

## PLANIFICACIÓN URBANA Y DECLIVE INDUSTRIAL

### El papel del planeamiento en la evolución de la estructura productiva de Detroit tras la Segunda Guerra Mundial\*\*

In excluding the practices of firms that fell outside throughput lines of development we have achieved a synthesis at the cost of flattening the diversity and eliding the contingencies of historical process. [...] it may also be worth scrutinizing its assumptions, probing its silences, and reconsidering its simplifications.»

Philip Scranton<sup>1</sup>

Pocas ciudades ejemplifican mejor que Detroit el recorrido del auge al declive. En 1920, Detroit, la cuna de la industria automovilística, era la tercera ciudad industrial de Estados Unidos tras Nueva York y Chicago; en la Segunda Guerra Mundial se convirtió en «America's arsenal of democracy»<sup>2</sup> al acumular gran parte de la producción armamentística; en 1950 su población alcanzaba casi los dos millones de habitantes. Hoy Detroit lleva casi dos décadas siendo la ciudad más pobre de Estados Unidos, con niveles de desempleo y segregación social que se incrementan anualmente y una población que apenas llegaba a los setecientos mil habitantes en 2010<sup>3</sup>.

---

Recibido 24-VI-11

Versión final aceptada 2-XI-11

\* Beatriz Fernández Águeda, Profesora Asociada. Dpto. Urbanística y Ordenación del Territorio, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid, 28040 Madrid. b.fagueda@upm.es

\*\* El presente trabajo es fruto de las investigaciones realizadas en Avery Library con motivo de la estancia como Visiting Scholar en Columbia University (Nueva York) gracias a la concesión de una beca del Consejo Social de la Universidad Politécnica de Madrid perteneciente al IX Programa de Ayudas del Consejo Social para la formación de doctorandos. Agradezco los comentarios y sugerencias de los evaluadores de Sociología del Trabajo que han servido para mejorar su redacción final.

<sup>1</sup> Scranton, Ph. (1991, pp. 88-89).

<sup>2</sup> Sugrue (1996).

<sup>3</sup> US Bureau of the Census. Profiles of General Characteristics, 2010.

Si bien tradicionalmente se ha situado el inicio de la crisis de Detroit en la década de 1970, en realidad para entonces el modelo del declive llevaba décadas gestándose. Entre 1947 y 1963 Detroit perdió 134.000 puestos de trabajo en la industria<sup>4</sup> y como bien argumentaba Thomas J. Sugrue, «the coincidence and mutual reinforcement of race, economics and politics in [...] the period from the 1940s to the 1960s, set the stage for the fiscal, social and economical crisis»<sup>5</sup>.

Efectivamente, el periodo de auge de la ciudad de la Segunda Guerra Mundial y la posguerra sentó las bases de un modelo socioespacial rígido y segregado, caracterizado por un incremento progresivo del conflicto social y racial. Sin duda, Detroit es un ejemplo en el que las dinámicas externas (el intenso proceso de suburbanización, la creciente capacidad de la industria automovilística de descentralizar sus procesos productivos o las decisiones internas de las empresas) marcaron especialmente el desarrollo de la ciudad; sin embargo, las fuentes parecen indicar que la toma de decisiones política, materializada a través de la planificación urbana de posguerra, influyó en la evolución de la trayectoria productiva de Detroit.

El impacto de los planes urbanísticos sobre la estructura social de la ciudad ha sido analizado en numerosas ocasiones<sup>6</sup>; sin embargo, sus repercusiones sobre el tejido industrial no han sido, hasta la fecha, evaluadas. El objetivo de este artículo es valorar el papel de la planificación urbana de posguerra en la evolución de la estructura productiva de Detroit, ya que el estudio de los informes y planes publicados por la *Detroit City Plan Commission* parecen apuntar a que el planeamiento contribuyó a definir una trayectoria productiva caracterizada por una reducción progresiva de la complejidad.

Habitualmente se ha aceptado como un hecho indiscutible que, tras la Segunda Guerra Mundial, Detroit sólo existía ya en función de la industria del automóvil y que el «paisaje industrial global»<sup>7</sup> que había caracterizado a la ciudad a comienzos del siglo xx se había perdido para siempre. Incluso la *Detroit City Plan Commission* afirmaba: «for the rest of America, Detroit exists primarily to put the nation on wheels»<sup>8</sup>. En ningún caso es nuestra intención negar el papel dominante del sector automovilístico, ni su indudable significación en el imaginario de sus habitantes y trabajadores. Sin embargo, *Industrial Study. A Survey of Existing Conditions and Attitudes of Detroit's Industry*<sup>9</sup>, una encuesta sobre la actividad industrial realizada por la *Detroit City Plan Commission*, nos permite reconstruir la realidad productiva completa de la ciudad y afirmar que Detroit aún

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 126.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>6</sup> Thomas (1988, 1989 y 1997), Sugrue (1996), Darden *et al.* (1987).

<sup>7</sup> Zunz (1982).

<sup>8</sup> Detroit City Plan Commission (1944, p. 5).

<sup>9</sup> Detroit City Plan Commission (1956). *Industrial Study. A Survey of Existing Conditions and Attitudes of Detroit's Industry* es el informe redactado a partir de una exhaustiva encuesta por correo a las empresas industriales de más de ocho empleados de Detroit, Hamtramck y Highland Park en 1953. A la encuesta respondieron el 65,6 por ciento de las empresas de industria manufacturera (equivalentes al 81,2 por ciento de los trabajadores) y el 64 por ciento de las firmas industriales no manufactureras (correspondientes al 75,5 por ciento en términos de empleo).

conservaba un importante grado de diversificación, tanto en el tipo de empresa como en las ramas de la industria representadas. Sectores fundamentales de la base productiva de la ciudad desde finales del siglo XIX, como la industria química y la alimentaria, los metales transformados, la maquinaria, las imprentas y las fábricas de tabaco, aún permanecían en el Detroit de 1953. No fue hasta la segunda mitad de la década de 1960 cuando la estructura productiva quedó limitada a un tipo de empresa (la gran corporación industrial) y a un sector de la industria (el automovilístico); la hipótesis del presente artículo es que el modelo espacial de los planes urbanísticos de posguerra contribuyó a simplificar esta base diversificada.

El documento básico para comprender las relaciones entre planificación urbana y desarrollo industrial en Detroit es el *Master Plan* de 1951, así como los estudios sectoriales realizados para su redacción. La comparación entre la citada encuesta sobre la actividad industrial y las propuestas urbanísticas permite comprender las contradicciones existentes entre ambas.

Trataremos, por tanto, de analizar dichas fuentes en profundidad, esclarecer lo que el lenguaje propio del planeamiento (especializado y con un alto componente normativo) apenas permite entrever y revelar las relaciones entre planificación urbana y evolución de la ciudad industrial.

### *Detroit, ciudad segregada*

Sin duda, en el momento de la redacción del *Master Plan*, Detroit se encontraba en una encrucijada<sup>10</sup>; la ciudad, al igual que muchas de las grandes metrópolis americanas, llevaba sufriendo un importante proceso de suburbanización desde la década de 1930. De forma progresiva se impuso un patrón espacial segregado que dividía la ciudad en un centro ocupado por la industria y sus trabajadores y una periferia destinada a las clases altas basada en el modelo de la vivienda unifamiliar y el uso del automóvil. Esta suburbanización se vio acentuada durante la Segunda Guerra Mundial por las políticas de descentralización de la industria de guerra que llevaron a la periferia de Detroit gran parte de las nuevas fábricas. La estructura social de Detroit también se vio profundamente transformada por la llegada de nuevos trabajadores atraídos por el auge de la industria, en su mayoría de raza negra, procedentes del sur de Estados Unidos. Como describe Thomas J. Sugrue, en 1940 Detroit se encontraba en su «zenit industrial»<sup>11</sup>, pero también estaba sentando las bases de un modelo socioespacial profundamente desigual. Las necesidades de vivienda obrera se incrementaron exponencialmente con la llegada de los nuevos trabajadores y las políticas de exclusión racial de los barrios residenciales de la periferia obligaron a los inmigrantes a concentrarse en la única zona donde eran admitidos: el centro de Detroit. Se instalaron en las viviendas que las clases medias habían abandonado en el centro de la

<sup>10</sup> Thomas J. Sugrue lo califica como «a decisive turning point in the development of the city». Sugrue, (1996, p. 126).

<sup>11</sup> *Ibid.*, (p. 19).

ciudad y en las que el deterioro era ya patente. El modelo segregado se intensificó y a los conflictos de clase se unieron los que surgieron como consecuencia de la discriminación racial.

Este proceso se acentuó aún más a partir de 1949 por las políticas federales de apoyo al sistema crediticio y al sector inmobiliario, que financiaron la compra de vivienda suburbana a las clases medias blancas del país y por la financiación federal para la construcción del sistema de autopistas<sup>12</sup>. Tras la Segunda Guerra Mundial, gran parte de las rentas medias y altas de Detroit se habían trasladado a los municipios cercanos y la ciudad era ya, fundamentalmente, de clase obrera; las intervenciones sobre el soporte espacial (programas de renovación urbana de posguerra, proyectos de vivienda social...) no hicieron sino incrementar el conflicto. El nuevo modelo urbano ignoró el derecho a la ciudad de las clases trabajadoras (especialmente las de raza negra) que fueron expulsadas de sus viviendas sin planificar su realojo y segregados aún más por los planes de renovación urbana y la apertura de autopistas en el centro de Detroit. Las revueltas urbanas de 1943 y 1967 no fueron sino la expresión de un conflicto patente que la acción urbana contribuyó a acentuar<sup>13</sup>.

