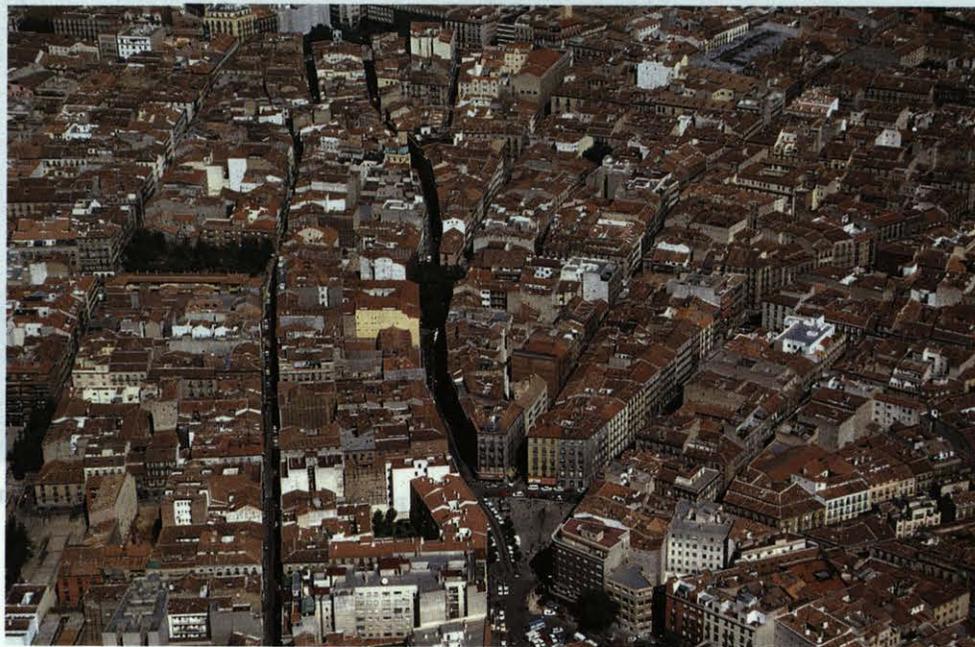


¿Qué proyecto territorial necesita Madrid?



Lavapiés.

La cultura urbanística de los ochenta tuvo como gran activo entender la ciudad como espacio de la intervención transformadora. La creciente complejidad del hecho metropolitano demanda, además, pensar el territorio teniendo en cuenta la problemática de la integración de las diversas escalas y políticas que inciden en la configuración de los fenómenos urbanos.

En la gran ciudad dispersa, el plano tradicional, concebido como un modelo inerte de equilibrio a largo plazo, tiene una capacidad muy limitada como instrumento de organización real del territorio. Se hace necesario, como alternativa, un enfoque "estratégico", más sensible a la heterogeneidad de los espacios metropolitanos y a sus oportunidades para promover acciones transformativas, que al establecimiento de unos sistemas normativos abstractos. Un enfoque "dinámico", capaz de integrar unos objetivos urbanos "fuertes" y una concepción "abierto" de los métodos necesaria para su realización. Un urbanismo más interesado, en suma, en proponer cómo se construye el territorio que en discutir dónde se construye.

La era de la desterritorialización

La emergente organización territorial de la metrópolis cuestiona, en efecto, las nociones sobre las que se han venido sustentando tanto las herramientas del urbanismo, como nuestra idea misma de "urbanidad".

La representación de la ciudad tradicional se construía sobre la idea de límite, bien fuera éste la demarcación física del recinto urbano —materializado en puertas, murallas o bulevares— o bien la escisión más ideal entre el universo artificial ordenado y el mundo de lo orgánico y natural: recordemos las sistematizaciones barrocas o las cuadrículas de fundación. La metrópolis moderna, al implosionar toda idea de límite a priori, inaugura lo que Georges Teyssot denomina como "era de la desterritorialización". El espacio carente de identidad, confuso y roto de la periferia, parece haber inundado el conjunto de la metrópoli.

La ciudad ya no se ofrece a los contemporáneos como una figura coherente, capaz de ser aprehendida con la experiencia y el análisis. Por el contrario, aparece como la secuencia discontinua de los espacios, asimismo fragmentados, en los que se desenvuelve la rutina de gestos cotidiana. No puede dejar de llamar la atención las frecuentes referencias a Madrid como ciudad provisional, "ciudad-campamento", metrópoli inacabada, en cuanto reflejo subjetivo de un tiempo en el que la intensificación de los cambios hace que "todo lo sólido parezca disolverse en el aire".

Es inevitable buscar el paralelismo con otros momento singular: la emergencia de las metrópolis modernas en el inicio del siglo. Georg Simmel supo captar con agudeza la perplejidad del ciudadano urbano ante la universalización de la economía monetaria y la sucesión ininterrumpida

de estímulos contradictorios característicos de la vida metropolitana. La insensibilidad a las diferencias entre las cosas aparecía entonces como la reacción espontánea del individuo "hastiado" ante un mundo en el que "todos los objetos nadan con el mismo peso específico dentro de su ola en constante movimiento". Hoy, probablemente, la experiencia de la "fragmentación" constituye el rasgo más definitorio de la condición metropolitana. Veremos, sin embargo, que la fragmentación visual es sólo el síntoma de fracturas más profundas en las dimensiones funcional y social de la realidad urbana.

La cultura urbanística y los instrumentos de planeamiento se han formado históricamente sobre la representación de la ciudad delimitada y el objetivo de formalizar armoniosamente el crecimiento sobre las tierras vírgenes extramuros. Esta noción era común tanto a los teóricos de la "Grosstadt" —la gran ciudad que crece por continuidades— Baumeister o Eberstad, ..., como a los visionarios de la ruralización del crecimiento, como Howard o Arturo Soria. En ambas opciones la condición para la agregación de nuevas piezas urbanas o para la creación de núcleos satélites implicaba la previa existencia de una ciudad central. El debate urbanístico quedó planteado durante muchos años como la opción entre los partidarios del crecimiento extensivo ordenado y los partidarios de la contención de dicho crecimiento y la descentralización.



Puente de Vallecas.

