problema viene a sumarse a todos los demás que nacen de la continua expansión desordenada y masiva.

Creo, además, que puede subrayarse la relación íntima entre:

Galería de Alimentación-Barrios populares.
Supermercado-Barrios de clase acomodada.

quizá debido a las diferencias de comportamiento sociológico de un tipo y otro de personas ante la alimentación, trabajo de la mujer fuera de casa..., a que hice referencia al hablar del mercado nuevo.

Debo señalar, también, la falta de actuación planificadora en los barrios de expansión. Pienso que en materia tan importante como el abastecimiento debería haber una anticipación planificadora oficial (sin que esto signifique abogar por un abastecimiento en manos oficiales).

Es imprescindible esta anticipación y un tipo de supervisión, sea oficial por medio de la Delegación de Abastos, o de otro tipo, por medio de las Asociaciones de Consumidores o de Amas de Casa.

Como en otras muchas cosas, la actuación suele ser «a posteriori», cuando la superpoblación de una zona hace que el abastecimiento pase a ser un negocio, más que un servicio.

En este sentido, considero imprescindible la creación de una serie de zonas de actuación preferente, donde sea obligatoria la creación de centros de abastecimiento.



CONSIDERACIONES EN TORNO AL SUPUESTO DEFICIT DE LAS EMPRESAS DE TRANSPORTE PUBLICO

por Guillermo Virgili

1. Problemática: precio de coste-precio de venta del billete.

En un sistema de transporte público colectivo urbano, sea sólo con autobuses o con autobús y metro, existirá para cada uno un coste medio por pasajero transportado, o sea, un coste del billete. Si en vez de existir un billete único, apto para cualquier recorrido, hay tarifa kilométrica o por sectores, cabrá establecer, con cálculos adecuados, un precio de coste para cada tipo de billete.

El precio de venta del billete o billetes será probablemente inferior al precio de coste, de acuerdo con lo que se ha venido llamando «tarifas políticas».

La diferencia entre el precio de coste del billete y el precio de venta creará un déficit en la empresa explotadora que deberá cubrirse de una forma u otra, en general a través de una subvención estatal, municipal o regional.

La siguiente tabla extraída del estudio «Public financing of public transportation - a survey of twenty operating system», de J. C. McConnon; Chairman, de SEPTA, y P. Giraudet, director general de R.A.T.P., da una idea clara del porcentaje de gastos de explotación que se cubren por la venta de billetes en 20 explotaciones del mundo: el resto debe salir de otras fuentes económicas. Los valores de la tabla se refieren a 1972; en la actualidad los porcentajes cubiertos por el billete serían menores. Los valores correspondientes a Barcelona y Madrid se refieren exclusivamente al metro.

TABLA I

PARTE DE LOS GASTOS DE EXPLOTACION
CUBIERTOS POR LA VENTA DE BILLETES Y POR
OTRAS FUENTES EN 1972 EN 20 EXPLOTACIONES

EMPRESA	VIAJEROS	OTRAS FUENTES
<i>Madrid</i>	109 %	—
<i>Barcelona</i>	102 %	—
<i>Londres</i>	102 %	—
<i>Toronto</i>	93 %	7 %
<i>Hamburgo</i>	91 %	9 %
<i>Glasgow</i>	91 %	9 %
<i>Viena</i>	84,5 %	15,5 %
<i>Lisboa</i>	71 %	29 %
<i>Filadelfia</i>	69 %	31 %
<i>Nueva York</i>	66 %	34 %
<i>Munich</i>	61 %	39 %
<i>Nagoya</i>	56 %	44 %
<i>Estocolmo</i>	56 %	44 %
<i>París</i>	55 %	47 %
<i>Oslo</i>	52 %	48 %
<i>Rotterdam</i>	58 %	62 %
<i>Amsterdam</i>	58 %	62 %
<i>Milán</i>	58 %	62 %
<i>Boston</i>	59 %	61 %
<i>Path</i>	58 %	62 %

NOTA: Los valores de Madrid y Barcelona se refieren únicamente al metro.

2. Razones de tal precio de venta inferior al de coste.

Se han oído voces que piden que en el transporte público colectivo el precio del billete debe ser el precio de coste, que no cabe admitir déficit, que el usuario debe acostumbrarse a pagar lo que cuesta realmente el transporte. Tales afirmaciones, a mi entender, no son acertadas y pecan de simplistas, al no tener presente toda la complejidad del problema.

Las razones de una tarifa política, o sea, de que el usuario pague sólo una parte de lo que cuesta realmente el billete, pueden reunirse de la siguiente forma:

a) El que una zona de la ciudad (zona comercial, gran supermercado situado en las afueras de la ciudad, área peatonal céntrica acusadamente terciaria, zona deportiva o de esparcimiento, etc.) tenga una buena comunicación con el resto de la ciudad favorece a los usuarios que se dirigen a ella, pero lo que no hay duda es que favorece a los comerciantes y otros establecimientos de servicios de tal zona. Cabe preguntarse: tal comerciante que goza de una nutrida clientela gracias a las facilidades de desplazamiento que brinda un buen transporte público, ¿no es justo que también contribuya al mantenimiento de tal transporte?

b) Una problemática similar se presenta con respecto a los puestos de trabajo. Sin transporte público, la mayor parte de ciudadanos deberían buscar empleo cerca de su domicilio, en el área que les es asequible con marcha a pie. Al establecer el transporte público urbano, el área asequible se ensancha enormemente y se ofrece al ciudadano un gran abanico de posibles lugares de trabajo; lo que pagará por ello es el precio del billete y el tiempo de viaje. Pero a esta facilidad de encontrar empleo corresponde una facilidad de encontrar empleado por parte del empresario. Dada esta doble vertiente del problema: la existencia de este transporte público que favorece tanto al empleado como al empresario, ¿debe pagarla sólo el empleado? ¿No debe también el empresario poner algo de su parte?

c) Hay ciudadanos que usan normalmente el transporte público colectivo y otros que no lo usan. Los que lo usan pagan cierto número de billetes mensuales, los que no son usuarios no pagan ningún billete. En una gran urbe hay ciudadanos que jamás toman el metro o el autobús: van siempre o a pie, en coche o taxis. Es norma reconocida, en forma general, que quien quiere disponer de un servicio, lo use o no, debe pagar unos derechos de conexión o unos mínimos; es lo normal en el uso del teléfono, electricidad, agua, etc. El solo hecho de poderlo usar, si lo deseas, implica ya un pago. ¿No sería razonable que los ciudadanos pagaran una cierta cantidad fija (en forma de mínimo de viajes o de derecho de conexión) por el hecho de que disponen de autobús delante de su casa y saben que pueden usarlo cuando lo deseen o necesiten?

d) La velocidad de circulación de los autobuses de transporte público, en los centros urbanos, es muy baja (10 a 15 km/h.). Para dar una cierta capacidad de transporte a una línea, los autobuses necesarios son inversamente proporcionales a su

velocidad comercial. Si el número de vehículos no queda determinado por la capacidad de transporte, sino por el intervalo máximo tolerable entre vehículos, dado un intervalo, el número de autobuses necesarios en la línea también es inversamente proporcional a su velocidad comercial. Los gastos de explotación y de amortización son casi proporcionales al número de autobuses circulantes (la amortización lo es, los gastos de personal lo son, el consumo de gasoil casi, etc.), independientemente de cual sea la velocidad comercial. Si el coste medio de un billete de autobús es de, por ejemplo, 20 pesetas, si se doblara la velocidad comercial, tal coste no quedaría lejos de las 10 pesetas. Esta baja velocidad comercial es en gran parte debida a la saturación de las calles por parte de los automóviles privados. O sea, de la gran cantidad de coches particulares en las calles urbanas y los atascos subsiguientes es la causa de que el coste del billete de los autobuses sea probablemente del orden de una vez y media de lo que costaría si pudieran circular sin obstáculos por la ciudad. Este sobrecoste del viaje en autobús debido a la baja velocidad comercial ¿es justo que lo pague el usuario del transporte colectivo, que es quien utiliza un sistema de transporte conveniente para la colectividad, o sería más justo que lo pagara el causante de la saturación de las calles, o sea, el usuario del coche privado?

e) No hay lugar a dudas que la existencia de un buen transporte público colectivo en una ciudad, en contraste con una ciudad que no lo tuviera, es fuente creadora de riqueza para el conjunto de la ciudad y secundariamente para el resto del país. ¿Sólo el usuario debe sufragar su coste?

f) La existencia de un buen transporte público colectivo permite los desplazamientos sin coche particular. Con un buen servicio de transporte público y medidas adicionales cabe reducir acusadamente el uso de este coche particular. De no existir, circularían muchos más automóviles. Tal aumento de circulación de turismos sería fuente de fuertes deseconomías en carburantes y en horas perdidas debido a la saturación de tráfico (recuérdese las caóticas situaciones del tráfico en París en los casos de huelga de metro). El transporte público colectivo evita deseconomías y reduce la importación de carburantes al país. ¿Sólo el usuario del transporte público debe sufragar este beneficioso servicio?

A través de lo dicho se ve claramente que el coste del transporte público colectivo urbano no sólo debe ser pagado por el usuario del mismo, sino también por:

a) Quien tiene en la ciudad un comercio u otro establecimiento de servicios cara al público.

b) Los empresarios afectados por el área servida, de acuerdo con el número de empleados que utilizan.

c) Todos los ciudadanos que pueden usar tal transporte público colectivo, lo usen o no.

d) Los usuarios de coches privados y taxis y todos aquellos que congestionando las calles de la ciudad dificultan la circulación de los autobuses y encarecen así el coste del billete.

e) Todos los ciudadanos en mayor o menor grado, y secundariamente todo el país, atendiendo



y en proporción a lo que les afecte la riqueza creada.

f) Igual al caso anterior, y en proporción a lo que queden afectados por las deseconomías antes citadas.

3. Tarifa política y falso sentido usual de la palabra déficit.

Como se ha visto, además del propio usuario hay otras personas físicas o jurídicas que deben contribuir al coste total del transporte público colectivo de una ciudad.

La parte que paga el usuario es el precio del billete. La parte que pagan las otras personas físicas o jurídicas afectadas por tal transporte, según se ha dicho, serán impuestos adecuadamente distribuidos y que serán un ingreso, justamente merecido, a la caja de las empresas encargadas de tal transporte público colectivo.

Frecuentemente esta segunda parte no se paga, se paga sólo en parte o se paga caritativamente para salvar, como sea, una falsa situación económica desastrosa de unas empresas de transporte que, en general y a priori, se consideran mal administradas. Con ello la empresa de transportes se ve privada de unos ingresos que en justicia le corresponden, tanto como los ingresos debidos a billeteaje.

La falta de pago total o parcial de esta segunda parte frecuentemente se confunde con un déficit, incluso a veces debido a una supuesta mala explotación de la compañía cuando de hecho de lo que se trata es de la falta del correspondiente pago de una parte de los favorecidos por tal transporte público.

4. Esbozo de criterios para la fijación del precio de venta del billete.

La forma de distribuir el coste total del transporte público colectivo de una ciudad en los diversos beneficiados por el mismo, es problema complejo que no cabe en el presente trabajo.

Cabe, sí, centrar que además de una distribución de aportaciones de acuerdo con los beneficios obtenidos, al fijar el precio del billete, debe pensarse en un posible «precio de mercado» del transporte público.

Este «precio de mercado» viene determinado por diversos factores, entre los que cabe destacar:

- a) La tradición de precios existentes.
- b) Lo que prudentemente cabe cargar al presupuesto familiar de transportes.
- c) La influencia negativa que un alto precio del transporte puede tener sobre el desarrollo de la plena vida ciudadana, al frenar la movilidad urbana.
- d) El desplazamiento de viajeros que, unas tarifas muy altas, puede provocar hacia el coche privado, socialmente antieconómico, y hacia el taxi (1).

(1) En cuanto al transporte en taxis como medio usual, adoptando formas de taxis colectivo, etc., es un tema hoy muy discutido que requiere un tratamiento detallado.

Aparte del criterio de «precios de mercado» es interesante diferenciar dos precios de venta en el transporte público:

- El del usuario habitual del transporte público.
- El del viajero esporádico u ocasional.

En el primer caso, el precio de este transporte público pesa en el presupuesto del ciudadano, en el otro no. La diferencia entre estos dos precios de venta debe ser muy acusada, pudiendo llegar a relaciones de uno a dos o de uno a tres. Tal política fuerza al usuario habitual a utilizar formas de billete (abonos, tarjetas de viajes, tacos de 10 viajes, etc.), previstos adecuadamente por la compañía para que tengan un coste de proceso, percepción y control muy bajos. Dando diversas posibilidades, a precios adecuados, puede lograrse un muy elevado porcentaje de usuarios que viaje con tales billetes, quedando solo un escaso remanente de viajeros que tomarán el billete en ruta de uno en uno.

El precio llamado «político» corresponderá al sistema usado por el viajero habitual; el del billete en ruta, de uno en uno, puede llegar a ser el del precio real de coste del billete, cargándole además el caro sistema de percepción utilizado.

Este proceder, habitual en la mayoría de las grandes explotaciones europeas, permite reducir acusadamente los gastos de explotación, en beneficio del usuario y del ciudadano en general, que también contribuye, en forma diversa, a sufragar el transporte público.

5. Posibles consecuencias de una permanente situación ficticia de déficit.

El que todas las personas físicas o jurídicas beneficiadas por el transporte público no paguen la parte que les corresponde, y los ingresos queden limitados a la pura recaudación por billeteaje, crea en las empresas de transporte una situación económica permanentemente angustiosa.

Tal situación tiende a producir una descapitalización de las empresas que cabe, cara a la explotación, analizar bajo tres aspectos:

- a) Descapitalización material de la empresa, que conducirá a medio plazo a falta de calidad y seguridad del servicio por deterioro y obsolescencia de sus elementos y a largo plazo a la autodestrucción del sistema de transporte.
- b) Descapitalización humana, bajo el doble aspecto de desinterés y falta de formación y reciclaje del personal existente y contratación de nuevo personal de baja calidad al no ofrecer salarios competitivos en el mercado. Esta descapitalización humana presenta perspectivas análogas a la material, con el agravante de que es mucho más difícilmente reversible.
- c) La falta de capacidad de inversión en modernización de la empresa, tanto material como en elementos humanos, no permitirá avanzar en el camino de una mayor productividad, con lo que el coste del billete aumentará, acentuándose la diferencia entre éste y su precio de venta. Con ello este falso déficit, no compensado, irá agravándose. Por otra parte, el coste del transporte público, que debe pagarlo, de una forma u otra, la colectividad, será cada vez mayor.

6. Procedencia de los ingresos no correspondientes a billeteaje.

En el punto 2 se ha definido claramente quiénes, además del usuario con su billete, deben colaborar a sufragar el coste de este transporte público.

Sin entrar en un análisis detallado, que no cabe aquí, puede captarse que la parte más importante de este pago compete a personas físicas o jurídicas de la propia ciudad y en escala decreciente: de la comarca, de la región y en último lugar del país en general. Tal como puede deducirse de resumen de los apartados a), b), c), d), e) y f) del final del punto 2.

La tabla adjunta (1), procedente del estudio «Public financing of public transportation-a survey of twenty operating system», de J. C. McConnon; Chairman, de SEPTA, y P. Giraudet, director general de R.A.T.P., es suficientemente explícita al respecto. Los datos de la misma corresponden a 1973. Desde esta época, a través de impuestos, destinados directamente al transporte, aplicados sobre nómina de empresas o puestos de trabajo y circulación de vehículos, se ha ido acentuando la tendencia a la subvención local del transporte público.

Puede apreciarse que hay una diferencia entre París (única explotación francesa de la tabla) y las explotaciones de los otros países. Mientras

(1) Los valores de Madrid y Barcelona se refieren exclusivamente al metro.

París tiene un 27 por 100 de subvención estatal, y ello a un nivel tan sólo del 6, 4 y 2 por 100. Hecho que no es de extrañar si se atiende al centralismo típicamente francés, en el que se pretende que todo el país contribuya a mantener el esplendor de París. Afortunadamente tal fenómeno no aparece en las explotaciones de ningún otro país.

Cabe pensar en las razones de esto último. En primer lugar, las grandes ciudades es donde aparecen problemas más graves de financiamiento (los gastos de transporte público por habitante en París son aproximadamente nueve veces mayores que la media en las 20 siguientes ciudades francesas). Pero estas grandes ciudades corresponden, en general, a las áreas más ricas del país, con mayor renta per cápita. Atendiendo a ello, y a la tendencia aberrante de acumulación urbana de la población, no parece razonable que las zonas pobres subvencionen el transporte público de las zonas ricas, tendiendo así a acentuar el desequilibrio económico interno del país.

Si atendiendo a tal riqueza per cápita, la subvención estatal procede ya, en origen, de la propia zona donde se halla ubicado tal transporte público, sin duda es poco razonable que tales impuestos sobre esta zona vuelvan totalmente en subvenciones a la misma, previo pasar por la Administración Central.

Tal simple pase por la Administración Central tendrá sin duda dos consecuencias: a) El encarecimiento de los gastos de administración, con lo que para lograr una cierta subvención a los trans-

TABLA II
ORIGEN DE FONDOS PAII.4 LA EXPLOTACION

EMPRESA	VIAJEROS	OTRAS FUENTES				
		NACIONAL	ESTADO, PROVINCIA O REGIÓN	AUTORIDAD O GOBIERNO LOCAL	INGRESOS INTERNOS	OTROS
Madrid Barcelona Londres Toronto Hamburgo	109 ‰ 102 ‰ 102 ‰ 95 ‰ 91 ‰		31.2 ‰ 8 ‰	31.2 ‰ 1 ‰		
Glasgow Viena Lisboa Filadelfia Nueva York	91 ‰ 84.5 ‰ 71 ‰ 69 ‰ 66 ‰	2 ‰	19 ‰	5.5 ‰ 10 ‰ 22 ‰		5.5 ‰ de préstamos del Gobierno local y central. No indicado claramente. No indicado claramente. 12 ‰ de préstamos de la ciudad.
Munich Nagoya Estocolmo París Oslo	61 ‰ 56 ‰ 56 ‰ 55 ‰ 52 ‰	6 ‰ 27 ‰	2 ‰	39 ‰ 14 ‰ 42 ‰ 11 ‰ 48 ‰	21 ‰	1 ‰ 9 ‰ pago de impuestos por parte de los empleados.
Rotterdam Amsterdam Milán Boston Path	38 ‰ 38 ‰ 38 ‰ 39 ‰ 38 ‰	4 ‰	18 ‰ 8 ‰ 2 ‰ 15 ‰	44 ‰ 54 ‰ 52 ‰ 48 ‰ 62 ‰		4 ‰ cargado a una organización local para su transmisión a los empleados.

portes públicos de un área. la presión fiscal sobre sus habitantes deberá ser mucho mayor. b) Si tal subvención, por lo demás de volúmenes muy importantes, pasa por la Administración Central, muy difícilmente ésta no caerá en la tentación de intervenir, más allá de lo estrictamente necesario, en las empresas a las que va destinada; tal intervención a larga distancia, a no ser que se trate de la propia capital, corre el riesgo de no ser la más idónea.

7. Necesidad, al margen de estos supuestos déficit, de alcanzar un coste mínimo de billete.

Hasta aquí se ha dicho de que el déficit de las empresas de transporte público obedece a que, aparte de los ingresos por recaudación a un «precio político» del billete, por lo demás justificado, deben recibir otros ingresos procedentes de otras personas físicas o jurídicas, también beneficiadas de la existencia de tal transporte público.

Tal planteamiento no debe hacer perder de vista que los sistemas y empresas de transporte público urbano deben organizarse para que, cumpliendo a nivel adecuado con su función, resulten a un coste mínimo. La función a cumplir es la de satisfacer la movilidad potencial de los ciudadanos con un mínimo tiempo de viaje y a un confort correcto. El coste mínimo debe entenderse como mínimo coste medio por viaje efectuado y coste global por habitante también mínimo, si bien en este último caso cumpliendo con la condición de satisfacer la movilidad potencial de los ciudadanos.

Estos costes mínimos deben alcanzarse a través de varios conceptos distintos.

- a) Buena administración en cada una de las empresas de transporte público.
- b) Modernos sistemas de explotación a fin de lograr un buen servicio a mínimo coste en cada tipo de empresa de transporte público, cuidando especialmente los ratios de personal, que es el gravamen más importante de este tipo de empresas.
- c) Montando una red idónea con la utilización adecuada de cada sistema de transporte en su área geográfica y funcional para la que es idónea.

buscando optimizar los resultados económicos y funcionales del conjunto y no los de las empresas por separado, eliminando, por tanto, cualquier tipo de competencia entre ellas.

d) Arbitrar un conjunto de medidas inductivas y aun coactivas para que los ciudadanos tiendan a utilizar sistemas de desplazamiento socialmente económicos. Fomentar el transporte público frente al coche en los desplazamientos habituales en el área urbana: utilizar sistemas de transporte de coste menor; fomentar la marcha a pie para los recorridos de aproximación, etc. Para ello el abanico de medidas a tomar es y debe ser muy amplio: propaganda, presiones fiscales, limitaciones de circulación, medidas diversas sobre el parque móvil privado, carriles sólo-bus, estaciones periféricas de transbordo, sistemas tarifarios idóneos, etc.

Debe tenerse presente que, proceda de donde proceda, el coste global del sistema de transporte público colectivo será pagado por los ciudadanos. Sea pago en forma de billete o de impuestos, saldrá del ciudadano del área servida por tal transporte público. Sea con subvenciones locales o estatales, los medios financieros procederán en su casi totalidad del área servida; si son subvenciones estatales procederán en general de impuestos sobre estas zonas, en general las más ricas, pero agravado por gastos de administración más elevados.

Es, pues, imprescindible ser consciente que el coste de transporte es un coste que repercutirá sobre los ciudadanos.

La postura, hoy a veces sostenida, de que el transporte público es un servicio público y que debe prestarse a la ciudad en la forma más adecuada, con altos niveles de confortabilidad, prescindiendo de lo que cueste, es una visión restringida del problema porque olvida que tal coste repercutirá ineludiblemente sobre el ciudadano. Es éste, con pleno conocimiento del coste de los diversos niveles de confort en el transporte público, quien debe decidir lo que está dispuesto a pagar, directa o indirectamente, y qué nivel de calidad de transporte desea.

Todo ello sin olvidar que tal transporte debe organizarse para que resulte a un coste mínimo para cada nivel de confort.



Colección «Nuevo Urbanismo»

«La economía de las zonas urbanas»

576 páginas
700 pesetas

«Centros de crecimiento en la planificación espacial.

