

¿Un Plan?: Una declaración ambivalente

Julio Alguacil
Grupo Municipal I.U.

¿Qué dice el Avance de la Revisión del Plan?, pues dice tanto que parece que dice todo, o casi todo. En realidad lo importante no es lo que dice, sino como lo dice, y sobre todo lo que van a decir de lo que dice, pues se presta a tantas interpretaciones entrecruzadas que vamos a oír mucho y de todo. Quizá sea lo que más importa de este avance, que se diga, sea lo que sea, pero que se diga.

Pues bien, si se trata de decir, empecemos por manifestar la perplejidad y la inquietud que toda tormenta de ideas puede provocar. Y es desde ahí desde donde se puede abordar un primer análisis de este avance: desde la perspectiva de que se nos presenta una tormenta de ideas emitida desde muy diversas corrientes y componentes profesionales del urbanismo, lo que no deja de tener la valentía al afrontar el lógico riesgo de caer en incoherencias y contradicciones fáciles. Estas circunstancias hacen que en este documento se conjugue lo viejo con lo nuevo, lo global con lo particular, el acabado con lo ampliado, lo micro con lo macro, en definitiva, un sin fin de ambivalencias que connotan tensiones dialécticas y que invitan por consiguiente, una vez más, al debate sobre la ciudad que necesitan los ciudadanos, que quieren las fuerzas económicas o que sueñan los más comprometidos.

No obstante, el desarrollo del Plan no puede esconderse en el descompromiso que imprime la diversidad propositiva, a veces la oferta de múltiples posibilidades y alternativas confunden sobre el modelo de ciudad que se pretende. No se puede obviar la elección de una opción filosófica para el futuro de la ciudad, lo que no exime para intentar compatibilizar lo sectorial elaborando una propuesta de plan integral e integrado.

Tras el concepto de flexibilidad no debe esconderse la indefinición que nos lleva a una incertidumbre sobre cuales van a ser los modelos prioritarios de intervención, tampoco debe esconderse tras la flexibilidad la simple y llana permisividad que en última instancia haga prevalecer un programa de actuaciones de carácter economicista.

Acrecentar y/o acabar la ciudad

El documento de Avance nos presenta un Plan ambicioso y enormemente dependiente de agentes financieros externos, y es ambicioso porque a la vez que se plantea aquellas actuaciones de acabado de la ciudad que no se ejecutaron en el Plan del 85, y propone un crecimiento final hasta los límites del municipio. Se dice, ya se dice que estamos ante el último

Plan General de Madrid, pero habría que preguntarse ¿que es primero resolver los problemas existentes en la ciudad consolidada sin olvidar las potencialidades de desarrollo que esta tiene? o ¿plantear un crecimiento urbano hasta los límites del municipio?, ¿que va ser lo prioritario en las inversiones posibles en el programa de actuación: consolidar y estructurar lo existente o crear nueva ciudad?

Se confunden, solapándose, dos modelos: el de un crecimiento sostenido y el de un desarrollo sostenible. Ambos conceptos se encuentran implícitos en el documento de Avance y parecen como si fueran complementarios cuando no lo son. Hay quien afirma que tiene que haber crecimiento porque sólo siendo más ricos podríamos obtener una mayor calidad urbana y ambiental. Sin embargo, lo que se discute es si el crecimiento urbano, dentro de sus márgenes, nos posibilita mayor calidad ambiental.

En el documento se identifica la calidad urbana y ambiental con la mejora de la movilidad, (comodidad y rapidez) pero paradójicamente ello comporta un tiempo y gasto energético, residuos y contaminación. Desde el punto de vista del crecimiento urbano la movilidad se traduce en la creación de un transporte público de servicio a nuevas áreas residenciales y nuevas vías urbanas de conexión para el vehículo privado. Desde el prisma del llamado desarrollo sostenible habría que caminar en el sentido de limitar la necesidad de transportarse acercando el consumo y el empleo a la residencia.

