

Tema 3. LA PRODUCCIÓN DE SUELO URBANO. Sus principales agentes, medios y procesos. El mercado de la vivienda y la segregación social. El planeamiento: principios, criterios y limitaciones.

Modo de producción y ciudad

La ciudad es un espacio modelado por distintos agentes y fuerzas sociales, con intereses contrapuestos y bajo unos mecanismos o procesos determinados. Estos protagonistas y la intensidad con la que intervienen varían con el tiempo y según la ciudad también con el espacio según los modos de producción imperantes en cada momento y en cada área geográfica. En las ciudades actuales lo que más ha contribuido a configurar el espacio urbano es el modo de producción capitalista, e incluso en los países que han tenido régimen comunista es fuerte la herencia anterior a esos regímenes (1927 en Rusia) y por otra parte en ellos, todo ese gran cambio político que se inició con la caída del muro de Berlín hace suponer que de nuevo el modo de producción capitalista continuará imperando las ciudades de esos ámbitos. En la configuración de la ciudad es decisiva la acción de los poderes públicos, que entre otras cosas, deben encargarse de satisfacer las necesidades de orden colectivo, tales como escuelas, salud, cultura y ocio, vivienda... Según la teoría marxista, necesidades que son necesarias para el mantenimiento y la reproducción de la fuerza de trabajo. De otro lado está la división de los trabajadores en comunidades locales, barrios, distritos, que si bien propician hábitos de consumo y conducta más o menos similares también favorecen la fragmentación de la conciencia y de la solidaridad de clase y con ello refuerza la tradicional autoridad de los grupos de élite y de poder.

El mecanismo esencial de producción de suelo urbano está constituido por el propio funcionamiento de los principios económicos del capitalismo que en la búsqueda del beneficio máximo y del poder convierten el suelo, que es un bien escaso y necesario, en un bien de cambio al que se aplica capital y trabajo en los procesos de urbanización y construcción. A través de esos procesos es como los componentes urbanos como solares, edificios o viviendas se convierten en mercancías que se intercambian en el mercado mediante precios libres regidos por la ley de la oferta y la demanda.. De esta manera la producción privada se beneficia del valor de cambio y se apropia del valor añadido que la colectividad crea en la ciudad.

Se entra en un proceso de especulación del suelo y de enfrentamiento o conflicto entre intereses contrarios que apuestan por aprovecharse de la construcción de la ciudad. Los pequeños propietarios son expulsados por los grandes, las entidades financieras acaparan los terrenos de mayor valor y expulsa hacia la periferia las clases sociales de menor renta. Esa misma oligarquía es la misma que durante todo el fordismo y ha renegado de sus actuaciones a los centros históricos, ya que en ellos la plusvalía no era tan cara.

Las constantes transformaciones que experimenta el paisaje urbano son el resultado de la tendencia de acumular el máximo beneficio y así mientras que el capital impulsa usos del suelo muy intensivos en las localizaciones urbanas más favorables para la plusvalía, la falta de inversiones en otros factores menos propicios favorece la ruina de las viviendas, la degradación de las estructuras y finalmente favorece la disolución misma de las comunidades urbanas que habitaban en esos sectores.

El último paso de ese proceso es, en ocasiones cuando las circunstancias cambian, es el cambio de esas zonas marginales por bloques de oficinas para el CCN, por grandes operaciones especulativas, etc...

La consecuencia de todo ello es la proliferación de conflictos entre los agentes que pretenden incrementar los valores de cambio y que entren en conflictos con agentes más pasivos que defienden los valores de uso de esos espacios. La mayoría de esos conflictos son asumidos por las estructuras políticas institucionales, pero cuando esos poderes públicos son incapaces de cubrir las necesidades básicas de infraestructura urbana y de bienes de consumo colectivos, sobre todo en situaciones de crisis, entonces toman más fuerza los movimientos sociales urbanos que incluso pueden llegar a operar al margen de los canales políticos

ortodoxos y pueden llegar a constituir una importante fuente de cambio real de las sociedades urbanas.