560 páginas
350 pesetas

«Federalismo fiscal»

324 páginas
450 pesetas

Pida estos libros y cualquiera otros de la colección «Nuevo Urbanismo» a su librería habitual o a la Sección de Publicaciones del Instituto de Estudios de Administración Local.



EL PROCESO DE CRECIMIENTO URBANO DE SAN AGUSTIN DE GUADALIX

por Luis Moyá

El crecimiento de Madrid se caracteriza de momento por no estar planificado, respondiendo por tanto a un sistema individualista y especulativo. La concentración física de este proceso es el crecimiento por ondas, cuyos efectos destructivos sobre la calidad del medio anibicnte rural y urbano vamos a tratar de describir en este artículo con un ejemplo muy significativo, el de San Agustín de Guadalix y su comarca, por ser un caso tipo que se repite con algunas variantes en las zonas que aproximadamente se encuentran en la misma isocrona con respecto al centro de Madrid.

Naturalmente el crecimiento de Madrid tiene otro tipo de impactos sobre la calidad del medio ambiente, como pudiera ser el producido por el ocio en las zonas de la sierra, la desertización regional, etc., pero aquí se hace referencia al aspecto de la extensión del continuo urbano que se derrama conio una mancha de aceite, por utilizar una imagen muy conocida, y que va convirtiendo núcleos de población rural en pequeñas o grandes ciudades satélites primero y después, por un

proceso de conipactación, en barrios de la ciudad, produciéndose lo que se ha venido llamando conurbación, según el término acuñado por Patrick Geddes.

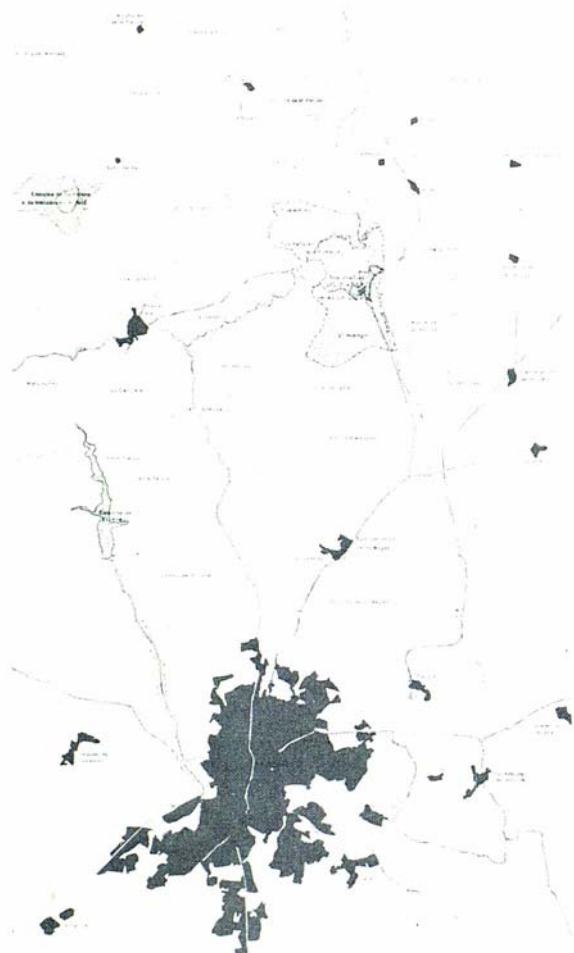
En Madrid, aparte de las pequeñas extensiones de casco que se van produciendo desde que Felipe II instala la Corte, el gran salto se produce en el siglo XIX, con el desarrollo industrial, en el que se tiran las viejas cercas y se realiza el Plan de Ensanche, de Castro. A partir de entonces, e ininterrumpidamente, se van alcanzando los núcleos urbanos que rodean la ciudad, sobre todo después de la guerra civil y entre los años 1948 y 1954, en que se anexionan al término municipal de Madrid los de Aravaca, Fuencarral, Chamartín, Hortaleza, Barajas, Canillas, Canillejas, Vicálvaro, Vallecas, Villaverde y Carabanchel Alto y Bajo. Estos núcleos abandonan su carácter rural a partir de 1940. Algunos, al Sur y Este, conio Villaverde y Canillejas, son elegidos conio sedes de la industrialización madrileña por el Instituto Nacional de Industria. Otros, sencillamente, están en las carreteras de acceso a

Madrid. Prácticamente todos estos núcleos, excepto quizá Vicálvaro y Aravaca, forman parte del continuo urbano. Más allá de este anillo se produce lo que podríamos llamar corona periférica, formada por tiras alargadas de ancho creciente - decreciente - creciente con base en las seis carreteras nacionales y que van engullendo por ondas isocronas los núcleos de población que se encuentran a su paso.

La dirección Norte, en la que se encuentra San Agustín, lia sido privilegiada para el crecimiento de Madrid: no existen obstáculos importantes desde que se suprimió el antiguo hipódromo en la tercera decena del siglo, como ha ocurrido con otras direcciones interceptadas por el Retiro y el Cenierterio al Este, y la Ciudad Universitaria y la Casa de Campo al Noreste, y ha sido el eje elegido por todos los planes de expansión del casco que se han venido sucediendo desde el Plan Castro, pasando por el de Núñez Granés en 1915, el de Zuazo y Jansen de 1929, el de El Gabinete para el Estudio de Accesos y el Extrarradio en tiempo de la Re-



San Agustín de Guadalix: 1954



Relación del municipio con Madrid

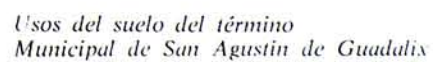
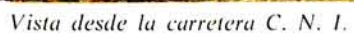
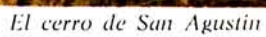
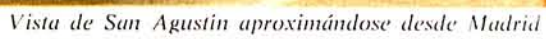
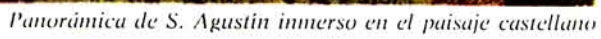
pública, el del Plan General de Madrid de 1944 (Plan Bidagor), hasta el último actualmente en vigor de 1963. Cada uno marcándose, naturalmente, objetivos cada vez más amplios.

Con el Plan General de Madrid de 1944 se trasladan los orígenes de las carreteras nacionales desde la Puerta del Sol al eje Norte-Sur de la Castellana, con el doble objetivo de reforzar la imagen de este eje, que se pretendía fuera representativo de la nueva capitalidad, en el que se localizaban también los Ministerios, y para evitar el paso por los suburbios de infraviviendas asentados sobre las salidas de Madrid, como el barrio de Tetuán al Norte, Ventas y Pueblo Nuevo al Noreste, Vallecas al Este, Orcasitas y Villaverde al Sur, los Carabancheles al Oeste y los barrios del Manzanares al Noreste. De esta forma se construye la autopista de La Coruña a través de la Ciudad Universitaria, la autopista de Barajas y, posteriormente, las de las otras salidas de Madrid.

La antigua carretera de Irún salía por la calle Bravo Murillo y atravesaba el pueblo de Fuencarral. Posteriormente existía una salida por el eje de la Castellana y el pueblo de Fuencarral, y otra por General Mola, confluyendo ambas en Alcobendas. Hoy, con la construcción de la M-30, confluyen en Chamartín de la Rosa, aunque se ha mantenido la antigua carretera que pasaba por Fuencarral, reformada y saliendo de la nueva autopista a Colmenar Viejo.

Alcobendas y San Sebastián de los Reyes son los núcleos alcanzados ya en la década de los 60 y convertidos en ciudades-dormitorio. Sus términos municipales están urbanizados en gran parte. Sobre el de San Sebastián de los Reyes se asienta un polígono industrial y varias urbanizaciones de primera residencia.

A San Agustín, el siguiente municipio, ya le ha alcanzado la onda. A finales de la década de los 60 empezaron a localizarse las primeras industrias en los bordes de la carretera nacional. Poco después empezaron a construirse los primeros bloques. Comenzó la compraventa de los solares de la periferia del núcleo. Hoy la construcción ya está en pleno apogeo y el viejo casco apenas es perceptible desde la carretera, escondido detrás de los nuevos bloques que surgen por



iosos lados. Pero para entender el proceso vamos a describir con detalle las características del medio físico, humano y urbano del término municipal, para pasar posteriormente a las previsiones de planeamiento que le afectaban y los resultados obtenidos en el momento presente, otoño de 1977.

DESCRIPCION FISICA DEL MUNICIPIO DE SAN AGUSTIN DE GUADALIX

El municipio está formado por una superficie llana, con cultivos de secano en su mitad Sur y topografía ondulada y vegetación de monte bajo de gran valor paisajístico en su mitad Norte. El núcleo se encuentra aproximadamente en el medio, sobre un pequeño cerro con vistas dominantes sobre la llanura y salida por el Norte a una zona de gran calidad ambiental. A los pies de dicho cerro pasa la carretera nacional, que justo en este punto se transforma de autopista de cuatro bandas en autovía de dos. Viniendo por la autopista desde Madrid, San Agustín atrae la atención por el hecho de que se divisa claramente la silueta del casco, con la iglesia en el punto más alto, destacando del fondo montañoso que forman las estribaciones de la sierra de Guadarrama, pues este núcleo se encuentra en la primera línea de rompimiento. A unos cientos de metros del centro de la población pasa el río Guadalix que baja de la sierra (hoy, del embalse de El Vellón), baña una alameda, parque natural de los habitantes de San Agustín y de madrileños los domingos, atraviesa la carretera nacional y corre paralelamente a ella hasta el término municipal de San Sebastián de los Reyes, donde afluye al Jarama.

La desviación desde la carretera nacional hasta el núcleo se efectúa a través de la antigua carretera de Irún, que pasa secante por el lado Este. Dicha desviación se encuentra a un kilómetro del centro, y a su paso por el tejido urbano constituye el eje de animación de la población, pues en él se encuentran los bares y restaurantes que servían a la carretera nacional. Se aprecia un cierto desplazamiento del centro de gravedad hacia la carretera nacional, acelerado hoy por las recientes construcciones en la franja comprendida entre la antigua y actual carretera de Irún. Al Sur del casco urba-



La construcción nueva parece inevitable pero, ¿no hay otras soluciones urbanísticas y arquitectónicas?



«El desarrollo»



Fábrica al borde de la carretera

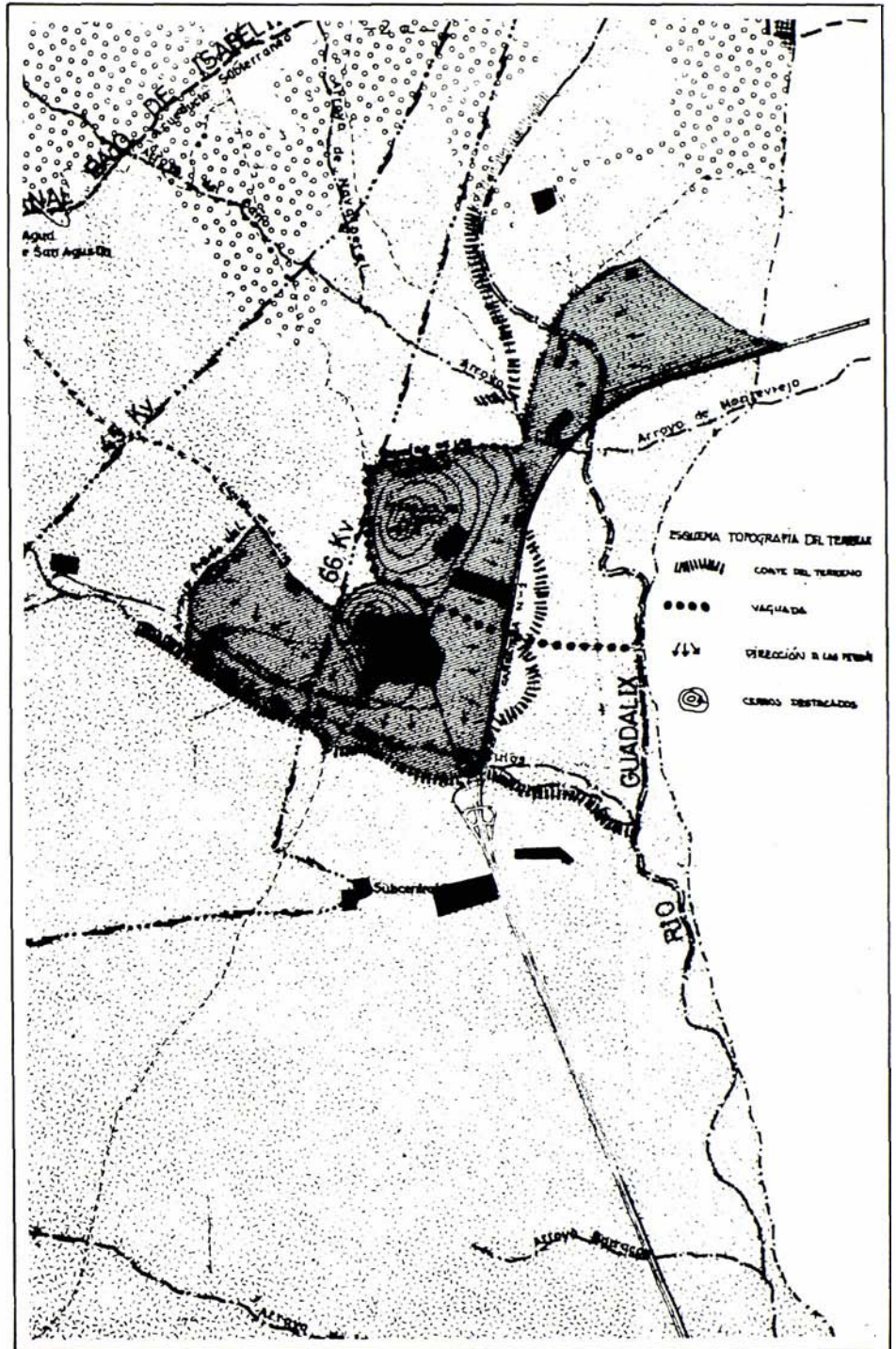


no parte la carretera de Colmenar Viejo, que se encuentra a 15 kms., y de quien depende en gran medida San Agustín como centro de servicios; también es la estación de ferrocarril más próxima. Esta carretera atraviesa el municipio de Este a Oeste.

Sobre la mitad Norte se encuentran algunas instalaciones del Canal de Isabel II, que controlan el paso de los conductos procedentes de los embalses de El Vellón y El Atazar, y una urbanización pequeña, de unos seis chalets con parcelas de tamaño considerable, resultado de la parcelación de una finca privada. La mitad Sur ha sido labrada antaño, excepto en el límite Oeste y en los pocos lugares de pendiente pronunciada, pero actualmente está abandonada en gran medida por la poca rentabilidad de las tareas agrícolas y las expectativas de urbanización de este municipio a sólo 35 km. de la Puerta del Sol. Además existe una urbanización que está a caballo entre San Agustín y San Sebastián de los Reyes, así como las industrias localizadas en los bordes de la carretera nacional.

CARACTERÍSTICAS DEL NÚCLEO URBANO Y SU POBLACION

El núcleo urbano conserva su carácter rural, a pesar de que actualmente el porcentaje de población ocupado en el sector primario es muy pequeño. Su estructura corresponde a su función agrícola; es decir, de un centro, la plaza del Ayuntamiento, parten radialmente en cinco direcciones los caminos que van a las tierras de labor, y que coinciden con los caminos que conducían a Colmenar Viejo, Guadalix de la Sierra, Madrid y el Norte o El Molar. De ellos, el que tiene más efecto estructurador sobre el casco es el camino real Norte-Sur, a pesar de que, como ya decíamos más arriba, el paso de la carretera modificó esta organización. Aunque no tiene interés artístico, salvo la iglesia parroquial, del siglo XVI, y alguna casa construida en piedra con balcones y rejas de hierro trabajado, sí lo tiene desde un punto de vista histórico. Algunos autores aseguran que en el lugar existía ya un poblado ibero. Lo que sí se sabe con seguridad es del paso de los romanos, pues se han encontrado algunos vestigios, como trozos de cerámica y un sarcófago de piedra. La historia de San Agustín



continúo sin grandes interrupciones a través de la dominación árabe, siempre como núcleo agrícola, y cobra cierta importancia cuando durante la Edad Media se encuentra sometido a grandes familias castellanas, sobre todo los señores de Mendoza, bajo cuya dominación estuvo hasta la segunda mitad del siglo XV. Posteriormente, y hasta nuestros días, su pasado es muy similar al de otros núcleos próximos a Madrid.

Sin pretender utilizar argumentos historicistas, que serían insostenibles teniendo en cuenta que apenas quedan restos del pasado por haber sido siempre un núcleo rural en una región pobre cuyas casas, aún de mampostería, son de poca consistencia, sino por las características que ha imprimido este pasado sobre la trama urbana. consideramos que ésta es digna de ser conservada. El paisaje urbano tiene