Mientras tanto, la nueva red de carreteras convirtió a la periferia en el espacio óptimo para el crecimiento industrial. Cualidades que hasta entonces había aportado el centro de la ciudad (concentración, actividad urbana, fuerza de trabajo cualificada, clima productivo, cercanía a redes de transporte y proveedores...) habían perdido, aparentemente, gran parte de su valor. Los nuevos avances tecnológicos permitían descomponer cada vez más los procesos de trabajo y las dinámicas internas de descentralización de las empresas se vieron favorecidas en Estados Unidos por la nueva red de carreteras que incrementó la accesibilidad del territorio y la dependencia del transporte por carretera<sup>14</sup>. Este nuevo sistema de comunicaciones no sólo convirtió a la periferia en un espacio a priori idóneo para la expansión de la industria sino que cargó sobre la colectividad gran parte de los costes del transporte generados por la descentralización de los procesos de producción<sup>15</sup>.

A todas estas dificultades se unía la progresiva pérdida del que había sido su principal modo de vida desde finales del siglo XIX: la industria. Detroit debía tratar de invertir una dinámica aparentemente imparable de abandono de la ciudad por una periferia cada vez mejor comunicada. Los municipios cercanos podían ofrecer no sólo mejor acceso al que ya era el medio de transporte fundamental de la industria<sup>16</sup>, sino impuestos más reducidos y suelo en abundancia a precios moderados<sup>17</sup>.

Si bien todas éstas fueron cuestiones comunes para la mayoría de las ciudades industriales americanas, en Detroit se añadieron dos obstácu-

<sup>12</sup> Hays (1985), Beauregard (2006), Thomas (1997).

<sup>13</sup> Sugrue (1996), Thomas (1997), Darden *et al.* (1987).

<sup>14</sup> «El alejamiento de espacios soporte de funciones en necesaria interconexión sólo es posible mediante el establecimiento de un sistema de comunicaciones que permita mantener una situación al menos igual de ventajosa», Ruiz (2002, p. 81).

<sup>15</sup> Sobre la relación entre las redes de transporte y el modelo disperso véase Ruiz (2002).

<sup>16</sup> Detroit City Plan Commission (1956), Tablas 36B, 37B, 84B, 85B.

<sup>17</sup> Detroit City Plan Commission (1956), Tabla 24.

los más. En primer lugar, los problemas derivados de una prolongada ausencia de regulación: un tejido urbano en el que las viviendas y los usos industriales compartían el mismo espacio (lo que el *Master Plan* definió como «problems of disorder and compactness. Industrial plants, homes and stores are so intermixed that each suffers from the interference of the others»<sup>18</sup>), evidentes carencias en el sistema de espacios públicos y equipamientos<sup>19</sup> y un centro urbano que seguía todos los patrones de obsolescencia señalados en las directrices federales. El segundo problema al que se enfrentaba Detroit era la ausencia de suelo sin urbanizar que limitaba las posibilidades de desarrollo a programas de renovación urbana que planteasen la demolición de las áreas consideradas obsoletas y/o degradadas y su sustitución por nuevos barrios residenciales.

A las cuestiones de índole espacial se añadía un problema fiscal, ya que gran parte de la recaudación municipal procedía del impuesto sobre la propiedad, calculado en función del valor de tasación de las edificaciones, que disminuía con la antigüedad<sup>20</sup>. El objetivo de la corporación municipal parecía claro: era necesario emprender las operaciones de renovación necesarias para reorientar un futuro fiscal incierto, reformar un tejido urbano «obsoleto», impedir el éxodo industrial y fomentar el crecimiento de la ciudad. En el modelo político de posguerra, las lógicas económicas e inmobiliarias prevalecieron frente a las necesidades sociales y el *Master Plan* se convirtió en el instrumento que hizo posible trasladarlas al soporte espacial.

### *El Master Plan de Detroit de 1951*

Es necesario comenzar aclarando que el *Master Plan* de 1951 fue el primer plan de ordenación de escala municipal en la historia de Detroit<sup>21</sup>; se trataba, por tanto, de la primera ocasión de orientar de forma global el futuro de la ciudad y definir su estructura urbana y de usos. El plan comenzó a gestarse durante la Segunda Guerra Mundial y el documento definitivo fue aprobado y publicado en 1951. Entre 1941 y 1956 la *Detroit City Plan Commission* elaboró numerosos estudios sectoriales necesarios para la redacción del plan; estos documentos describen de forma precisa la realidad de la ciudad en aquellos años y constituyen las fuentes principales de esta investigación.

La propuesta de la *Detroit City Plan Commission* fue tan clara como radical: era necesaria una intervención global sobre la trama de la ciudad, que acabara con las zonas degradadas del centro e impidiera que el declive se extendiera. Teóricamente, la demolición de las áreas deteriora-

<sup>18</sup> Detroit City Plan Commission (1951, p. 2).

<sup>19</sup> En 1905 Frederick Law Olmsted, el autor de Central Park (Nueva York) y de Belle Isle, el parque más importante de Detroit, ya había planteado la necesidad de un nuevo espacio verde de grandes dimensiones debido al ritmo de crecimiento de Detroit; este parque nunca se llevó a cabo. Detroit City Plan and Improvement Commission (1914).

<sup>20</sup> Detroit City Plan Commission (1962, pp. 9-20).

<sup>21</sup> En 1915 se había planteado una propuesta de ordenación pero nunca se llegó a aprobar. Detroit City Plan and Improvement Commission. Preliminary Plan of Detroit (1915).

das permitiría a un tiempo crear aquellos espacios de los que la ciudad carecía y aportar aquellas cualidades que empresas y residentes parecían echar en falta. Sin embargo, los resultados fueron muy diferentes de los previstos y los programas de renovación urbana de Detroit no sólo destruyeron barrios socialmente cohesionados sino que acentuaron la segregación y el conflicto racial<sup>22</sup>.

La *Detroit City Plan Commission* atribuía el éxodo de habitantes y empresas a las mejores condiciones ofrecidas por la periferia; en el nuevo escenario de competencia local por los recursos (desarrollo inmobiliario y actividad económica), Detroit era, sin duda, la perjudicada ante una periferia plenamente accesible y con un parque inmobiliario en construcción. Los documentos oficiales repiten en numerosas ocasiones las que consideraban principales cuestiones a resolver: tráfico, ruido, falta de espacios libres y barrios deteriorados; todas ellas (aparentemente) consecuencia de los dos grandes problemas de Detroit: la degradación urbana y la mezcla de usos industriales y residenciales. En el momento en que la ciudad fuera renovada, limpiada de sus áreas insalubres y remodelada, la dinámica de abandono de la ciudad se invertiría. Detroit, recuperada por la planificación urbana de posguerra de un proceso de obsolescencia que no es sino parte del proceso de evolución de la ciudad, podría garantizar un óptimo entorno de vida y trabajo. En definitiva, el cometido del *Master Plan* era construir un soporte espacial capaz de entrar en competencia con la periferia.

El plan propuso un modelo urbano muy claro, que daba respuesta a los problemas antes enunciados a través de una segregación completa de los usos con el objetivo de impedir que Detroit continuara siendo lo que un consultor de la *Detroit City Planning Commission* definió como «an undifferentiated mass». Los usos residenciales se concentraban en lo que el plan denominó *communities*<sup>23</sup>, mientras que la localización de la industria quedaba restringida a los corredores industriales (Mapa 1).

Éstos seguían el modelo histórico de asentamiento de las actividades productivas en Detroit, similar al de otras muchas ciudades industriales. Las fábricas habían ocupado las zonas con mejor acceso a las redes de transporte, adoptando una configuración lineal en torno a las que hasta entonces habían sido las principales vías de comunicación: el río y el ferrocarril. El planeamiento confirmó este patrón espacial, definiendo como áreas de uso exclusivamente industrial el frente del río y bandas a ambos lados de las líneas del ferrocarril. Sin embargo, se aprecia una primera contradicción entre los objetivos del plan y su formalización espacial. El patrón histórico de asentamiento estaba vinculado a un medio de transporte, el ferrocarril, que había dejado de ser esencial para la mayoría de

<sup>22</sup> Para una descripción detallada de los planes de renovación urbana y su influencia en el incremento del conflicto véase Thomas (1988, 1989 y 1997), Sugrue (1996), Darden *et al.* (1987).

<sup>23</sup> Áreas equivalentes en escala a nuestros distritos pero con la connotación especial de tratar de facilitar la construcción de un sentido de la comunidad similar al que se producía en la periferia. Hemos optado por conservar el nombre de *communities*, aunque a lo largo del texto también nos referimos a ellas como barrios, distritos o áreas residenciales.



Fuente: Detroit City Plan Commission (1951).

las empresas de Detroit<sup>24</sup>. La situación de los corredores industriales del plan aseguraba una óptima accesibilidad a la red de ferrocarril pero no garantizaba una buena comunicación rodada. Si bien seguía unos criterios acertados de continuidad con el patrón de localización de la industria, no fue complementada, en cambio, por unas conexiones adecuadas con la que era la principal red de transporte. En definitiva, si el objetivo era crear unas condiciones de accesibilidad capaces de competir con la periferia, los resultados de la propuesta no fueron los esperados.