Una formulación clara e ingenua de esta segunda alternativa sustenta la noción del crecimiento "orgánico", formulada en el Plan de Bidaigor para Madrid redactado en los cuarenta: "Se precisa completar un recinto principal, dejándolo determinado mediante un anillo de espacios verdes y una vía de tráfico rápido. Alrededor de este núcleo se completarán los núcleos suburbanos existentes y se crearán nuevos poblados satélites, obteniéndose un conjunto cuya estructura general tendrá cierta semejanza con un sistema planetario." Esta imagen armoniosa de un casco continuo, donde residen las funciones directivas, rodeado de cinturones verdes, autopistas orbitales y ciudades satélites, ha sido durante varias décadas la representación pastoral que urbanistas y ciudadanos se han hecho de una metrópolis cada vez más inabarcable. Y todavía hoy constituye el enfoque característico de los partidarios de organizar la ciudad a partir del automóvil. Lo cierto es que este modelo ideal ha guardado poca relación con los procesos reales de formación del Madrid metropolitano y cabría preguntarse en qué medida ha sustraído la posibilidad de entender –y dirigir– el crecimiento real.

Las paradojas del crecimiento metropolitano

La aglomeración urbana madrileña no se configuró por la extensión en "mancha de aceite" del

núcleo central, pero tampoco conforme al esquema planetario alternativo. El crecimiento de la periferia metropolitana se produjo de manera discontinua, alcanzando, en sucesivos saltos, a coronas urbanas sucesivamente más alejadas, para retroceder más tarde y rellenar los espacios vacíos y los suelos intersticiales revalorizados. Siempre apoyado sobre la saturación de las carreteras radiales y de las frágiles infraestructuras de los núcleos rurales preexistentes. En este proceso, el planeamiento –cuando no era simplemente vulnerado– desempeñó más el papel de tablero de ajedrez de las estrategias inmobiliarias que de elemento inductor de un modelo real de ocupación del territorio.

Desbordado el recinto urbano del Plan de 1946, el Plan metropolitano de 1963 formuló un modelo ambiguo en el que se asume la extensión del núcleo central, pero sin renunciar por completo a la imagen académica del sistema "planetario". Nuevos anillos verdes y cinturones viarios más alejados del centro sustituyen a los originarios. Nuevos núcleos de descentralización residencial e industrial reemplazan a los anexionados a Madrid.

Entretanto, y a espaldas del Plan, las condiciones del crecimiento metropolitano habían experimentado una modificación radical: se iniciaba el proceso de suburbanización metropolitana. En lugar del crecimiento cuantitativo esperado en la ciudad de Madrid (cuatro millones y medio de

habitantes en el año ...) se produjo una transformación "cualitativa" mucho más importante. A partir de los años sesenta, el centro urbano –la denominada "almendra central"– readapta su morfología para albergar las nuevas actividades terciarias y el crecimiento de la Administración Pública. No sólo se configuran los modernos ejes directorales - Castellana, apoyado en AZCA y Príncipe de Vergara -; también se inician los procesos, no concluidos, de "terciarización" del Ensanche y transformación del tejido industrial más tradicional, especialmente en Arganzuela –donde una ordenanza ad hoc estimula el proceso– y Tetuán.

A escala metropolitana, el efecto combinado de los flujos migratorios hacia Madrid y la tendencia a concentrar en la ciudad central las funciones directivas y el empleo, produjeron un territorio funcionalmente especializado y socialmente polarizado. El arco Suroeste-Sureste acoge el empleo industrial y la población de menores rentas, en su mayoría emigrantes. El centro directivo se desplaza al Norte de la "almendra", iniciándose el proceso de pérdida de población y de marginalización progresiva del Casco Antiguo. En el Oeste emerge paulatinamente un suburbio residencial de baja densidad para los estratos de mayores rentas.

La forma del crecimiento metropolitano no se asemeja a la "banlieu" parisense o al suburbio anglosajón. A excepción del tapiz fragmentario de vivienda unifamiliar en el Oeste, en los restantes núcleos los nuevos crecimientos se configuran como fragmentos de los barrios de la primera periferia urbana: altas densidades, tipologías colectivas y una gravísima carencia de infraestructuras básicas, equipamientos y espacios li-



Leganés.



Mostoles.

bres acondicionados. Esta precariedad se agudiza en las sucesivas generaciones de asentamientos industriales que se desplazan de los enclaves tradicionales en el Este y en la periferia Sur para "colonizar" los espacios menos valorizados de la "frontera" metropolitana (Arganda, Fuenlabrada, Humanes, ...).

Dada la carencia de infraestructuras de transporte (los cinturones viarios son una realidad sólo en el papel y no existe una verdadera red de ferrocarriles suburbanos), el crecimiento gravita parasitariamente sobre los viarios radiales existentes, configurándose un asentamiento en forma tentacular, deformado por el peso poblacional del Sur-Oeste y el dinamismo del Corredor del Henares.

El resultado es un espacio progresivamente congestionado marcado por la patología de su formación:

- segmentación funcional y social;
- dependencia del centro metropolitano;
- carencia de un sistema de transporte colectivo;
- precariedad de las infraestructuras básicas;
- rigidez del mercado inmobiliario.

Puede afirmarse, sin exageración, que la factura aplazada del crecimiento desordenado de los sesenta-setenta, materializadas en los déficits estructurales en materia de transporte, infraestructuras, equipamiento y vivienda, ha hipotecado durante varias décadas recursos que debieran haberse destinado a la formación de los recursos humanos y a la mejora ambiental, aspectos que en el futuro serán decisivos para sustentar la competitividad económica sobre un alto nivel de calidad de vida.

El urbanismo reformista

Durante los ochenta la acción urbanística gravitó, en Madrid y otros lugares, sobre la urgencia de corregir los aspectos estructurales de la patología inmobiliaria antes descrita en sus tres vértices clave: Infraestructuras productivas, Transporte y Vivienda.

La intervención municipal se concentró en la recuperación de los elementos sociales de la ciudad —recordemos que servicios públicos, equipamientos y urbanización elemental constituían las grandes demandas ciudadanas del momento— al mismo tiempo que se colocaban las bases de políticas más ambiciosas de mejora urbana. Más allá de su perfil legal, los Planes Urbanísticos redactados en esos años tuvieron un papel probablemente irreplicable como plasmación de una cierta idea alternativa de ciudad y, sobre todo, como argumento de referencia común de las diversas iniciativas públicas y de la propia sociedad civil.