Pero también el desarrollo sostenible, en el marco urbano, debe consistir, en definitiva, en garantizar que sean tenidas en cuenta las preferencias de los ciudadanos en materia de la calidad del medio ambiente urbano lo que precisa de un urbanismo a escala humana.

Por otro lado, se hace necesario otra lectura del apartado denominado Marco Referencial. No se desarrolla en el mismo un análisis de creciente vigencia: La inadecuación de las grandes ciudades con el desarrollo sostenible. La ciudad-metrópolis entra en crisis, como soporte físico, social y económico de un sistema que se fundamenta en la ciencia económica monetaria y del libre cambio. Precisamente la ciencia económica ortodoxa se pone cada vez más en cuestión ya que es incapaz de dar valor (se fundamenta en lo conmensurable) a las externalidades al sistema monetario que evidencian los límites de un crecimiento continuado. En consecuencia, el sistema económico entra en conflicto con el ecosistema ecológico

y los modelos metropolitanos aparecen como un fiel exponente de esta contradicción. (1)

Las megalópolis influyen crecientemente en la crisis ambiental a nivel planetario, ya que por su carácter concentrado y congestivo, tanto en actividades, como en población, contribuyen a fenómenos como el despilfarro energético y los cambios climáticos (calentamiento, agotamiento de recursos, lluvias ácidas, etc.). En definitiva, a la de por sí desmesurada detracción de recursos naturales hay que añadir el retorno de éstos a la naturaleza en forma de desechos y contaminación. Pero esta internacionalización de la problemática ecológica viene a significar la generación de efectos perversos para las propias ciudades que se materializa en una pérdida de la calidad de vida ciudadana y que se manifiesta en las dificultades para mantener un ambiente urbano a unos niveles de calidad aceptables.

También desde esa reflexión sobre la problemática global se deriva un pensar en modelos de actuación local, con tratamientos integrales e integrados, ante la invalidez de unos enfoques sectoriales que al satisfacer determinadas demandas de consumo suelen originar efectos perversos, nuevos problemas y necesidades.

Una megalópolis y/o cien ciudades

El análisis del marco referencial del documento de Avance apuesta por una ciudad global competitiva en el contexto internacional que imprime un modelo claramente metropolitano. Lo encomiable es plantearse la complementación de esa vocación metropolitana con un modelo ciudadano. En ese sentido la apuesta por una ciudad de diversidad multifuncional, abogando por romper con la segmentación urbana, con un diagnóstico y unas propuestas sobre equipamientos y espacios libres difícilmente superables y una reflexión propositiva interesante sobre el diseño urbano a escala humana, y por tanto, en detrimento del vehículo privado nos abre un posible y deseable desarrollo del Plan que no debe quedar minimizado ante los enfoques del documento que apuestan por un crecimiento sostenido de la metrópoli.

Desde este enfoque, más de la calidad del medio ambiente urbano, se deriva que más que la difusión de la centralidad podríamos reflexionar en términos de diluir la centralidad, de reinventar el espacio controlable por el ciudadano. Frente a la

(1). En relación a la revisión de la economía ortodoxa y la emergencia de una economía ecológica que apunta la incapacidad del mercado para dar valor (ausencia de una conmensurabilidad económica) a las consecuencias del desarrollo (externalidades), ver, por ejemplo, la magnífica obra de J. M. Naredo. *La Economía en evolución*. Edit. Siglo XXI. Madrid, 1987.



Barrio de los Rosales, el aislamiento provocado por el del descompromiso de las grandes infraestructuras.



El Parque Lineal del Manzanares. Una gran oportunidad para recalificar ambientalmente el sur puede estrangularse con la ampliación de las depuradoras.