El modelo del *Master Plan* se basaba en la certeza de que el nuevo sistema de autopistas solucionaría los problemas de tráfico del centro de Detroit y garantizaría un acceso óptimo a las fábricas. La red tenía, en teoría, el objetivo de concentrar el tráfico industrial y separarlo así del residencial, que (presumiblemente) discurriría por el viario local, en una lógica heredada de la ciudad del Movimiento Moderno que extendía los principios de la zonificación a la movilidad. Finalmente, las nuevas autopistas no sólo no cumplieron los objetivos previstos sino que se convirtieron en verdaderas barreras dentro de los barrios. Las decisiones políticas sobre su trazado, que se proyectó sobre las áreas más pobres y (en teoría) más deterioradas de Detroit, contribuyeron a incrementar unos conflictos raciales ya evidentes<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> El 62,5 por ciento de las empresas recibían más del 70 por ciento de sus materiales por carretera mientras que el 75 por ciento de ellas expedía más del 70 por ciento de sus productos a través de este medio de transporte. Detroit City Plan Commission (1956). Tablas 36B, 37B, 84B, 85B.

<sup>25</sup> Sobre el impacto de la red de autopistas en Detroit y sobre la elección estratégica de sus emplazamientos para eliminar las áreas donde el conflicto social era más patente, véase Thomas (1997), Sugrue (1996).

*Repercusiones del modelo espacial sobre la estructura productiva*

Las consecuencias sobre el tejido social de los planes de renovación urbana de posguerra en Detroit han sido analizadas en profundidad por Thomas J. Sugrue y June Manning Thomas<sup>26</sup>; esta última también investigó el impacto de los programas de renovación industrial<sup>27</sup>. Sin embargo, hasta la fecha no se han estudiado las implicaciones del *Master Plan* de 1951 sobre la estructura productiva de Detroit. Sin duda, la decisión de restringir los usos industriales a los corredores afectó a un número significativo de empresas; nuestro objetivo es profundizar en las relaciones entre planificación urbana y evolución industrial.

Para comprender las repercusiones del *Master Plan* es necesario, en primer lugar, estudiar las diferencias entre la zonificación propuesta y la realidad física de la ciudad, pues que el plan limitase los usos productivos a los corredores industriales y los residenciales a las *communities*, no significa que ésa fuera la distribución existente en Detroit. De hecho, ambas diferían significativamente y de su adecuación iba a depender el futuro de la ciudad; es, por tanto, necesario evaluar la cantidad de fábricas situadas en los barrios residenciales y que debían trasladarse según el *Master Plan*.

En 1946 se publicó *Present Land Use in Detroit. A Master Plan Report*<sup>28</sup>, que detallaba los usos del suelo de Detroit, en 1955 se actualizó en *Existing Land Use*<sup>29</sup>. Ambos documentos permiten demostrar las importantes diferencias entre la distribución de usos existente y el modelo previsto por el planeamiento; el *Industrial Study* hace posible corroborar estas discrepancias al desagregar los resultados de la encuesta entre corredores industriales y *communities*.

Una superposición de los corredores sobre el plano de usos existentes del suelo permite comprender que, como el propio plan aceptaba, existían verdaderos problemas en las zonas limítrofes de los corredores industriales, donde se mezclaban las viviendas con las fábricas y talleres.

The pattern of major industry in Detroit is formed by the railroads and their belt lines. The planning problems raised by industry are not so much with this basic framework as with the contact and the intermixture of homes with industry along the borders of the industrial corridors. The land use plan utilizes this established pattern and shows where its fringes should be rationalized<sup>30</sup>.

Sin embargo, es necesario subrayar lo que el *Master Plan* evita mencionar. Pues los conflictos (y la necesaria «racionalización») no sólo estaban en las viviendas situadas en lo que iba a ser zona industrial sino también en las fábricas dispersas, ubicadas en las futuras áreas residenciales. Se suscitan sin duda varias cuestiones: ¿qué futuro aguardaba a estas fábricas?, y ¿cuántas y qué tipo de empresas se situaban dentro de

<sup>26</sup> Thomas (1988, 1989 y 1997), Sugrue (1996), Darden *et al.* (1987).

<sup>27</sup> Thomas (1990a), (1989b).

<sup>28</sup> Detroit City Plan Commission (1946).

<sup>29</sup> Detroit City Plan Commission (1955).

<sup>30</sup> Detroit City Plan Commission (1951, p. 4).

lo que el plan definía como *communities*? ¿Era la estructura productiva de éstas diferente de la de los corredores industriales?

Para responder a la primera cuestión, es necesario señalar que el que un plan urbanístico excluya un uso de un área de la ciudad no implica su desaparición inmediata; sí supone, en cambio, que el tipo de actuaciones que el propietario podrá llevar a cabo queden restringidas por el planeamiento. Tras la aprobación del plan, dichas edificaciones quedarán en una situación que en urbanismo se denomina fuera de ordenación<sup>31</sup>. En Detroit, estas restricciones se detallaron en la *Zoning Ordinance*, aprobada en 1947, que establecía que las industrias situadas fuera de los corredores no podrían modificar sus instalaciones, ni realizar ningún tipo de obra de remodelación ni de ampliación<sup>32</sup>. Si bien esta limitación podía no tener repercusiones inmediatas, a largo plazo las reformas serían necesarias; al no poder realizarlas en su actual ubicación, las empresas se verían obligadas a trasladarse. La hipótesis de la *Detroit City Plan Commission* era que se irían a los corredores industriales donde, para entonces, las viviendas habrían dejado suelo disponible. Sin embargo, no existía ninguna garantía de que las empresas no fueran a trasladarse más allá de los límites de Detroit, como de hecho ocurrió.

La estrategia del *Master Plan* de restringir los usos industriales a los corredores no deja de parecer arriesgada cuando el 23,1 por ciento de las empresas industriales de Detroit buscaban un nuevo emplazamiento fuera de la ciudad<sup>33</sup> y un 11 por ciento aseguraban tener planes definitivos de abandonarla<sup>34</sup>. Estas cifras variaban significativamente en función de la rama de la industria y de su localización en la trama urbana: los sectores más interesados en el traslado eran los vinculados a la transformación de materias primas (del sector de la madera o el caucho a las refinerías de petróleo), que argumentaban la falta de suelo disponible; en cambio, apenas un 10 por ciento de las imprentas o las empresas de la industria alimentaria mostraban intenciones de salir de la ciudad<sup>35</sup>. Es especialmente significativo que casi el 30 por ciento de las empresas de equipamiento para el transporte (sector en el que estaba incluida la industria automovilística<sup>36</sup>), declararan preferir un emplazamiento fuera de Detroit. Estas diferencias

<sup>31</sup> Las sucesivas *Zoning Ordinance* de Detroit recogen los usos fuera de ordenación bajo la denominación: Non-Conforming Buildings and Uses. Detroit City Plan Commission (1947), Detroit City Plan Commission (1963).

<sup>32</sup> «Any such non-conforming building or structure may be continued and maintained provided there is no physical change other than necessary maintenance and repair [...]. Any such non-conforming use may be maintained and continued, provided there is no increase or enlargement of the area, space or volume occupied by or devoted to such non-conforming use. Detroit City Plan Commission (1947, sec. 3.3, p. 9).

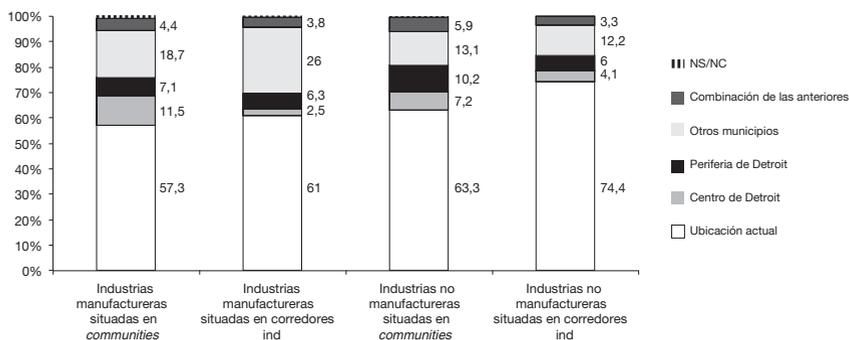
<sup>33</sup> Detroit City Plan Commission (1956), Tabla 10B.

<sup>34</sup> *Ibid.* Tabla 11.

<sup>35</sup> La relación de empresas que preferirían una ubicación fuera de la ciudad en el sector del equipamiento para el transporte era de 28,9 por ciento y en el caso de los metales transformados la proporción llegaba al 37 por ciento. Detroit City Plan Commission (1956). Tablas 1, 3, 5, 7, 10B y 59B.

<sup>36</sup> El *Industrial Study* sigue la agrupación de la *Standard Industrial Classification*, en la cual la industria automovilística (grupo 3711: Motor Vehicles and Passenger Car Bodies, grupo 3714: Motor Vehicle Parts and Accessories) queda incluida dentro del grupo *transportation equipment* (Grupo 37).

Gráfica 1. Ubicación preferida por las empresas de Detroit



Fuente: Elaboración propia a partir de Detroit City Plan Commission. *Industrial Study*, 1956, Tabla 10B.

entre sectores, que se confirman en las demás respuestas a la encuesta del *Industrial Study*, cobran especial significación cuando se relaciona el tipo de empresa y actividad con su localización espacial y las implicaciones espaciales del *Master Plan*.

También existían discrepancias significativas entre las empresas situadas en los corredores industriales y aquellas ubicadas en las *communities*. Estas últimas estaban, en general, menos satisfechas con su localización actual (Gráfica 1), pero mostraban, en cambio, mayor inclinación a buscar nuevos emplazamientos dentro de Detroit. Sin embargo, la mayoría de las industrias situadas en los corredores que no estaban satisfechas con su ubicación preferirían trasladarse fuera de la ciudad. A partir de estas consideraciones iniciales es posible distinguir las primeras disparidades entre empresas según su localización espacial, diferencias que quedarán explícitas al analizar el tipo de empresa y su actividad.