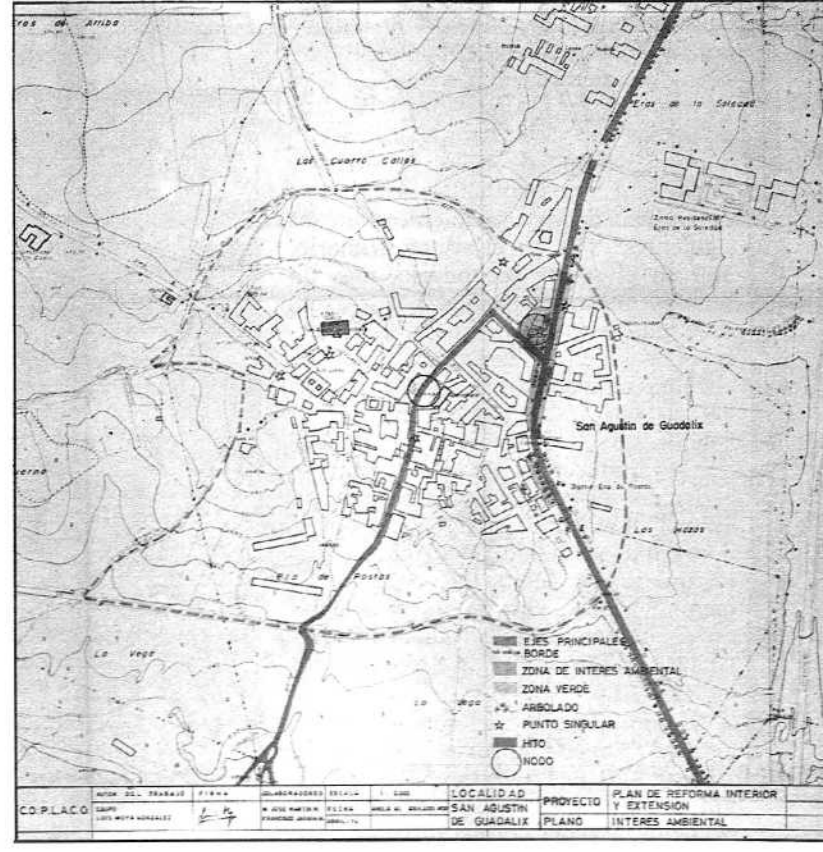
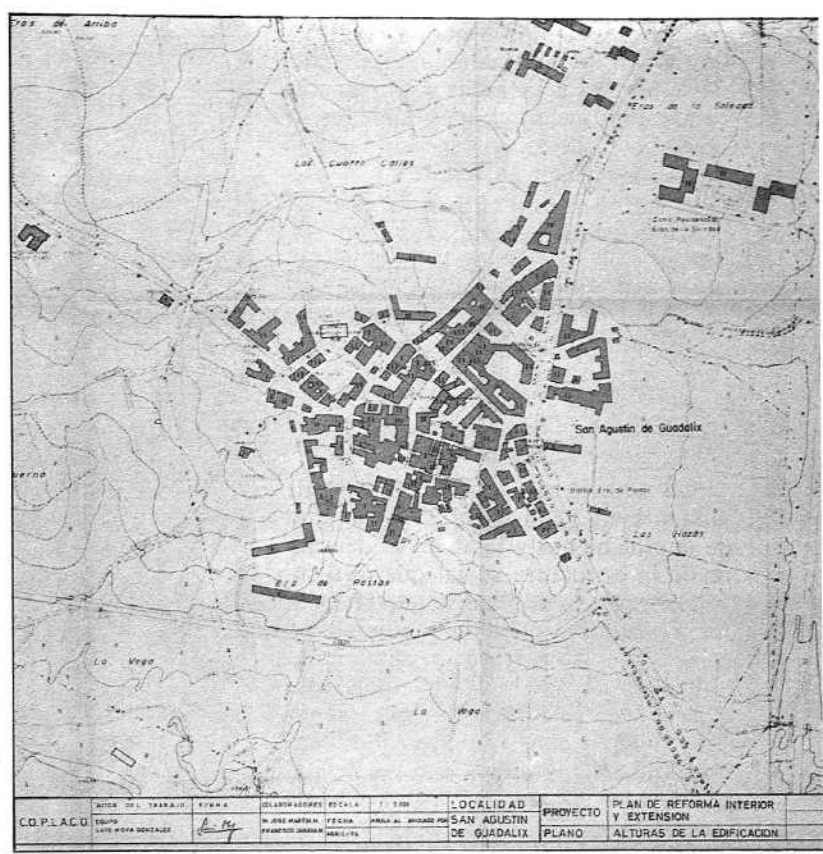
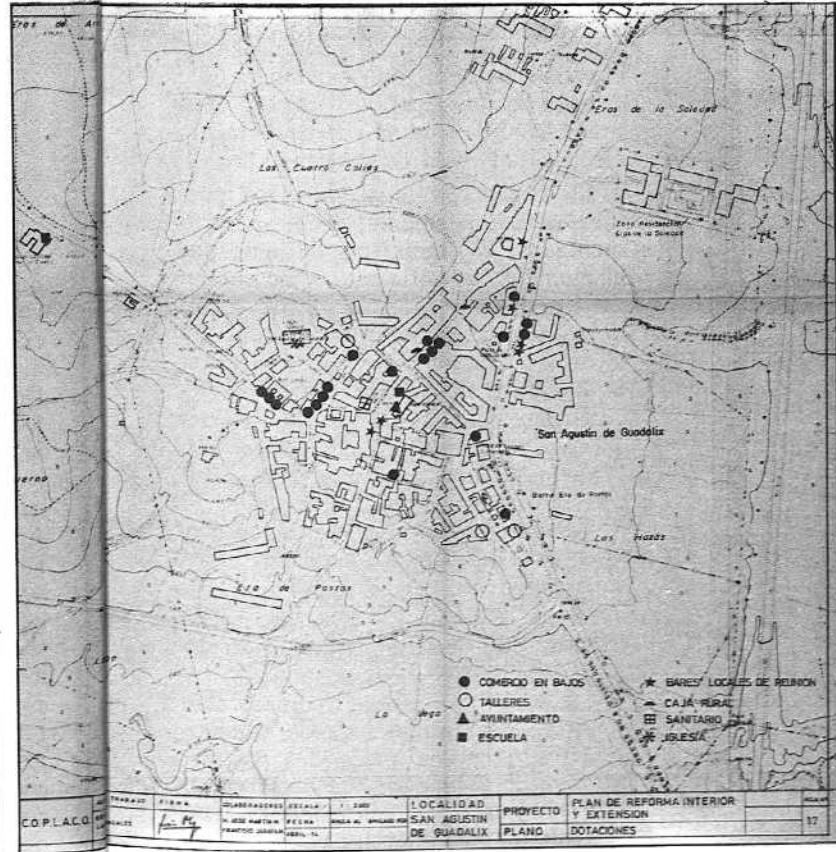
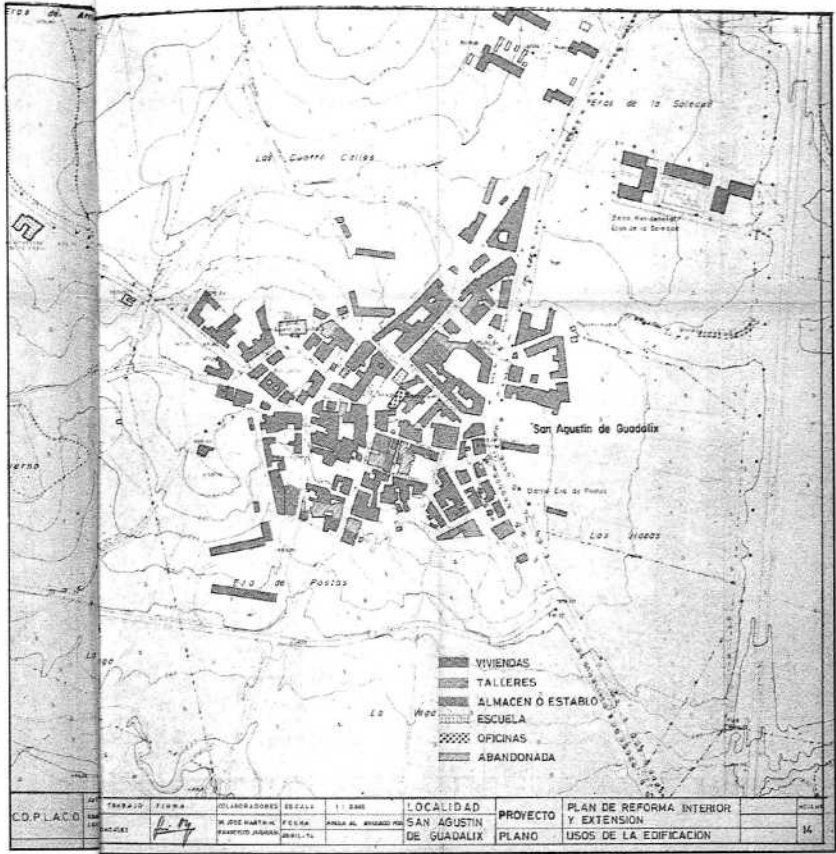
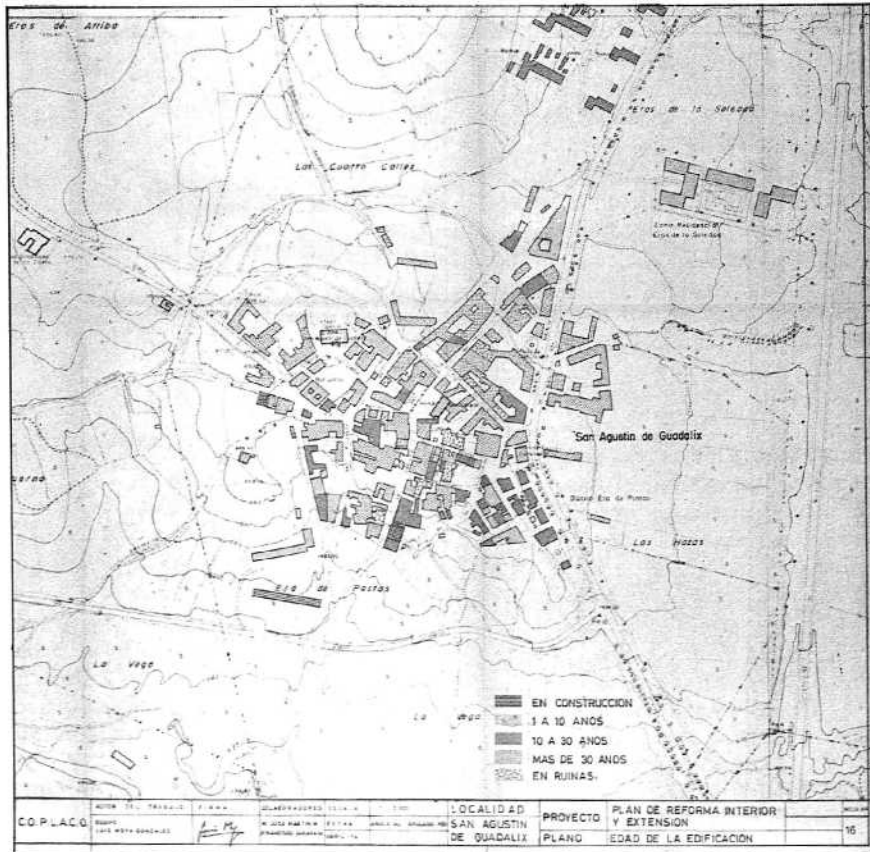
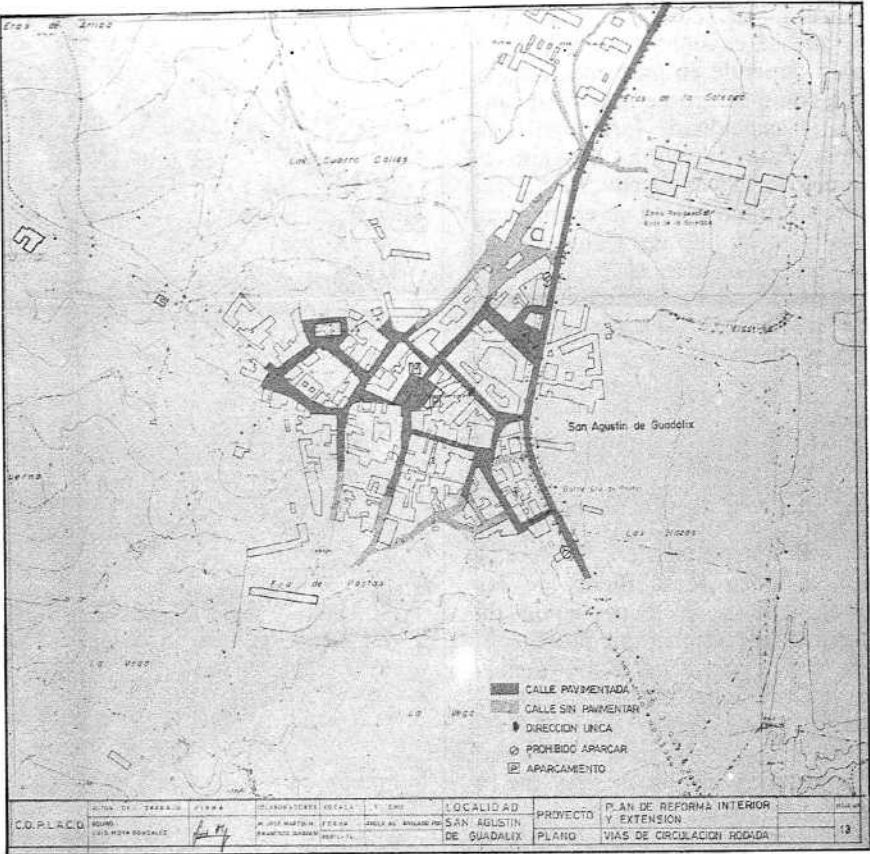
bastante valor como conjunto: el tejido, el color, la densidad, la forma circular impuesta por el cerro sobre el que se asienta y, además, ciertas calles y plazas tienen características propias de la región que las hacen muy válidas como patrimonio de la comunidad.

Veamos ahora la evolución que ha experimentado la población de San Agustín, similar a muchos otros núcleos de la periferia madrileña, con la sola diferencia del momento que se produce según la distancia en la que se encuentran. Hasta bien entrada la década de los cincuenta, San Agustín de Guadalix es un núcleo exclusivamente rural, sin más relación con Madrid que el impacto que produce el paso de la carretera nacional I, instalándose servicios de hostelería en las edificaciones del pueblo del borde de la carretera. Con la década de los sesenta comienza la emigración a Madrid, sobre todo de la población joven, que tiene más expectativas de mejorar sus condiciones de vida. Por tanto, la curva de crecimiento disminuye, hasta que en los setenta se prevé la llegada de la ola de expansión de la capital con todas sus consecuencias, manifestándose primero en la instalación de fábricas en los márgenes de la carretera y posteriormente en la construcción de bloques.

En 1973 (1), fuera del perímetro del casco, existían tres bloques al Noroeste del mismo y dos en el borde Sur, todos de cinco plantas. En cuanto a las fábricas, había siete construidas, una en construcción y nueve más con proyecto y licencia municipal. De las construidas y en construcción, siete se encuentran tangentes a la carretera. De las no construidas, cinco se sitúan a 50 metros del eje de la carretera. Estas últimas, en general, son industrias no contaminantes del medio (laboratorios, almacenes), pero sí molestas por su localización, tanto por la circulación de tráfico pesado que generan como por la pantalla que suponen para la contemplación del paisaje a los automovilistas.

Como ya hemos dicho, los trabajos agrícolas van disminuyendo, pero, sin embargo, van aumentando los ganade-

(1) Fecha de realización del Plan de Reforma Interior y Extensión por el equipo dirigido por el autor de este artículo. De dicho Plan hablaremos más adelante, cuando se trate el tema de planeamiento.



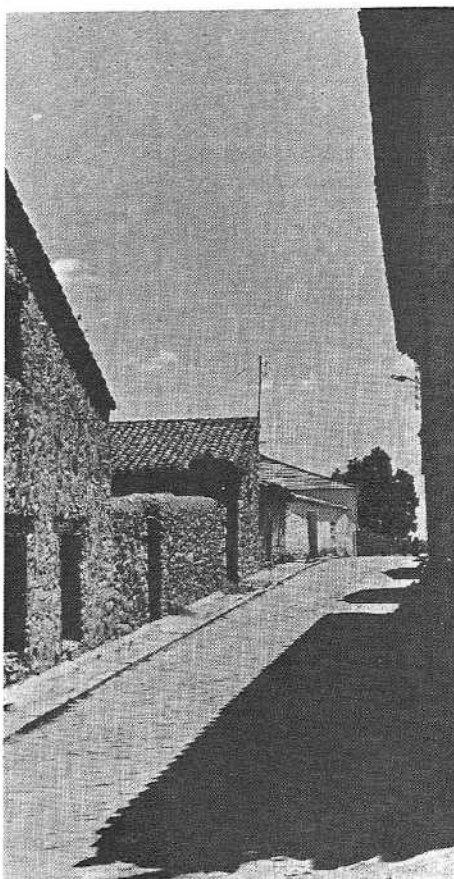
ros. Esto es debido a que, aunque los pastos son de mala calidad, al abandonarse las tierras labradas, normalmente en los sitios mejores o más húmedos, se dejan para pastos, en espera de que la demanda residencial les llegue.

El equipamiento en general es escaso según estándares mínimos establecidos o legislados. Para la adquisición de artículos que no sean de primera necesidad se recurre a Colmenar Viejo o Madrid. Las comunicaciones tampoco prestan el servicio que los habitantes de San Agustín desearían, y concretamente el número de autobuses públicos es insuficiente.

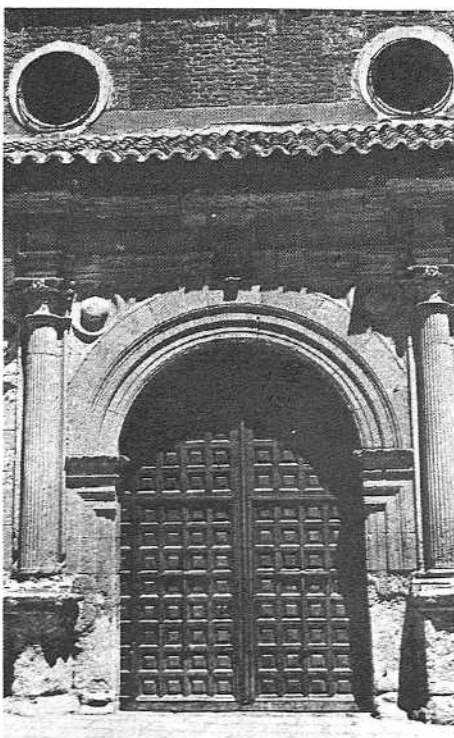
San Agustín carece absolutamente de vida urbana. Esto se debe a la falta de equipamiento y también al deterioro de la estructura social que está sufriendo por la influencia de Madrid. La población oriunda del municipio ha emigrado en su mayoría, lo cual, unido al paso brusco de la actividad agrícola a la residencial, ha hecho que pierda sus características propias. Por otra parte, los inmigrantes venidos de varios puntos de España (la mayoría extremeños) suponen un porcentaje suficientemente elevado como para que no puedan ser asimilados por este núcleo tan pequeño, empeorado todavía por falta de lugares apropiados de reunión y encuentro.

Según el censo de 1970, había una población de 877 habitantes. Según datos de campo de 1973, había entre 1.200 y 1.500 habitantes. Los datos de empleo del Ayuntamiento eran los siguientes: 151 en el sector primario, 369 en el sector secundario, más un número imposible de fijar por la eventualidad del trabajo en la construcción, y 99 en el sector terciario. Lo cual da una población activa de más del 50 por 100, pero, si tenemos en cuenta los movimientos pendulares que se producen con Madrid y núcleos próximos, es posible que quede en un 40 por 100, ya que hay más trabajadores que vienen a San Agustín que los que se van fuera. La población femenina trabaja en gran medida debido a una fábrica de productos industriales de goma en las proximidades del pueblo.

La superficie de suelo construido en el casco supone aproximadamente el 70 por 100 de la zona calificada como urbana. Las superficies libres se encuentran en la corona circular perimetral



Edificaciones típicas



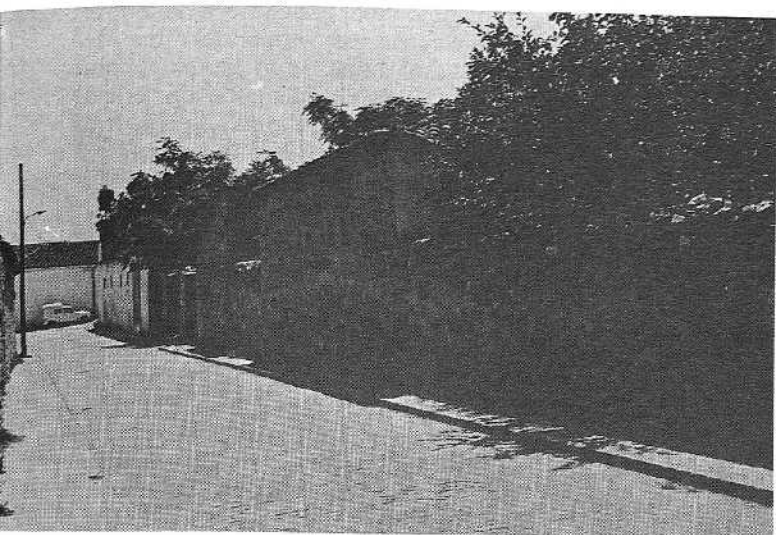
Portada de la Iglesia

metral fundamentalmente, aunque dentro también existen algunos solares que han tenido o tienen un uso de huerta o establo. Otros solares del casco, unos diez, están ocupados por casas en ruinas, y algunas, tres o cuatro, están habitadas, pero en muy mal estado de conservación. De estas observaciones se deduce que todavía es posible actuar dentro del casco con un programa de rehabilitación del mismo, donde, conservando la estructura con las alturas que existen actualmente y manteniendo el carácter de pueblo (materiales, volúmenes, huecos, etc.), pero sacando los usos agrícolas que ya no son posibles de mantener, utilizando en mayor medida el suelo disponible y renovando la edificación, se consiga una auténtica estructura urbana sobre la base de la anterior.

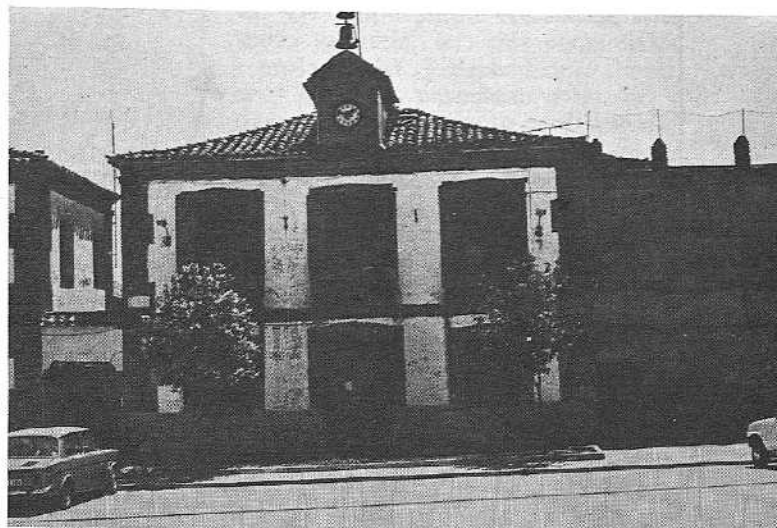
La mayoría de los edificios del casco son de dos alturas, bastantes de tres y algunos de cuatro, además de los bloques nuevos mencionados de cinco alturas. El sistema constructivo es a base de muros de carga de mampostería vista en fachada hasta antes de la guerra, y de ladrillo revocado en exteriores después y hasta hace diez años, que se construye con las mismas técnicas de casas económicas de Madrid y periferia. Excepto algunas chabolas existentes, las viviendas disponen de los servicios urbanísticos imprescindibles (suministro de agua, electricidad y red de saneamiento).

El 20 por 100 de las calles del pueblo, aproximadamente, no están pavimentadas. El suministro de agua por el momento es suficiente, y no supondría grandes problemas aumentar la dotación si la demanda lo requiere. El alcantarillado actual es de tipo ramificado, pero sin ningún sistema de depuración de aguas sucias, que vierten a pozos negros. Telefónicamente, San Agustín pertenece a un distrito regular, cuyo vértice de distancia es El Molar, que, según la organización prevista por COPLACO, será una cabecera comarcal.

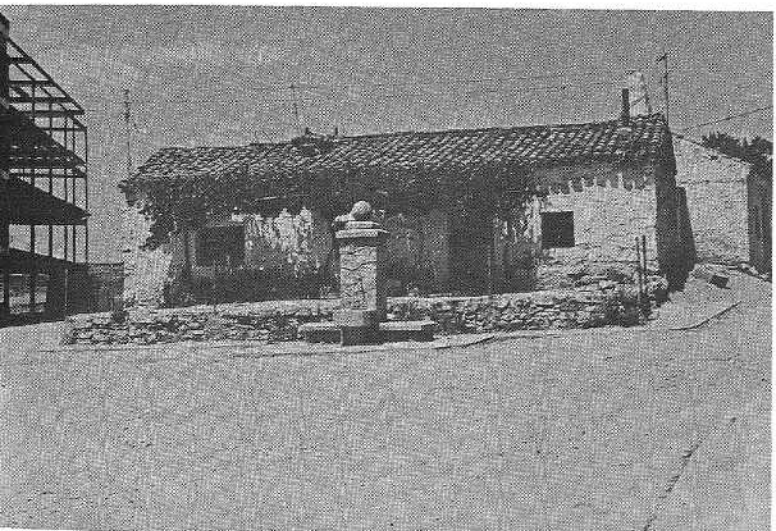
Desde el punto de vista de escena urbana, San Agustín tiene un carácter muy marcado por su situación sobre la colina, de base aproximadamente circular. Hay una serie de espacios abiertos, como la plaza del Ayuntamiento, de la iglesia y la de la carretera antigua, que, reforzándolos con actividades más intensas, pueden cons-