Parque Central de Ingenieros, única solución para atenuar los efectos de la abrumadora densidad de la Ciudad de los Angeles.

segmentación urbana que establece categorías de espacios monofuncionales: El espacio de la producción (trabajo), el espacio de la reproducción (vivienda) y el espacio de la distribución (consumo); y la necesidad consiguiente de procurar la comunicación y la accesibilidad entre las diversas partes complejas de la metrópoli que presupone la existencia de un cuarto tipo de espacio que se refiere a todo lo relacionado con las infraestructuras de conexión (viales, autovías, etc.). O frente a la dicotomía de barrio encerrado (gueto) o vecindarios anónimos,

disueltos en la gran ciudad, se abre una tercera vía: barrios-ciudad, con los equipamientos, servicios, empleo y una cierta capacidad de gestión de todo ello por parte de los ciudadanos. Ello requiere también, mantener la ponderación de los niveles de estructura y coordinación entre los distintos gradientes de la jerarquía urbana: Centro/Barrio-Ciudad/Vecindario.

La opción por los barrios-ciudad implica, por tanto, un nivel suficiente y adecuado de infraestructuras, servicios, equipamientos y empleo integrado, como para no depender en ex-

preview document, opposition which may be synthesized in two approaches that alternate within the stream of the proposals: the Sustained Growth approach and the Sus-

tainable Development approach.

The first approach, that of Sustained Growth, appears to be based on the housing availability crisis, a crisis which, according to its diagnosis

and proposals put forward, is identified with a residential growth magnified by a diagnosis which quantifies the demand but not the housing offer available in the short term (cons-

truction under way, licences granted, 177,000 unoccupied dwellings). On the other hand, the proposed model, whereby the owners of the land are involved to a privileged degree, does

ceso de la metrópoli. Pero la definición del barrio-ciudad debe ser más compleja. Estamos hablando de la ciudad diversa, con variedad de estilos de vida que favorezcan el desarrollo de carácter individual, pero que también refuerce el imaginario colectivo sobre la unidad urbana.

El barrio-ciudad es sinónimo de proximidad, tiene un tamaño de escala humana, unos bordes o fronteras, y unos contenidos funcionales socio-económicos que deben ahorrar tiempo y energía.

En consecuencia, estos conjuntos urbanos que acogen a una población que podría situarse entre 15.000 y 40.000 habitantes ofrecen posibilidades para unos ciertos niveles de autosuficiencia y un desarrollo endógeno que recreen un entorno más ciudadano frente al urbanismo anónimo.

Transporte y viales: ¿En función de un crecimiento sostenido e insostenible?

Las luces y sombras del documento de Avance se hacen notar con mayor virulencia, si cabe, en los capítulos dedicados a transportes, tráfico y viales. Se hacen notar las recomendaciones del Libro Verde del medio ambiente urbano y del Libro Verde sobre el impacto del transporte en el medio ambiente. Así desde ese enfoque medio ambiental se establece una línea propositiva que se encamina hacia la integración del transporte con el medio ambiente urbano. La reflexión apunta hacia la recuperación del espacio público de superficie para la vida cotidiana de los ciudadanos, dimensionando aceras y generando itinerarios peatonales, desincentivando voluntariamente el uso del vehículo privado en un marco de libre opción (excepto para los ciclistas a los que no se hace referencia) con medidas de templado de tráfico, potenciando el transporte público.

Si bien desde el enfoque más desarrollista la apuesta por el transporte público se realiza en función de las áreas de nuevo desarrollo y las necesidades de conectividad de las mismas. Así de los 42 nuevos Km de línea de metro propuesta llama la atención como quedan excluidas la línea 6 y la línea 3, esta última es el trazado natural de continuidad hacia el sur del municipio, por lo que los distritos de Usera y Villaverde, como zonas urbanas consolidadas con una potencialidad de desarrollo productivo y residencial importante en torno a la Avda de Córdoba y con más de 200.000 residentes quedan excluidas del servicio de metro. Igualmente las grandes infraestructuras viarias cumplen esa misma función. Por otro lado parece un contra sentido la creación de nuevos accesos a la Almendra Central y la crea-

ción de aparcamientos llamados disuasorios (persuasorios más bien) en el centro, frente a las otras medidas denominadas como desincentivadoras del uso del vehículo privado.