El Plan General del municipio de Madrid redactado en esos años asumió como dato de partida la imposibilidad de alterar a corto plazo la estructura metropolitana heredada. Por este motivo formuló como criterio básico de su estrategia urbanística la "transformación" de la ciudad existente, abordando la intervención desde la escala capilar de los diversos tejidos, la reestructuración de las piezas completas de la ciudad y la redefinición de los elementos estructurales de la ciudad. Ante la realidad de una periferia urbana fragmentada, inacabada e infradotada, el Plan adoptó como objetivo inmediato la consecución de la continuidad física y el reequilibrio dotacional entre las partes integrantes de la ciudad. El diseño de esta acción difusa se complementaba con la concepción de las "operaciones" como motores o palancas de la transformación urbana, desde un enfoque estratégico y una vocación propositiva próximos a los planteamientos de grandes proyectos especiales surgidos en toda Europa en torno a oportunidades de regeneración de espacios obsoletos o vacíos urbanos.

Las limitaciones del Plan de 1985 tienen poco que ver con los apriorismos ideológicos frecuentemente repetidos y sí mucho con las condiciones del planteamiento "defensivo" en el

que surge. El enfoque "remedial" del momento se corresponde en el Plan con una cierta visión introspectiva y a partir lo inmediato. Es decir, el Plan da prioridad a la solución de los problemas de naturaleza más especificante urbanística del municipio, en detrimento de una interpretación más amplia de las transformaciones territoriales inducidas por la propia crisis y las innovaciones institucionales en curso: regionalización del Estado e incorporación a la CEE. Ello explica que el Plan atienda en menor grado a las oportunidades ofrecidas por la dimensión del nuevo territorio metropolitano y, sobre todo, a la consideración de la propia ciudad como recurso de competitividad para la recuperación económica.

Las políticas territoriales desde las instancias estatal y regional se concentraron a lo largo de la pasada década en los vértices económico e infraestructural de las carencias metropolitanas. El proceso de "remodelación de barrios" supone una intervención sin precedentes, por su escala y volumen de inversión, sobre las grandes bolsas de infravivienda todavía persistentes en la periferia del municipio de Madrid y marca el punto final de la fase de formación del espacio metropolitano. La construcción de un sistema integrado de transporte colectivo tiene expresión institucional en la creación de una autoridad unificada del transporte regional en forma de Consorcio y su concreción operativa en los sucesivos planes de inversión en infraestructura ferroviaria y ampliación del metro. La construcción de las autopistas orbitales merece, asimismo, un impulso decisivo que permite solapar en el tiempo el cierre de la M-30 con la apertura parcial de la M-40 e incluso el comienzo de la M-50.

La Comunidad de Madrid inició al poco tiempo de su constitución en 1983 políticas específicas de promoción de infraestructuras y equipamientos productivos: creación de nuevo suelo industrial, parques tecnológicos y empresariales, rehabilitación de áreas industriales "subestándar"... Conforme evoluciona el escenario metropolitano, estas políticas difusas fueron cristalizando en estrategias más globales de reestructuración territorial. Como resortes operativos de las mismas se diseñan actuaciones singulares capaces de inducir, por su contenido y localización, procesos más profundos de transformación del



Paisaje rural madrileño de San Martín de la Vega.

espacio metropolitano, sobre los que nos detendremos en detalle más adelante.

La nueva dimensión del crecimiento

Los problemas derivados de las malformaciones genéticas del desarrollo metropolitano limitarán, sin duda, durante muchos años las alternativas de modernización de Madrid. Pero más aún parecen gravitar sobre las conciencias, impidiendo la percepción de las transformaciones emergentes.

Los sucesivos Avances de Revisión del Plan de Madrid han estado condicionados por la creencia de que los problemas de Madrid derivan de las restricciones del Plan de 1985 a la ocupación de nuevos suelos y a la construcción de nuevos viarios arteriales y que, por tanto, su superación descansa en una generosa ampliación de la capacidad de acogida del término municipal y en la previsión, temporalmente indeterminada, de nuevas infraestructuras.

Ya adelanté cómo, a mi juicio, las limitaciones del Plan de 1985 surgen del mismo origen que sus mejores aciertos: la vuelta sobre los problemas de la ciudad existente, donde, en última instancia, residen los habitantes reales, con necesidades concretas. Ello explica que dos tercios de las 180.000 viviendas previstas se localizaran en suelos urbanos y sólo un tercio en los suelos de nueva expansión. La desigual ejecución de unos y otros suelos, y sobre todo el escasísimo desarrollo del suelo urbanizable ponen de relieve va-

rios hechos. Por una parte, la dificultad que todavía existe en el mundo inmobiliario para afrontar los costes de la creación de nuevo suelo frente a las ventajas relativas de operar en entornos urbanizados. En segundo término, que los verdaderos estrangulamientos urbanísticos no se encuentran en la calificación de nuevos suelos –lo cual sería muy sencillo de remediar– sino en el complejo entramado de la producción misma del suelo urbanizado, es decir, en las fases de gestión y urbanización. Finalmente evidencian el inicio de una cierta fase de "madurez" en el desarrollo metropolitano: no sólo disminuye la residencia central, sino que el inicio de la saturación terciaria favorece la descentralización metropolitana de los servicios.

Las limitaciones de la presente reflexión me impiden agotar en detalle los dos primeros argumentos, a pesar de su estrecha relación con el actual debate sobre la intervención de los poderes públicos en el mercado del suelo. Por ello me centraré en el último, que plantea el problema desde su dimensión espacial.

La vuelta a un crecimiento extensivo que sature los últimos espacios vacantes del municipio, recuperando el modelo radioconcéntrico, aparece como rasgo común en los Avances de 1991 y 1993. ¿No conlleva esta opción el riesgo de reproducir los errores, antes señalados, del Plan de 1963? ¿Tiene todavía vigencia la lógica del crecimiento a "saltos", característica de la etapa de formación de la aglomeración metropolitana? Antes de proceder a la respuesta es necesario

analizar los rasgos del escenario metropolitano actual.

Las profundas transformaciones experimentadas en las principales metrópolis europeas a lo largo de la pasada década induce a pensar que los cambios experimentados en los mercados y en la estructura misma de la producción afectarán sustancialmente a la organización territorial de Madrid.

El nuevo escenario viene determinado por la globalización de las economías, como etapa sucesiva a la fase de internacionalización de los circuitos económicos. En este contexto, las metrópolis no cumplen un mero papel de soporte de las actividades, sino que tienen a funcionar como nudos de articulación de mercados que funcionan a escala planetaria en tiempo real. Las conexiones de transporte y las nuevas tecnologías de la información y telecomunicaciones tienden a cobrar una importancia estratégica al abrir nuevas posibilidades de integración territorial.