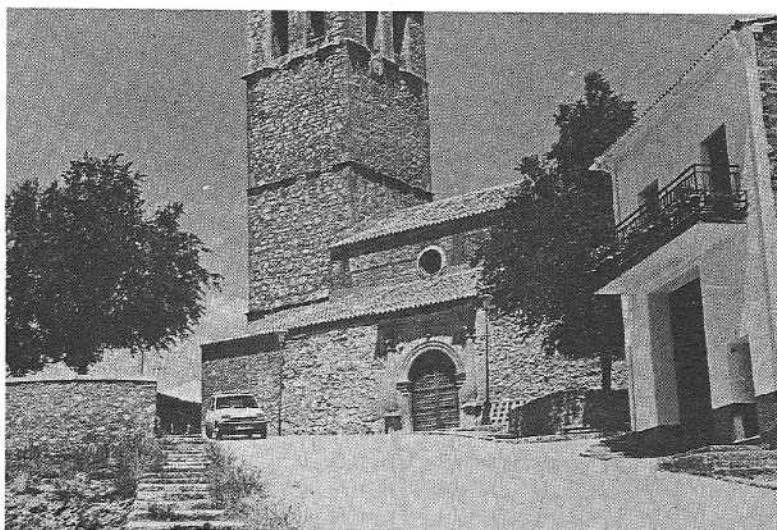
Una calle con valor paisajístico



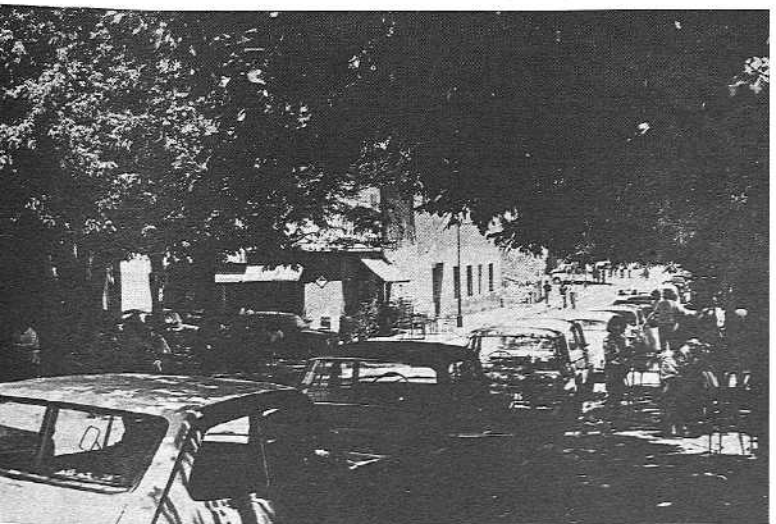
El Ayuntamiento



Renovación puntual en el casco



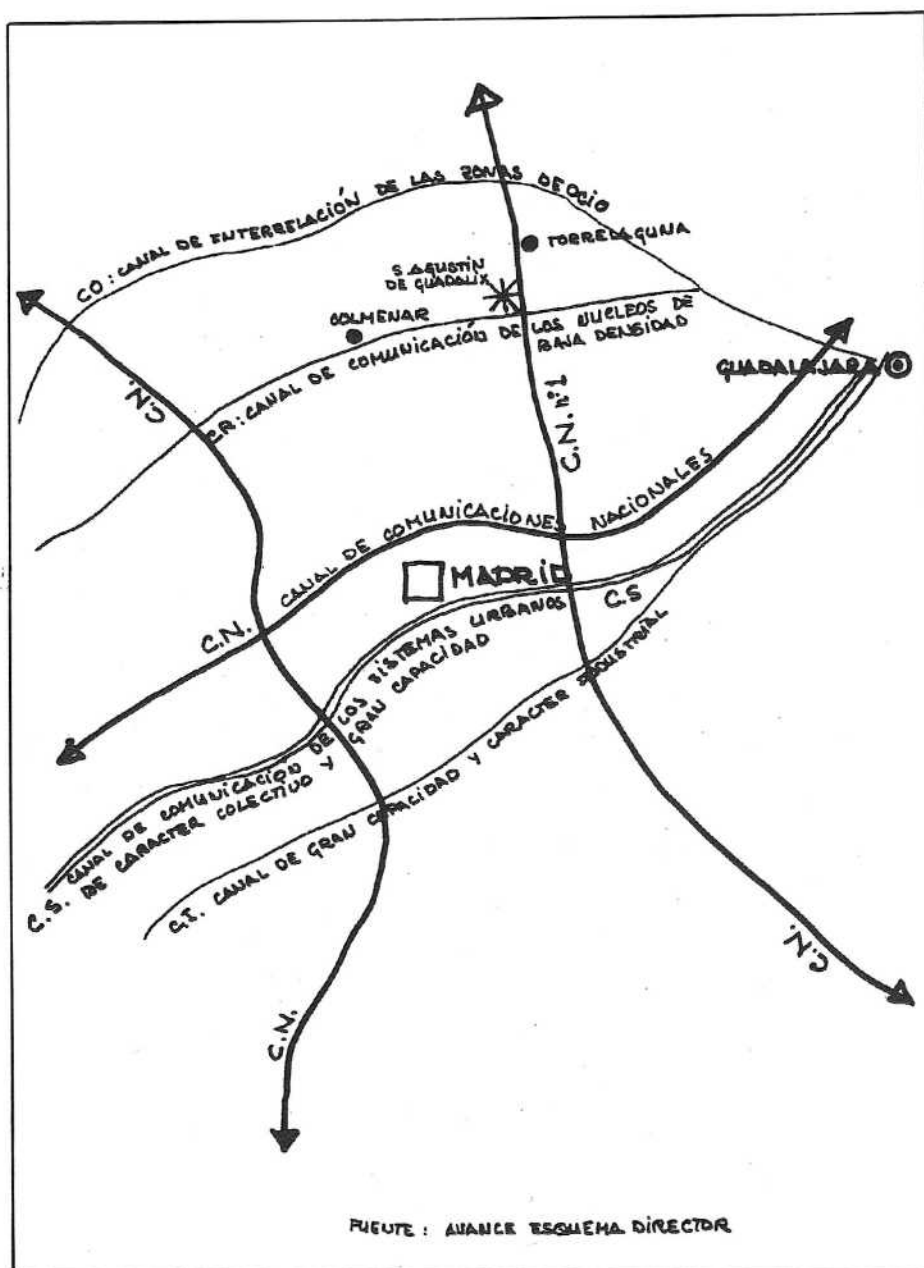
Vista de la Iglesia del siglo XVI



Centro de animación sobre la antigua carretera de Irún



Edificio en la plaza del ayuntamiento



Avance esquema director

tituirse en nodos o polos de atracción. La iglesia, por su posición en la cota más alta, es un punto de referencia. Dentro del casco no hay zonas verdes propiamente dichas, pero se utilizan como tales el río Guadalix y el arroyo Lavaculos, ambos lugares de propiedad municipal.

Si hemos dado estos datos es con la intención de demostrar que el núcleo es recuperable, que la operación no supondría un gran gasto económico y que es una alternativa de planeamiento imprescindible para evitar que San

Agustín se convierta en un ejemplo más, lo cual está a punto de suceder, de caos urbanístico, de despersonalización, donde se confunda lo moderno con lo antiguo en una amalgama sin estructura y destructora de los valores reales existentes.

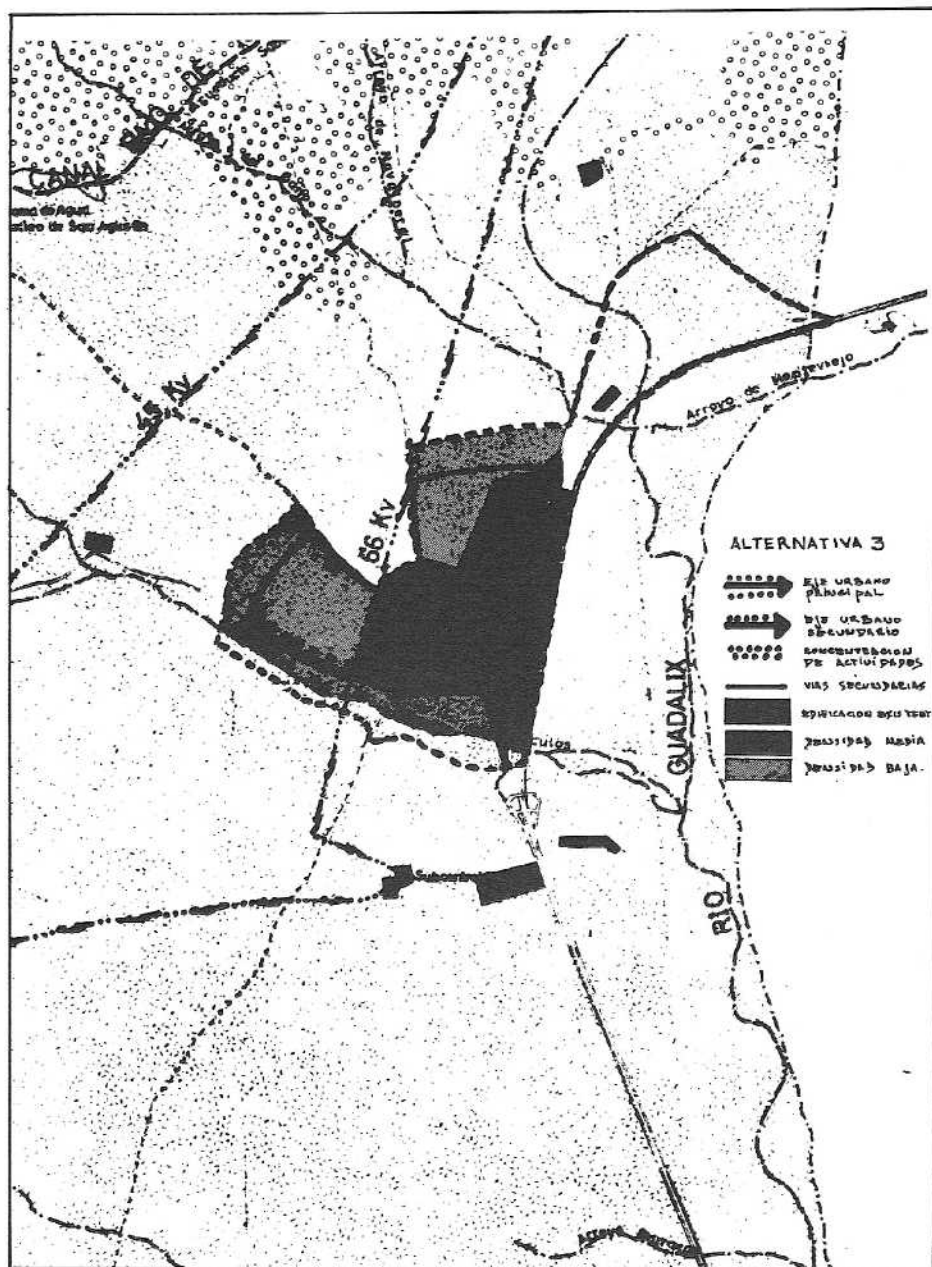
ESTUDIOS URBANÍSTICOS Y PLANEAMIENTO QUE AFECTAN A SAN AGUSTÍN

En el Avance del Esquema Director de la Región Central, realizado en 1971, San Agustín aparece como un

municipio que pertenece a la Subregión Central, pero fuera del Área Metropolitana (aunque en el límite, coincidiendo con la delimitación oficial del Área Metropolitana de Madrid, que llega hasta el término municipal de San Sebastián de los Reyes). Esto confiere al municipio en cuestión una situación privilegiada desde el punto de vista del promotor, que no depende del Plan General del Área Metropolitana de Madrid aprobado en 1963, actualmente en vigor. Según el estudio mencionado, el municipio se califica dentro del nivel que se define como «Áreas con un potencial básico de elementos naturales alto». Se caracteriza porque «la utilización preferente se basa en la más alta convivencia de la residencia del hombre con la naturaleza y actividades recreacionales al aire libre». Las utilidades sectoriales son: a) Residencia: núcleos urbanos de servicios de residencia permanente, apoyándose en las existentes. Promociones de baja densidad para vivienda estacional; b) Servicios: centro de servicios cívicos en los núcleos de residencia permanente: clubs de campo, centros de recreación; c) Industria: pequeñas áreas de industrias limpias, apoyadas en los núcleos de residencia permanente y pequeña industria artesanal.

El casco de San Agustín está situado en el encuentro de dos canales de comunicación. Uno es el Canal de Comunicación Nacional, la carretera de Irún, y otro es el Canal de Comunicación de Núcleos de Baja Densidad, que, pasando por Colmenar desde el Oeste, cruza el Canal de Comunicación Nacional y se une más hacia Oriente con el Canal de Interrelación de las Zonas de Ocio.

Sin embargo, si se sigue permitiendo que San Agustín se desarrolle espontáneamente, es decir, coherentemente con los intereses de los propietarios del suelo y las inmobiliarias, cuya única finalidad, de todos conocida, es la especulación y el máximo beneficio posible, este estudio descrito será una vez más papel mojado. Con respecto al punto a), el Ayuntamiento exige que la densidad residencial no sobrepase de 80 viviendas por hectárea de terreno urbanizable, relación que no puede decirse que corresponda a una densidad baja. Con respecto a los servicios, se siguen manteniendo los mismos que ya existían, a pesar de



Norte-Sur, y el de la carretera a Colmenar Viejo, Este-Oeste, dando preferencia al primero. Ambos ejes se cruzan perpendicularmente en una zona perimetral, pero en la parte en contacto con el casco antiguo, para favorecer su revitalización, se situaba el centro cívico-comercial, el cual se extiende por la calle antigua carretera de Irún, uniéndose al actual centro de animación, y se prolonga mientras el eje discurre entre la zona residencial de bloques abiertos de tres plantas y, por tanto, de más densidad. El mismo esquema en grado menor y en fases posteriores se plantea para el otro eje. Con el fin de evitar la circulación de paso por el casco y disminuirla por el nudo descrito, se cierran ambas zonas con una vía de ronda.

Se trataba, pues, de consolidar el núcleo actual, favoreciendo una auténtica rehabilitación del casco en el tiempo, lo cual se produciría naturalmente por encontrarse en el centro de los dos sectores de expansión del núcleo y en contacto con el nuevo centro cívico-comercial. La necesidad de un nuevo centro era evidente para que su construcción fuera simultánea a la de las viviendas, situación que estaría lejos de producirse si se utilizara el suelo del casco actual, cuya renovación urbana, lógicamente, necesitaría tiempo.

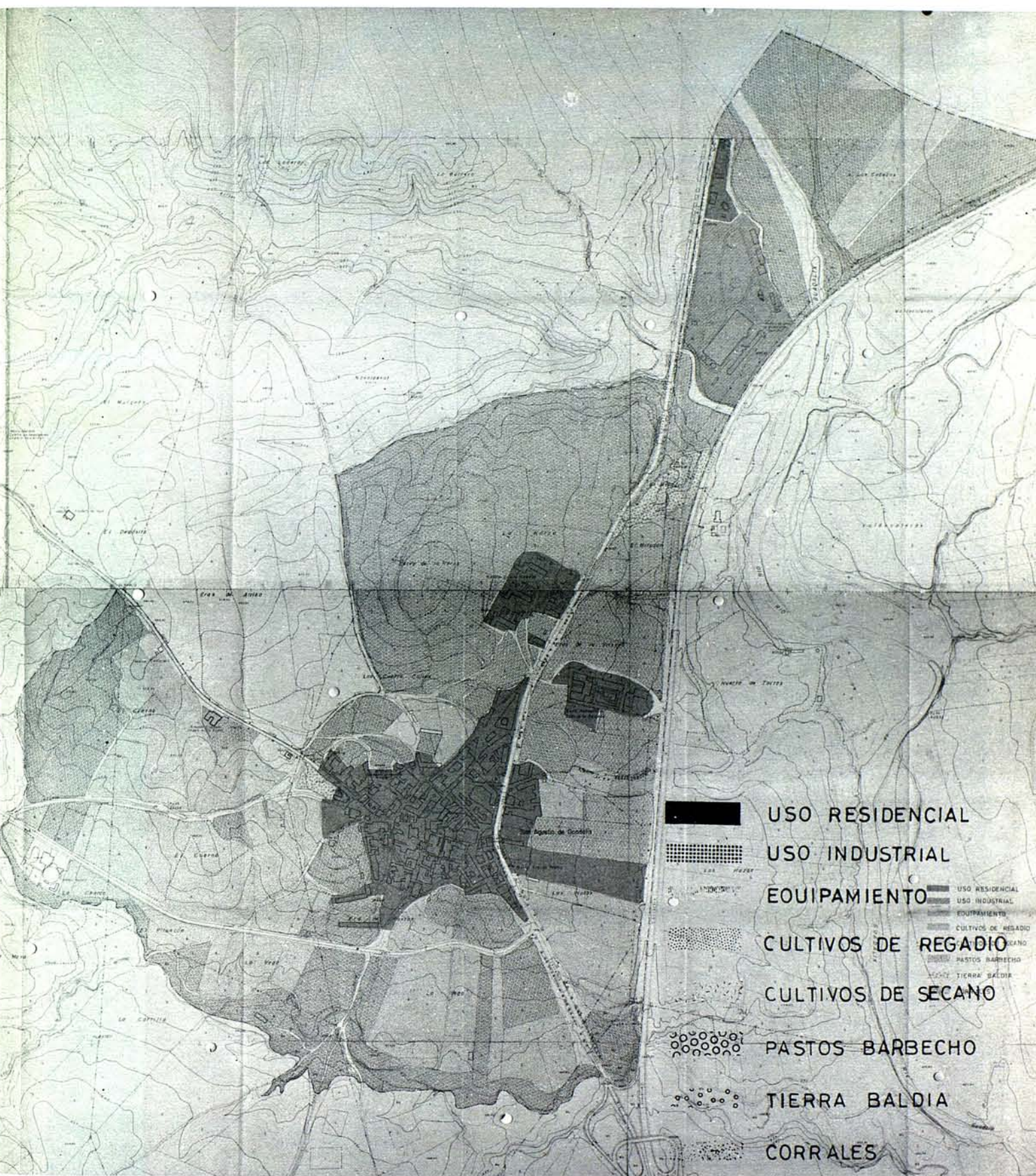
Una vez terminado el plan descrito, no ha sido ejecutado. COPLACO no ha podido imponerlo contra el deseo del Ayuntamiento. Este último ha preferido buscar a sus técnicos y encargarnos la redacción del Plan General. La aprobación definitiva de un Plan General en estas condiciones puede tardar años, pero además del largo período habitual en la tramitación de cualquier Plan General se suma el tiempo que puede llevar el llegar a un acuerdo entre la Administración Local, que da la aprobación provisional, es decir, el Ayuntamiento, y la Administración Central, es decir, COPLACO, actuando como Comisión Provincial de Urbanismo, que da la aprobación definitiva, pues sus intereses frecuentemente no suelen coincidir. Mientras que la primera trata de que los propietarios de los terrenos, con relaciones en general muy estrechas con las autoridades locales, si no son ellas mismas, saquen el máximo aprovechamiento de los terrenos, los técnicos de la Administración Central tra-

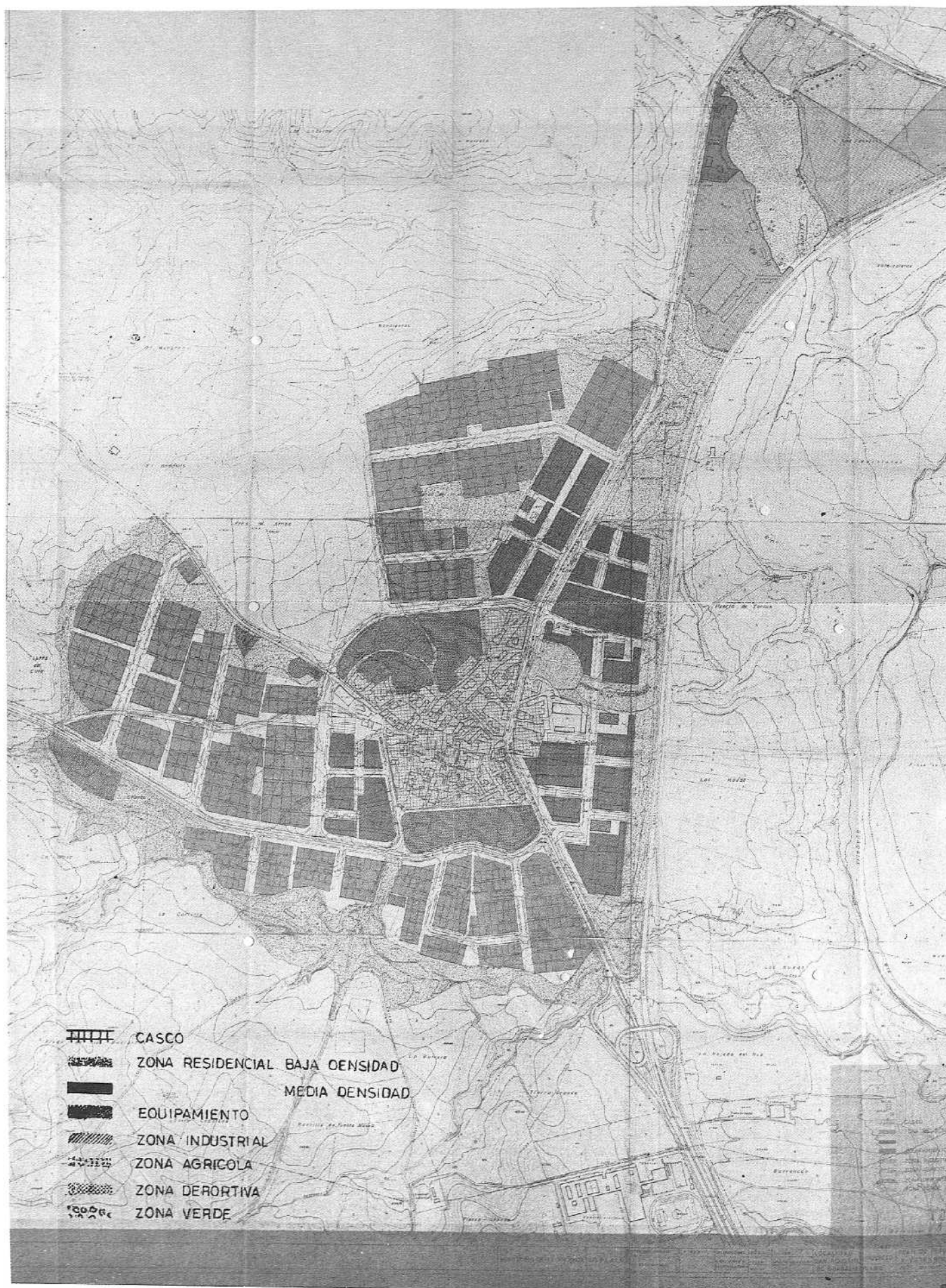
yecto de ordenación de volúmenes y alineaciones de manzanas con dimensionamiento de vías y localización de equipamiento de una zona determinada. Dicha zona se delimitaba teniendo en cuenta criterios de estructura urbana existente, infraestructura, usos del suelo, geográficos, de propiedad del suelo y todos aquellos estudios urbanísticos indicativos realizados previamente que afectaban a la zona, así como las Normas Subsidiarias vigentes.

En el caso de San Agustín se deducía que la población idónea oscilaba entre 10.000 y 15.000, que aplicándole la densidad recomendada de

50-80 habitantes por hectárea, y considerando los criterios descritos en el párrafo anterior, nos daban la localización precisa del suelo necesario. Es decir, los objetivos, así como los criterios, eran de carácter general y podían ser aplicables a núcleos de características parecidas, pero las acciones de diseño eran específicas de San Agustín e implicaban unas definiciones muy concretas de planeamiento.

Se llegó a definir tres alternativas de diseño, de las cuales se eligió una que consistía en potenciar dos ejes con mayor densidad residencial y dotaciones: el de la antigua carretera de Irún,





- ||||| CASCO
- ZONA RESIDENCIAL BAJA DENSIDAD
- ZONA RESIDENCIAL MEDIA DENSIDAD
- EQUIPAMIENTO
- /// ZONA INDUSTRIAL
- /// ZONA AGRICOLA
- /// ZONA DEPORTIVA
- ... ZONA VERDE



tan de racionalizar el crecimiento, evitando que éste sea abusivo.