Los agentes sociales productores de suelo urbano

- Los propietarios privados del suelo
- Los promotores inmobiliarios y constructores
- El capital financiero
- Los ciudadanos
- Los poderes políticos

En la teoría del capitalismo se dice que todos estos agentes actúan libremente en el seno de un mercado libre regido por la ley de la oferta y la demanda y por relaciones de competencia a las que el geógrafo radical añadiría con la propiedad de un carácter de dominación. También apuntarían que el mercado libre y la ley de la oferta y la demanda tampoco es cierto. Todas estas diferencias que se introducen entre la teoría capitalista y la realidad son diferencias tanto de fuerza como de intereses que convierten a la ciudad en un espacio de conflicto. La centuación de contradicciones entre esas fuerzas puede amenazar tanto el proceso económico como la estabilidad político-social.

• *Los propietarios privados del suelo*

El suelo en la ciudad es un bien escaso y necesario. Un suelo que se revaloriza por toda una serie de propiedades: su localización (rentas de situación), su aprovechamiento urbanoístico, usos intensivos o usos extensivos (renta diferencial), según su calificación urbanística, agrícola, urbanizable (rentas absolutas)... Los propietarios por regla general van a orientar sus actuaciones hacia la obtención del beneficio a través de la renta del suelo, suelo como mercancía. Los grandes propietarios, que tienen más poder, pueden presionar sobre el planeamiento oficial, bien para dirigir la expansión de la ciudad hacia su hacienda o bien para lograr incrementar la *ratio* de aprovechamiento (m^3/m^2) para conseguir cambios de esos. Para la obtención de la renta absoluta, los propietarios se valen de parcelaciones mediante los mecanismos provistos de ordenación urbana y que van desde las leyes de ensanche del siglo XIX hasta las leyes del suelo de los años 50 o 90. Pero otras veces se han valido de parcelaciones ilegales en el extrarradio siguiendo una política de hechos consumados que fuerza a posteriori a las autoridades a catalogar terrenos, a revalorizar actuaciones y a construir espacios públicos a cargo de la hacienda.

Los pequeños propietarios también buscan la máxima plusvalía de sus parcelas intentando obtener calificaciones rentables, aumentos de la *ratio* y todo ello lo pueden conseguir mediante presión sobre el planeamiento. Todos los propietarios retienen suelo susceptible de urbanizar, bien sea en la periferia, bien en el interior, en espera de su mayor revalorización, ya sea por la propia expansión urbana, bien por la expectativa, etc... En esa espera, estos propietarios normalmente ni intervienen, ni tienen que aplicar ningún trabajo aplicando **barbecho social**.

También el propietario de una vivienda es en cierto modo propietario del suelo. La generalización del sistema de tenencia de vivienda en propiedad es un fenómeno que actúa como elemento de estabilidad social, de conservacionismo dentro del sistema capitalista. El propietario de la vivienda tiende a un comportamiento conservador porque convierte a todo comprador en un potencial especulador que puede beneficiarse del cambio de valor de la especulación del suelo. Por otra parte la compra de una vivienda hipoteca al ciudadano casi de por vida.

• *Promotores inmobiliarios y constructores.*

Estos agentes son quienes por medio de la promoción del suelo y de la construcción acaban produciendo espacios urbanizados con el objetivo de obtener los máximos valores a través del suelo. Los promotores pueden concertar tanto la financiación como la propia construcción y venta de la vivienda aunque promotor

es quien aporta financiación y el constructor es quien materializa la construcción. Las estrategias son muy variadas. Está la estrategia de conseguir subvenciones públicas en ocasiones justificadas porque son para la demanda de alojamiento de capas sociales menos solventes. También presionan sobre el planeamiento para obtener los usos y aprovechamientos de mayor beneficio. Así mismo promueven la creación de nuevo suelo urbano a través de la adquisición de actividades extraordinarias o la utilización de mecanismos de expropiación del suelo; en ocasiones las actuaciones de estos agentes de cara a alcanzar beneficios especulativos contribuyen a la llamada urbanización a saltos.