No obstante, antes de profundizar en esta cuestión debemos responder a la pregunta de cuántas fábricas había en las *communities* y resultarían afectadas por las decisiones del *Master Plan*. Los datos del *Industrial Study* muestran que el modelo impuesto por el planeamiento condenaba al traslado al 49 por ciento de las empresas de Detroit, equivalente al 26 por ciento del empleo industrial de la ciudad.

Tabla 1. Número de empresas y trabajadores de la industria de Detroit. *Communities* y corredores industriales

	<i>Empresas manufactureras</i>		<i>Empresas no manufactureras</i>	
	<i>N.º de empresas</i>	<i>N.º de empleados</i>	<i>N.º de empresas</i>	<i>N.º de empleados</i>
Corredores industriales	1.293	346.726	746	41.973
<i>Communities</i>	991	83.010	938	54.507

Fuente: Elaboración propia a partir de Detroit City Plan Commission. *Industrial Study*. 1956, Tablas 1, 3, 5 y 7.

Al igual que en otros casos, las decisiones políticas de posguerra tuvieron una clara respuesta por parte de la sociedad civil de Detroit y si en el caso de los programas de *Urban Renewal* fueron las asociaciones de vecinos y los habitantes los que se opusieron al traslado y destrucción de sus viviendas<sup>37</sup>; en este caso, industriales y organizaciones obreras se unieron en la crítica a los primeros borradores del *Master Plan*:

Industrial proponents loudly and persistently made their concerns known. [...] Dissatisfaction grew over the years, not only with the objective conditions of industrial decline, but also with the city's actions, which some perceived as aggravating the situation. Industrial interests were particularly annoyed by rezoning action and early drafts of the master plan that they saw as insufficiently sensitive to the needs of industrial land uses [...]. This was not a one-sided lobbying effort, however. Joining industrial special interests in their push for industrial land use was organized labor, whose representatives frankly wanted to make sure industrial jobs remained for their members to work<sup>38</sup>.

A pesar de estas críticas el plan siguió adelante y la industria quedó restringida a los corredores. Efectivamente, se reflejan ciertas contradicciones entre las intenciones del plan y su formalización espacial; si el punto de partida era que «la industria es la razón económica de la existencia de Detroit»<sup>39</sup> ¿por qué el modelo limitaba de forma radical la localización del principal medio de vida de los habitantes de la ciudad? La justificación del plan era que Detroit debía proporcionar espacio adecuado para la industria<sup>40</sup>; es decir, se trataba de disponer del espacio idóneo para el desarrollo de una industria modernizada. De los documentos de la *Detroit City Plan Commission* se desprende que la considerada industria moderna (aquella que se quería atraer o conservar) estaba formada por empresas con grandes necesidades de suelo, fábricas de una sola planta, que empleaban fundamentalmente el transporte por carretera y daban empleo a un gran número de trabajadores. Sobre esta simplificación de lo que podría constituir el futuro productivo de Detroit se construyó un modelo espacial preparado para servir a esa hipotética industria moderna de un modo óptimo y se diseñó un emplazamiento para ella: los corredores industriales. Sin embargo, este modelo dejaba de lado a todas las otras empresas y modos de producir que no seguían esos criterios pero que aún formaban parte de la base económica de Detroit. Estas «otras» fábricas se situaban mayoritariamente, como veremos, en los barrios residenciales y se vieron profundamente perjudicadas por la necesidad de disponer de un tejido residencial adaptado a los modos de vida suburbanos y que pudiera competir con la periferia. La creación de este óptimo<sup>41</sup> espacio residencial determinó la decisión de eliminar la posibilidad de que las actividades industriales (aun aquellas compatibles con el uso residencial) tuvieran cabida en las *communities*.

<sup>37</sup> Thomas (1988, 1990 y 1997), Sugrue (1996).

<sup>38</sup> Thomas (1990a, pp. 8-9).

<sup>39</sup> Detroit City Planning Commission (1951, p. 4).

<sup>40</sup> *Ibid.*, (p. 4).

<sup>41</sup> Sobre las implicaciones y consecuencias del empleo de óptimos en la construcción de la ciudad contemporánea véase Ruiz (2002, pp.88 y ss.).

Tabla 2. Distribución del empleo industrial por sectores y localización.

	<i>Corredores Industriales (n.º empleados)</i>	<i>Corredores Industriales (% empresas)</i>	<i>Corredores Industriales (% empleados)</i>	<i>Barrios residenciales (n.º empresas)</i>	<i>Barrios residenciales (n.º empleados)</i>	<i>Barrios residenciales (% empresas)</i>	<i>Barrios residenciales (% empleados)</i>
Minería	260	0,08	0,07	-	-		-
Suministros y accesorios	27	0,08	0,01	-	-		-
Ind. alimentaria	9.497	8,35	2,74	118	14.609	11,91	17,60
Ind. del tabaco	204	0,08	0,06	5	439	0,50	0,53
Ind. textil	1.293	0,77	0,37	5	150	0,50	0,18
Ind. del vestido	929	1,55	0,27	55	2.419	5,55	2,91
Productos de la madera	1.088	1,86	0,31	14	488	1,41	0,59
Ind. del mueble	2.477	3,02	0,71	27	781	2,72	0,94
Ind. del papel	5.184	2,32	1,50	7	229	0,71	0,28
Impresión y publicación	1.986	3,48	0,57	145	11.354	14,63	13,68
Ind. química	10.213	4,87	2,95	42	1.925	4,24	2,32
Productos del petróleo y carbón	887	0,70	0,26	5	380	0,50	0,46
Productos del caucho	8.427	0,85	2,43	1	22	0,10	0,03
Productos del cuero	807	0,46	0,23	5	227	0,50	0,27
Prod. de la piedra, la cerámica y el vidrio	3.592	3,17	1,04	23	1.254	2,32	1,51
Ind. metalúrgica	14.335	6,81	4,13	27	4.250	2,72	5,12
Metales transformados y mecánica	46.517	20,80	13,42	123	6.205	12,41	7,48
Maquinaria no eléctrica	62.580	26,06	18,05	233	13.288	23,51	16,01
Maquinaria eléctrica	3.205	1,93	0,92	20	1.114	2,02	1,34
Equipamiento del transporte	169.039	6,26	48,75	46	18.776	4,64	22,62
Instrumentos de precisión	1.130	1,47	0,33	22	2.187	2,22	2,63
Varios	3.049	5,03	0,88	68	2.913	6,86	3,51
<b>Total</b>	<b>346.726</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>991</b>	<b>83.010</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

	<i>Corredores Industriales (n.º empleados)</i>	<i>Corredores Industriales (% empresas)</i>	<i>Corredores Industriales (% empleados)</i>	<i>Barrios residenciales (n.º empresas)</i>	<i>Barrios residenciales (n.º empleados)</i>	<i>Barrios residenciales (% empresas)</i>	<i>Barrios residenciales (% empleados)</i>
Contratistas	8.103	15,95	19,31	445	15.568	47,44	28,56
Líneas de autobús y ferrocarril local	80	0,13	0,19	3	393	0,32	0,72
Transporte por carretera	10.791	20,64	25,71	96	3.793	10,23	6,96
Otros tipos de transporte	1.388	0,80	3,31	9	584	0,96	1,07
Transporte fluvial	11	0,13	0,03	4	130	0,43	0,24
Servicios ligados al transporte	2.030	2,14	4,84	4	215	0,43	0,39
Telecomunicaciones	-		-	3	14.813	0,32	27,18
Madera y materiales de construcción	2.300	11,13	5,48	26	899	2,77	1,65
Mayoristas y minoristas	284	1,34	0,68	23	543	2,45	1,00
Infraestructuras: gas y electricidad	2.771	2,41	6,60	6	5.020	0,64	9,21
Mayoristas	11.653	38,20	27,76	301	10.729	32,09	19,68
Estaciones de servicio	1.885	2,14	4,49	6	1.273	0,64	2,34
Piezas de automóviles de segunda mano	15	0,13	0,04	2	24	0,21	0,04
Comercio de hielo y gasolina	662	4,83	1,58	10	523	1,07	0,96
<b>Total</b>	<b>41.973</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>938</b>	<b>54.507</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Detroit City Plan Commission (1956), tablas 1, 3, 5 y 7.

Para comprender las repercusiones del modelo político materializado en el *Master Plan* es necesario analizar la estructura productiva de Detroit, con el objetivo de demostrar que estaba mucho más diversificada de lo que se desprende de los documentos oficiales y también que las decisiones del planeamiento afectaron principalmente a un tipo de empresa y a unos sectores determinados que no se correspondían con las directrices oficiales de «industria modernizada».

El *Industrial Study* permite aproximarse a estas cuestiones. No obstante, es necesario justificar las limitaciones de la investigación, que quedan definidas por las fuentes disponibles. Sería, sin duda, idóneo contar con datos suficientes para un estudio industrial pormenorizado, que permitiera analizar los procesos productivos y la organización del trabajo de las fábricas de Detroit, de modo que fuera posible demostrar que las empresas de las *communities* y las de los corredores industriales diferían más allá de su dimensión en número de empleados y sus características espaciales. No obstante, el *Industrial Study* no aporta esa información ya que la encuesta que sirve de base al informe tenía una finalidad «urbanística», es decir, un carácter esencialmente espacial. Las preguntas a los empresarios se centraban en cuestiones como la superficie de sus parcelas, sus necesidades de suelo, la antigüedad de las edificaciones, los medios de transporte utilizados, los problemas que presentaba su actual ubicación y sus intenciones de traslado. El objetivo final era definir las causas de insatisfacción de las empresas, con el propósito de que el planeamiento pudiera construir un soporte espacial para invertir la tendencia y evitar su salida de la ciudad. Nuestra investigación parte, por tanto, de las limitaciones de las fuentes y en muchos casos se ve obligada a alcanzar sus objetivos a través de aproximaciones sucesivas.

