

# **POLÍTICAS DE REGENERACIÓN URBANA EN EE.UU.**

El presente trabajo está basado en una investigación subvencionada mediante una beca Fulbright/MOPTMA realizada por el autor a lo largo del curso 1995-96.

**ÁNGEL CARLOS APARICIO MOURELO**

Enero de 1999

**CUADERNOS DE INVESTIGACIÓN URBANÍSTICA**

Director	José Fariña Tojo
Coordinadora de producción	Ester Higuera García
Diseño y diagramación	Ricardo Alvira Baeza
Selección de trabajos	Comisión de Doctorado del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la ETSAM (DUyOT)
Edición	Instituto Juan de Herrera
Redacción y distribución	Sección de Urbanismo del Instituto Juan de Herrera (SPyOT), Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid, Avenida Juan de Herrera 4, 28040 Madrid

**© COPYRIGHT 1998**  
**ÁNGEL CARLOS APARICIO**

Depósito Legal:  
I.S.B.N.: 84-89977-58-5  
Edita: Instituto Juan de Herrera  
Imprime: **FASTER**, San Francisco De Sales 1, Madrid

## ÍNDICE

1	Presentación .....	5
2	De la crisis al renacimiento del centro urbano: el <i>urban redevelopment</i> .....	8
	2.1. Crisis urbana y génesis del programa de urban renewal .....	8
	2.2. La evolución en el concepto de urban redevelopment .....	12
	2.3. Las fases .....	21
3	<i>Downtown inc</i> : éxitos y críticas .....	25
	3.1. El interés de la experiencia norteamericana .....	25
	3.2. La colaboración público-privada en el contexto de los 80 .....	25
	3.3. El urbanismo negociado .....	32
	3.4. Las críticas .....	44
4	Crisis urbana y redevelopment: desafíos y propuestas para los 90 .....	49
	4.1. El sector inmobiliario a mediados de los 90 .....	49
	4.2. Desarrollo metropolitano y tendencias en la localización .....	50
	4.3. Nuevas demandas y oportunidades de desarrollo inmobiliario .....	53
	4.4. Nuevo contexto político: contenido de una futura política de ciudades ...	55
5	La experiencia norteamericana de acción en ciudades y el contexto español .....	60
	5.1. Algunas diferencias significativas con respecto a EE.UU. ....	60
	5.2. La naturaleza y las causas de la crisis urbana .....	61
	5.3. Los espacios en los que se concentra la vulnerabilidad .....	64
	5.4. Las políticas de desarrollo local y regional .....	65
	5.5. El papel del gobierno central .....	65
6	Referencias bibliográficas .....	69

## **RESUMEN**

La publicación describe las iniciativas innovadoras y posibles tendencias futuras de las políticas de regeneración urbana en los Estados Unidos. Estas tendencias se han visto acompañadas por el funcionamiento de políticas similares en Europa (particularmente la iniciativa URBAN de la Comisión Europea) y un interés creciente en nuestro país hacia la intervención sobre la ciudad existente y, en particular, los *barrios desfavorecidos*.

El resultado de las políticas de renovación urbana en los 80 ha sido un centro renovado, con zonas comerciales, edificios de oficinas y equipamientos culturales y deportivos: un espacio capaz de volver a atraer actividad y competir con otras zonas metropolitanas.

Sin embargo, esta estrategia se ha desvelado insuficiente para hacer frente a la complejidad del problema urbano y los beneficios no han alcanzado en la medida esperada a los residentes en estas zonas deterioradas ni al conjunto de la ciudad.

En los 90 se están desarrollando nuevas estrategias de intervención que buscan extender este “renacer” a los barrios más desfavorecidos de las áreas centrales, de manera que la renovación urbana enfocada a la atracción de actividades industriales y comerciales se complemente con una mejora real de las condiciones de vida de los residentes.