La crisis industrial ha alumbrado nuevos sistemas de organización flexible y el desarrollo de múltiples formas de servicios a la producción. Al mismo tiempo ha crecido la movilidad de la actividad económica. No es ya sólo la población la que se desplaza a los centros de decisión o de producción. Las propias actividades se reorientan geográficamente en busca de oportunidades de mercado, economías, o condiciones ambientales más favorables.

La competencia entre las diversas regiones urbanas por recibir estos flujos de inversión ha generado el fenómeno del "marketing urbano". Las ciudades se conciben como motores del crecimiento económico y se esfuerzan en corregir sus debilidades y en proyectar una imagen favorable de sus potencialidades, especialmente en los órdenes de la "eficiencia" (desarrollo tecnológico y comunicaciones), "recursos humanos" y "calidad ambiental".

Ahora bien, las transformaciones económicas tienden también a generar nuevos desequilibrios y desigualdades, acentuando determinadas fracturas sociales y espaciales. La población europea envejece a un ritmo muy rápido en un momento en el que aparece en el horizonte la perspectiva probable de nuevos flujos migratorios masivos desde los países del entorno de la CEE. La crisis fiscal de los estados pone en dificultades los me-

canismos compensatorios del "Estado de Bienestar", generando la aparición de "bolsas" de marginación. La estabilización de altas tasas de desempleo, la fragmentación del tejido social y las deficientes condiciones de habitabilidad han producido fenómenos de "malestar urbano" en las periferias urbanas y centros deteriorados de las grandes metrópolis, que eventualmente toman la forma de explosiones violentas, como las vividas recientemente en París, Londres o, en otro contexto, Los Ángeles.

En el orden espacial existen también riesgos que pueden hipotecar las bases de un desarrollo sostenible.

La eficiencia y calidad de vida de las grandes aglomeraciones está sufriendo un proceso de deterioro como resultado de la tendencia a la saturación de sus infraestructuras económicas, generando "deseconomías" de congestión. La movilidad de la actividad económica puede generar procesos traumáticos de declive de las áreas urbanas afectadas por los procesos de relocalización de las instalaciones desde las áreas de tradición industrial hacia la colonización de nuevos espacios económicos. El desarrollo infraestructural y el consumo de suelo encuentran límites objetivos en el impacto sobre los recursos ecológicos y paisajísticos —otra de las claves de la competitividad— y el elevado coste energético.

Como respuesta a estos problemas aparecen los temas característicos de un nuevo enfoque urbanístico que, con diversas modulaciones, es común a las grandes metrópolis europeas: el control del tráfico urbano y el diseño de nuevos sistemas de transporte colectivo, la revitalización de los centros urbanos, la recuperación de las áreas abandonadas, la integración de los espacios naturales y agrícolas en el territorio metropolitano, etc. Finalmente conviene recordar que la competencia entre ciudades generará inevitablemente "ganadores" y "perdedores", éxitos y fracasos; y que éstos repercutirán de manera efectiva en las oportunidades de desarrollo económico y en el agravamiento de los problemas de declive y empobrecimiento.

La metrópolis policéntrica: ¿metáfora o realidad?

El reflejo territorial de estas transformaciones es

estructurales ha desencadenado una profunda recomposición del espacio metropolitano, cuyos rasgos más destacables en el caso madrileño pueden sintetizarse en los siguientes elementos:

- Generación de nuevas "centralidades periféricas" y redefinición del papel de la "centralidad central".

- Aparición de nuevas formas de suburbanización de la actividad residencial y de ocupación del espacio por la actividad económica.

- Incremento y cualificación de las demandas de movilidad.

- Transformación tendencial del modelo metropolitano jerarquizado y funcionalmente especializado en una estructura "multipolar" más compleja.

Con una óptica comprometida en la transformación del territorio, la primera pregunta a realizar es si tales cambios contribuirán positivamente a la superación de las patologías estructurales del crecimiento metropolitano o, por el contrario, supondrán un nuevo factor de agravamiento de los desequilibrios y estrangulamientos existentes. La respuesta no es sencilla o, para ser más exactos, todavía no está escrita. Dependerá en gran medida de las estrategias que sea capaz de desarrollar Madrid para reconducir las tendencias espontáneas en favor de un proyecto de vertebración territorial.

La "descentralización" de las actividades económicas es la forma de crecimiento característica de la etapa de madurez de las aglomeraciones metropolitanas, generalmente consecutiva de la fase de suburbanización de la residencia. La saturación del espacio central, la difusión de la accesibilidad y de las tecnologías de telecomunicación, la presencia de las oportunidades territoriales, hacen que un número creciente de servicios, instalaciones industriales y equipamientos prefieran los costes relativos de la distancia a las "deseconomías" de la localización central.

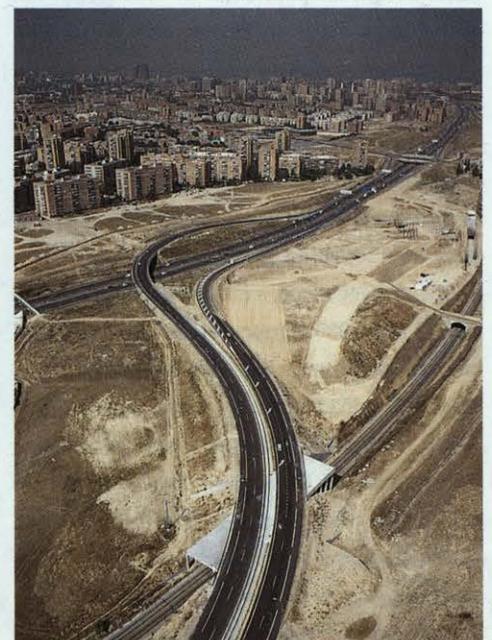
Ahora bien, el proceso, tantas veces celebrado, tiene una dimensión arriesgada: por una parte, la dispersión multiplica el consumo de suelo; por otro lado, el proceso de desurbanización puede llegar a inducir la decadencia de la ciudad o incluso producir fenómenos de desterritorialización.