Las cifras generales presentadas anteriormente ya indicaban diferencias evidentes en cuanto a dimensión empresarial entre las industrias de los corredores y las de las *communities*: el número medio de empleados por empresa de las primeras casi triplicaba a las segundas (Cuadro 1). No obstante, las diferencias entre sectores son aún más significativas: las empresas de equipamiento para el transporte y maquinaria eléctrica de los corredores industriales daban empleo a una media de cinco veces más trabajadores que las de los barrios residenciales, las de maquinaria no eléctrica y metales transformados de los corredores triplicaban el número de empleados de las de las *communities*. Sin embargo, en los sectores con mayor presencia en los barrios residenciales las cifras se invierten; en las ramas de la industria vinculadas al consumo local, tanto las empresas de la industria alimentaria como las imprentas y empresas de publicación (ambos sectores con mucha importancia en Detroit desde finales del siglo XIX) situadas en los barrios residenciales prácticamente duplicaban en número de empleados a las de los corredores industriales<sup>42</sup>.

Estos primeros datos parecen ya indicar que existían diferencias importantes entre la estructura productiva de las *communities* y la de los corredores industriales. Sin embargo, para profundizar en dichas cuestiones se plantean dos preguntas más: si la distribución espacial era homogénea

<sup>42</sup> Detroit City Planning Commission (1956), tablas 1 y 3.

(¿todos los sectores tenían la misma presencia en los barrios y corredores o, por el contrario, existían ciertos tipos de industria, ciertos modos de producción y de dimensión empresarial con mayor presencia en las futuras áreas de uso exclusivo residencial?) y si la localización era uniforme (¿existía la misma cantidad de fábricas en todos los barrios y corredores? y de no ser así ¿qué implicaciones tenía el planeamiento en cada caso?).

El estudio de la actividad industrial permite corroborar que a pesar de la fuerte concentración de la base económica en el sector automovilístico en 1956 aún existía una significativa diversidad industrial en Detroit (Tabla 2). Como afirma Thomas J. Sugrue «to focus merely on the automobile-related factories would miss whole sectors of Detroit's industrial economy»<sup>43</sup>. Y es que la base productiva de Detroit aún estaba diversificada, especialmente en los barrios residenciales. En 1956 continuaban existiendo fabricantes de estufas, maquinaria o muebles, cerveceras, refineras de petróleo e imprentas y empresas de la industria alimentaria, textil, química y farmacéutica, la mayoría de ellos sectores que habían caracterizado la vida industrial de la ciudad desde finales del siglo XIX<sup>44</sup>. Mientras casi la mitad de los trabajadores de los corredores industriales estaba empleada en equipamiento para el transporte, la industria de las *communities* era más variada: el equipamiento para el transporte ocupaba al 22,62 por ciento de los obreros, seguido de la industria alimentaria, la maquinaria no eléctrica y las imprentas, incluso sectores apenas presentes en los corredores, como el vestido o los instrumentos de precisión, tenían cabida en la estructura productiva de los futuros barrios residenciales (Tabla 2). Por tanto, es posible concluir que la distribución espacial no era homogénea: existían sectores con mayor presencia en los corredores industriales y otros más vinculados a las *communities*. En la industria no manufacturera, excepto por tres empresas de telecomunicaciones situadas en el centro de la ciudad que se apartan de la tendencia general, los sectores más destacados en los barrios residenciales eran los contratistas y los mayoristas. Estos últimos también tenían una importante presencia en los corredores, al igual que las empresas ligadas al transporte (debido quizás a la mayor cantidad de espacio y la cercanía con las redes de comunicaciones). Respecto a la industria manufacturera, si bien el grupo de equipamiento para el transporte y, en menor medida, el de maquinaria no eléctrica sobresalían en toda la ciudad, los siguientes sectores en importancia no coincidían en corredores industriales y *communities*. Mientras en los primeros destacaban los metales transformados y la metalurgia, en los barrios residenciales resaltaban la industria alimentaria y la impresión y publicación, sectores vinculados al consumo local.

Anteriormente, se han señalado las diferencias de dimensión en número de empleados entre las empresas de *communities* y corredores. Si bien el *Industrial Study* no aporta más datos para profundizar en la cuestión, se puede hacer una estimación a partir de la dimensión de sus instalaciones. El informe no presenta el tamaño de las parcelas y la superficie construida en función de la localización de las empresas, sino según el

<sup>43</sup> Sugrue (1996, p. 18).

<sup>44</sup> Farmer (1884), Fuller (1928), Ross y Catlin (1898).

sector al que pertenecían. Sin embargo, es posible una aproximación a partir de los sectores con una presencia predominante bien en corredores bien en *communities*; tanto por el tamaño de sus parcelas como por la superficie construida de sus edificaciones, es posible afirmar que las empresas de las *communities* tenían, en general, menor dimensión que las compañías de los corredores industriales<sup>45</sup>, algo que ya se presumía en las tablas iniciales de distribución de empresas y empleados por sector y ubicación en la ciudad.

Los corredores industriales, donde se situaban las parcelas de mayor extensión, tendían a concentrar empresas más grandes y también con mayores necesidades de suelo, mientras que en las *communities*, las fábricas se situaban de forma dispersa, en parcelas de menor dimensión y, habitualmente, contaban con un menor número de empleados. En cuanto a la distribución por sectores, aquellos con mayor presencia en la ciudad (equipamiento para el transporte, maquinaria no eléctrica) se ubicaban principalmente en los corredores industriales mientras que la industria de las *communities* estaba ligada o bien a empresas más pequeñas de estos sectores o bien a ramas de la industria vinculadas al consumo local (industria alimentaria, imprentas y publicación, contratistas, mayoristas e infraestructuras).

Este análisis sirve, en realidad, para confirmar la hipótesis de que la estructura productiva de las *communities* difería profundamente de la de los corredores. A partir de los datos considerados, es posible inferir las implicaciones del modelo urbano del *Master Plan* y comprender cuáles eran sus objetivos. Nuestra hipótesis es que la *Detroit City Plan Commission* apostó por lo que consideró que era el futuro económico de Detroit a la vista de la tendencia de las últimas décadas de concentración de la base productiva en el sector automovilístico y en la gran empresa industrial. Sin embargo, ese modelo excluía una realidad productiva paralela y compleja: empresas sin duda más pequeñas, en sectores considerados con poco futuro pero que cumplían un papel fundamental en la estructura económica de la ciudad y, lo que es más importante, estaban profundamente arraigadas en la ciudad desde finales del siglo XIX.

El propio *Master Plan* enunciaba entre sus objetivos la necesidad de proporcionar emplazamientos adecuados para las fábricas modernas con espacio de aparcamiento y suelo disponible para la modernización<sup>46</sup>. Y es que, sin duda, la corporación municipal no contemplaba que en ese

---

<sup>45</sup> Un 76 por ciento de las imprentas de Detroit se situaban en las *communities* y el 73 por ciento de las empresas textiles del vestido. Mientras, el 92 por ciento de las empresas de productos de caucho se ubicaban en corredores, al igual que el 81 por ciento de las de papel. *Detroit City Plan Commission* (1956): tablas 1 y 3. Un 95 por ciento de las empresas del sector del vestido y de las imprentas contaban con parcelas menores de 3.700 m<sup>2</sup> mientras que el 50 por ciento de las empresas de productos de caucho y el 42 por ciento de las papeleras contaban con parcelas mayores de 9.290 m<sup>2</sup>. En cuanto a superficie construida el 79 por ciento de las empresas textiles y el 85 por ciento de las imprentas tenían instalaciones menores de 3.700 m<sup>2</sup>, el 40 por ciento de las productoras de caucho y el 50 por ciento de las de papel superaban los 9.290 m<sup>2</sup>. *Detroit City Plan Commission* (1956): tablas 46B y 47B.

<sup>46</sup> «Suitable sites for modern industrial plants with parking, with a margin of area for modernization and expansion», *Detroit City Plan Commission* (1951, p. 4).

nuevo Detroit moderno, renovado y limpiado de sus barrios degradados se conservaran diseminadas por el tejido urbano lo que consideraban fábricas obsoletas. El objetivo final era, sin duda, que la base productiva del nuevo Detroit estuviera formada exclusivamente por esa industria moderna y para ello el planeamiento debía proporcionarle unas adecuadas condiciones de reproducción. Aun así, el discurso oficial está plagado de contradicciones, pues mientras los informes de la *Detroit City Plan Commission* advertían de los peligros del monopolio del sector automovilístico y de la necesidad de ampliar la base productiva para reducir la vulnerabilidad a las crisis sectoriales<sup>47</sup>, las decisiones políticas y el modelo urbano que las materializaba sentaron las bases espaciales que orientaron a parte de esa industria fuera de la ciudad.

Queda, sin duda, justificar gran parte de las afirmaciones anteriores y analizar lo que pudieron ser las causas principales que influyeron en la definición de este modelo sociopolítico y espacial. Repasaremos, sobre todo, las causas de la renuncia expresa del *Master Plan* a estudiar modos de compatibilizar la actividad industrial en las *communities*, más allá de los principios de segregación radical de usos propios de la época. Es necesario profundizar aún más en las características de estas empresas para ser capaces de comprender las razones por las que los poderes locales consideraron que la ciudad podía prescindir de ellas o bien confiar en su futuro traslado a los corredores industriales.