- *El capital financiero y las estrategias de las empresas industriales y de servicios.*

El capital financiero actúa generalmente en apoyo interesado de los promotores y constructores. Conforman los grupos de gestión más influyentes de cara a la legislación y a las grandes operaciones urbanísticas. Con frecuencia el capital financiero invierte en empresas inmobiliarias. En cuanto a las empresas industriales de servicios son los dueños de las fábricas de producción. Ocurre que respecto a las sociedades industriales suelen definir unos usos del suelo que a menudo entran en conflicto con otros agentes. En conflicto con los ciudadanos porque su vida puede verse afectada por la congestión del tráfico, por la degradación del medio ambiente. También entra en conflicto con los propietarios del suelo porque estos la prefieren destinar a usos residenciales o terciarios. Las empresas de este tipo crean zonas industriales que pueden ser espontáneas surgidas de forma lineal, o bien planificadas en polígonos o parques industriales, atendiendo a ventajas locacionales y también a cuestiones de sinergia. En el caso de las industrias básicas o de interés preferente se ven favorecidas por actuaciones de la iniciativa pública que proceden a expropiar terrenos o preparar su urbanización y a ofrecer a los industriales a precios de coste poco o más ese suelo con el objetivo de favorecer esas industrias o incluso la avenida a la ciudad de puestos de trabajo.

Por su parte las empresas terciarias vienen a tener una triple incidencia:

- Desplazan los usos menos intensivos del suelo de los espacios más centrales de la ciudad para el uso terciario
- Impulsan operaciones de remodelación o de rehabilitación en el interior.
- Crean las conocidas grandes y medias superficies comerciales que tienen una doble incidencia: urbanizar suelo antes rural y ocupar suelos más consolidados y que es ahora la tendencia de grandes y medias superficies.
- *Los ciudadanos*

Es el agente más pasivo dentro de ese proceso. Los ciudadanos actúan en defensa de su valor de uso porque buscan satisfacer necesidades de alojamiento, de transporte, de enseñanza, de salud, etc... y dentro de ese pensamiento buscan maximizar las externalidades positivas, por ejemplo las zonas verdes, las áreas verdes, etc... y a la vez buscan minimizar las externalidades negativas. Pero ocurre que el mayor o menor éxito en la consecución de estos fines está en estrecha relación con la pirámide de clases sociales porque la ciudadanía difiere en una serie de cosas y en la disponibilidad de recursos, en la accesibilidad a la planificación de su propia ciudad, en la capacidad de influencia sobre los aparatos legislativo, etc...

El modo más general de actuación de ciudadano deberá ser a través de asociaciones surgidas a partir de movimientos de defensa para oponerse a acciones e intervenciones urbanas contrarias a sus intereses o simplemente para obtener mejor partido de la política urbana: desde asociaciones de propietarios amenazados por expropiaciones, asociaciones de vecinos que se ocupan de defender los intereses de una colectividad y que pueden reaccionar especialmente cuando gravita sobre el vecindario actuaciones perjudiciales como puedan ser autopistas, un aeropuerto, una gran depuradora, etc... Luego están también las asociaciones que surgen en defensa de valores ecológicos o medioambientales, de los valores funcionales de la ciudad y valores singulares de la ciudad como pueda ser su patrimonio artístico.

Pueden llegar a convertirse en verdaderos poderes urbanos que traten igual a las instituciones ciudadanas y

participan de una manera activa en la vida local e intervienen en las decisiones que afectan al planeamiento y urbanismo, dándose entonces la participación ciudadana, no limitándose a acciones de individuos que se limitan a opinar o a expresar sus quejas al realizar un plan general o parcial. En España las Asociaciones de Vecinos (AA.VV.) cobraron fuerza en la última etapa del franquismo. Era una forma de participar y una forma de defenderse. Pero desgraciadamente durante la democracia el propio poder político se ha encargado de ir desmontando y de ir quitando todo rasgo de poder a las Asociaciones de Vecinos.