Recordemos al respecto la metáfora de la ilegitimidad del nuevo tejido suburbano en la descripción del imaginario S. Narciso de Thomas

Pynchon: "como tantos otros lugares de California era menos una ciudad identificable como tal que un grupo de conceptos: listas del censo, distritos con objetivos determinados, un núcleo comercial ... todo entrelazado mediante vías de acceso a autopistas". Existe, además, una tendencia evidente a asumir la condición periférica como nuevo paradigma de lo urbano, reduciendo la concepción de la ciudad a un mero conjunto de piezas u objetos distribuidos en el espacio sobre el que se superponen las diversas redes de sistemas urbanos. El espacio entre los objetos se percibe como un espacio vacío en el sentido más estricto, es decir, carente de cualquier referencia histórica, geográfica o arquitectónica.

En el caso de Madrid la tendencia a la descentralización viene últimamente favorecida por la transición del sistema radial de comunicaciones hacia un modelo radioconcéntrico, tras la reciente construcción de los distribuidores metropolitanos anulares. En ausencia de un viario capilar, los nuevos "orbitales" han abierto una "nueva frontera" metropolitana. Este hecho reforzará la tendencia hacia la multiplicación de los focos de suburbanización de baja densidad, hoy concentrados en el Oeste y de manera emergente en torno a las poblaciones rurales del NE y el SO, y propiciará la generación de centralidades espontáneas en los nudos de encuentro con las principales arterias radiales.

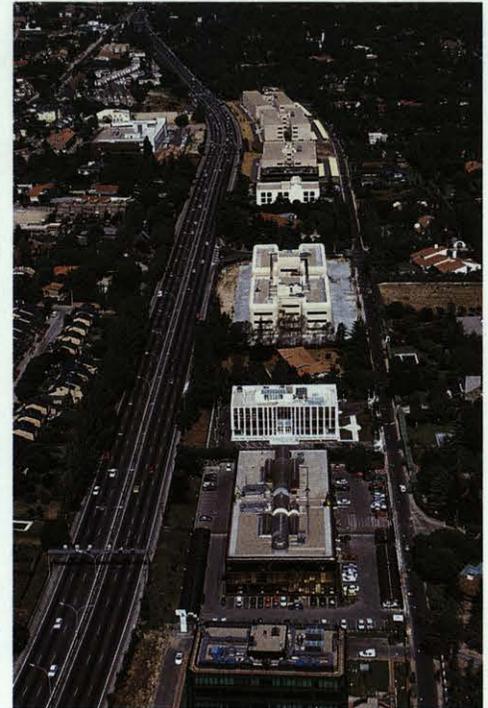
La forma del crecimiento metropolitano apa-



M-40 Hortaleza



**Sobre estas líneas Azca.
En la imagen de la derecha n-VI.**



rece como el resultado inestable de una suma muy compleja de tendencias:

- La ciudad central conserva su vitalidad como centro cultural y direccional aunque estas funciones se desplazan hacia el Norte de la "Almendra central". En dicho ámbito persisten procesos de "terciarización" del espacio residencial y se están alcanzando los umbrales de saturación de la capacidad de acogida. Su expresión más evidente es la congestión de tráfico y la extraordinaria elevación de los precios del suelo de los enclaves más emblemáticos.

- El Casco Antiguo inicia un proceso de declive aunque éste afecta de manera desigual a los diversos barrios. Mientras algunos acogen un retorno incipiente de la población suburbana de mayor renta, otros experimentan un proceso de deterioro ambiental y marginalización social constituyéndose como verdaderas "bolsas de pobreza" intraurbanas.

- La periferia metropolitana madura formada en torno a los núcleos rurales de la segunda y tercera coronas metropolitanas, ha superado las condiciones de infraequipamiento iniciales y acoge parte del crecimiento de las actividades económicas, evolucionando hacia la constitución de un sistema de ciudades más equilibrado.

- La periferia urbana del Sur del municipio de Madrid experimenta, por el contrario, una progresiva degradación de las condiciones de habi-

tabilidad y calidad ambiental, marcado por el enquistamiento de las bolsas de desempleo y marginación social.

- El suburbio de baja densidad del Oeste se extiende hacia la Sierra del Guadarrama, favoreciendo la transformación en primera residencia de los alojamientos secundarios. Las áreas más urbanizadas son objeto de un fuerte crecimiento de instalaciones terciarias y comerciales. Los grandes equipamientos buscan entornos de calidad en las áreas de borde. El proceso en su conjunto tiende a revitalizar los núcleos pero supone una seria amenaza al equilibrio medio-ambiental.

- Cristalizan espontáneamente nuevos polos de actividad y nuevos enclaves residenciales suburbanos en torno a los puntos de máxima accesibilidad del sistema de transporte colectivo y a los nudos de la red viaria metropolitana.

- El conjunto de estos procesos supone un incremento en el consumo de suelo a una escala desconocida desde los años sesenta. Iniciando una etapa de expansión sin crecimiento demográfico.

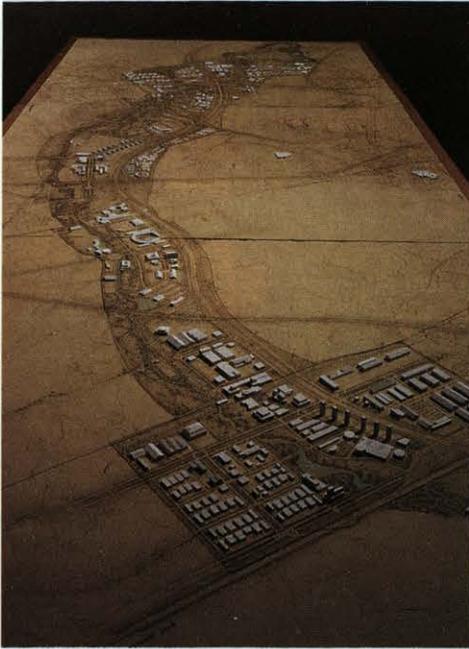
En suma, no es posible hablar ya de una dicotomía entre Centro y Periferia. La "centralidad central" experimenta transformaciones económicas y funcionales de alcance todavía incierto. Al mismo tiempo, la generación de "centralidades" periféricas en torno a los nuevos polos de activi-

dad, tiende a modificar las tradicionales relaciones de dependencia.

La idea misma de periferia debe sustituirse por la de periferias. No sólo porque las leyes espaciales de la periferia parecen tender a inundar el conjunto de la ciudad, sino porque tras este concepto se recubren realidades demasiado diversas. La periferia es el espacio de la marginación y la dependencia, pero también el lugar de la arcadia suburbana —el "middle landscape" de Peter Rowe— o de la emergencia de la nueva "centralidad".

En este contexto resultan contraproducentes tanto aquellas políticas que resalten un retorno al crecimiento por agregaciones como las que confunden descentralización y dispersión concreta de actividades.

