



www.planum.net - The European Journal of Planning

Forum dialogos – Barcelona 2004

El siglo XX contempla el siglo XXI

**UNA ESTRATEGIA PARA EL REEQUILIBRIO  
DE LAS TRANSFORMACIONES TERRITORIALES**

*Giuseppe Campos Venuti*

***Síntesis para la intervención en el diálogo del Forum 2004***

Barcelona, 8 septiembre 2004

## 1. Las transformaciones urbanas hace 50 años

- Hace medio siglo, la urbanística en Europa era objeto de gran atención de la política, de la cultura y de la media. Hoy día, la urbanística no está siquiera entre las competencias de la Unión Europea. Pero esto no significa que no sea más importante y que las transformaciones urbanas y territoriales no sean fenómenos decisivos para los Países Europeos.
- En la reconstrucción de las ciudades de hacen 50 años, la vivienda, las instalaciones productivas y los servicios primarios eran ya un problema central para los Países de Europa. En cambio, en los países subdesarrollados, en los que los problemas centrales eran el final del colonialismo y la salida del subdesarrollo, estas cuestiones no eran todavía objeto de atención. Y todavía hoy Bolonia y Barcelona no tienen siempre los mismos parámetros urbanísticos que la Ciudad de México y Shanghai. Por lo tanto si hablaré de Europa, no es por eurocentrismo, sino porque prefiero hablar de las cuestiones que conozco mejor.
- En Italia y también en España, las transformaciones urbanas de hacen 50 años no fueron afrontadas tan bien como en el norte y centro de Europa. En relación a la vivienda, Italia y España han optado por la cantidad y no por la calidad, favoreciendo fuertemente a la renta urbana. Con la reconstrucción de las instalaciones productivas, Italia ha empeorado el equilibrio territorial precedente; concentrando las industrias en el Triangulo industrial norte occidental ya desarrollado del País y olvidando el Mezzogiorno, abandonado a la emigración hacia el exterior o hacia el norte del País. Cuando llevaron la industria al Mezzogiorno, se trataba de “catedrales en el desierto”, sin relación con el contexto y por lo tanto destinadas a morir en el tiempo. En otros lugares de Europa, no se han cometido los mismos errores; guiando la Baviera, el Mezzogiorno alemán, a un sabio y rico desarrollo económico, y reequilibrando la anomalía de “Paris en el desierto Francés”. En nuestros países, las ciudades han pagado por la contradicción entre la convivencia de un capitalismo dominado de un lado por la renta urbana y del otro por un capitalismo dinámico, que - primero en Italia y

luego en España – ha producido un indiscutible milagro económico productivo. Esta contradicción ha producido un desequilibrio en las ciudades y en el territorio, bastante más grave que en el resto de Europa.

## 2. Primera experiencia de reequilibrio territorial

- Los desequilibrios italianos nacían en parte de las leyes y planos urbanísticos atrasados, que favorecían la renta, a los que se ha tratado de combatir con la reforma, pero sin éxito. Pero las propuestas rechazadas de la reforma fueron igualmente aplicadas en algunos municipios de izquierda: y el caso más conocido es el de Bolonia.
- En verdad, en Bolonia en los años sesenta y setenta, el ochenta e cinco por ciento de los suelos agrícolas urbanizados fueron adquiridos y urbanizados por el Municipio. Como resultado, en las áreas más centrales han crecido los barrios populares mientras que en la periferia se construyeron viviendas de alto coste y el terciario de excelencia, descentralizado del centro histórico; así si ha salvaguardado el centro histórico y protegida la colina de la urbanización. Una nueva red viaria le dio soporte a la descentralización, pero no ha habido coraje de realizar una red ferroviaria de transporte colectivo: un error que a la larga se ha pagado muy caro. Sin embargo, se ha realizado un fuerte proceso de reequilibrio a la escala urbana, con resultados de calidad desconocidos en otras ciudades italianas.
- En el mismo periodo ha sido aplicada una estrategia de reequilibrio en toda la Región de Emilia-Romagna, entorno a Bolonia. Volcando el crecimiento a lo largo de la antigua Via Emilia romana, eligiendo, en cambio, directrices de desarrollo perpendicular, que invertían al norte la Llanura Padana y al sur el área montuosa Appenninica. Caso único en Italia, que ha conseguido dirigir los crecimientos sucesivos de los centros menores en los años ochenta y noventa, oponiéndose al *sprawl* patológico difuso de las otras Regiones del País.

- Con la primera crisis del petróleo después del 1973, las ciudades europeas han pasado de las necesidades primarias– vivienda, industrias y servicios esenciales – a las necesidades complejas, con particular movilidad de masa y ambiente. Y es justamente para afrontar las necesidades complejas es que nacen las nuevas experiencias europeas de reequilibrio territorial en los aspectos productivos, sociales y ambientales. Del desarrollo de las S Bahn, las metros de superficie que utilizan los railes existentes del Estado, nacen los sistemas metropolitanos alemanes; bien como el Randstad holandes y las ciudades regionales francesas, se desarrollan gracias a los nuevos trasportes ferroviarios y ofrecen un nuevo rol al medio ambiente.