### *Régimen de propiedad y movilidad empresarial*

El *Industrial Study* aporta datos fundamentales para examinar estas cuestiones. En primer lugar, asocia movilidad empresarial con régimen de propiedad y permite deducir que las áreas con mayor proporción de empresas en propiedad serían prioritarias en cualquier decisión:

If we assume that non-owner occupied plants are more mobile than owner-occupied plants and would, therefore, be in a better position to leave the city if dissatisfaction with the site arose [...] Plants in industrial corridors are also more tied down to their existing location by capital investment in land and buildings than are plants in communities<sup>48</sup>.

Efectivamente, la proporción de empresas en alquiler en los barrios residenciales era mucho más elevada que en los corredores. Sin embargo, al vincular exclusivamente las posibilidades de traslado al régimen de propiedad, la *Detroit City Plan Commission* dejaba de lado factores fundamentales: el grado de la ciudad o los requerimientos de ciertos sectores y empresas, que necesitaban de la concentración propia de la gran ciudad. Una vez más en los documentos oficiales parece reducirse la estructura productiva de Detroit a un solo tipo de empresa con unas necesidades concretas.

---

<sup>47</sup> Detroit City Plan Commission (1941, p. 1).

<sup>48</sup> Detroit City Plan Commission (1956, p. 64).

Mapa 2. Localización de los barrios residenciales



Fuente: Detroit City Plan Commission (1951).

De hecho, las contradicciones del planteamiento se ponen de manifiesto al contrastar estos datos con los de satisfacción de las empresas y sobre todo con su preferencia por trasladarse fuera de Detroit. Al comparar las respuestas al *Industrial Study* de las empresas situadas en los barrios residenciales que concentraban más empleo (*communities* 1 y 2, situadas en el centro de la ciudad. Mapa 2) con las del corredor más importante (corredor 1: 62 empresas y 80.891 trabajadores), se observa que a pesar de que la teoría relacionaba unívocamente régimen de propiedad y posibilidades de traslado, en el caso concreto de Detroit no existía un vínculo directo. Es posible demostrar a partir de los datos siguientes que las empresas de las *communities* estaban, en general, descontentas con sus instalaciones pero no planeaban trasladarse fuera de la ciudad y, aunque existiera un mayor porcentaje de empresas en alquiler, sus planes se centraban en buscar una mejor ubicación dentro de Detroit. Sin embargo, las empresas de los corredores no satisfechas con su localización mostraban una preferencia mayor por salir de la ciudad.

A partir de este análisis es posible afirmar la disparidad entre la estructura productiva de los barrios residenciales y la de los corredores industriales. Para las empresas de las *communities*, las cualidades aportadas por la ciudad y la vida urbana parecen aún factores que las hacían permanecer en Detroit. Sin embargo, las compañías de los corredores industriales casi podían obviar estas ventajas, de ahí su preferencia por trasladarse a una periferia que podía ofrecer suelo en abundancia, buenos accesos a la red de autopistas, espacio de aparcamiento e impuestos moderados.

Tabla 3. Comparación del régimen de propiedad y la localización preferida por las empresas de las principales *communities* y corredores

	<i>Empresas manufactureras</i>			<i>Empresas no manufactureras</i>		
	<i>Empresas en régimen de alquiler (%)</i>	<i>Empresas cuya ubicación preferida es la actual (%)</i>	<i>Empresas cuya ubicación preferida es fuera de Detroit (%)</i>	<i>Empresas en régimen de alquiler (%)</i>	<i>Empresas cuya ubicación preferida es la actual (%)</i>	<i>Empresas cuya ubicación preferida es fuera de Detroit (%)</i>
<i>Community 1</i>	48,1	49,9	14,4	47,1	52,2	9,9
<i>Community 2</i>	55,3	59,5	12,2	60,2	56,2	11,2
Corredor industrial 1	16,1	51,6	29,0	96,1	70,8	8,3
<b>Total comm.</b>	<b>39,7</b>	<b>57,3</b>	<b>18,7</b>	<b>42,1</b>	<b>63,3</b>	<b>13,1</b>
<b>Total corr. ind.</b>	<b>22,1</b>	<b>61,0</b>	<b>26,0</b>	<b>24,5</b>	<b>74,4</b>	<b>12,2</b>

*Fuente:* Elaboración propia a partir de Detroit City Plan Commission. Industrial Study (1956), Tablas 9B, 43, 58B y 91.

### *Antigüedad del parque inmobiliario empresarial*

El segundo factor decisivo en la definición de usos del *Master Plan* estuvo probablemente relacionado con una cuestión fiscal; para comprender su incidencia es necesario profundizar en el sistema de recaudación municipal vigente en Detroit tras la Segunda Guerra Mundial. La principal fuente de ingresos de la ciudad en 1957 era el impuesto sobre la propiedad (*tax property*). Éste se calculaba en función de varias componentes, entre ellas las tasas sobre el suelo y los edificios<sup>49</sup>, fijadas en función del valor de tasación. De este modo, la depreciación producida como consecuencia del envejecimiento del parque inmobiliario repercutía directamente en la recaudación. En 1962 la *Detroit City Plan Commission* publicó un documento, *Renewal and Revenue*, en el que relacionaba directamente la degradación de las edificaciones y los futuros programas de renovación urbana con su impacto sobre el sistema de recaudación. De hecho, el documento llegaba a adoptar el impuesto sobre la propiedad como indicador del deterioro urbano.

A most significant portent for the revenue system is the age of the city's structures. A glance at the distribution of structures arranged by ages discloses that nearly one-third of the structures were built during the 1920's. What is more, they will soon be in the age category characterized by rapid physical deterioration and functional obsolescence. The impact on the real property tax base when so many depreciated buildings enter this category simultaneously will undoubtedly be severe, particularly if new construction is negligible<sup>50</sup>.

<sup>49</sup> «The property tax consists of two principal components, real and persona. The real property tax may be subdivided into taxes on structures and on land». Detroit City Plan Commission (1962, p. 9).

<sup>50</sup> Detroit City Plan Commission (1962, p. 22).

Aunque *Renewal and Revenue* es una década posterior a la aprobación del *Master Plan*, contribuye sin duda a explicar el contexto ideológico en el que éste se desarrolló. Tomando como punto de partida su definición de vida útil de las edificaciones como «el tiempo durante el cual es más rentable mantener un edificio que demolerlo»<sup>51</sup> se puede comprender en qué medida la industria envejecida de las *communities* apenas reportaba ya beneficios a la ciudad. En *Renewal and Revenue* se estimaba la vida útil de las edificaciones industriales en cincuenta años (sin conservación) o setenta (con conservación), pero en todas las evaluaciones se hacía uso del primer supuesto. El análisis de *Renewal and Revenue* y el impacto sobre el sistema de recaudación municipal permiten explicar la atención prestada a la antigüedad de las plantas industriales en el *Industrial Study*.

The median age for plants in industrial corridors was found to be 24 years as opposed to 30 years for communities [...]. Almost half of the industrial corridors plants were 25 years old or older, whereas almost two thirds of the communities' plants fell within this category<sup>52</sup>.

Como ya se ha reiterado, las fábricas de las *communities* eran, en general, más antiguas que las de los corredores industriales. Al comparar los resultados de la encuesta del *Industrial Study* con las estimaciones de *Renewal and Revenue*, las plantas industriales anteriores a 1914 estaban a menos de una década de concluir su vida útil y el valor de tasación (y con éste el impuesto sobre la propiedad) de las edificaciones anteriores a la Depresión sería ya muy reducido.

Tabla 4. Edificaciones industriales anteriores a la Depresión

	<i>Empresas manufactureras</i>		<i>Empresas no manufactureras</i>	
	<i>Edificaciones anteriores a 1914 (%)</i>	<i>Edificaciones 1914 - 1930 (%)</i>	<i>Edificaciones anteriores a 1914 (%)</i>	<i>Edificaciones 1914 - 1930 (%)</i>
Corredores industriales	17,4	32,1	10,8	16,3
<i>Communities</i>	17,4	44,8	11,3	19,2

*Fuente:* Detroit City Plan Commission (1956), Tablas 18B y 66B.

De hecho, el caso de las *communities* era aún más grave, ya que los tres barrios con el parque inmobiliario más antiguo concentraban la mitad de las empresas de los barrios residenciales equivalentes al 62 por ciento del empleo de éstas. En los tres barrios las edificaciones anteriores a la Depresión superaban el 75 por ciento del total.

<sup>51</sup> «The useful life of a structure is that time span during which it is more profitable to maintain the building than to demolish it for an alternative development of the site. It is the determination of “profitability” and the “point of view” implied that are potentially confusing and require elaboration. Profitability depends on the difference between benefits and costs, each of which accrue to either the community or the individual or both». *Ibid.* (p. 23).

<sup>52</sup> Detroit City Plan Commission (1956, p. 56).

Tabla 5. Edificaciones industriales anteriores a la Depresión en las principales *communities*

	<i>Empresas manufactureras</i>		<i>Empresas no manufactureras</i>	
	<i>Edificaciones anteriores a 1914 (%)</i>	<i>Edificaciones 1914 - 1930 (%)</i>	<i>Edificaciones anteriores a 1914 (%)</i>	<i>Edificaciones 1914 - 1930 (%)</i>
<i>Community 1</i>	26,6	50,7	34,2	23,7
<i>Community 2</i>	23,6	58,2	19	30,2
<i>Community 4</i>	33,4	41,7	11,1	0
Total <i>communities</i>	17,4	44,8	11,3	19,2

Fuente: Detroit City Plan Commission (1956), Tablas 18B y 66B.