Y mientras esta pugna se desarrolla, el crecimiento del municipio continúa. En este caso de San Agustín y muchos en situación similar existe un pequeño control, las Normas Subsidiarias. Es pequeño porque su interpretación es por cuenta de los técnicos municipales y COPLACO se limita a sancionarlo. Algunos proyectos podían quedar parados por no recibir el visado urbanístico del Colegio de Arquitectos si no se encuentran en zonas con normativa adecuada. Pero dicho visado no lo exigen todos los Colegios profesionales, e incluso se discute en este momento su eliminación en el de Arquitectos.

AVANCE DE PLANEAMIENTO DE LA COMARCA DE SAN AGUSTIN

También ha intentado COPLACO poner en marcha avances de Planes Comarcales, es decir, avances de Planes Generales conjuntos de los municipios de una comarca, puesto que no existe la figura como tal en la Ley del Suelo. Estos se encargaron casi simultáneamente con los Planes de Reforma Interior y Extensión de Casco, con la intención de que cuando los Ayuntamientos redactaran sus propios Planes Generales tuvieran una serie de directrices más amplias que enfocaran el planeamiento de cada municipio como un elemento más de un conjunto que por una serie de características formaba un sistema con relaciones de dependencia e incluso una cierta jerarquía. De esta forma se elegía una cabecera comarcal que suministraba servicios a la población de su comarca haciéndolos rentables económica y socialmente. También permitía una distribución de funciones, de modo que no se duplicaran inútilmente. Al mismo tiempo era una forma de fomentar la gestión unitaria de los municipios afectados y poder disponer y costear un equipo técnico más completo.

Así, San Agustín fue incluido en la comarca formada por El Molar, Pedrezuela, Guadalix de la Sierra, Navalafuente, Cabanillas de la Sierra y Venturada, con cabecera en El Molar.

Se encargó un Avance de Planeamiento al mismo equipo redactor del Plan de Reforma Interior y Extensión de San Agustín de Guadalix. Por la

magnitud de dicho estudio de Avance no es posible dar un resumen algo detallado del mismo en este artículo, pero por lo menos diremos brevemente su intención y las propuestas que se hicieron.

Partía de una dificultad inicial, que consistía en que el futuro de la comarca, al pertenecer al área de influencia de la capital, dependía absolutamente de la política que se iba a seguir con la Región Centro. Al ser imprevisible si por fin se iba a emprender una política de descentralización en el país y, por tanto, el crecimiento de Madrid no iba a continuar (al menos con la aceleración que se está produciendo en este momento), y, por otra parte, la base de partida no era consistente, pues las curvas de la población eran decrecientes, la agricultura muy pobre y abandonada en gran parte, la ganadería se limitaba a dos o tres municipios de la comarca, la industria no había llegado más que hasta San Agustín y las urbanizaciones eran muy raras, se planteó un Avance apoyado en la calidad del medio físico, que, aunque olvidado por razones históricas, no es nada despreciable en la comarca, y en unas previsiones atemporales donde se indicaban las áreas idóneas para ser urbanizadas y la población tope que dichas áreas podrían albergar.

Se consideraba la comarca como un sistema cuyas funciones se repartían en los diferentes núcleos según sus aptitudes físicas y la infraestructura existente. De esta forma se localizaba la industria en San Agustín (concentrada en polígonos), los servicios en el conjunto El Molar-Pedrezuela, que, dada su proximidad y tendencia convergente, podrían pasar a formar un solo núcleo, las zonas de esparcimiento en los municipios de más calidad paisajística que rodean al pantano de El Vellón, Guadalix de la Sierra y Pedrezuela, y se dejaban con actividad agrícola y sobre todo ganadera los municipios norteños de Cabanillas de la Sierra, Venturada y Navalafuente, complementada con pequeñas actuaciones integradas de segunda residencia.

Esta asignación de funciones permitiría rentabilizar los servicios localizados en el núcleo El Molar-Pedrezuela, que por su situación centrada podía ser utilizado por la población de la comarca a unas distancias aceptables,

y evitaría el recurrir a Madrid como actualmente ocurre.

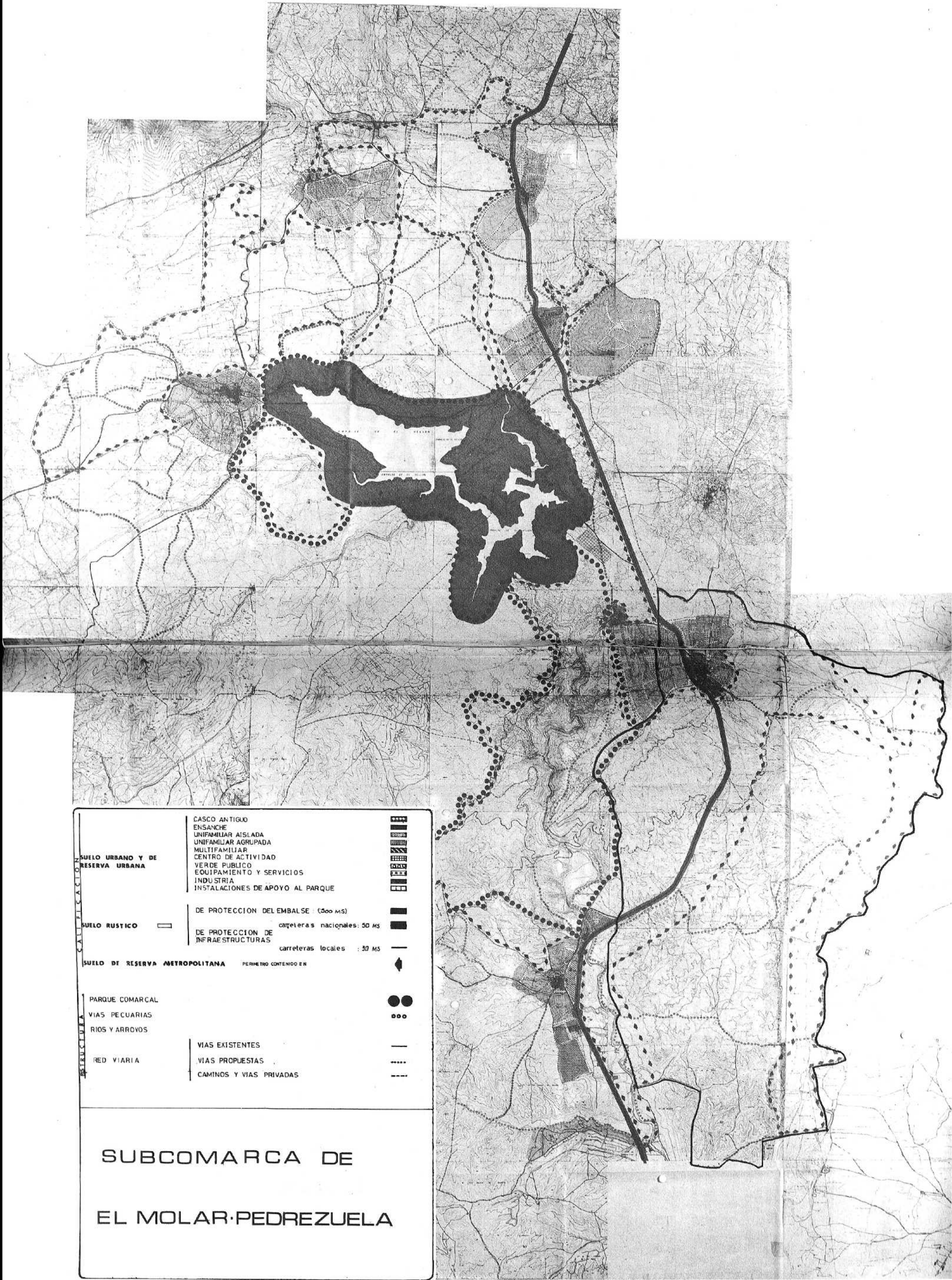
La decisión de localizar la industria en San Agustín se debía a varias razones: 1) de hecho existía ya un núcleo industrial y no convenía deteriorar más el paisaje en esta zona Norte de Madrid, prevista más bien para residencia y recreo, como ya se ha explicado cuando la descripción del Avance de Planeamiento de COPLACO; 2) no extender más el tráfico pesado en la carretera nacional y aprovechar el tramo central de autopista hasta San Agustín; 3) dada la proximidad entre San Agustín y El Molar, ocho kilómetros (lugar de mayor población residente), no supondría quebranto alguno dicho desplazamiento.

Teniendo en cuenta la capacidad física del suelo para asentamientos urbanos (en los alrededores de los cascos), la infraestructura y red de transportes, el planeamiento existente (Normas Subsidiarias vigentes en los municipios) y los estudios realizados, el equipamiento proyectado, el equilibrio población-empleo, el uso recreativo-deportivo de la comarca, y apoyándonos en la tipología establecida por COPLACO, escogiendo las más adecuadas en función de las formas de crecimiento a que daba lugar y la densidad, se llegaron a las siguientes cifras de población por municipios: Cabanillas de la Sierra, 12.000 habitantes; Navalafuente, 10.500 habitantes; Guadalix de la Sierra, 14.000 habitantes; El Molar, 24.000 habitantes; Pedrezuela, 17.500 habitantes; San Agustín de Guadalix, 12.000 habitantes; y Venturada, 13.000 habitantes. Por tanto, en total sumaban algo más de 100.000 habitantes.




El proceso del Plan Comarcal por el momento está congelado en la etapa de Avance de Planeamiento descrita. Ni siquiera este Avance ha servido para impulsar la redacción de los Planes Generales que todavía, según nuestras noticias, no han sido aprobados en ninguno de los municipios mencionados. Sin embargo, la onda continúa avanzando y cada vez se observan más edificaciones y proliferación de urbanizaciones dispersas por la comarca.

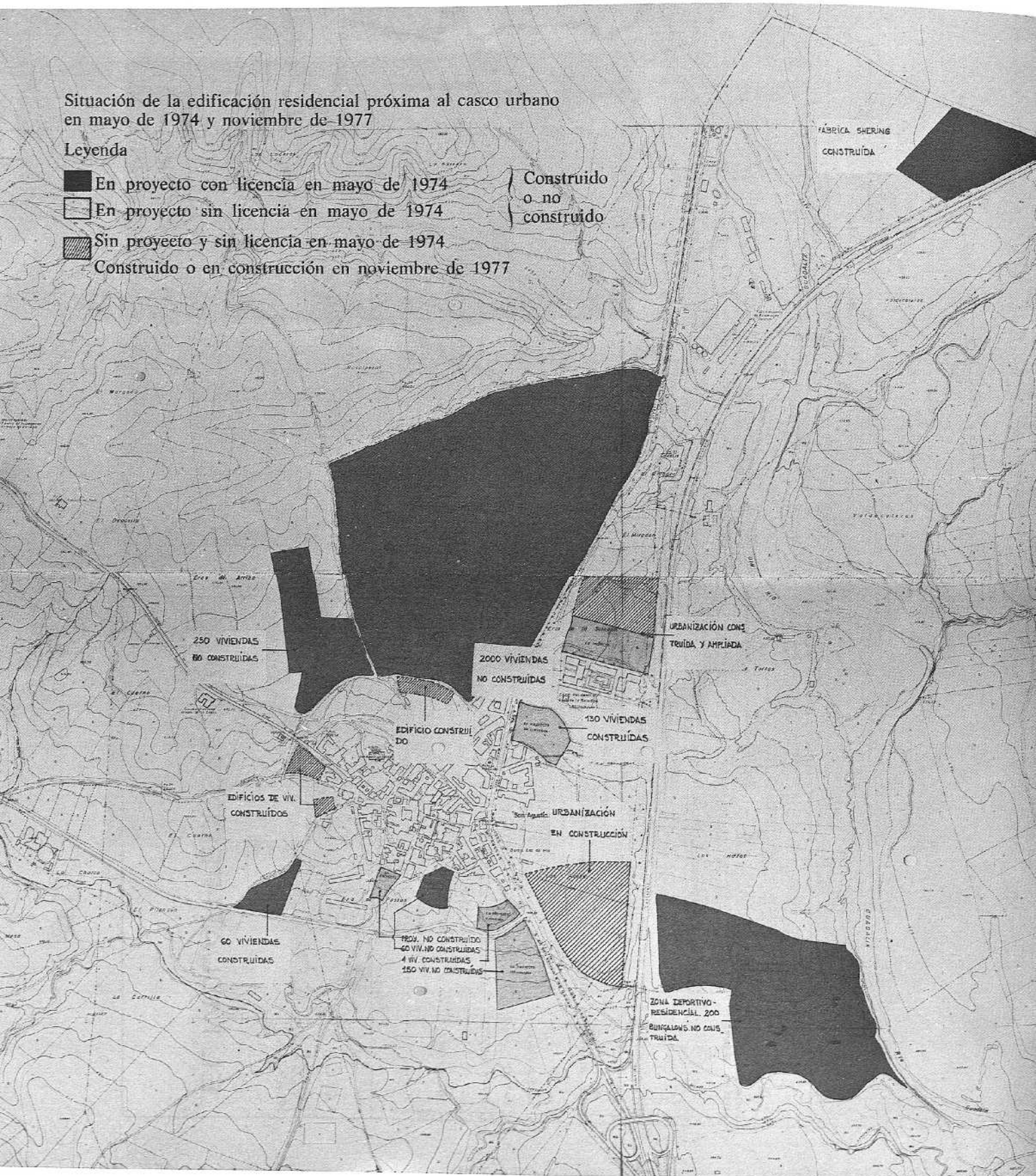
ESTADO ACTUAL

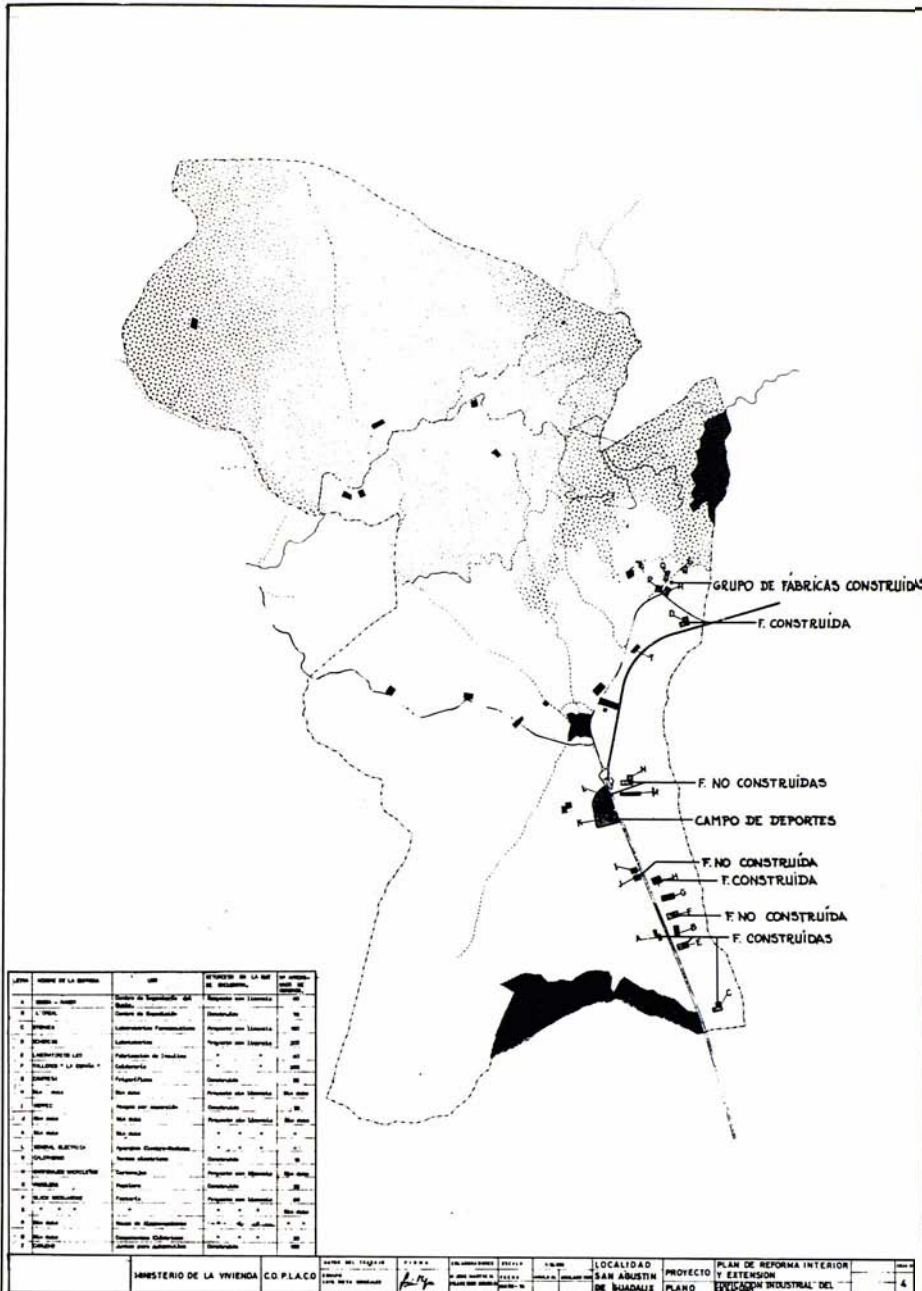
Hasta aquí hemos visto cómo el planeamiento que intentaba anticiparse al



Leyenda

- | | | |
|--|---|------------------------------------|
|  | En proyecto con licencia en mayo de 1974 | } Construido
o no
construido |
|  | En proyecto sin licencia en mayo de 1974 | |
|  | Sin proyecto y sin licencia en mayo de 1974 | |
| Construido o en construcción en noviembre de 1977 | | |





Situación de la edificación industrial en mayo de 1974 y en noviembre de 1977

Leyenda

construida en mayo de 1974

- [Blank Box] Proyecto con licencia en mayo de 1974
- [Hatched Box] Proyecto sin licencia en mayo de 1974

} Construido o no construido en nov. 1977

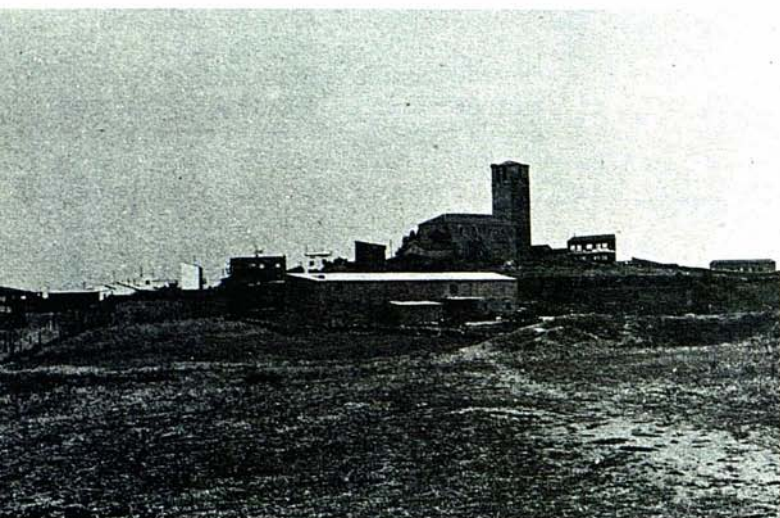
desarrollo espontáneo se ha visto frustrado antes de su aprobación por desacuerdo entre la Administración Local y la Administración Central (refiriéndose a sus técnicos, pues a escala global no se pone en duda la coherencia entre ambas Administraciones en cuanto funcionan como árbitro de una organización social que sirve a unos intereses determinados y coincidentes, los del capital, aunque en casos concretos de producción de suelo se contrapongan los puntos de vista del capital industrial y de los propietarios del suelo).

Veamos ahora qué ocurre cuando existen unas normas mínimas de ordenación urbana aprobadas, como son las Normas Subsidiarias (2). Para esto nos vamos a referir otra vez a San Agustín de Guadalix.

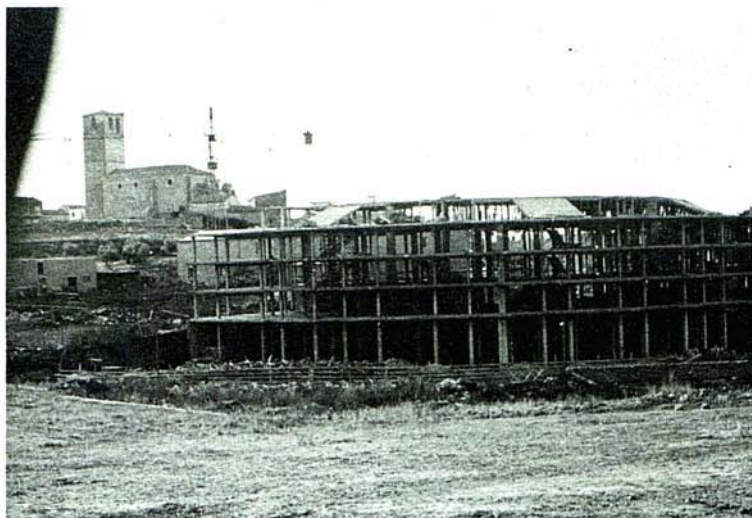
Tras una visita reciente a San Agustín, constatamos que se sigue construyendo sin tener en cuenta lógicamente el Plan de Reforma Interior y Extensión, que no **había** sido aprobado, pero tampoco las Normas Subsidiarias. Ante esto sólo cabe pensar que las licencias municipales habían sido dadas por el Ayuntamiento antes de ser aprobadas las mencionadas Normas en noviembre de 1974 (3). Sin embargo, el equipo redactor del Plan de Reforma Interior y Extensión en el momento de elaborar la Información Urbanística, coincidente aproximadamente con el momento de aprobación de las Normas (en realidad, cuatro me-

(2) Dichos municipios. al igual que San Agustín, tenían unas Normas Subsidiarias desde 1974, pero, ante el rechazo rotundo de los Ayuntamientos, el Consejo de Ministros del 6 de febrero de 1976 decidió que los Ayuntamientos afectados que lo solicitaran **podían** acogerse al Decreto de Urgencia, que permitía su revisión y aprobación tras un plazo de audiencia municipal de **15 días**. En estas nuevas Normas Subsidiarias se recogían bastantes de los deseos, así como compromisos adquiridos por las Corporaciones. Así se aprobaron las Normas Subsidiarias de **95** municipios, entre los cuales se encontraban los de la comarca en cuestión excepto San Agustín y El Molar, que a pesar de haber solicitado la revisión no aceptaron las nuevas Normas. Por lo tanto, a nuestro entender, quedaban vigentes las de 1974.