### **3. De las transformaciones urbanas a las transformaciones territoriales**

- Los años 80 y 90 son de gran transformación productiva en Europa, y consecuentemente de impacto territorial. La industria ha sido frecuentemente eliminada de las grandes ciudades – en Italia fueron eliminadas del todo – primeramente rechazadas en las primeras periferias metropolitanas, y después en las áreas y regiones marginales. En Europa el proceso ha sido soportado por una nueva movilidad ferroviaria; mientras que en Italia la dispersión productiva es desordenada, sin conexión y produce unas nuevas patologías territoriales.
- Se pone poca atención a los impactos que tienen sobre el territorio las transformaciones productivas. En Italia particularmente, se mira solo a los impactos sobre la ciudad, a las “transformaciones urbanas” y no aquellos sobre el conjunto de los polos de marginalidad, esto es, sobre las “transformaciones territoriales” .
- En Italia y en España, donde los desequilibrios económicos y territoriales son más profundos, las transformaciones urbanas son afrontadas fuera del contexto territorial. Esto explica el surgimiento de la confrontación paradójica entre plano y proyecto, y entre urbanística y arquitectura.
- Yo siempre he tratado de no caer en esta trampa. Porque he sido siempre en contra a las leyes y a los planes urbanísticos hiperdefinidos, burocráticos, dogmáticos y siempre a favor de las opciones urbanísticas esenciales, de la flexibilidad y de la actuación pragmática regulada. Para mí la “desregulación total es igual y contraria a la regulación total, dogmática, e inflexible”. Por lo tanto, en mi opinión, el plano y el proyecto no son alternativas, sino que deben integrarse; y las transformaciones en la ciudad tienen que afrontarse en el cuadro general de las transformaciones de todo el territorio.
- El tema de las “áreas industriales de reutilizar”, es apenas uno de los grandes puntos de las transformaciones; es la ocasión de aprovechar el ámbito general del territorio y no de abandonarlo al acaso, o aun peor, a la anarquía salvaje. Porque la dispersión industrial, ha disperso también la

vivienda, ha transformado el País entero sin guiar el proceso y sin mitigar los impactos negativos.

- En Italia los efectos negativos de estas trasformaciones, son más graves que en el resto de Europa. Porque es más fuerte el condicionamiento de la renta urbana y de la falta de una ley moderna que gobierne las ciudades y el territorio; porque los financiamientos para las obras publicas son tres veces inferiores que aquellos disponibles en el resto de Europa; porque en Italia permanece la “anomalía genética” de las ciudades crecidas sin el transporte ferroviario; porque más que en otros lugares en Italia, es constante el rechazo al reequilibrio territorial.

#### 4. La estrategia de reequilibrio territorial

- Más que a cuestionarme sobre las alternativas del futuro lejano, yo estoy habituado a analizar los acontecimientos y las batallas de ayer y de hoy, para obtener sugerencias para el mañana.
- Creo que, en Italia como en Europa, el futuro de las ciudades no sea confiado a la concurrencia salvaje, pero a la integración; a la descentralización y no a la centralización; a la rica diversidad del policentrismo y no al privilegio de las capitales de provincia congestionadas.
- Las leyes y los planes urbanísticos de Europa sugieren las reformas urbanísticas que deben realizarse en Italia. Estas reformas, derrotadas a nivel nacional, fueron aprobadas a nivel regional en Emilia Romagna; permitiéndome finalmente trabajar hoy en un modelo de plan por el cual he luchado desde hace medio siglo.
- Un sintético master plan, que en Italia llamamos “plano estructural”: programático, porque no establece los derechos privados y públicos, como aun exige la vieja ley Italiana de 1942. Destinado a actuarse a través de “planos operativos”; validos por los cinco años del mandato administrativo electoral, que establecen los derechos para las inversiones públicas garantizadas por el Presupuesto Municipal quinquenal y por las inversiones privadas elegidas entre aquellas disponibles a realizar las opciones del plan estructural, haciendo uso frecuente del proyecto urbano. Gran flexibilidad, pero respetando las reglas públicas; facilidad de actuación de los objetivos públicos del plano garantizada por las concesiones gratuitas de suelo necesario; concesiones repartidas de manera paritaria en cambio de los derechos privados otorgados por el plan; impulso seguro a la calidad urbana. Modelo sencillo, innovador, ético y democrático.
- Pero no es suficiente con gobernar las “transformaciones urbanas”, ni en Italia ni en Europa; hace falta gobernar también las “transformaciones territoriales”. No tanto ocupándose de los niveles institucionales o de los contenedores de las transformaciones, pero mas bien ocupándose de los contenidos estratégicos de las transformaciones.