Sin embargo, al contrastar estos datos con otras respuestas a la encuesta de la actividad industrial quedan patentes, una vez más, las contradicciones entre la teoría general asumida por los documentos oficiales y la realidad productiva concreta de las empresas de las *communities* de Detroit. Mientras en términos generales la antigüedad de las edificaciones se identificaba con deterioro y depreciación, las empresas de las *communities* se mostraban satisfechas con el estado de conservación de sus fábricas. De hecho, las respuestas al *Industrial Study* confirman que estaban, en general, más descontentas con la ciudad que con sus propias instalaciones. Las principales razones para trasladarse fuera de Detroit eran los altos impuestos y la falta de espacio, seguidas por el tráfico y la falta de aparcamiento<sup>53</sup>.

Tabla 6. Comparación entre antigüedad de las estructuras y su estado de conservación según las empresas de las principales *communities*

	<i>Edificaciones anteriores a la Depresión (%)</i>	<i>Empresas satisfechas con el estado de sus instalaciones (%)</i>	<i>Edificaciones anteriores a la Depresión (%)</i>	<i>Empresas satisfechas con el estado de sus instalaciones (%)</i>
<i>Community 1</i>	77,3	87,8	57,9	82,6
<i>Community 2</i>	81,8	82,8	49,2	89,5
<i>Community 4</i>	75,1	100	11,1	100
Total <i>communities</i>	62,2	89,2	30,5	89,3

Fuente: Detroit City Plan Commission (1956), Tablas 17, 18B, 65 y 66B.

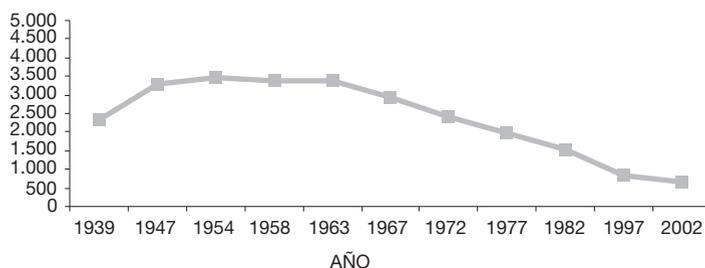
Los datos sobre régimen de la propiedad y antigüedad de las edificaciones pueden ayudar a comprender las razones últimas que llevaron a la *Detroit City Plan Commission* a proponer un modelo espacial que obligaba al traslado a toda una serie de empresas que estaban en general más

<sup>53</sup> Detroit City Plan Commission (1956), Tablas 15, 16, 17, 25, 26, 63, 64, 65, 73 y 74.

satisfechas con su situación que aquellas a las que se intentaba proteger. En los corredores industriales se situaban empresas fiscalmente más rentables, que daban empleo a un mayor número de trabajadores y, por supuesto, las principales fábricas de automóviles que aún no habían abandonado la ciudad; sin duda la intención de la corporación municipal era evitar su traslado. De hecho, en ningún caso debe desestimarse la presión ejercida por el sector automovilístico sobre las resoluciones políticas, ya que era una industria que no sólo empleaba al 63,6 por ciento de los trabajadores industriales de Detroit<sup>54</sup> sino que estaba fuertemente concentrada en las tres grandes empresas del sector (Ford, General Motors y Chrysler)<sup>55</sup>. Thomas J. Sugrue analizó el poder de estas compañías sobre la toma de decisiones, asegurando que tuvieron «una influencia desproporcionada en el desarrollo de la ciudad»<sup>56</sup>.

Todos estos condicionantes, unidos a una confianza desmedida (característica de la época) en que la planificación urbana rescataría a la ciudad de su proceso de deterioro, pudieron influir en un modelo espacial que se adaptó a las necesidades de un tipo de empresa e ignoró las de todas aquellas que no se ajustaban a las directrices oficiales.

Gráfica 2. Evolución del número de establecimientos industriales en Detroit (1939-2002)



*Fuente:* Elaboración propia a partir de datos de County and City Data Books. University of Virginia Library. <http://www2.lib.virginia.edu/ccdb>.

Desde mediados de la década de 1950, el número de empresas industriales de Detroit no ha hecho más que disminuir, mientras los sucesivos planes urbanísticos confirmaban el modelo segregado de corredores industriales y barrios residenciales del *Master Plan* de 1951. Aun teniendo en cuenta las dinámicas externas, se abre el debate de si las decisiones de la planificación de posguerra no contribuyeron a agravar los problemas que ya sufría Detroit.

<sup>54</sup> *Ibid.* Tabla 5, p. 33.

<sup>55</sup> En 1940 el 76 por ciento de los trabajadores de la industria del automóvil del Detroit Industrial Area (condados de Wayne y Oakland) pertenecían a los *Big Three*. Detroit City Plan Commission (1944), tabla 14, p. 37.

<sup>56</sup> «Corporate executives and managers who controlled the city's industry [...] had a disproportionate influence on the city's development because of their economic power», Sugrue (1996, p. 11).

## Conclusión

The rusting of the Rust Belt began [...] in the 1950s<sup>57</sup>

La espiral de decadencia llevó a Detroit de ser el «arsenal de la democracia»<sup>58</sup> a convertirse en la ciudad más pobre de Estados Unidos en el censo de 2010, con una tasa de pobreza del 36,4 por ciento. Desde el momento de la redacción del *Master Plan*, Detroit ha perdido el 60 por ciento de su población, el empleo industrial se ha reducido del 46 al 19,5 por ciento en 2000 y la cifra oficial de desempleo en 2010 era del 25,3 por ciento<sup>59</sup>.

Sin duda las dinámicas de suburbanización y descentralización de la producción fueron las causas principales del traslado masivo a la periferia de la industria de Detroit. Sin embargo, a partir de todas las referencias examinadas parece posible afirmar que el modelo sociopolítico planteado desde la corporación municipal y espacializado a través del *Master Plan* influyó de forma significativa en la evolución de la estructura productiva de Detroit. El papel de la planificación urbana es ciertamente limitado pero en este caso pudo contribuir a orientar la trayectoria de las empresas de los barrios residenciales. El modelo del *Master Plan* no impedía que esas fábricas permanecieran en su ubicación pero sí que su soporte espacial pudiera evolucionar al ritmo de las transformaciones productivas. Mientras los cambios tecnológicos permitían desarrollar nuevos y múltiples modos de producir, el espacio de la fábrica dejaba, por una decisión del planeamiento, de poder ser modificado en función de éstos. Ante esta situación no es de extrañar que muchas de estas empresas siguieran la dinámica dominante y, a pesar de manifestar en 1953 su preferencia por permanecer en Detroit, abandonaran finalmente la ciudad por una periferia mejor comunicada, con impuestos más bajos y mayores grados de libertad.

Tras analizar los documentos publicados por la *Detroit City Plan Commission* parece cobrar vigor la hipótesis de que el modelo urbano del *Master Plan* tuvo como objetivo principal asegurar la continuidad de lo que los poderes locales consideraban la industria principal de la ciudad. Los corredores industriales no sólo aglutinaban la mayor cantidad de fábricas y trabajadores, sino también las más modernas y aparentemente con más futuro. Sin embargo, paradójicamente, también eran aquellas que podían prescindir de la ciudad. El modelo urbano del *Master Plan* era la materialización espacial de un orden político que trataba de evitar la huida de Detroit de las empresas que (presumiblemente) más beneficios podían aportar a largo plazo a la ciudad: fábricas nuevas (cuyo valor de tasación no descendiera próximamente) y de gran dimensión (que proporcionaran empleo, aunque fuera descualificado, a la mayor cantidad posible de trabajadores). En estas decisiones influyó indudablemente el poder de las élites empresariales dominantes; June Manning Thomas documentó

<sup>57</sup> Sugrue (1996, p. 6).

<sup>58</sup> Sugrue (1996), Thomas (1997).

<sup>59</sup> En 1950 Detroit tenía 1.849.568 habitantes, en 2010, 713.777. US Bureau of the Census. Campbell Gibson (1998). U.S. Bureau of the Census, Profile of General Demographic Characteristics, 2000 y 2010.

cómo los empresarios industriales constituyeron, en efecto, uno de los principales grupos de presión de Detroit en aquellas décadas y su repercusión sobre las resoluciones políticas<sup>60</sup>. Sin embargo, no todas las empresas tenían la misma trascendencia para la ciudad (de hecho el *Industrial Study* excluye a las fábricas de menos de ocho empleados); en un contexto en que la industria del automóvil cobraba cada vez más peso en la base económica de la ciudad (111.715 empleos directos en 1939<sup>61</sup>) los datos de la encuesta del *Industrial Study* debieron resultar, sin duda, alarmantes, pues casi el 30 por ciento de las empresas de equipamiento del transporte declaró preferir un emplazamiento fuera de la ciudad<sup>62</sup>. Sin duda, la intención fundamental de los poderes locales fue impedir, a cualquier precio, su traslado.

De este modo, la *Detroit City Plan Commission* trató de crear un soporte espacial altamente especializado y, en teoría, idóneo para la reproducción de un tipo de espacio residencial (el de la comunidad suburbana) y una clase de empresa industrial (esa industria moderna con grandes necesidades de suelo). Sin embargo, el precio a pagar era el incremento de la rigidez del modelo. La segregación de usos del plan excluyó a otro tipo de empresas que llevaban en Detroit desde finales del siglo XIX. Eran empresas más pequeñas, en fábricas más antiguas y en su mayor parte en alquiler, situadas en lugares aparentemente poco eficientes y que sin duda añadían tráfico y molestias a unos barrios residenciales que en esas condiciones no podrían competir con las comunidades suburbanas. El resultado fue un modelo rígido, caracterizado por una zonificación que segregaba radicalmente los usos en aras de una presunta racionalización espacial que no era sino reflejo de una racionalización productiva y social.