Hay ocasiones en las que los ciudadanos actúan mediante la presión social que ellos crean cuando están conformados, legalmente o no, en grupos; sean de carácter religioso, étnico, económico, etc... aunque su poder siempre es menor que el de los grandes grupos de presión financieros o económicos.

- *Los poderes públicos*

Estos poderes actúan como agentes legitimadores del orden establecido reforzando el sistema. La Administración, una de las cosas que hace es sostener la producción privada e impulsar la acumulación de capital mediante cuatro vías:

- La creación de infraestructuras y equipamientos.
- La elaboración y ejecución de programas de renovación o rehabilitación urbana, así como la expansión.
- Formación del llamado capital humano o recurso humano a través de la enseñanza.
- Promoción de empleo y mediante la acción sobre el conjunto de la economía al ordenar inversiones, gestionar recursos y coordinar acciones mixtas entre lo público y lo privado.

Los poderes públicos organizan la reproducción de la fuerza laboral a tenor de las exigencias del capital facilitando las condiciones materiales, y atendiendo a las necesidades mediante:

- Programas de bienestar social limados por la caída del Estado Protector.
- Construcción de centros de enseñanza.
- Establecimiento de fuerzas de control y seguridad.
- Mecanismos de participación pública.

Estas actuaciones es lo que se encarga de mantener el orden al mismo tiempo que se mantienen las relaciones sociales de producción. Todo ello se plasma en la organización espacial de la ciudad. Dentro de las políticas urbanas establecidas desde el poder político cabe señalar varias actitudes.

- Atiende a un proceso de reurbanización de la ciudad construida tratando de evitar los déficits de equipamientos que se arrastran desde épocas anteriores. También hay que advertir que una parte de esas nuevas dotaciones, sobretodo ahora, se dirigen a lo que llamamos **marketing urbano**, a promocionar la imagen de la ciudad, pero que en muchas ocasiones conduce a la construcción de imprescindibles centros culturales, museos, auditorios, etc... pero el geógrafo crítico critica porque esos centros están carentes de vida y han surgido para sostener el autobombo de la propia Administración. No se educa al administrado en la participación, en la autogestión, ni se fomenta su capacidad de participar sin ser conducido.
- Existe una enorme preferencia por la realización de obras de espectacular alcance que cuando menos hacen pensar en una necesidad de demostrar que se están haciendo cosas menos notorias que afectan a un menor número de gente que quizá no tienen peso específico para que se les atienda.
- La Administración Local, desde el punto de vista de la Geografía Radical, está modificando los objetivos con que se redactaron la primera generación de planes democráticos (1977) hacia unas concesiones mayores, hacia el capital más duro. Una actuación contagiada por esta recuperación económica a la que estamos asistiendo.
- La Administración Pública también influye en la creación de suelo urbano a través de los usos del

suelo que ella misma genera: edificios para acoger dependencias de la Administración Pública, por ejemplo, o incluso edificios colectivos desde sedes culturales hasta hospitales. La localización de esos usos del suelo públicos nunca es neutral, influyendo mucho en la apreciación de sectores urbanos y su revalorización, la mejora de su imagen, su atractividad. Al respecto hay que recordar que el plan general anterior disponía a ubicar las oficinas administrativas de manera dispersa para incentivar el poder funcional de estos espacios.

El planeamiento: principio, criterios y limitaciones.