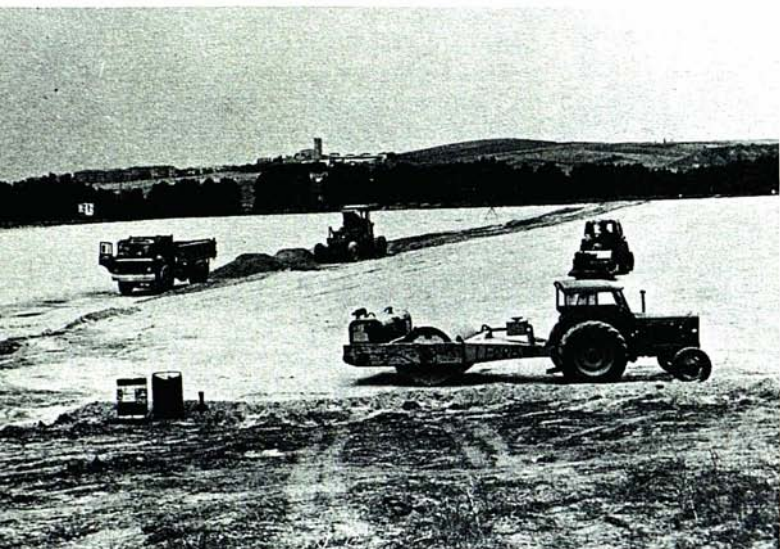
(3) Sin embargo, existe una norma que dice que las licencias de proyectos de edificación a que se refiere la Ley del Suelo caducarán a los seis meses de su concesión, a menos que en dicho plazo se haya efectuado obra por valor de un **15** por 100 del presupuesto total.



Antes



Después



Antes



Después

ses antes, pero cuando ya las Normas eran inminentes). consultó a la Corporación municipal sobre los proyectos con licencia, e incluso sin licencia. concedida, pero únicamente pendientes de trámite. Dichos proyectos figuran en los planos adjuntos, donde se han señalado también las edificaciones construidas o en construcción de estos últimos tres años.

En cuanto a la edificación industrial, han sido construidas ocho nuevas fábricas que ya tenían licencia y una que no la tenía, aunque sí proyecto (siempre según nuestros datos). En cuanto a la edificación residencial, ha sido construido un proyecto de 50 viviendas que ya tenía licencia, tres proyectos que no tenían licencia (uno de los cuales ha sido ampliado al doble de lo que aparecía en el proyecto) y tres edificios y un gran conjunto de

bloques en el triángulo de separación de la carretera de Irún nueva y antigua, que no estaban ni en proyecto. La importancia de estos datos es que el número de fábricas se ha duplicado y que con las viviendas construidas o en construcción de estos últimos tres años la población se duplicará también.

La única explicación que encontramos a estas anomalías es que el técnico municipal se olvidó de darnos estos datos o que se concedieron las licencias en el último momento, incluso a proyectos que el Ayuntamiento no tenía noticia cuando el equipo efectuó la consulta. Por tanto, no queremos hacer hincapié en este aspecto, pero sí nos interesa resaltar que la única forma de ordenación urbanística que existía, las Normas Subsidiarias, no ha sido utilizada después de

tres años de su promulgación y que cualquier tipo de planeamiento que ha sido intentado no ha llegado a aprobarse, situación que recuerda desgraciadamente a otros municipios destruidos por su «desarrollo» urbano.

Con estas observaciones no se ha querido defender el planeamiento a ultranza; es más, pensamos que si éste no está enmarcado en un contexto social, político y económico adecuado es un instrumento más de especulación, puesto que califica el suelo y, por tanto, lo limita en el mercado, pero sí consideramos que la ausencia de un planeamiento previsor elaborado por todos los interesados, fundamentalmente los usuarios, favorece el beneficio individualizado y destruye el medio físico y la calidad de vida, como hemos visto en el caso de San Agustín y su comarca.



PLAN SOCIAL DE LA LEY DE URBANISMO EN ALEMANIA FEDERAL

por Jul Diederich

1. Introducción.

Como algo nuevo en la legislación social de Alemania Federal, en general, y en el urbanismo y el ordenamiento, en particular, merece especial atención el Plan Social contenido en «La Ley de medidas de saneamiento y desarrollo urbanístico en los municipios» (Ley de Fomento Urbano de 27 de julio de 1971).

Con este Plan Social se dice por primera vez en términos legales que todo proyecto de saneamiento urbano es mucho más que simples modificaciones de las edificaciones existentes. En contraposición al rígido plan de urbanización, el Plan Social es extremadamente flexible. Este plan debe mostrar continuamente los constantes cambios sociales. En los sectores de saneamiento esta flexibilidad es mucho más grande cuanto más decididamente se intervenga en la realidad de la edificación. Además se debe tomar en consideración en este Plan Social la problemática individual de

las personas afectadas. Una nueva tarea, la cual no se puede resolver con los ya conocidos métodos de las viejas fórmulas administrativas, sino solamente después de haberse introducido transformaciones muy profundas.

En esta nueva ley se reglamentan, por un lado, las medidas de saneamiento en zonas urbanas y, por otro, las medidas de desarrollo para mejora de las estructuras de las zonas densamente pobladas, o bien la construcción de centros en zonas regionales no urbanizadas. En este artículo se tratará el Plan Social como una parte subordinada de las medidas urbanísticas.

El legislador da, en la segunda sección de esta ley, una descripción general en relación al establecimiento y aplicación del Plan Social. El ve el Plan Social como una subdivisión del programa de urbanización y el medio para su posible realización.

En orden a poder reconocer la índole y las posibilidades, y a la vez los límites, de ese Plan Social,

anclado en la ley como una subdivisión de las medidas de promoción urbanística, se hace necesario reflexionar más a fondo sobre la literal redacción de los legisladores.

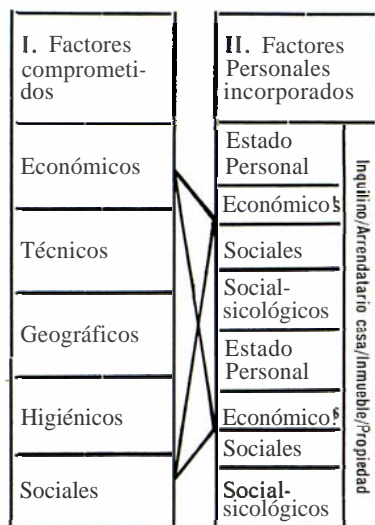
En el artículo número 8, sobre el tema *Deberes de los municipios*, el inciso 2 dice:

El municipio está obligado, durante el tiempo de realización del saneamiento, a entablar discusiones directamente con las personas afectados, y a su vez, en particular, debe tomar en cuenta profesión, ingresos, edad, relaciones familiares, necesidades de vivienda, interrelaciones sociales, compromisos locales y dependencias de los afectados. El resultado debe ser presentado por escrito (Plan Social). El Plan Social se debe completar en el transcurso de la realización del saneamiento.

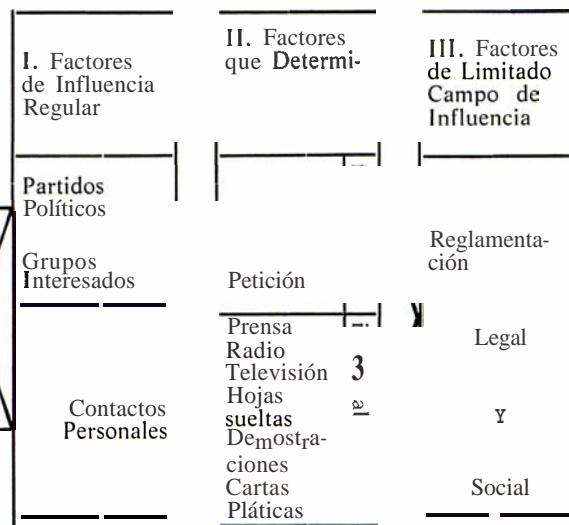
Ello supone un programa de trabajo de cuantiosas proporciones y obliga directamente a los municipios a asegurarse la cooperación de sociólogos empíricos.

DISPOSICION DEL MODELO DE SANEAMIENTO

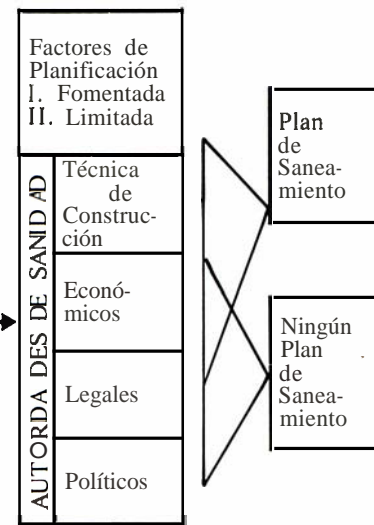
A. Disposición Latente



B. Disposición Manifestada



C. Plan de Saneamiento



Ciertamente se critica que en la redacción textual de esa importante ley para el desarrollo urbano las órdenes y prescripciones para su realización se formularon de forma inexacta y desordenada.

Son necesarias disposiciones constructivas de realización, lo que indica que se necesitan precisos decretos de aplicación. Sin embargo, ésta no podrá formularse más que a partir de las experiencias prácticas. Mientras tanto será necesaria una gran voluntad, como decisivo supuesto para encontrar soluciones a situaciones de conflictividad social, derivadas de las medidas de saneamiento que sean realizables, tanto colectiva como individualmente. El proceso de saneamiento, también en barrios, es siempre de larga duración, exigiendo la mayor colaboración por parte de los habitantes en la nueva orientación de sus vidas respecto a vivienda, ambiente y al nivel de interrelaciones sociales. Esta situación es asimismo reconocida por los legisladores y cuyo acatamiento aseguran en la exigencia: «Durante el tiempo de realización... continuar las discusiones directamente... con las personas afectadas». Además hay que indicar que en el párrafo n.º 1, inciso 4, se formulan, como deberes anticipados de la municipalidad, las disposiciones generales de esa ley. Durante todo el proceso de saneamiento entra en vigor:

Valorar de forma justa los intereses de las personas afectadas, sobre todo de los propietarios, de los inquilinos y arrendatarios y los de la comunidad. A los afectados se les deberá dar la oportunidad de cooperar en la preparación y realización de tales medidas.

Las diferencias de intereses, entre los intereses de los afectados y los de la comunidad, se muestran esquemáticamente a continuación. Los diversos grupos económicos se enumeran separadamente bajo las características del uso del suelo, ya que en los proyectos de saneamiento se tienen intereses distintos según la vivienda, la propiedad del suelo y la pertenencia a un determinado grupo económico.

Es una obligación de la municipalidad tratar de equilibrar los intereses de los afectados por el proceso de saneamiento, activos y pasivos, con los intereses de la colectividad. Ninguna medida de fácil realización, pero sí de una enorme importancia, para que así los resultados del saneamiento se correspondan, de forma óptima, con las necesidades de la población.

2. Los interesados.

Por una parte se hace referencia a la municipalidad como responsable, con posibilidades de acción y encargada del saneamiento (art. 3); por otro lado serán reconocidos los derechos de los afectados, en

este caso los habitantes del municipio y también los propietarios de suelo e inmobiliarias, lo mismo que los trabajadores independientes que viven fuera del municipio (art. 1.4).

Como primer paso, indica la ley, la municipalidad tiene que examinar primeramente si en realidad es oportuno realizar el saneamiento en la parte del municipio designada para tal efecto. Por lo tanto, es una de sus obligaciones efectuar un análisis en esta dirección. Aquí habrá que realizar en el tiempo y en el espacio una investigación social. En los países anglosajones y en los Países Bajos han encontrado los sociógrafos (1) desde hace mucho tiempo un importantísimo y bien cimentado campo de acción. A la municipalidad le incumbe en conexión con esto, y basándose en los resultados globales de los sociógrafos, efectuar una delimitación exacta de los sectores a analizar.

De los resultados de esa investigación depende, también, dilucidar si existe o no la necesidad de contratar una empresa de saneamiento o si puede asumir la municipalidad misma tal trabajo.

Ya aquí entra la «municipalidad» en primer término no solamente como una pequeña entidad admi-

(1) El objetivo principal de esa rama de las ciencias sociales aplicadas es investigar las formas de vida comunitarias en unidades regionales, haciendo mención de soluciones alternativas a las tensiones sociales existentes.



nistrativa o política, sino como una unidad social que es, pues precisamente de su coherencia como unión social deriva justo el fundamento local y regional de la misma.

Como una primitiva forma social en nuestra sociedad pluralista, se antepone hoy la municipalidad en muchos aspectos a las unidades sociológicas familiares y vecindarias. La municipalidad ha tomado diferentes obligaciones que anteriormente eran deberes de grandes familias. Además aquí hay que agregar que en marcos comunales y zonas superpobladas se acentúa en un mayor grado una serie de problemas que sobrepasan las capacidades familiares y que no pueden ser tratados a nivel de barrios.

También hoy en nuestro moderno tiempo del continuo progreso en el campo y la ciudad, a través de las muchas relaciones municipales, las comunes conexiones y relaciones humanas con sus múltiples interacciones sociales son claramente reconocibles en esa unidad local, con límites administrativos y políticos.

En los límites comunales hay, por añadidura, datos sociales disponibles, que hacen posible medir y comparar los muchos aspectos sociológicos. Esto es muy importante para, así, poder dilucidar términos de prioridad partiendo de los múltiples y diferentes marcos de saneamiento.

Aun cuando la Ley de Fomento Urbano parte primeramente del estado de la edificación, corresponde a la municipalidad analizar si existen en una determinada zona criterios del estado ruinoso, como bases competentes para medidas de saneamiento, siéndole impuesta como obligación instruir una exhaustiva investigación de los factores sociales (art. 3. 2,3). En relación con esto, se les obliga a las futuras regiones de saneamiento la realización de la ceremoniosa concreción de los estatutos (art. 5.1).

En las primeras fases de esa investigación, *antes* de la ceremoniosa concreción, para la obtención de las requeridas carpetas de juicio sobre la importancia del saneamiento, se deben de someter a un exacto análisis, de modo preferente, las

condiciones sociales, estructurales y urbanas.

3. Los afectados.

Por parte de los legisladores será claramente repetido, por un lado: «se debe de indagar sobre la actitud y la disposición de colaboración por parte de los propietarios, inquilinos y arrendatarios y otros con derecho de uso», entre los que hay que contar principalmente con los comerciantes al detall y los consorcios artesanales, con altos volúmenes de ventas en las zonas de saneamiento; y por otro se les debe dar a los mismos la oportunidad de opinar sobre la forma y extensión de la renovación.

En la antefase de la remodelación se deberá, ante todo, indagar las posibles desventajas sociales y personales y sus repercusiones para los habitantes en los mencionados sectores del saneamiento. Estos pueden darse en esferas sociales y culturales, como también en la parte económica.

A la municipalidad le impone nuevamente el jurista desarrollar por sí misma ideas y discutir las con los afectados. De esta forma se debe lograr:

1) Evitar las posibles desventajas repercusiones sobre las condiciones de vida personal o por lo menos procurar reducirlas a tal grado que puedan ser soportadas.

2) Lograr diferentes ideas, las cuales serán validadas como las bases verdaderas, en el propósito final, del Plan Social. El Plan Social, como tal, será después de la ceremoniosa concreción y autorización. Si bien el contenido del Plan Social, partiendo de la interpretación de las autoridades gubernamentales, será más adelante descrito, aquí vale indicar que en los preparativos de las investigaciones se necesita con toda urgencia de especialistas. Ya a partir de la enumeración de problemas hay un amplio campo de trabajo para sociógrafos. Esa rama de las ciencias sociales tiene como deber principal describir las formas de la vida en comunidad basándose en los generales conocimientos de la sociología, tomando en consideración los factores o fuerzas que configuran la zona a deter-

minar o limitar: los que de preferencia se deberán dilucidar a través de componentes geográficos, social-históricos y social-psicológicos.

El filósofo inglés Ives Simon indicó una vez que: «No es ninguna vergüenza ser indeciso, ya que los conocimientos humanos normalmente se acercan a la perfección pasando por la confusión para alcanzar la exactitud. Por otra parte, es una vergüenza no hacer nada en contra. Mucho más penoso es el simular la exactitud donde la nebulosidad define el verdadero estado de las cosas».

Estos pensamientos deberían ser como un lema para todos aquellos que se ocupan de los problemas sociales en el marco de la Ley de Fomento Urbano.

4. Plan Social versus Planificación Social.

Sin incluir todos los pormenores en el análisis, deberá, de todas formas, plantearse la pregunta: ¿Tiene el Plan Social la misma importancia que Planificación Social? Planificar se considera como la tendencia de influencia racional sobre cambios que han llegado a ser de importancia; también en el aspecto social se inicia en el presente una tendencia como la mencionada. a pesar de que no vale para todas las realidades sociales, sino apenas reflexiones racionales. Éticas y humanitarias concepciones lo impiden.

Reflexiones humanas pueden hacer aun necesarias racionales decisiones. La dinámica social de nuestros tiempos contiene también los deseos de proyectos sociales. Ya aquí deja de ser la planificación un pronóstico y se convierte en la preparación de intervenciones organizadas en las estructuras sociales existentes. Condiciones de inseguridad social en el presente hacen necesarias nuevas medidas y métodos para protección de sus efectos. La planificación social en nuestra sociedad tiene como deber descubrir los dañinos efectos de las desigualdades sociales en determinados grupos de la población y mostrar los posibles caminos para un equilibrio. Estos sirven a los políticos de ayuda decisiva. Esa planificación social, entendida como deberes muni-

cipales, está con todo eso aún muy a los principios.

Por un lado, falta en gran parte una transformación en los métodos de la investigación social empírica para la práctica del trabajo proyectado y, por otro, falta una más detallada coordinación en los acontecimientos políticos de la comunidad. De todas formas, es un paso gigante el hecho de que una municipalidad permita la posibilidad de formular proyectos sociales para determinados sectores de la población. Con esto se iniciará, en la conciencia social de la comunidad, una etapa de proyectos a largo plazo sobre bases que sean, en todo lo posible, racionales. De esta forma se podrán desprender muchas actividades de la municipalidad, que aún hoy en nuestros días están bajo la protección de la beneficencia pública. Como consecuencia de la previa ordenación de esas útiles investigaciones, en los principios del desarrollo urbano, cambiará considerablemente la importancia de los trabajos de investigación sociográfica. El legislador deja abierta la posibilidad de adelantarse en forma social, durante la etapa de medidas técnicas sobre la construcción, en beneficio de los afectados.

El Plan Social es la expresión de la consciente responsabilidad para con el prójimo en todo lugar donde, en busca de una mejor condición y calidad de vida, se debe o se deberá intervenir en los fundamentos de nuestro medio ideado. Con esto contiene el Plan Social, en el sentido de la Ley de Fomento Urbano, asistencia para cambios sociales en grupos enmarcados en las zonas de trabajo.

Funcionarios administrativos, sin lugar a duda con mucha capacidad en diferentes ramas, no podrán, sin preparación en este campo, tomar sobre sus espaldas las responsabilidades que este deber impone. Será necesaria la cooperación, por lo menos en lo que se refiere a organización, por parte de la Delegación Social, Delegación de Salud, Delegación Escolar y Delegación de Vivienda. Aquí hay que hacer la observación de que sólo para una pequeña parte de los afectados será necesaria exclusivamente la

asistencia pública. Con el exigente inventario del pueblo sobre las zonas de saneamiento, de relaciones 1 : 1, se tendrán que concentrar en muchos otros factores y no se podrán detener sobre los típicamente utilizados casos de beneficencia pública.

Las personas que se trasladan a zonas remodeladas viven bajo diferentes relaciones personales y sociales; por eso, antes del cambio de lugar deben tenerse a tiempo suficientes informaciones de tipo sociológico.

En particular con los habitantes se trata de:

- 1) Las situaciones dadas de vivienda y los deseos existentes de nueva habitación.
- 2) Las relaciones sociales de cada uno y las conexiones de lugar.
- 3) Las dependencias materiales y físicas.

Además hay que agregar los datos sociales de la persona; por ejemplo, sexo, edad, estado civil, relaciones hogareñas, oficio, lugar de trabajo, sueldo...

Otros problemas de considerable importancia se bosquejan entre los trabajadores de la industria artesanal y los propietarios de casas o suelo (2).

La información sobre las personas afectadas deberá ser de tal forma que por su medio puedan los encargados del saneamiento ver con anticipación todas las dificultades con las que habrá que contar. En este punto hay que hacer la observación de que en tal información se comprenderán todos los afectados y no solamente los llamados problemas sociales.

También hay que precisar el grado de colaboración por parte de los ciudadanos en el proyecto de remodelación o saneamiento. A tal finalidad se realizó, bajo estímulo del Ministerio de Urbanismo y Vivienda, en los años 1968-70, un proyec-

to de investigación elaborado por el autor de este artículo (3).

En este aspecto son las interrelaciones sociales, en especial las relaciones de vecindad, de una gran importancia.

Se deberá de tener en cuenta que una total remodelación descompone la estructura social. Esto se debe analizar con toda anterioridad sobre un sociograma, para así poder ofrecer en las proposiciones para el cambio de las viviendas afectadas un ambiente social de igual valor.

Partiendo de los objetivos del saneamiento, no es suficiente con registrar cada elemento de la construcción, sino también conocer las motivaciones y datos sociales de cada una de las personas que allí viven. Estos datos no son indispensables únicamente para los preparativos de los traslados durante el proceso de saneamiento, sino también para las bases del peritaje de las estructuras sociales de la zona, y poder cubrir así, en una forma cuantitativa, los agudos problemas sociales ante el previsto saneamiento. Por esta razón está incluida entre las instrucciones la necesaria proyección del Plan Social.

Para poder reconocer correctamente la importancia de la zona de saneamiento, para todo el entorno, se consultarán importantes grupos del pueblo en barrios delimitados. A este respecto hay que pensar en qué amplitud estos sondeos satisfacen las necesidades.

Es absolutamente imaginable que para el objetivo del proyectado saneamiento, adecuadas medidas para el alojamiento de las personas a trasladar son antisociales. El Plan Social deberá poner de relieve la magnitud y necesidades de los afectados.

En el artículo 11.2 se formula claramente que en uno de los planos de urbanización levantados para cada inmueble se podrán fijar aquellas, contribuyendo adecuadamente a dicho objetivo.

Cuando el legislador habla de que: «Se podrán alcanzar concre-

(2) El grupo de trabajo sociográfico en la Universidad Técnica, Berlín, desarrolló a este respecto un «Formulario-modelo de preguntas», que se publicó en la serie: «Sociographische Arbeitsblätter».