Nada más lejos de nuestra intención que abogar por una doctrina del *laissez faire* que hubiera dejado a la industria pesada entremezclarse en la trama residencial. Sin embargo, entre la supresión de toda planificación y el establecimiento de un soporte físico unívoco parece existir todo un mundo de posibilidades<sup>63</sup> sociales, productivas y espaciales que el planeamiento contribuyó a descartar.

En definitiva, el pretendido incremento de la eficacia devino en el consecuente aumento de la rigidez de un modelo urbano que excluía todas las posibilidades de evolución que no fueran la contemplada inicialmente. Cuando esta no se cumplió, y habitantes y empresas continuaron su éxodo, Detroit, que había prescindido de su capacidad de adaptarse a las nuevas circunstancias, inició un declive del que aún hoy no se ha conseguido recuperar.

<sup>60</sup> Thomas (1990a, pp. 8 y ss.) Sugrue (1996).

<sup>61</sup> *Detroit City Plan Commission* (1944, p. 36), tabla 11. Ante la ausencia de datos para la ciudad de Detroit posteriores a la Segunda Guerra Mundial citamos los utilizados por la *Detroit City Plan Commission* en su informe económico.

<sup>62</sup> *Detroit City Plan Commission* (1956), tabla 1.

<sup>63</sup> Este mundo de posibilidades hace referencia a «a world of possibilities», Sabel Y Zeitlin (1997).

## Bibliografía

- BEAUREGARD, R. A. (2006), *When America became suburban*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- DARDEN, J. T.; HILL, R. C.; THOMAS J. M. y THOMAS, R. (1987), *Detroit: Race and Uneven Development*, Filadelfia, Temple University Press.
- Detroit City Plan and Improvement Commission (1915), *Preliminary Plan of Detroit*. Detroit, Detroit City Plan and Improvement Commission.
- Detroit City Plan Commission (1944), *The Economic Base*, Detroit, Detroit City Plan Commission.
- City Plan Commission (1946), *Present Land Use in Detroit*, Detroit, Detroit City Plan Commission.
- Detroit City Plan Commission (1947), *Official Zoning Ordinance as Amended to August 6, 1947*, Detroit, Detroit City Plan Commission.
- Detroit City Plan Commission (1951), *Detroit Master Plan*, Detroit, Detroit City Plan Commission.
- Detroit City Plan Commission (1956), *Industrial Study, A Survey of Existing Conditions and Attitudes of Detroit's Industry*, Detroit, Detroit City Plan Commission.
- City Plan Commission (1955), *Existing Land Use in Detroit*, Detroit, Detroit City Plan Commission.
- Detroit City Plan Commission (1962), *Renewal and Revenue: An Evaluation of the Urban Renewal Program in Detroit. A Demonstration Grant Study*, Detroit, Detroit City Plan Commission.
- FARMER, S. (1984), *The History of Detroit and Michigan or the Metropolis Illustrated. A Chronological Cyclopaedia of the Past and Present*, Detroit, Silas Farmer & Co.
- FULLER, G. B. (1928), *Historic Michigan, Land of the Great Lakes; its Life, Resources, Industries, People, Politics, Government, Wars, Institutions, Achievements, the Press, Schools and Churches, Legendary and Prehistoric Lore*, Ohio, National Historical Association.
- HAYS, R. A. (1985), *The Federal Government and Urban Housing. Ideology and Change in Public Policy*, Nueva York, State University of New York.
- LYNCH, K. (2005), *Echar a perder. Un análisis del deterioro*, Barcelona, Gustavo Gili.
- PERLMUTTER, T. (1991), «Comparing Fordist Cities: The Logic of Urban Crisis and Union Response in Turin, 1950-1975, and Detroit, 1915-1945». Center for European Studies, Harvard, Working Papers Series, 31.
- ROSS, R. B. y CATLIN, G. B. (1898), *Landmarks of Detroit: A History of the City*, Detroit, Published under the auspices of the Evening News Association.
- RUIZ SÁNCHEZ, J. (2002), *Complejidad urbana y determinación. Estructuras comunicativas y planeamiento urbano en el desarrollo del Área Metropolitana de Madrid*, Madrid, Universidad Carlos III-BOE.
- SABEL, Ch. y ZEITLIN, J. (1997), *World of Possibilities. Flexibility and Mass Production in Western Industrialization*, Cambridge, Cambridge University Press.

- SCRANTON, Ph. (1991), «Diversity in Diversity: Flexible Production and American Industrialization, 1880-1930», *Business History Review*, vol. 65, n.º1, primavera, pp. 27-90.
- SUGRUE, Th. J. (1996), *The Origins of the Urban Crisis. Race and Inequality in Postwar Detroit*, Princeton, Princeton University Press.
- THOMAS, J. M. (1988), «Racial Crisis and the Fall of the Detroit City Plan Commission», *Journal of the American Planning Association*, vol 54, n.º 2, pp. 150-161
- (1990a), «Planning and industrial Decline: Lessons from Postwar Detroit», *Journal of the American Planning Association*, vol. 56, n.º 3, pp. 297-310.
- (1990b), «Attacking Economic Blight in Postwar Detroit», *The Society for American City and Regional Planning History, The Working Paper Series*, Denver, University of Colorado at Denver.
- (1997), *Redevelopment and Race. Planning a Finer City in Postwar Detroit*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- ZUNZ, O. (1983), *Naissance de l'Amérique Industrielle. Detroit, 1890-1920*, Paris, Aubier Montaigne.

**Resumen: «Planificación urbana y declive industrial: el papel del planeamiento en la evolución de la estructura productiva de Detroit tras la Segunda Guerra Mundial»**

Son pocas las ocasiones en que se cuenta con fuentes documentales que permitan analizar las relaciones entre planificación urbana y evolución industrial de una ciudad. Sin embargo, los informes y planes publicados por la *Detroit City Plan Commission* tras la Segunda Guerra Mundial proporcionan la oportunidad de estudiar estas implicaciones en una de las ciudades industriales más paradigmáticas.

El objetivo de este artículo es valorar el papel de la planificación urbana de posguerra en la evolución de la estructura productiva de Detroit en la segunda mitad del siglo xx. El estudio de los documentos parece apuntar a que el planeamiento pudo contribuir a definir un modelo productivo rígido y excluyente que sentó las bases del posterior declive de la ciudad.

*Palabras clave:* urbanismo, declive, industria, planificación, Detroit

**Abstract: «Urban planning and industrial decline: the role of urbanism on the evolution of Detroit's industrial structure after World War II»**

*There are few occasions in which reliable sources allow to analyze the relationship between urban planning and industrial evolution. Nevertheless, reports and plans from Detroit City Plan Commission after World War II make it possible to study its consequences in one of the most renowned industrial cities.*

*The aim of this paper is to examine the role of postwar urban planning on the evolution of Detroit's industrial structure. Documents may point out that urbanism could have contributed to create a rigid productive pattern. This model would have defined subsequent urban decline*

*Key words:* urban planning, decline, industry, shrinking cities, Detroit

## EL FUTURO DEL SISTEMA DE PENSIONES

**Robin Blackburn**

Historiador británico, es profesor en la Graduate Faculty de la New School University de Nueva York y en el Departamento de Sociología de la Universidad de Essex.

978-84-460-460-2767-6  
448 páginas



Libro de referencia para entender la coyuntura económica actual, centrado sobre todo en el sistema financiero y el sistema de pensiones.

Robin Blackburn realiza un crítico examen sobre la crisis fiscal y la corrupción empresarial de una sociedad en proceso de envejecimiento. Los acontecimientos de los últimos años han hecho que se esfumen miles de millones de dólares de los ahorros de los trabajadores a ambos lados del Atlántico, revelando la incapacidad de la industria de servicios financieros a la hora de desempeñar su papel como custodio de los ahorros y los fondos de pensiones.

Blackburn plantea soluciones al identificar nuevas fuentes de financiación de pensiones y esboza lo que podría ser un nuevo régimen progresivo de fondos de pensiones, que abarque a todos los ciudadanos y en el que no se pueda diluir ni eludir la responsabilidad.



akal

[www.akal.com](http://www.akal.com)

# NEW LEFT REVIEW

Durante medio siglo, la **New Left Review** se ha perfilado como una de las más importantes y prestigiosas publicaciones del pensamiento crítico de izquierdas, llegando a convertirse en símbolo y bandera de la vanguardia intelectual a nivel global. A través de sus rigurosos artículos, reseñas y entrevistas, firmados por grandes especialistas y escritores de renombre, en la revista se trata la situación política internacional, la economía mundial, los movimientos de resistencia global, la literatura universal, el cine contemporáneo, la crítica cultural y las distintas formas y problemáticas de la creación artística actual, siendo uno de los puntos de referencia constantes para la investigación y el debate, así como parte del material de trabajo en innumerables universidades y centros de enseñanza de todo el mundo. La **New Left Review** es, por lo tanto, un elemento indispensable para cualquier biblioteca. Desde enero de 2000 Ediciones Akal publica en castellano de forma bimestral la revista, permitiendo al lector hispanohablante un acercamiento al debate teórico e intelectual de izquierda.



akal

[www.akal.com](http://www.akal.com)