En primer lugar, plantear el crecimiento de Madrid como la mera adición de nuevos "ensanches" que vinieran a rellenar los últimos espacios vacíos entre la inmediata periferia urbana y la constelación de asentamientos periféricos, no sólo va en una dirección opuesta a la idea de configurar una nueva estructura metropolitana más articulada, sino que amenaza con agravar los problemas antes descritos del Centro urbano. El efecto de la gravitación de nuevas áreas residenciales, subsidiarias de las penetraciones radiales, bien sean éstas rodadas o infraestructuras de transporte colectivo, probablemente tenderá a



Parque lineal del Manzanares.

incrementar la congestión y la saturación de las áreas "terciarizadas" de la "Almendra". Al mismo tiempo, al concentrar la dinámica residencial en la periferia, puede reforzar los procesos de vaciamiento y deterioro de las áreas centrales en declive.

Por otro lado, como señalaba recientemente William Alonso: "la expansión metropolitana, para funcionar bien, debe ser más que una nube generalizada de expansión periférica. Para realizar sus propósitos funcionales tiene que obedecer a ciertas condiciones estructurales. Por ejemplo, las actividades productivas de la periferia, sean oficinas, talleres, hospitales o almacenes, deben estar cristalizadas en un conjunto de subcentros.

No basta con multiplicar actuaciones económicas en periferia para conseguir un territorio más equilibrado. Es necesario que éstas se articulen coherentemente para formar nuevas "centralidades". Además, la existencia de un tejido previo de ciudades periféricas induce a apoyar la nueva "centralidad" sobre los núcleos urbanos existentes. Esta idea no sólo supone un más eficiente aprovechamiento de la infraestructura disponible, sino que es la opción socialmente más integradora. Crear "nueva centralidad" significa así potenciar la transformación de un espacio metropolitano dependiente en un sistema articulado de ciudades.

Desde una perspectiva amplia, este sistema de ciudades no puede limitarse a los confines geo-

gráficos de la Comunidad de Madrid. En los últimos años ha sido lugar común la referencia a los grandes "Ejes" de desarrollo europeos como clave de una interpretación geográfica de las transformaciones económicas del Continente. La evidencia de la lejanía de estos grandes ejes aboca frecuentemente a considerar la localización periférica de Madrid como una pesada rémora para sus oportunidades de competitividad y desarrollo.

Otras opiniones apuntan, sin embargo, a matizar este diagnóstico. Aún reconociendo la ventaja relativa de la proximidad y la linealidad urbana para el funcionamiento de los sistemas tradicionales de transporte, esta condición no es decisiva para la eficacia de las comunicaciones aéreas, trenes de alta velocidad y nuevos sistemas de procesamiento y transmisión de la información. Por otro lado, una consideración determinista de la relevancia de los "Ejes" sería incapaz de explicar el dinamismo real de Madrid como centro financiero y de servicios avanzados y segundo núcleo industrial del país.

Parece por ello más interesante preguntarse por la naturaleza de las oportunidades que la metrópoli puede desempeñar con sus condiciones reales. Madrid ha desarrollado hasta el momento un papel clave en dos planos complementarios: como elemento de integración de la economía nacional y como nudo de articulación entre ésta y la economía global.

Este papel se vería reforzado en el futuro si se potencian las sinergias en el seno de un sistema estable de ciudades. Se ha hablado profusamente del fenómeno de París y el "desierto francés", pero también Madrid corre el riesgo de constituir una "catedral en el desierto". La opción de apoyar la cristalización de un sistema regional de ciudades debe complementarse con el fortalecimiento de un sistema intermedio de núcleos externos a la Comunidad de Madrid (Guadalajara, Toledo, Segovia, ...) que apoyen la relación con las principales regiones urbanas de la península. El "efecto frontera" detectado en los confines inmediatos de la Comunidad se vería, a mi juicio, amortiguado por la existencia de núcleos fuertes capaces de vertebrar organizadamente el crecimiento de entonces subregionales relacionados con Madrid.

La tendencia emergente hacia la configuración de un sistema de "centralidades" no puede

hacer olvidar los problemas específicos de la "centralidad central". El Centro urbano -Casco Antiguo, Ensanche y entorno urbano de la Castellana- continúa concentrando la mayor intensidad de actividades y la práctica exclusiva del terciario más cualificado: 80% del parque de oficinas públicas y privadas del municipio; 91% de los establecimientos hoteleros; 85% del terciario avanzado y 83% del sector de servicios a las empresas (según datos de un reciente informe elaborado por Francisco Pol y Enrique Bardají). A éstas deben añadirse las funciones específicas de la capitalidad política y cultural y el peso emblemático del casco como memoria de la Historia.

Cualquier opción por un espacio metropolitano más equilibrado exige el fortalecimiento de la "centralidad central" en aquellas funciones con capacidad estructurante. Nada sería más negativo para la consolidación de un sistema articulado de ciudades que el vaciamiento funcional o el declive social del espacio central. De la misma forma, la saturación terciaria de las áreas centrales no sólo merma las oportunidades de cristalización de nuevas "centralidades" metropolitanas, sino que amenaza las propias condiciones de eficiencia y habitabilidad de la ciudad central.

En la actualidad, el Centro viene caracterizado por una creciente tendencia a la polarización espacial. El Centro es un espacio esencialmente heterogéneo, tanto en virtud de su formación histórica como por efecto de la segmentación social y funcional de las partes que lo integran. Cualquier intento de abordar los problemas desde la mera consideración normativa, o de circunscribir debate urbanístico al mayor o menor rigor de la Catalogación está abocado al fracaso, ya que la naturaleza de los problemas ni es uniforme ni se limita a la cuestión del mantenimiento ambiental.