## **ABSTRACT**

*The paper describes the innovation initiatives and the possible future tendencies of the policies of urban regeneration in the United States. These tendencies have been followed by similar policies in Europe (in particular, URBAN project from the European Commission) and the growing interest in our country in the rejuvenation of existing cities and, particularly, in “underprivileged areas”.*

*The results of the urban renovation policies of the 80's were one renovated centre, with shopping district and business, cultural and sporting centres: an environment able to attract activity and compete with other metropolitan areas.*

*However, this strategy seems to be insufficient to solve the complex urban problems and the benefits have reached neither the residents of these deteriorated areas nor the rest of the city as expected.*

*In the 90's, new strategies are in the process of being developed to extend this renaissance to the less favoured districts of the city centre, in such a way that the urban renovation, focused on the attraction of industrial and commercial activities, brings with a real improvement in the living conditions of the local residents.*

## 1 PRESENTACIÓN

El presente trabajo es el resultado de una investigación realizada en el *Institute of Urban and Regional Development* de la Universidad de California en Berkeley entre septiembre de 1995 y julio de 1996, financiada por el programa Fulbright/MOPTMA.

El objetivo de la investigación era analizar las políticas de regeneración urbana en las ciudades norteamericanas, con particular atención a dos aspectos: las relaciones entre los sectores público y privado y la interrelación entre los tres elementos fundamentales de estas políticas: la regeneración física, el desarrollo económico local y los programas de acción social para los residentes (empleo, vivienda, etc). Finalmente, se trataría de identificar algunas lecciones que esta experiencia podría aportar a actuaciones similares en España.

La acumulación de problemas de todo tipo en determinados territorios urbanos es un problema generalizado en todas las ciudades del mundo desarrollado. También lo son las iniciativas del sector público para hacer frente a estos problemas (desde el *urban renewal* de la posguerra estadounidense a *Banlieues 89* (Francia), o *Action for Cities* (Reino Unido). En España también se cuenta con una importante experiencia en este campo: la urbanización del barrio de Palomeras (Madrid), las acciones ligadas a Barcelona 92 o la actual intervención en la margen izquierda de la ría por parte de la sociedad Bilbao Ría 2000. Los planteamientos de todas estas acciones varían según el momento y la naturaleza de los actores, pero en general se aprecia una evolución desde acciones puramente sectoriales (con importante protagonismo del componente arquitectónico) a la integración con estrategias de desarrollo económico (con gran variedad de incentivos) o de promoción social.

El interés de la experiencia estadounidense es doble: por una parte, su dilatada experiencia en la regeneración urbana (fruto, a su vez, de lo temprano y grave de la crisis de la ciudad americana); por otra, el eco que el denominado "renacimiento" del centro de sus ciudades (*downtown*) tuvo en Europa durante los 70 y, sobre todo, 80, a través del Reino Unido. Estados Unidos posee una dilatadísima experiencia, con múltiples intentos de intervención especialmente en el centro de sus ciudades; una experiencia que incluye tanto notables ejemplos de lo que no se debe hacer (el programa federal de *urban renewal* iniciado en 1949, vid Hall, 1988) hasta métodos de intervención que se han convertido en algún momento en paradigmáticos, como ha sido el caso de la colaboración público privada y de la flexibilización del concepto del planeamiento urbano ligada al "urbanismo negociado" típico de esta colaboración.

El programa de *urban renewal* se inicia en 1949, fruto de una tan amplia como heterogénea coalición de intereses, que incluía desde el lobby de promotores inmobiliarios (*Urban Land Institute*) hasta activistas en busca de apoyo federal para viviendas sociales (Hall, 1989). El resultado, tras largos años con solares vacíos, ha sido la transformación del centro urbano para adaptarlo a un nuevo marco económico. Los proyectos de urbanismo comercial, impulsados por los propietarios de terrenos en el *downtown*, fueron los auténticos protagonistas de la renovación urbana. El equilibrio de esta renovación física con programas de desarrollo económico y de promoción social en las zonas en crisis ha sido cambiante,