(3) Jul Diederich, entre otros, «Die Sanierungsbereitschaft der Betroffenen in Orten und Ortsteilen», Bonn-Bad Godesberg, 1972.



ciones que sirvan para asegurar el alojamiento de determinados grupos de personas...», se piensa desde luego en protección; y, por ejemplo, para personas entradas en años, de bajo nivel económico y/o familias numerosas, etcétera, en lograr dignas unidades de vivienda.

Para cada caso de saneamiento hay que comprobar en qué medida se pueden utilizar los registros existentes de habitantes de la municipalidad. Aun cuando éstos se almacenen en bandas de computadora~no significa que llenen todas las exigencias para la redacción y proyección de un Plan Social.

En todo caso, se deberán de tomar todos los datos importantes de los registros en los formularios de preguntas personales para la información sobre las situaciones sociales de las personas afectadas, de modo que así pueda encauzarse una provechosa conversación con las mismas.

5. El colaborador social.

Sin que en esta ley se hagan tales consideraciones, en la generalidad de los casos durante el proceso de saneamiento será necesaria la constante presencia de un trabajador social especializado en tal rama. Nosotros deseamos denominar ese colega: «colaborador social»).

A estos colaboradores sociales se les impondrán especiales exigencias. Un asistente social no está preparado para tales trabajos. El colaborador social debe estar bien informado sobre las finalidades generales de la remodelación, y principalmente sobre la situación del lugar. También debe de reconocer el deseo de colaboración por parte de las personas afectadas y poder de esa forma prestar una efectiva cooperación aun en difíciles casos, vistos desde el punto social.

Como «armamento» de un colaborador social hay que contar con determinados conocimientos técnicos sobre construcción, sin que sea técnico en tal rama. Y ya que estos conocimientos tienen que estar en estrecha relación con la zona, deberán prepararse instrucciones

sobre las técnicas y los problemas de la construcción existentes antes de comenzar propiamente los trabajos.

Con tal motivo se organizarán conferencias informativas en las que participarán: arquitectos, ingenieros constructores, topógrafos, inspectores de Sanidad y sociólogos. En estas conferencias serán oyentes los colaboradores sociales.

La utilización de colaboradores sociales tendrá efectos no solamente en la parte social, sino también en la parte económica. Retrasos en la realización de medidas y planificaciones técnicas, como consecuencia de la larga permanencia de las personas que habitan las casas a demoler, trae consigo gastos más importantes.

6. Obtención de los datos sociales.

En la ley misma se dice que encuestas aleatorias no son suficientes para la exigida información sobre los afectados. Sobre todo deben encontrarse disponibles los datos sociales de las personas a trasladar y de aquellas que en una u otra forma resulten afectadas en la zona de saneamiento.

Para poder responder en realidad a las exigencias y adelantarse a las nacientes tensiones entre los afectados y los agentes del saneamiento derivadas de determinadas medidas individuales y apropiadas, se deben observar periódicamente los cambios en las situaciones hogareñas y, como resultado, los nuevos deseos de vivienda registrarlos y programarlos estadísticamente.

Solamente por este medio se asegura la investigación sobre la problemática social del proceso de traslado. Esta investigación es, por otra parte, importante para las decisiones durante el proceso de saneamiento. Los responsables del saneamiento en la comunidad, política y administrativamente, ayudados por esta información, coincidirán más sobre las exigencias sociales y podrán así preparar y tomar las decisiones correctas.

Estos datos sociales requeridos hay que recopilarlos en pertinentes formularios para computadores (EDV = Datos Archivados

Electrónicamente). Estos se dirigirán a todos los afectados en las zonas de saneamiento, en los cuales:

Formulario I: se dirige a los inquilinos que hay que trasladar.

Formulario II: se envía a las empresas existentes en las zonas de saneamiento y que tienen una capacidad elevada de producción.

Formulario III: se dirige a los comerciantes al detall, a los artesanos y a los trabajadores de la industria, en relación a la necesidad del traslado.

Estos tres formularios dan las indicaciones necesarias para poder decidir si se puede efectuar el traslado y bajo qué supuestos.

Los formularios se han elaborado de tal modo que, después de la interpretación estadística, una parte de la documentación del responsable del saneamiento queda en poder de la persona a trasladar. La aplicación de dichos formularios se verifica de tal forma que se pueden manipular paralelamente y pueden correr en diferente orden.

7. Contenido de los formularios.

En este punto sería demasiado detallar todas las preguntas; por tal razón se dará, en relación con esto, solamente un resumen general.

Parte I: contiene 15 preguntas en relación con la situación actual de la vivienda, con respuestas claras que se dan como posibles contestaciones. Aquí entra la pregunta sobre el deseo, y por cuánto tiempo, de vivir en la presente vivienda. Se ha establecido en otras encuestas que las razones de querer auedarse en la misma se han reducido en la misma relación que el largo tiempo de espera entre la notificación del saneamiento y su iniciación real.

Parte II: se dirige a las personas que desean categóricamente la asignación de una nueva vivienda. Este formulario contiene también 15 preguntas, cuyas posibles contestaciones se dan por adelantado. Este pliego de preguntas se mostrará, discutirá y llenará frecuentemente en determinadas fechas y por explícitos deseos de los afectados.



Parte III: la estadística comprende los datos personales de los afectados. Los datos formales—sexo, edad, formación de la familia, profesión y nivel de renta, edad de los niños, dirección y clase de escuela, entradas financieras—, considerados como relevantes e importantes informaciones, pueden ser tomados en parte de los registros civiles de la población. De esta forma se le facilita al colaborador social la obtención y complementación de tan importantes datos personales. Pérdida de tiempo, trabajo y discusión de problemas con los afectados serían de esta forma evitados.

Formulario de preguntas para empresas

Entre los afectados en las zonas de saneamiento se encuentran también las empresas de todo tipo. Para éstas se ha elaborado un formulario con cuatro partes diferentes, pero que a su vez se complementan entre sí; son las siguientes:

Un formulario de preguntas sobre los datos de mayor importancia, como: situación, edificación,

constitución jurídica, clientela, capital, número de trabajadores, medio ambiente y privilegios sociales. Este cuestionario es requerido a todas las empresas.

Según y cómo sean las necesidades de abastecimiento, existe un formulario para empresas de ámbito local y otro para empresas con volumen de producción importante. Estos cuestionarios de preguntas buscan las esperadas dificultades en el traslado de la empresa, a partir de las ventajas de su localización en el lugar de referencia.

Finalmente se presentará en cada empresa un cuestionario más para la prosecución de la empresa, en el cual se indagará sobre la forma de tal prosecución, necesidades de mano de obra, superficie y qué localización se tendrá en cuenta.

Estos formularios se disponen de tal forma que su programación es posible por medio de EDV, con lo cual se puede fluir siempre la proyección de todos los datos.

8. Conclusión.

El Plan Social en el sentido de

la Ley de Fomento al Urbanismo no es en ningún caso una planificación social en los marcos estructurales de proyectos de desarrollo. Plan Social en el sentido de la mencionada ley es un medio de prevenir con tiempo las desventajas para los afectados, resultado de las medidas de saneamiento, y poder proporcionar así la solución para casos individuales.

Para poder realizar eficientemente el Plan Social, en el sentido que señala la Ley de Fomento al Urbanismo, es indispensable, con toda urgencia, la cooperación del «colaborador social». En la encuesta, proyección y preparación estadística de los datos sociales, otros, entre de todos los afectados, se requiere la colaboración de investigadores instruidos empíricamente en las ciencias sociales.

Bibliografía

Ley de Medidas de Desarrollo y Saneamiento Urbano en las Comunidades. (Ley de Fomento al Urbanismo de 27 de julio de 1971, en la hoja número 27 del Código Alemán de 30 de julio de 1971).



Información General

Jornadas técnicas sobre el entorno de la carretera

El Aula de Ingeniería del Instituto de Ingenieros Civiles de España, en su constante preocupación por los problemas de nuestro tiempo y singularmente por las soluciones tecnológicas que a ellos deben aplicarse, convocó estas Jornadas sobre el entorno de la carretera, que se celebraron en las fechas indicadas.

La protección del medio ambiente tiene una gran importancia en nuestra sociedad urbano-industrial para evitar degradaciones irreversibles y cualquier clase de perjuicios a la naturaleza y a la especie humana. Hemos llegado a un agudo conflicto entre la tecnoesfera y la biosfera, denunciado insistentemente por los ecólogos, que empiezan a representar una fuerza intelectual y política importante.

Dentro de las causas de la contaminación están la carretera y el tráfico, con sus posibles afecciones nocivas, que deberán de evitarse mediante es-

tudios profundos de las posibles incidencias y la aplicación de normas protectoras en todas las fases desde el planeamiento a la explotación de la vía.

Los factores perjudiciales del tráfico son esencialmente la contaminación de la atmósfera por gases y humos que emiten los motores de explosión, los ruidos y las vibraciones. Las situaciones más peligrosas corresponden a los núcleos urbanos, donde se producen las mayores concentraciones de vehículos y sus efectos perjudiciales son padecidos por la gente que en estos núcleos—sobre todo, en los de gran densidad demográfica—vive y trabaja. Para evitar esto se ha puesto en vigor una legislación restrictiva y se adoptan soluciones de variantes de trazado, tramos en túnel o dispositivos protectores como las pantallas antirruido que cada vez se establecen con mayores longitudes en las autopistas urbanas de algunos países.

También la carretera puede producir un impacto ecológico derivado de afecciones de diversos tipos, modificación del paisaje, perjuicios a explotaciones agrícolas o forestales e incidencias en servidumbres y servicios que deben resolverse del mejor modo posible.

La consideración de los efectos en el entorno nos obliga a una visión más amplia de la carretera que la tradicional de vía para el transporte y el desarrollo que proporcione una capacidad de tráfico suficiente y un nivel de servicio adecuado con los menores costes de construcción y explotación.

Por ello en las fases de planeamiento y proyecto es precisa una información exhaustiva en cuanto a posibles perjuicios en el entorno. Todos los presuntos perjudicados deben aportar sus alegaciones justificadas y el proyectista contar con la colaboración de personas competentes en los diversos campos implicados: ecólogos, biólogos, sociólogos, etc. Así puede llegarse a soluciones óptimas que tengan el apoyo general y no sólo reacciones adversas.

El problema de la influencia de la carretera en el entorno debe considerarse con todo el gran interés que requiere en la sociedad de hoy, y tanto la Administración como las empresas del sector privado deben garantizar la tranquilidad en este aspecto tanto por el análisis previo de los perjuicios que es preciso evitar como por la aplicación inflexible de una legislación adecuada.

Las Jornadas, de carácter esencialmente técnico, a que se refiere el presente comentario, constituyeron un foro nacional en el que se expusieron y discutieron las últimas tendencias en los diversos campos implicados: la legislación y reglamentación precisas para defender la carretera y su entorno, el tratamiento estético de la vía con su adecuada inserción en el paisaje o la creación de éste con la adecuada ornamentación vegetal, la seguridad y comodidad de usuarios y colindantes, las áreas de descanso con especial atención a las instalaciones hosteleras de restauración y complementarias y las zonas de aparcamiento de estratégica situación en las márgenes de las vías interurbanas, contiguas a las autopistas de circunvalación para el cambio modal de transporte o en el interior de los cascos urbanos.

Todos estos temas, que trataron especialistas calificados, sirvieron de base a fértiles coloquios y se redactaron unas conclusiones concretas que transcribimos al final.

No queremos concluir esta breve presentación sin dedicar un sentido recuerdo a Pedro García-Ormaechea, fallecido el pasado otoño, que como Secretario del Instituto de Ingenieros Civiles fue el inspirador apasionado de estas Jornadas. El entorno de la red viaria era para él una preocupación dominante; de sus problemas fue testigo de excepción como Director General de Carreteras y Presidente de la Asociación Española de la Carretera, y quería crear una conciencia general para su adecuada solución entre los compañeros y demás profesionales implicados.

Actuó como coordinador Olegario Llamazares, a cuyo cargo estuvo también la conferencia de introducción, en la que se analizaron las circunstancias generales del problema y las bases para

su solución. El resto de las conferencias fueron las siguientes:

Legislación sobre el entorno de la carretera: aspectos generales y consideración especial de su incidencia en la publicidad exterior, por Pedro García Ortega.

Seguridad, por Paulino Villegas Martínez.

Cuestiones estéticas de la carretera, por Angel del Campo Francés.

Paisajismo y jardinería en la carretera, por Joaquín Miranda de Onís.

El estacionamiento, por Jaime Azcoiti Amichis.

Áreas de servicio y hostelería, por Daniel Gutiérrez Hernández.

CONCLUSIONES

1. Se considerarán en todo proyecto de carreteras los posibles desequilibrios ecológicos y otros perjuicios que su construcción pueda ocasionar en el entorno, tratando de llegar a soluciones en que sean mínimos.
2. A los efectos de un mejor conocimiento de los problemas, se debe contar con una participación amplia y activa de los presuntos afectados, que sea más eficaz que el trámite administrativo de información pública, gracias a unos adecuados cauces de diálogo con la Administración.
3. Se debe reconsiderar toda la normativa legal y reglamentaria, en cuanto a lo que éstas se refieren a la protección del entorno de la carretera y al normal uso de ésta. En todo caso, la norma debe traducirse a la realidad dentro del espíritu por el que queda configurada.
4. Se ejercerá un control riguroso de los vehículos que circulen por la red de carreteras, de modo que los perjuicios del tráfico en cuanto a contaminación atmosférica, acústica o de otro tipo sean mínimos.
5. Se propone la creación de una Escuela de Ingeniería Paisajista para posgraduados, en la que arquitectos o ingenieros puedan recibir enseñanzas y título correspondiente para actuar en las cuestiones relativas a la protección, conservación y ornamentación del paisaje.
6. Se controlarán las plantaciones y repoblaciones que se lleven a cabo en el entorno de la carretera, de modo que no puedan limitar perspectivas o causar cualquier otro perjuicio para la contemplación del paisaje.
7. Se incluirá en los proyectos de carreteras un artículo referente a jardinería o plantaciones en general en que se definan y valoren los trabajos a realizar, que serán objeto de contratación con el resto de las obras e instalaciones.
8. Los proyectos de carreteras deberán fundamentar sus características geométricas sobre estudios perspectográficos que garanticen sus cualidades ópticas, tanto en su adecuación topológica como en la seguridad y disfrute de su utilización.
9. En cuanto a la seguridad, se debe luchar en los tres frentes: vehículo, carretera y conductor, para conseguir una reducción sustancial de los accidentes y sus trágicas secuelas de muertos y heridos.



Bibliografía



Diseño de planes regionales

por S. Boisier. Un vol. 23 x 17 cm., 279 págs. Editorial Colegio Oficial de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. 1976. Montalbán, 13. Madrid - 14.

El Centro de Perfeccionamiento del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos nos ha enviado su última publicación a la que dedicamos el presente **comentario**.

Se refiere esta publicación a la planificación regional, tema de muy especial interés para el precitado Centro, que en los tres últimos años organizó tres cursos sobre **planificación territorial** y cuyas ponencias y procesos verbales se han recogido en los correspondientes libros que, por la variedad del temario y la experiencia de los conferenciantes, son de gran interés para el planificador.

Dentro del programa de información a postgraduados que se está desarrollando en el campo de referencia, se ha considerado interesante difundir este libro escrito en lengua **castellana**, en el que el autor, econo-

mista por la Universidad de Chile y **Master** del Departamento de Ciencia Regional de la Universidad de **Pennsylvania**, nos brinda un trabajo de síntesis de su experiencia como profesor de Planificación Regional, funcionario de órganos de planificación y consultor internacional sobre el tema.

Considera la planificación dependiente de tres disciplinas básicas aplicadas en su sentido más amplio: la geografía, la sociología y el urbanismo.

Los esfuerzos que, de manera profunda y sistemática, se han realizado en el campo de la planificación del territorio, tanto en el aspecto **interregional** como intrarregional, son bastante recientes y, en realidad, no ha **habido** tiempo para decantar una metodología, más o menos universal, con la que se puedan abordar los problemas espaciales y sectoriales que plantean los desequilibrios de la sociedad de hoy con todas sus circunstancias específicas de concentración económica, centralización y ecología, generadas por un proceso histórico de crecimiento y mutaciones tecnológicas y sociales.

Los problemas regionales tienen sus caracteres peculiares, pero no son independientes de los problemas nacionales, en cuyo contexto global hay que considerarlos; de hecho, el autor a lo largo del texto —que es un resumen breve, pero interesante por su amplia información— pone gran énfasis en el nivel interregional de la planificación.

Se divide el libro en cuatro capítulos, constituyendo el primero una especie de introducción sobre los conceptos y problemas básicos de la planificación regional. En esta exposición generalista el autor pone de manifiesto la tendencia actual de los países a funcionar cada vez más como sistemas que agrupan varios subsistemas, lo que **refuerza** el argumento de la interdependencia y la centralización **de-cisoria**.

La viabilidad del desarrollo regional depende en gran medida del realismo de las hipótesis de partida y de la oportunidad en el tratamiento de las relaciones entre la economía regional y la economía global del país. No se ocultan las dificultades que esto presenta, máxime en los países iberoamericanos con un elevado índice de crecimiento demográfico

-este índice es del orden del 3 por 100, lo que supone duplicar la población en veintitrés años— y unas mutaciones coyunturales frecuentes que postulan análisis rápidos de la situación y acertadas decisiones políticas para la corrección precisa del plan y la **impulsión** ordenada del crecimiento en los distintos sectores.

El progreso tecnológico, con sus grandes posibilidades no siempre bien orientadas y los desequilibrios cada vez más acusados entre el campo y la ciudad, se traduce en una veloz y desordenada urbanización de amplias zonas, fenómeno que modifica los sistemas económicos, sociales y políticos en un futuro imprevisible, que es preciso tratar a toda costa de modelar.

Se recoge en el segundo capítulo una discusión detallada de la metodología de la planificación interregional **contemplando** sus cuatro secuencias: 1) la **preparación** del diagnóstico; 2) la determinación de los objetivos; 3) la definición de la estrategia; y 4) la formulación de políticas para el desarrollo.

El término estrategia, que aparece cada vez con más frecuencia en la literatura de la planificación, se aplica al resultado del proceso de definición de una política general que incluye la investigación previa de las alternativas posibles; es, en consecuencia, una macroexposición de política económica, con el correspondiente análisis selectivo de las opciones de actuación.

La función final de las secuencias de planificación regional que antes se han enumerado será la de integrarse en el plan interregional de desarrollo. El proceso planificador comprende dos amplias partes, cuya designación indica lo que corresponde en líneas generales a cada una: la **formulación** y la **ejecución**.

En la formulación se debe partir de un conocimiento —con toda la aproximación posible— de la situación actual, que conviene completar con un análisis histórico. En los estudios de prognosis se considerará una extrapolación bien estudiada y referida a los **años** horizonte que se fijen para las diferentes fases. A los resultados deben adaptarse los objetivos, lo que en el fondo, como en todo problema de planificación, es una coordinación de oferta y demanda. Cuanto menores sean las discrepancias entre la **imagen-objetivo** y la **imagen-prog-**

nosis, menor será la intensidad de intervención y mayor el carácter adaptativo de tal intervención. Por el contrario, a mayor discrepancia mayor será el esfuerzo de intervención y mayor también el carácter innovativo de ésta.

La información que se necesita para la preparación del diagnóstico debe hacerse de acuerdo con un sistema formal basado en un amplio guión que contemple todos los campos implicados. El autor sugiere un índice de clasificación muy completo que contiene una extensa serie de epígrafes referentes a la descripción física de la región, recursos naturales de todo tipo, demografía y su distribución espacial, **infraestructuras** y servicios, organización sectorial, características sociales y económicas, movimientos migratorio~, educación, sanidad y vivienda.

Se señala, asimismo, el interés de lograr la máxima participación de los grupos locales y a su vez de movilizar los recursos de la región a base de proyectos en que prime el beneficio local. Nadie conoce la región como sus habitantes, entre los que se encuentran planificadores y expertos en disciplinas que se integran en la planificación; nadie percibirá con tanta claridad como ellos los problemas planteados y sus posibilidades de solución. Por ello, la elaboración de los proyectos que **concreten** y materialicen las acciones de la planificación debe ser una responsabilidad de las propias regiones, con sus cuadros técnicos, que podrán, desde luego, tener el asesoramiento y la ayuda de consultores especializados. Pero en ningún caso debe infravalorarse —desde posiciones teóricas y dogmáticas— ninguna idea por mínima que a primera vista pueda parecer.

El capítulo tercero trata de la ejecución de los planes, considerando los medios de realización, la normativa a que deben adaptarse las decisiones políticas y los aspectos económicos.

Se incluye una sinopsis teórica de los principales instrumentos, tanto de la política económica, en general, como de las políticas regionales; se refiere a los aspectos de finanzas públicas, de crédito, tasa de cambio, medidas que afectan a las ofertas de capital, tecnología y mano de obra, localización de las actividades secundarias y terciarias, etc.

La última fase de la planificación corresponde al control y evaluación. refiriéndose ésta al cumplimiento de lo planificado; una condición básica para la eficiencia del plan es su flexibilidad, y para poder aprovechar correctamente las ventajas de ésta es fundamental un buen control que aconsejará las necesarias correcciones y decisiones complementarias. En todo caso, debe tratar de llegarse a conocer en qué medida van cambiando las condiciones de la región y en qué medida el plan incide en la transformación de ésta y en el crecimiento del

producto bruto en las diferentes economías sectoriales.

Abundando en el criterio antes expuesto, se considera que deben encomendarse a la propia comunidad regional, a través de su organización técnica y administrativa, las funciones de evaluación y control.

Los objetivos generales de la evaluación serán: cuantificar la relación entre lo programado y lo efectivamente realizado en el período que se considere, analizar el proceso de la economía de la región y las causas que lo han determinado, definir las líneas básicas de la corrección que sea preciso introducir, coordinar la acción del sector público y orientar las decisiones del sector privado.

Será preciso llevar a cabo evaluaciones de cada sector público o privado: industria, agricultura, minería, energía y los de infraestructura socioeconómica (transportes, comunicaciones, urbanización, vivienda, educación, sanidad, etc.), lo que desde luego entrañará bastantes dificultades por falta de información estadística sistemática en la región o falta de garantía de algunas series. Este problema se irá reduciendo, pues cada vez se presta más atención al conocimiento estadístico.

El control debe realizarse a base de unos índices que permitan conocer el estado de avance del plan, pudiéndose plantear el problema en términos de a corto o a largo plazo. Desde luego, habrá sectores que requieran un plazo más largo que otros para que pueda **notarse** y cuantificarse la incidencia de las actuaciones. El autor se refiere a diversos tipos de indicadores directos e indirectos y a métodos de determinación de costes sociales.