En las áreas tradicionales residenciales del Casco, la cuestión prioritaria se refiere al progresivo deterioro de las condiciones de habitabilidad. El parque de vivienda experimenta una evidente degradación física y, lo que es más grave, una parte importante del soporte construido no alcanza los mínimos estándares hoy en día exigibles. Baste recordar que existen, conforme a los últimos censos, más de 15.000 viviendas de menos de 30 m² en los distritos de Centro y Tetuán y que más de 23.000 viviendas del área central carecen de baño propio. Existe, en consecuencia, una "bolsa"

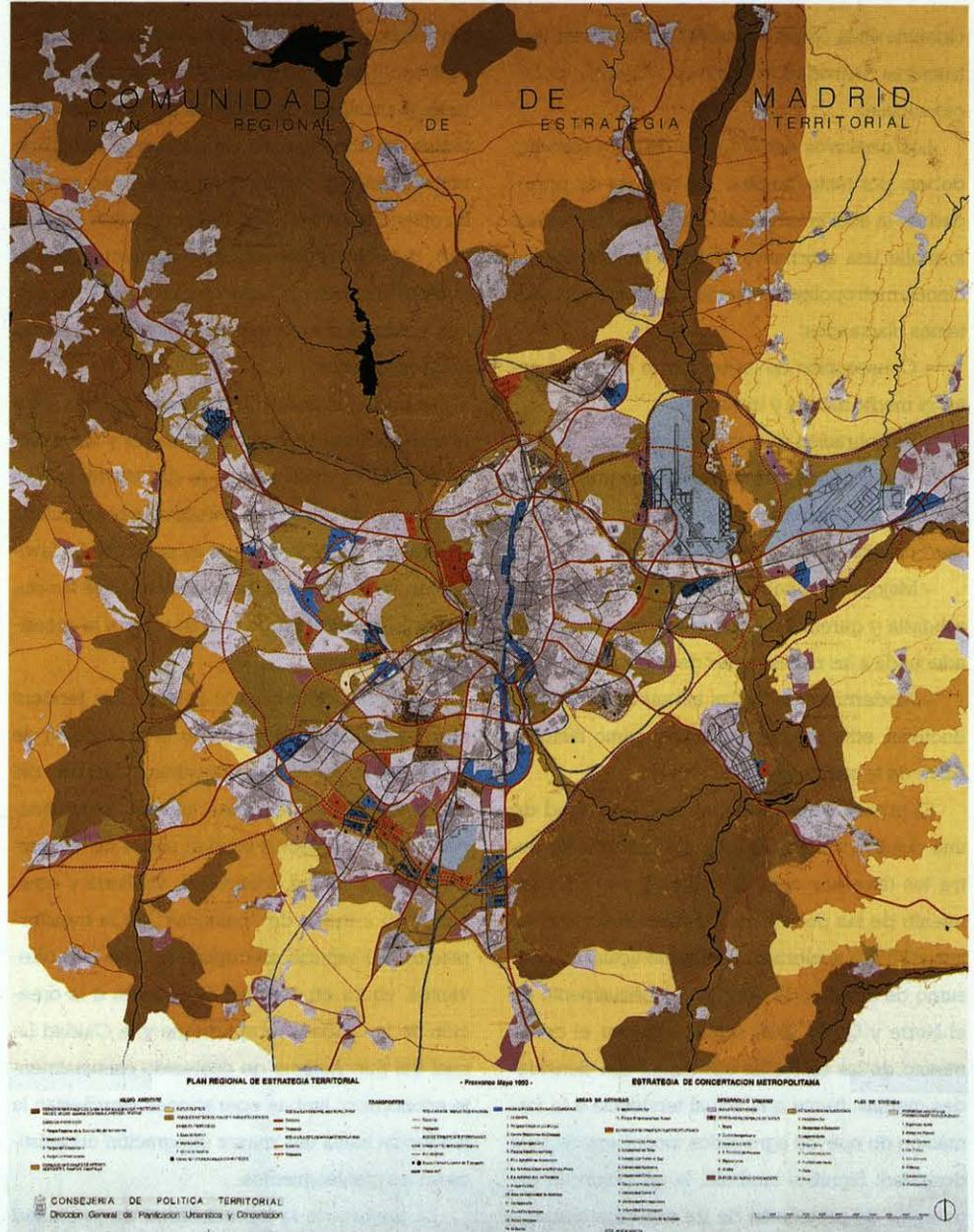
oculta de infravivienda sobre la que no es posible incidir sólo a base del fomento de la rehabilitación difusa. La cuestión se hace más compleja al considerar la fragilidad de un tejido social muy envejecido (25.000 viviendas del Casco están ocupadas por una sola persona). Las "bolsas de deterioro ambiental" son también "bolsas de pobreza" y progresivamente se transforman en "bolsas de marginación", al sustituir una población flotante, crecientemente integrada por emigrantes, las bajas de la población originaria.

Cualquier intento de realizar una requalificación parcial de estas áreas supone el riesgo de inducir "efectos frontera" sobre las áreas circundantes, desplazando simplemente la localización de los problemas. Se hace por tanto necesaria una estrategia global, integrada por una serie abierta de intervenciones parciales, que aborden simultáneamente el problema de la calidad ambiental, el deterioro del soporte edificado y las carencias de infraestructuras, equipamientos y espacios libres. Sin olvidar acciones específicas de revitalización económica e integración social que exceden el ámbito de lo estrictamente urbanístico.

En las áreas más dinámicas del centro urbano la concentración de usos terciarios comienza a generar evidentes diseconomías de congestión. La accesibilidad como cualidad singular del espacio central se ve sustancialmente mermada por la saturación de las infraestructuras disponibles y las crecientes dificultades de movilidad. Al mismo tiempo, la extensión de la actividad terciaria en detrimento de la residencia amenaza con quebrar el equilibrio entre los diversos usos, agravando los problemas derivados de la fragmentación funcional. Se hace por tanto necesario no sólo frenar el proceso de sustitución residencial, sino sobre todo delimitar qué ámbito y qué funciones deben funcionar de una manera eficiente como centro directoral. De tal forma que la pervivencia de un entorno favorable para el desenvolvimiento de las actividades centrales sea compatible con la salvaguarda de la habitabilidad residencial.

Claves para un Proyecto Territorial

La complejidad del escenario metropolitano demanda, en suma, un nuevo enfoque de la intervención urbanística. Limitar la actuación en términos



espaciales o sectoriales suscita el riesgo de multiplicar una patología urbana imprevisible. Si la "requalificación" se circunscribe a unas determinadas partes de la metrópoli se puede condenar a las restantes a una condición aún más periférica. Análogamente, si la regeneración urbana se circunscribe a las dimensiones espacial o funcional del problema del declive pueden agudizarse los procesos de dualización social y marginación.

Se hace necesario abordar simultánea y coordinadamente la intervención sobre las grandes áreas-problema diagnosticadas:

- Espacios de interés natural y rural amenazados por los procesos de expansión suburbana.
- Tejidos centrales con problemas de satura-

ción y congestión, o bien en declive por procesos de deterioro ambiental y marginación social.