- Típico de esta infravaloración de las estrategias territoriales es el caso del plano de Roma. Del cual se conocen las principales e innovadoras opciones urbanísticas; "la cura del hierro", el cuidado de ferrocarriles, metros y tranvías, primero caso en Italia; el nuevo concepto de Ciudad Histórica, que avanza la salvaguardia histórica hasta los barrios modernos de Ridolfi y Quaroni; el nuevo mecanismo compensatorio de actuación y también los fracasos que el plano sufrió en este sector. Pero del plano de Roma se conoce poco la "estrategia territorial"; que nace de su condición de "Municipio-Metropoli". El municipio de Roma tiene, en verdad, una superficie mayor que las de la Provincia de Milano o de Napoli, con los barrios periféricos, que no son dormitorios, porque contienen vivienda, industria y terciario, grandes como las ciudades históricas del área milanesa o napolitana - Legnano o Pozzuoli – o como las del área de Barcelona - Terrassa o Sabadell –; barrios enormes, pero que son desprovistos del todo de un "centro". Ahora se ha programado Nuevas Centralidades; destinadas a dar un corazón a los tantos barrios-ciudades del Municipio-Metropoli; naturalmente soportando las operaciones con el sistema de transporte ferroviario. Una "estrategia de reequilibrio territorial"; que quiere transformar Roma, de un monolito desequilibrado, en un "área plural".
- Una "estrategia de reequilibrio territorial", fue también la estrategia que ha adoptado otro Municipio muy grande, el de Madrid, hacen veinte años; empeñándose en volcar el dramático desequilibrio de los servicios sociales – escuela, sanidad, cultura, sport –, que caracterizaba el sector sur-oriental del Municipio, en relación al sector norte-occidental. Estrategia así de obvia que fue infravalorada; así que la confrontación con Barcelona se concentró sobre el instrumento de intervención, el plano contra el proyecto. Si el debate fuese en cambio concentrado sobre la estrategia de reequilibrio, estoy seguro que habiéramos evitado una discusión desviante; y seríamos todos de acuerdo en usar el plan y el proyecto juntos, para realizar dicha estrategia.

## 5. El futuro y el reequilibrio del territorio

- En una escala más modesta y en un contexto diverso de aquello de Roma, volví a ocuparme en Bolonia de un “estrategia de reequilibrio territorial”. Bolonia, en verdad, se había olvidado los éxitos con el reequilibrio intermunicipal de hacen cuarenta años. En los últimos años ha expulsado toda la producción industrial, concentrando el terciario de excelencia y la vivienda de alto costo; la población se redujo a 370.000 habitantes, expulsando los jóvenes, los inmigrantes y los trabajadores económicamente desfavorecidos. La movilidad fue confiada solamente a la motorización individual, y dejada liberadamente sin reglas: como resultando ha prevalecido el congestionamiento, la polución y la inseguridad social.
- Pero en el mismo periodo, los centros de la provincia crecieron integrando casa y trabajo, con gran calidad de servicios y ambiental. Y hoy día, los catorce municipios de la Llanura boloñesa, donde viven 120.000 habitantes, se consideran “Municipios-Barrios” de la Ciudad de la Llanura, que quiere dialogar de igual a igual con Bolonia y rechaza la política colonial de la capital de provincia. La estrategia propuesta es la de descentralización del terciario de excelencia, apoyándose en el Servicio Ferroviario Metropolitano, que está ya en marcha en estos momentos. Aplicando un modelo de “reequilibrio metropolitano”, parecido al realizado en Munich, en Stuttgart, en el Ruhr. Operaciones que la reciente victoria electoral administrativa del centro izquierda en Bolonia, ha hecho finalmente posible.
- En Bolonia, aplicando la nueva estrategia territorial, no debemos renunciar a “hacer ciudad”, interviniendo también directamente sobre la calidad urbana. Bien como se ha hecho en Barcelona, en los centros del área metropolitana y de la Comunidad Autónoma; según el modelo ilustrado por Jordi Borja en su espléndido libro “El espacio público”.
- Aunque si al lo mejor en Cataluña se ha preferido poner más atención a las “transformaciones urbanas”, renunciando quizá intervenir en las “transformaciones territoriales”. Y yo entonces mi pregunto si existe en

Cataluña un problema de “reequilibrio territorial”. Y dejo a ustedes la discusión.

- Pensando apenas como italiano, yo veo en mi futuro el empeño, que dura desde siempre, en modernizar los instrumentos de las “transformaciones urbanas”; y aquello más reciente en el modo de “hacer ciudad”, según la versión catalana, integrando el proyecto con el plan.
- Pensando como italiano y al mismo tiempo europeo, hay en mi futuro seguramente la intención de mantener el empeño al reequilibrio metropolitano, de pelearme por la transición de las “ciudades monocentricas” a las “ciudades plurales”. Hay el empeño de solicitar a la Unión Europea una acción por el “reequilibrio económico, social y territorial”, de la misma manera como ya hace por las políticas medioambientales e infraestructurales; de solicitar, en síntesis, una “política de integración y de reequilibrio territorial europeo”; en la qual volver la atención de los gobiernos nacionales y de los media.
- Para una persona que, como yo, hesitaba a dar sugerencias con la mirada fuera de su País, esta es, a lo mejor, una propuesta demasiado ambiciosa. No pretendo que se mire a todo el siglo XXI, ya es suficiente con que se mire los años del futuro próximo, quizás aquellos en que yo también viviré. Por decirlo con Gramsci, esto es “el optimismo de la voluntad”.