El último capítulo se dedica a la planificación intrarregional, que el autor estudia dentro de un marco de descentralización formal y centralización real.

Esta centralización quiere decir que el Gobierno indicará cuál es la contribución de cada región para alcanzar determinados objetivos nacionales. Los objetivos regionales son asignados sobre la base de criterios globales, sectoriales y espaciales.

Poco más se extiende el autor en cuanto a la planificación intrarregional, que sólo se presenta en un aspecto meramente accidental y accesorio, más para cerrar el circuito de la planificación interregional que por sus propios méritos.

A los efectos de aclarar ideas y hacer menos monótona la parte **expositiva** del texto, se incluyen algunos ejemplos que corresponden a experiencias concretas de países iberoamericanos, principalmente de Chile, Panamá y Brasil.

Asimismo se incluye una amplia bibliografía en la que el lector que lo desee podrá ampliar **conocimientos** sobre la teoría general de la planificación y sobre las **experiencias** a que aludíamos en el párrafo anterior.

Después de leer y comentar el libro

de Boisier, y no sin dejar de apreciar las diferencias que indudablemente existen entre nuestro país y los que sirvieron de base a su experiencia, no dudamos en suscribir lo que en la presentación del Centro de Perfeccionamiento se dice respecto a su interés para los profesionales de la planificación regional.

A partir de unos conocimientos básicos de las **técnicas** y métodos empleados en los Estados Unidos, se han elaborado unos planes para regiones geográficas concretas de cuyos planteamientos y resultados nos da cumplida cuenta el autor. Poniendo énfasis en el carácter **interministerial** de toda gestión planificadora **que** debe **integrarse** en la ordenación **global** del territorio cuya función esencial es conseguir un desarrollo **socioeconómico** equilibrado; con una participación decisiva de las corporaciones locales y demás entidades comunitarias **que** deben constituir escuelas permanentes para la aportación de datos y negociación de intereses hacia soluciones óptimas por cuya realización deben velar.

O. LL.

Le droit de l'urbanisme

por L. Jacquignon. Un vol. 16 x 25 cm.. 282 págs; Editions Eyrolles. París.

El Derecho Urbanístico es una rama cada vez más amplia y **compleja** de la ciencia jurídica, basada esencialmente en códigos prácticos que se complementan por textos reglamentarios y circulares ministeriales, cuya necesidad se ha dejado sentir para la correcta interpretación de normativas vigentes, **así** como del espíritu de las leyes y reglamentos relativos al uso del suelo, ordenación de nuevos núcleos, remodelación y ampliación de los existentes y expropiación forzosa por causa de utilidad pública.

Con esta rama del Derecho, las autoridades políticas y administrativas disponen de un instrumento que hace posible una respuesta rápida a los principales problemas jurídicos que plantea la ordenación del espacio urbano y la realización de urbanizaciones, singularmente en las relaciones entre la Administración, **propietarios**, promotores, constructores y **comunidades** vecinales.

Existen unas soluciones jurídicas clásicas para los problemas de lo que puede llamarse la **coherencia espacial**. La coherencia de las actividades humanas tiene evidentemente un aspecto espacial y geográfico, al que parece debe poder atenderse por el análisis jurídico de una serie de **condicionamientos** y supuestos.

La dimensión espacial de la **actividad** humana ha venido **reglamentándose**, a través de la historia, de diversos modos. En todas las épocas ciertas actividades peligrosas, insalubres o molestas se han prohibido en ciertos lugares. Fuera de las **correspondientes** normas restrictivas, los **ciudadanos** eran libres de delimitar entre sí el suelo que les pertenecía, **acreditándolo** con la pertinente constancia documentada, y utilizarlo a su modo y manera. Pero, progresivamente, la coherencia espacial ha exigido una ordenación cada vez más estricta; por tal circunstancia ha ido surgiendo una **política del suelo** cada vez más amplia y compleja, de forma que pudiera responder a los múltiples objetivos de los poderes públicos.

Existe, en principio, una **serie** de servidumbres administrativas por razones militares, estéticas, de protección ambiental, de acueductos de agua para distintos usos prioritarios y defensa de las vías de comunicación, aeropuertos o líneas de telecomunicación.

Al mismo tiempo la Administración, a causa de las exigencias en obras e instalaciones del desarrollo económico, ha tenido que hacer cada vez más uso de la expropiación por causa de utilidad en beneficio propio o de entidades realizadoras de industrias o servicios de interés nacional; pero todo ello, o sea la ocupación de suelo con cualquier propósito, exige un sistema institucional eficaz y coherente basado en una política urbanística global en la que se integren todos los aspectos físicos, económicos y sociales concurrentes. Las actuaciones no deben limitarse de ningún modo a una simple serie de análisis y propuestas sectoriales basados cada uno en su lógica específica. Este carácter global debe contemplarse de modo singular en la legislación que se promulgue.

Considera el autor, en primer lugar, la relación biunívoca entre la política urbanística y la política del suelo. La especulación del suelo es, como se ha reconocido a los más altos niveles, una grave lacra social frente a la que hay que arbitrar una serie de medidas que vayan desde una acción legal coherente hasta otras actuaciones eficaces en el aspecto planificador y tecnológico que permitan incrementar la oferta de suelo urbanizado, siguiendo con la anticipación necesaria la demanda del crecimiento poblacional que, además, se concentra en las grandes aglomeraciones según uno de los más acusados rasgos de nuestra sociedad urbano-industrial.

El suelo urbano es la materia prima de la urbanización y esto se refleja en las leyes que definen los límites que por consideraciones urbanísticas afectan al derecho de propiedad: expropiaciones e imposiciones de servidumbres reguladas por un plan con su correspondiente período de vigencia, delimitación de áreas de futura expansión

para que en derecho no produzcan plusvalías, si bien, inevitablemente, inciden en el alza de los módulos que rigen las transacciones privadas.

Se dedica la primera parte del libro a analizar de modo sistemático las reglas que por causa de utilidad pública pueden imponerse al derecho de propiedad. Se glosa la llamada **Loi de Orientation Foncière** —texto francés de 1967, cuyo título es significativo—, teniéndose en cuenta los artículos esenciales y los puntos que fueron objeto de reglamentos de aplicación detallada. Se refiere el autor a los planes de ordenación, los esquemas directores, los planes de ocupación y reserva y demás documentos de **planeamiento** urbano.

Las previsiones y decisiones en materia de urbanismo se definen en los planes de ordenación, obligatorios para los núcleos de población superior a los **10.000** habitantes; comprenden estos planes el análisis de la situación existente y la prospectiva de desarrollo demográfico, económico e industrial. Los planificadores deben tender a un desarrollo armónico, contemplando la distribución **zonal** del suelo, localización de actividades, esquema **viario** básico, protección de la naturaleza, servicios sanitarios y educacionales, etc.

De la lectura de las leyes se desprende una preocupación por la coherencia entre el desarrollo que se prevé en los planes de ordenación y las propuestas de **equipamiento** que garanticen su posibilidad. En todo caso, se tratará de abrir zonas de espacio suficiente sea para el **habitat** o para las distintas actividades, y obtener la máxima rentabilidad de **infraestructuras** y servicios. Asimismo, otra función a considerar es la apertura de un amplio mercado de suelo urbanizado disponible para absorber la expansión de los asentamientos urbanos.

La normativa francesa sobre comunidades urbanas define las atribuciones y normas de funcionamiento para núcleos de demografía superior a **50.000** habitantes. Se transfieren a estas comunidades una serie de competencias que van desde la participación en los esquemas directores **intercomunales** a los sistemas de transportes, viviendas, centros docentes, etc., y, eventualmente, y por decisión del respectivo Consejo, aspectos relativos a las instalaciones deportivas y **socioeducativas**, espacios verdes y alumbrado público.

Un caso singular son las grandes áreas de expansión industrial, con superficies muy amplias de reserva de terrenos para su urbanización progresiva, de modo que se vaya dando acceso a los empresarios que deseen establecerse en la zona ofreciéndoles parcelas adaptadas a las necesidades de sus instalaciones y dotadas de todos los servicios precisos.

Según señala el autor, uno de los principales propósitos de las leyes que integran el Derecho Urbanístico es el concurso de la utilidad pública y de

los intereses privados. En la ordenación jurídica se prevé justificadamente dar facilidades al particular para **promocionar** áreas urbanizadas, con el fruto de un beneficio razonable, como en cualquier otra actividad comercial o industrial, pero evitando por todos los medios la especulación del suelo.

La limitada extensión del libro objeto de la presente recensión no permite profundizar en los múltiples temas contemplados, pero se presentan con claridad una serie de ideas sobre las operaciones típicas del urbanismo moderno: la ordenación urbana y rural, la concesión inmobiliaria, la localización zonificada, medios de financiación, reservas y zonas de ordenación concertada, sociedades de **economía mixta**, etc. Se advierte la común tendencia hacia una mayor participación del sector privado en el proceso urbanizador; para ello, los órganos estatales tienen dos funciones básicas: estimular las actividades de promoción y salvaguardar los intereses de la colectividad. Todo ello debe **regularse** con precisión en los textos legales de los que el autor cita los principales antecedentes de su país, singularmente la Ley precitada, haciendo especial mención a la doctrina y jurisprudencia formada por las decisiones de los tribunales, que han supuesto, sin duda, una **contribución** esencial para el desarrollo **urbanístico**.

En todos los aspectos domina la preocupación de llegar a una normativa que contemple la compleja actuación urbanística, con perspectiva amplia en todos los campos implicados y con visión a largo plazo. Se tiende a una ordenación racional del territorio y a unas fórmulas óptimas de realización, en que se conjugan y aprovechan al máximo las ventajas de la Administración y del sector privado (agilidad, eficacia de control, instrumentación administrativa, exenciones, etcétera), conciliando siempre los permisionables intereses de éste con los derechos prioritarios de la colectividad.

Puede verse en lo expuesto el interés de este breve texto que, escrito con la precisión de los publicistas franceses, comprende los procedimientos y reglas jurídicas que se aplican en el vecino país para el desarrollo ordenado y racional de las ciudades.

O. LL.

La planification urbaine

por A. H. Mesnard. Un vol. 18 x 11 cm., 96 páginas. *Dossiers Themis. Presses Universitaires de France. París, 1974.*

La planificación es una forma de lucha contra la anarquía y la **insuficien-**



cia, ineludible en esta sociedad de crecimientos y mutaciones; es, como se ha dicho, el antiazar, el intento de evitar desequilibrios y situaciones irreversibles.

Se refiere el libro objeto de nuestro comentario a la planificación urbana, que debe basarse en una aproximación prospectiva de la ordenación del desarrollo de la ciudad y su entorno, considerando pronósticos de crecimiento poblacional, determinación de localizaciones en el uso zonal del suelo y previsión de servicios necesarios.

Considera el autor la ciudad como un sistema político y como un sistema social; a ellos debe responder la estructura urbana, mientras que los servicios de todo orden que en ella se establezcan deben satisfacer las necesidades de sus habitantes y facilitar las funciones que éstos deban realizar tanto en su cotidiano quehacer como en su ocio.

Los planes de urbanismo, al mismo tiempo que programas de realizaciones en el tiempo, deben ser directrices de utilización del espacio. Para ello deben incluir análisis de la situación existente, perspectivas de desarrollo demográfico y económico, previsiones de ordenación, zonas a urbanizar, zonas objeto de protección especial, infraestructura viaria, redes de servicios públicos, servidumbres y limitaciones relativas a circunstancias y modalidades de la construcción y de los servicios existentes o previstos.

En una exposición previa se hace referencia al sistema político-administrativo francés, caracterizado por la centralización y por la insuficiencia de recursos propios en las corporaciones locales, lo que hace que la mayor parte del *équipement* público sea proyectado y financiado por el Estado.

En cuanto a las perspectivas de ordenación del territorio, en la que debe integrarse la planificación urbana, se reseñan algunos datos importantes deducidos en el estudio denominado *Esquema general de Francia en el futuro*, que se ha basado en las tendencias actuales del desarrollo económico y social en el país vecino.

Según este estudio, los 66 millones de habitantes, cifra en la que se estima la población del año 2000, se repartirán del siguiente modo: 1) las *zonas de polarización* absorberán el 70 por 100 de la población total, y en ellas estará urbanizado del 90 al 100 por 100 de su suelo; 2) *fuera de las zonas de polarización*, con una tasa de urbanización del 60 al 65 por 100, estará asentada el resto de la población.

Esto exigirá un avance muy rápido en la ordenación y equipamiento del territorio, lo que será posible por los grandes recursos de la moderna tecnología de la construcción, tanto en la ejecución mecanizada de gran rendimiento de las obras de la red viaria e instalación de servicios como en la industrialización de la construcción de edificios, a base de elementos prefabricados.



Simultáneamente serán precisos la eficacia administrativa, el riguroso control jurídico y una nueva política que se adapte a la gran complejidad y magnitud de las actuaciones que requieren la ampliación y renovación de los núcleos urbanos.

La urbanización acelerada responde en la sociedad actual a motivaciones colectivas o individuales, de una parte, y a necesidades de desarrollo industrial, por otra. Las grandes empresas industriales y las entidades profesionales integradas (cámaras de industria y comercio, sindicatos, etc.) se organizan cada vez mejor de cara a una intervención eficaz en el desarrollo urbano, de modo que éste sea favorable a sus intereses, lo que no excluye el antagonismo entre estos diversos órganos, a quien pueden convenir políticas urbanísticas discrepantes.

En todo caso, el desarrollo urbano debe ser controlado eficazmente por los poderes públicos, velando por la realización de lo planeado, modificando lo que sea preciso cuando las circunstancias lo aconsejen —una planificación no puede ser estática— y considerando todas las consecuencias sociales, económicas y ecológicas derivadas de las incidencias de la realización de los planes redactados.

El libro del profesor Mesnard trata el tema de la planificación urbana principalmente desde el punto de vista legal, refiriéndose a la formación de los documentos que la regulan y a las normas de su aplicación; considera el valor operativo de planes y normas, así como la naturaleza jurídica de los textos en que se definen.

Señala el interés de un análisis sociológico que preceda a la planificación. Como dice, los estudios de ciencia administrativa son indispensables para conocer la vida interna de las instituciones, así como las reacciones de éstas frente a las mutaciones so-

ciales o simplemente frente a los problemas planteados por la expansión de los núcleos y singularmente por el crecimiento urbano-industrial; esto postula unos estudios de administración *ab intra*, en los que es decisiva la intervención de juristas con gran conocimiento de los fenómenos institucionales.

Pero las causas y las consecuencias de las políticas urbanas deben investigarse desde un ángulo bastante más amplio que el de las competencias administrativas, y por ello la planificación requiere un equipo pluridisciplinar que analice las perspectivas de desarrollo de la ciudad, defina el uso zonal del suelo de su entorno considerando zonas de ensanche y sectores de remodelación, redes arteriales con sus grandes ejes de tráfico, transportes colectivos y otros servicios, procesos de decisión y fases de realización parcial.

Señala el autor una gran mejora en la coordinación y la coherencia de los planes de ordenación en Francia durante la última década. Se refiere a ciertos servicios, y especialmente a los de *Ponts et Chaussées*, que han jugado un papel decisivo en la coordinación entre los planes locales y los planes del Estado.

Esta coordinación es fundamental en los planes de urbanismo, que constituyen la proyección espacial de un sistema económico, político y jurídico existentes en el momento de su redacción. Asimismo son un compromiso entre un sistema nacional predominante —el de ordenación global del territorio— y una voluntad política local.

También es la planificación deben concurrir la utilidad pública y los intereses privados, previendo las facilidades que puedan darse al particular para promocionar zonas de urbanización con un beneficio razonable, como el de cualquier actividad industrial o comercial, pero evitando por todos los medios la especulación del suelo.

La legislación más reciente contempla estos aspectos, regulando los procedimientos del urbanismo concertado para tener en cuenta los medios recíprocos de la Administración y de los promotores, controlando los sistemas de participación y las cesiones o permutas de suelo.

La exposición del autor se completa con la referencia de tratados y manuales de base del Derecho Administrativo y Urbanístico, e intercalados en el texto se reproducen y comentan 27 documentos relativos a la planificación francesa: informes generales sobre planes vigentes, artículos del Código de Urbanismo y Vivienda, índices de esquemas directores o planes de ordenación y circulares informativas sobre el urbanismo concertado. Todo ello confiere un destacado interés a esta publicación que, escrita en estilo directo y claro, cubre lo más esencial de la parte jurídico-administrativa de la planificación urbana.



Psychanalyse et urbanisme

Por A. Mitscherlich. Un vol. 12 x 18 cm., 197 págs. Collection Les Essais. Gallimard. Paris.

La psicología social es una disciplina puente entre la sociología y la psicología tradicionales que combina investigaciones y resultados de ambas ramas. Los psicólogos se han dedicado en general al estudio de conductas y procesos internos del individuo, mientras que los sociólogos han tomado por unidad de investigación a un grupo o a la sociedad de una época.

Dentro de la psicología social, se aplica cada vez con mayor eficacia el psicoanálisis como técnica de interpretación y orientación del comportamiento y de las relaciones humanas.

Sobre este tema versan los libros de Alexander Mitscherlich, médico y director del Instituto Sigmund Freud, de Frankfurt, en los que se analiza la función política y social del psicoanalista en los problemas de ordenación de la sociedad contemporánea.

Al abordar en el libro que hoy comentamos el gran tema interdisciplinar que es el urbanismo desde el ángulo del psicoanálisis, se pronuncia en duro censor de los planificadores que, a su juicio, y como consecuencia de una mentalidad predominantemente tecnocrática olvidan que la ciudad se hace para que la habiten seres humanos.

El libro es, ante todo, un *yo acuso* al urbanismo moderno, basado en general sobre ideas fijas: **eliminación** de deficiencias técnicas, establecimiento de medios rápidos de comunicación y otros servicios adecuados, etc., pero olvidando las relaciones afectivas que fueron tan permanentes y vivas en la era preindustrial, cuando las dimensiones y el tráfico de la ciudad eran mucho menores.

El fin básico de la ciudad es mantener el espíritu de convivencia de sus habitantes mediante una racional distribución espacial, bien concebida y realizada. A este esquema de ciudad convivencial es a lo que hay que llegar partiendo de unas limitaciones dimensionales, de unas dotaciones de servicios y de una **zonificación** adecuada, pero teniendo en cuenta la inserción de los núcleos urbanos y su alfoz en los marcos regionales y nacionales.

Hay que evitar la ausencia de hospitalidad de las ciudades, que se ensanchan desmesuradamente, combinando racionalmente la construcción en superficie y en altura —la *Flachbau* y la *Hochbau*, según la terminología alemana—, la primera limitada a las zonas suburbanas y la última a los centros urbanos muy poblados, en bloques de 10 a 12 plantas que dispongan de todos los servicios que necesita el hombre de hoy.

El problema es cada vez más complejo por los avances tecnológicos y la hiperconcentración poblacional y sus secuelas de contaminación y congestión; con ello, la ciudad corre el riesgo de dejar de ser un biotopo de hombres libres para transformarse en un ambiente social que **cataliza** violencias y degeneraciones.

Esta es la gran preocupación del psicoanalista, que señala las insuficiencias de los órganos planificadores, que actúan sin el complemento de la opinión pública y sin una **preocupación** dominante de que la ciudad sea concebida como unidad espiritual y no como una sociedad comercial.

El autor censura que sobre una auténtica y necesaria moral urbana, en el sentido más amplio del término, prevalezcan las apetencias estéticas del **urbanista**, las ambiciones empresariales o los caprichos de los propietarios.

Contra tales graves riesgos debe surgir el psicoanalista como conciencia crítica, presente con participación activa en toda creación de estructuras para el **habitat** humano. Como dice, hay que luchar contra la autodestrucción

vuelva a ser un medio ambiental donde el ciudadano pueda realizarse en su personalidad y establecer lazos permanentes con los hombres y las cosas que le rodean, pensar en los viejos y en los niños y aceptar la amplia y variada participación que les corresponde en la comunidad urbana, atendiendo a todas sus necesidades vitales.

Recuerda el autor la nueva concepción de comunidad de Le Corbusier y la idea de ciudad psicotopo de Richard Neutra, con focos de reposo psíquico que generarán afectos duraderos y mejorarán las relaciones con nuestros semejantes.

La **planificación**, en el aspecto que **preocupa** a Mitscherlich, o sea, la consideración del bienestar del ciudadano en todos los niveles de su existencia, debe interesarse cada vez más por la compleja realidad de la vida en sociedad y exigir, con tenacidad insobornable, que el medio urbano y su condicionamiento hagan esta vida soportable para el hombre de hoy.

Para quien escribe estas líneas, acostumbrado a supuestos y normas de planificación tecnológica, las acusaciones del autor le **parecen** quizá exageradas y sobre todo de difícil concreción o materialización en los planes de ordenación urbana. Claro que miramos, inevitablemente, desde un ángulo del amplio campo urbanístico, de modelos **geométricos** y funcionales, donde es difícil introducir los conceptos del psicoanálisis.

Pero no negamos el valor de las propuestas del autor hacia un urbanismo más humanizado, al mismo tiempo que apreciamos su cordial preocupación por la ordenación de los núcleos urbanos, considerando la biología de la civilización industrial.

Esta preocupación es la que se trata de transmitir a los lectores, para crear una conciencia crítica de las situaciones conflictivas de nuestra época en cuanto a la problemática de la planificación urbana y a la necesidad de que se desarrolle dentro de una concepción eminentemente **humanística**.

O. LL.

PSYCHANALYSE ET URBANISME

RÉPONSE
AUX PLANIFICATEURS

PAR ALEXANDER MITSCHERLICH

TRADUIT DE L'ALLEMAND
PAR MAURICE JACOB



LES ESSAIS CLIII

nrf

GALLIMARD

ción de la cultura urbana, de la que ya somos testigos, y contra la hipocresía de ciertos aspectos que pretenden presentarse como sociales.

Es fundamental que la planificación no se haga con ausencia de los planificadores, situación corriente en los países occidentales que, en consecuencia, no difiere en este aspecto de la de los países socialistas.

Analiza el autor las *neurosis* que provocan las grandes aglomeraciones urbanas de hoy, que condicionan desde la infancia las relaciones humanas, inhiben de las participaciones afectivas y multiplican todas las agresiones y violencias.

Constituye, en consecuencia, este libro una llamada para que la ciudad

CIUDAD Y TERRITORIO

revista de
Ciencia Urbana

4/77

Instituto de Estudios de
Administración Local.
Madrid.-España

300 Ptas.