No parece que en el Avance haya una preocupación excesiva por dar un giro en el sentido de desviar las inversiones en el transporte hacia una distribución del espacio viario en correspondencia a su uso real, y ahí están los datos: de cada 100 ciudadanos que se mueven por superficie, cerca de la mitad lo hacen a pie, sin embargo, el espacio dedicado para el tráfico rodado es de 16.452.652 m², mientras que el dedicado a las aceras es cercano a la mitad 8.719.943 m². Por otro lado, de aquellos que utilizan el transporte de superficie, 3/4 lo hacen en transporte colectivo y 1/4 en transporte individual, sin embargo, el uso del espacio por los medios de transporte es inverso a la población que se transporta, es decir 4/5 partes del espacio se destina al automóvil y tan sólo 1/5 parte al transporte público de superficie. (2).

En todo caso, el Avance del Plan brinda una buena ocasión para acometer nuevamente una reflexión sobre la autoimplicación entre el modelo de ciudad y la movilidad. Podemos discernir dos tipologías simples de las formas de transportarse, aunque interrelacionadas entre sí. (Ver cuadro 1).

CUADRO 1. TIPOLOGÍAS DE TRANSPORTE	
Según su uso	Según su nivel de dependencia
Colectivo	Mayor dependencia
Individual	Mayor independencia en una graduación que va del peatón, a la bici-ciclomotor, y al automóvil.

Dada la contradicción que se manifiesta con el uso abusivo del automóvil, ya que no sólo atenta contra el ciudadano, sino que también se pone en cuestión su eficacia en un sistema que se basa en la funcionalidad, parece conveniente centrarnos, aunque sea superficialmente, en el debate del cómo y en la forma del transportarse.

Evidentemente, si optamos por una diversidad de formas se puede complementar: lo colectivo, la independencia y lo individual. Se podrían barajar, como se suele hacer en el debate sobre el tráfico, un número interminable de propuestas específicas (zonas peatonales, aparcamientos disuasorios, carril bici, red viaria reservada para transporte público, templado

(2). Datos del *Anuario Estadístico* del Ayuntamiento de Madrid, 1989.

not seem to be aimed at solving the housing needs for those sectors whose family incomes do not allow then access to rated-price or free-rent accommodation.

Furthermore, creating new residential districts justifies the necessary links between these and the city centre. New and costly roadway infrastructures, extension of purifying

plants situated in green areas, development of suburban public transport in accordance with the new growth and dissuasive car parks in the city centre are the main effects of this

sustained growth approach.

The second approach, taking more account of the quality of city life, includes a battery of proposals which are not sufficiently well put together

de usos, gestión del tráfico, etc.). No obstante hay que profundizar apuntando estrategias más globales.

El autotransportarse individualmente (peatones-bici-ciclomotor) ofrece una independencia y abaratamiento óptimos, pero precisa de un soporte físico adecuado y de unas distancias relativamente cortas entre origen y destino. Es este elemento, el del desarrollo del transportarse individualmente y el del moverse, el que nos introduce en el propio cuestionamiento de la necesidad de transportarse, no sin antes afirmar que apostar por una inversión continuada en el desarrollo del asfalto no es una garantía para la mayor movilidad, por el contrario, es una ampliación para la invasión y expansión de un parque automovilístico que cada vez se encuentra más saturado y comprimido.

A corto plazo se suele reflexionar sobre la distribución del espacio de la circulación entre las distintas alternativas, pero ello sólo supondrá mejoras parciales en un marasmo de dificultades técnicas. Sin embargo, a medio y largo plazo ¿por qué no empezar a pensar que el transportarse obligatoriamente es uno de los males de la sociedad del crecimiento sostenido? ¿Por qué no pensar en reducir el tiempo de transportarse?

Como cuestión de fondo, Hay que pensar en otra estructura de ciudad o sea pensar en limitar la necesidad de transportarse teniéndolo casi todo más a mano.