- Periferias "internas" afectadas por la obsolescencia de enclaves productivos y el deterioro de las condiciones de habitabilidad de los grandes polígonos residenciales.

- Periferias suburbanas en proceso de transformación por cristalización de nuevas "centralidades" y polaridades urbanas.

Además, es necesario que estas intervenciones se formulen con un enfoque integrado; es decir, con una estrategia territorial "fuerte", que sea capaz de articular las escalas específicas de intervención, los diversos actores -públicos y privados- y las diversas políticas sectoriales con in-

cidencia en la construcción del territorio: infraestructuras, actividad económica, vivienda, políticas sociales, ...

Los objetivos estratégicos de este enfoque deben, por tanto, ampliar los vértices de prioridad de la acción urbanística de los ochenta para formular una alternativa global a las transformaciones metropolitanas desde los cuatro grandes temas planteados:

- Consecución de un equilibrio armónico entre el medio natural y urbano.

- Vertebración del territorio regional, basada en la disponibilidad de un sistema de transportes eficiente y la generación de nuevas "centralidades" urbanas.

- Mejora de la habitabilidad en la ciudad consolidada y garantía de una oferta de alojamiento adecuada a las necesidades de la población.

- Modernización de las infraestructuras productivas, educativas y culturales como factores clave de la competitividad.

El primer objetivo supone la necesidad de una distribución equilibrada del crecimiento entre los diversos centros urbanos y el reforzamiento de las polaridades territoriales como alternativa a la aceleración del ritmo actual de consumo de suelo en la periferia, especialmente en el Norte y Oeste. Esto significa primar el crecimiento de las ciudades existentes con densidades medias, frente a la actual tendencia a la formación de nuevos agregados inconexos de baja densidad. Significa también, la adopción de estrategias de protección de los recursos ambientales valiosos, combinando la adopción de medidas defensivas de carácter normativo con acciones de integración positiva de los espacios libres en el territorio metropolitano, en especial en los entornos periféricos degradados.

En este sentido, la preservación de las áreas de montaña y vegas del Tajo y Tajuña debe complementarse con la creación de un sistema de grandes parques públicos metropolitanos, apoyado sobre los cauces de los ríos Guadarrama, Jarama, Henares y Manzanares. Este sistema debe incluir la forestación de los vacíos intersticiales en la primera periferia urbana para configurar cuñas verdes en contacto con las áreas urbanizadas.

La vertebración del territorio regional es un objetivo más ambicioso que el mero desarrollo de la movilidad metropolitana. Implica la volun-

tad de favorecer la transformación del modelo metropolitano concentrado y congestivo por un sistema multipolar apoyado en las ciudades existentes. La consecución de un mayor equilibrio entre empleo y residencia no debe reducirse a un entendimiento del territorio como una agregación de compartimentos autosuficientes. Por el contrario, implica la potenciación de las relaciones y complementariedades entre los diversos núcleos urbanos.

La clave del desarrollo de las relaciones entre el sistema metropolitano de ciudades y los núcleos exteriores descansa en la disponibilidad de un sistema de transporte colectivo más articulado y eficiente, de tal forma que se posibiliten y favorezcan las conexiones transversales entre las ciudades, al mismo tiempo que se mejora la accesibilidad al Centro.

Asimismo es necesario reforzar las tendencias "descentralizadoras" con la promoción de proyectos especiales sobre puntos "fuertes" del territorio capaces de nuclear nuevas "centralidades". Estos proyectos inciden sobre las infraestructuras, actividad económica, vivienda y equipamiento a modo de "palancas" de la transformación del espacio metropolitano. Los más relevantes, ahora en marcha, se refieren a la creación de la Ciudad Aeroportuaria y la Ciudad Lineal del Sur. Aunque de contenido esencialmente económico, ambas operaciones manifiestan la tendencia hacia una mayor integración urbanística en los planteamientos.

La mejora de la habitabilidad de la ciudad consolidada debe entenderse de una manera global. Recordemos los riesgos de una concepción segmentada de la acción rehabilitadora. Ello significa abordar simultáneamente las manifestaciones del deterioro urbano en las áreas centrales y en las periferias. En el Centro Urbano, la recuperación significa la potenciación de las centralidades histórica, cultural y económica, preservando las condiciones de habitabilidad del tejido residencial. En este sentido es necesario compatibilizar la puesta en marcha de operaciones transformativas en las áreas en declive por marginación, con el control de los procesos de "terciarización" en las áreas congestionadas.

La periferia urbana presenta también dos tipos de problemas: los procesos de obsolescencia industrial derivados de la crisis y reestructu-

ración del sector; y los procesos de degradación de la calidad ambiental originados por el deterioro físico de los polígonos residenciales y los fenómenos más complejos de fragmentación funcional y social. La presencia de enclaves vacíos u ocupados por actividades obsoletas (industrias inadecuadas o en declive, instalaciones infraestructurales subutilizadas, antiguas instalaciones militares, etc.) caracterizados por un estratégico valor de localización ofrece la oportunidad de crear nuevas "áreas de centralidad" (apoyadas en la descentralización de servicios y equipamientos) que propicien procesos más amplios de reurbanización. La mejora de la "habitabilidad" supone combinar acciones de recualificación urbana (creación de verdaderos espacios colectivos y rehabilitación residencial) y de integración social.

Todo ello necesita de una reorientación de las políticas de vivienda social, ahora concentradas en la preparación de suelo urbanizado, para incorporar la dinamización del mercado de vivienda usada y la rehabilitación como objetivos adicionales.

Finalmente, la mejora de las condiciones de competitividad en los contextos nacional y global exige un esfuerzo de modernización de los recursos disponibles. El más importante se refiere, sin duda, a la elevación del nivel educativo y capacitación profesional de la población madrileña. Como reflejo espacial de esta prioridad estratégica, las universidades y los espacios para la innovación científica y tecnológica aparecen como potentes elementos de recualificación territorial, vinculados a las oportunidades generadas por las nuevas tecnologías de información y comunicaciones. Ahora bien, la atención a los procesos innovadores no puede relegar la incidencia sobre el tejido productivo más extenso. La modernización y rehabilitación de los asentamientos industriales existentes es una necesidad inaplazable, que debe combinarse con la creación de nuevos espacios para la actividad económica encuadrados en las estrategias más globales de reorganización del territorio metropolitano. ■

José María Ezquiaga Domínguez

Arquitecto

*Director General de Planificación Urbanística
y Concertación de la Comunidad de Madrid*