Entre los distintos protagonistas sociales de la ciudad se desatan conflictos dentro de la mera producción a los que se añaden problemas de crecimiento, contaminación, congestión del tráfico, segregación social, etc... Esos conflictos han forzado al estado, a otros poderes, a las élites dirigentes, a introducir en la sociedad urbana criterios de racionalidad a través de la planificación. En principio se trata de evitar un proceso de urbanización, en exceso espontáneo que multiplique los desequilibrios ya existentes, que provoque perjuicios económicos. Los planes de urbanismo tienen como misiones los siguientes objetivos:

- Establecer el orden espacial de los aprovechamientos del suelo. Localizar donde ubicar los distintos usos y disponer los espacios públicos.
- Establecer el orden temporal de ejecución. Para ello los planes contemplan una articulación en fases, para cumplimentar los objetivos que se han trazado para ese plazo.
- Los planes determinan los patrones de calidad y los controles bajo los cuales se ha de desarrollar el planeamiento urbano.
- El plan organiza también el transporte y los flujos de tráfico en la ciudad. Todo ello, técnicamente, persiguiendo unos criterios de bienestar y persiguiendo la corrección de posibles desequilibrios espaciales.

A partir de los años 20 progresivamente se va a imponer un modo nuevo de producir ciudad o suelo urbano. Ese nuevo modo vino a introducir el antiguo planeamiento científico de la ciudad. Pero en las últimas décadas y coincidiendo con el Postfordismo, se han producido grandes críticas de esa supuesta ciencia rigurosa que parecía ser el urbanismo. Ahora el modelo urbano propuesto por el racionalismo aparece como agotado por inconvenientes como la forma negativa de segregar la actuación entre el centro urbano con sus servicios frente a los barrios dormitorio y suburbios que sufren déficit de equipamientos. Se le acusa también de propiciar un modelo urbano que lleva al individualismo frente a la solidaridad comunitaria.

Este modelo racionalista fue desarrollado por intereses productivistas y se propagó también por los mismos países socialistas una vez Stalin zanjó la polémica en torno a la estructura ideal de la ciudad que enfrentaba a los desurbanistas partidarios de un urbanismo desconcentrado que superase la dualidad ciudad-campo, y de otro lado enfrentado a los seguidores de la ciudad concentrada. Este modelo funcionalista se ha visto y comprobado que crea disfunciones y que crea costes de mantenimiento que dificulta la conexión entre residencia y trabajo, que desacerba la movilidad en automóvil privado, que provoca patologías sociales...

Todo ello ha puesto de relieve las limitaciones e insuficiencias de una planificación que, sobre todo durante el fordismo, se ha apoyado en esos presupuestos que descansan en una supuesta objetividad y en técnicas de análisis y modelos matemáticos en paralelo con el seguimiento del Neopositivismo. Hoy, actualmente en esa pretensión de hacer planeamiento riguroso se ha visto que es ilusoria, que la realidad espacial no se rige por leyes de la Naturaleza y de las matemáticas sino que rige desde el punto de vista de la lógica del beneficio y del mercado, intereses sociales contrapuestos, por el papel de las personalidades. Todo ello da una fuerte carga de subjetividad a la producción de la ciudad. Hace que esa producción tenga un importante componente de azar. En la actualidad, frente a ese modelo de ciudad funcional, se pasa a defender fundamentalmente tres objetivos:

- Se prefieren las actuaciones puntuales frente a los grandes datos macroespaciales del plan general.

- Se defiende la inserción de la toma de decisiones urbanísticas en el seno de la sociedad.
- Se defiende la recuperación de los valores de la ciudad tradicional.

Esto conlleva una serie de propuestas anti-movimiento moderno. Una de las más importantes es la de acabar tanto con la zonificación rígida como con la segregación de tráfico. Respecto a la zonificación rígida ahora se trata de mezclar funciones, no crear áreas monofuncionales y lograr una mezcla social. Respecto al tráfico, se trata de hacer convivir el automóvil y el peatón, que es un reto muy importante que tiene la ciudad europea. Otro factor muy importante es el factor medioambiental, no pudiéndose hacer ciudad sin hacerlo en términos de sostenibilidad, que no es ir contra la artificialidad.

Abandono de cultivo en un acuerdo en torno a la ciudad.