Considerando los motivos de los desplazamientos, que principalmente se centran en el trabajo, estudios, consumo y gestiones, podemos apuntar algunas líneas de reflexión dirigidas a disminuir distancias entre el origen-destino y apostar por un transportarse más cercano a un modelo de movilidad opcional sin dependencias que al hecho de "ser transportado":

1. Descentralización del sector terciario ubicado en la zona central (oficinas, organismos de la Administración, etc.).
2. Integración del empleo en las zonas residenciales, buscando la lógica que rompa con la compartimentación de la ciudad.
3. Flexibilidad de horarios en el trabajo, tanto por la distribución de la jornada diaria, como por acumulación en unas jornadas para tener otras libres.
4. Contratación en el empleo, con incentivos y criterios que prioricen al empleo residente en el hinterland del centro de trabajo. Servicio de gestión para el intercambio de puestos de trabajo.
5. Facilitar el intercambio de viviendas a precio tasado desde oficinas específicas (comunitarias o Públicas), siempre con el objetivo de acercar el origen al destino.

Un crecimiento residencial magnificado y privativo

Los nuevos desarrollos residenciales suponen un crecimiento sobredimensionado del parque inmobiliario madrileño.

El problema de la vivienda se fundamenta en una crisis de accesibilidad, sobre todo para aquellos sectores más frágiles que requieren de una vivienda por primera vez. No puede realizarse, como se realiza, una simple traslación que hace circunstanciales la dificultad de acceso al alojamiento y la creación de nuevas viviendas. No se trata de construir a ultranza, sino de adecuar actuaciones, precios y tipologías a las rentas familiares disponibles y su composición. De hecho parte de la culpa de la crisis de accesibilidad a la vivienda es imputable a la caída de la creación de VPO a partir de 1986, que habría podido atenuar la ascensión de los precios medios de la vivienda de nueva construcción. Así en el año 1992 y según dato de B.H.E. el esfuerzo medio mínimo (con bonificaciones fiscales) que una renta familiar debía destinar para la adquisición de una vivienda es del 52%, cuando viene a considerarse como esfuerzo máximo un 35% de los ingresos familiares. (3).

El diagnóstico sobre demanda no distingue entre demanda potencial (aquellos que tienen capacidad económica a corto-medio plazo para adquirir una vivienda del VPO, de precio tasado o libre) y necesidad (aquellos que requieren de un techo y no tienen disponibilidad económica para acceder al mercado normalizado). En consecuencia, un modelo habitacional basado en un aprovechamiento medio muy ventajoso para los propietarios de suelo, que margina ostensiblemente a un volumen mínimo de creación de VPO y apuesta por la Vivienda de Precio Tasado y de Renta Libre que no se ajusta a la necesidad de vivienda. Tampoco parece dirigirse a una demanda no estructurada incapaz de acometer cualquier financiación de su alojamiento, sino más bien parece dirigirse a sectores medios con patrimonio previo y con posibilidades de elegir los mejores espacios.

Por otro lado, el diagnóstico no contempla, ni elabora datos sobre las licencias concedidas, las viviendas iniciadas, o las viviendas actualmente en construcción, lo que a buen seguro habría de suponer una rebaja considerable de la oferta habitacional argumentada como necesaria. A mismo no se puede dejar de considerar que en el municipio se concentran 177.140 viviendas desocupadas y secundarias que representan un parque inmobiliario desaprovechado, de ellas al menos un 10% (17.700) se destinan a un uso posterior. Todos estos

(3). B.H.E. Nota de Coyuntura Inmobiliaria, nº 6. Nov. 1992

alojamientos no usados (111.500) no pueden obviarse como oferta disponible a medio plazo. (4).

En una ciudad como Madrid no se puede acometer la planificación en el sector vivienda sin apostar por la recuperación y regeneración de la ciudad histórica. Del actual parque inmobiliario en desuso en el municipio, casi el 50% se concentra en la Almendra, lo que nos permite apuntar una línea de intervención en base al rejuvenecimiento de la estructura poblacional (para los jóvenes es altamente atractivo el Centro, donde se minimizan las molestias, frente a las ventajas de la accesibilidad y de la ciudad escaparate). Se trata de contraponer al éxodo, ya económico, ya demográfico, una vía de renovos en el presente y en forma de reproducción potencial, que evite la conversión de la ciudad central en enclave del bacines y en declive demográfico. Ello apunta directa o indirectamente a una política de vivienda específica para el centro que satisfaga necesidades de dignificación y de adecuación; y que permita la cohabitación de la diversidad social posibilitando el acceso a la ciudad a aquellos sectores, de jóvenes fundamentalmente, que quedan vetados. La rehabilitación sigue siendo una asignatura pendiente, pero también la creación de un patrimonio inmobiliario por parte de la administración podría establecer un marco novedoso y acertado para revitalizar socialmente la ciudad histórica. Se trata de entender lo desocupado como un soporte para dar vitalidad y uso a la ciudad, evitando también procesos especulativos.

En definitiva, con un crecimiento cero de la población madrileña y una importante proporción de alojamientos en desuso, suena a despilfarro social el acometer un desarrollo residencial sin plantearse al mismo tiempo la adquisición de viviendas desocupadas (según fórmulas diversas de adquisición, financiación, expropiación, compra, convenios con propietarios...) retomando además la cultura del alquiler en un espacio urbano y para unos sectores juveniles para los que la movilidad residencia es un rango distintivo.

La necesidad de un enfoque integral: Una propuesta de método.

Estamos complementando dos niveles de sinergias que parece adecuado discernir, aunque se solapen.

1) Una integración desde los sectores: Es preciso desagregar todos los modos posibles para resolver un problema de un sector para posteriormente optar por aquellos que supongan

una complementación, soporte y apoyo a la resolución de problemas en otros sectores. Se trata en definitiva de buscar áreas de compromiso entre unos sectores y otros, desarrollando mecanismos de autoapoyo con el objetivo de generar un bienestar urbano. Así, por ejemplo, hay que buscar intervenciones de recualificación ambiental que generen un empleo de calidad y unas actividades recreativas y/o singulares que creen sentimientos de pertenencia y de diferenciación. O por el contrario nos podemos encontrar, por ejemplo, con una propuesta de Parque Lineal del Manzanares que queda mutilado por la ampliación de las depuradoras de la China y Butarque, ya que establecen un nuevo estrangulamiento del parque y la destrucción de una superficie importante de alta calidad. Ampliación que viene motivada por el desmesurado crecimiento residencial propuesto en Vallecas.

2) Una política integral en los procedimientos: Tal y como sugiere el Libro Verde Sobre el Medio Ambiente Urbano "la integración temática debe ir acompañada de una integración de procedimiento: entre el proceso de decisión política, el análisis de los problemas y la evaluación de las repercusiones, la planificación, la financiación y la realización". Se requiere en definitiva de una implicación de todos los agentes sociales y un diseño para el establecimiento de los canales que lo permitan.

En primer lugar, es necesaria una decidida coordinación administrativa capaz de unificar recursos humanos, materiales y presupuestarios, que superen los efectos perversos y el tradicional despilfarro que supone la práctica fragmentaria de las políticas sectoriales.

En segundo lugar, es preciso coordinar esos esfuerzos del sector público con las potencialidades del sector privado y el sector comunitario (tejido asociativo) estableciendo mecanismo de participación y autoimplicación que utilicen las propias redes sociales de los barrios para canalizar la información y adecuar decisiones a necesidades. Solo así será posible una adaptación de las inversiones a los intereses y necesidades de los distintos agentes sociales, desarrollando sus propias posibilidades y generando mecanismos sociales de autorresponsabilidad que a la vez refuercen los tejidos sociales y productivos.

Desde esta filosofía, y para concluir, habría que decir que el futuro desarrollo de la Revisión del Plan General sólo tiene sentido y oportunidad real en la medida que tenga voluntad y sea capaz de protagonizar un amplio consenso social. Consenso que sólo parece factible si se ajustan, integran y articulan las propuestas de actuación, si se acompaña de una integración en los procedimientos y se apuesta por un proceso real de participación ciudadana donde los usuarios se pueden sentir identificados y protagonistas del futuro desarrollo de la ciudad.

(4). Fuente: INE. *Avance del Censo de Viviendas*.