pasando de unas propuestas con contenido únicamente urbanístico y arquitectónico (acompañado del desplazamiento de los habitantes de la zona, lo que hizo que el *urban renewal* pasara a ser conocido como *negro removal*) a diferentes intentos de integración durante los 80 y, sobre todo 90 desde *linkage fees* a financiación de programas como NRP (Minneapolis, MN) con cargo a los fondos generados por la regeneración urbana, y a diferentes estrategias de desarrollo económico (beneficios fiscales, subvenciones, suelo...), que han proliferado de manera extraordinaria por todo el país, a pesar de las críticas de numerosos expertos y de resultados muchas veces escasos. Otro resultado, probablemente el más conocido en Europa, ha sido el de la creación de un *urbanismo negociado*, en el que los papeles de los sectores público y privado se entremezclan. El concepto de *partenariado público-privado*, si bien presente desde los inicios del *urban renewal*, se impulsa especialmente desde finales de los años 70, por parte de la Administración Carter, creándose unas ayudas federales, el *Urban Development Action Grant*, para las que se requería una participación privada en la financiación de la acción. La tendencia a una creciente autonomía en el uso del otro gran paquete de ayudas federales, el *Community Development Block Grant* (desde finales de los 60, con el *new federalism* de Nixon), y un contexto financiero favorable en los 80 contribuyó a la proliferación de proyectos y realizaciones que acabarían transformando los centros de las ciudades. Otro resultado del *urban renewal* ha sido la creación un potente mecanismo de regeneración urbana, imprescindible para conseguir la flexibilidad necesaria en el sector público para entrar en negociaciones complejas con los promotores: las *Urban Redevelopment Agencies*, controladas por los Ayuntamientos, y dotadas de amplias prerrogativas como autoridad pública (incluida la capacidad expropiatoria y la exención para sus proyectos de parte de los mecanismos de control previstos por la autoridad de planeamiento urbana) a la vez que de una flexibilidad de gestión (y falta de mecanismos de control típicos de un órgano de la Administración) casi similar a la de un promotor privado. Todos los Estados aprobarán legislación para permitir a las ciudades la creación de una agencia de este tipo.

La creación de partenariados público-privados como mecanismo de actuación en la regeneración urbana ha sido seguida con interés en toda Europa, y en particular en el Reino Unido. El *renacimiento* de la ciudad americana se ha utilizado como imagen en la presentación de numerosos proyectos de recuperación de centros históricos, fachadas marítimas o antiguas zonas industriales. Hay, sin embargo, otros aspectos en la experiencia de EE.UU. igualmente interesantes para las ciudades europeas, derivados de lo temprano de su crisis urbana y de su gravedad: por ejemplo, las dificultades para hacer frente a los procesos de exclusión social a través de la renovación física (e incluso los efectos de refuerzo de la dualidad y de la exclusión). Las ciudades europeas se enfrentan a la competencia de los suburbios en la localización de numerosas funciones. El *malestar urbano*, sin llegar a la crisis estructural de muchas ciudades norteamericanas, sí parece haberse extendido como síntoma, generando las mismas respuestas parciales, y las mismas críticas para muchos esquemas. Estas críticas, en EE.UU, han ido creciendo a partir de la paralización de muchos proyectos por la crisis inmobiliaria y financiera de finales de los 80, señalando:

- La falta de beneficios para los residentes (e.g. Baltimore; en contrario, Frieden, New York: abundancia de trabajos de baja cualificación ligados al nuevo terciario). La renovación física desplaza a los marginados hacia otras zonas, pero ni permite su integración ni genera recursos que se puedan dedicar a programas sociales.

- La pérdida del control por el poder público, falta de transparencia, falta de planes, etc asociados al *deal-making*.
- La dependencia excesiva del sector inmobiliario y la falta de estrategia global en favor del desarrollo económico y la mejora de los más desfavorecidos.

Las ciudades americanas ofrecen en los 90 una situación diversa. Herencia de los 80 es la importancia por el desarrollo económico (atracción de inversiones), donde el *downtown* tiene un papel crucial (simbólico); continúa la concentración de pobreza y el éxodo a la suburbia de residentes y actividad; la regeneración urbana identifica nuevos productos para atraer gente (ocio-comercio, centro de convenciones...). Algunas ciudades (Minneapolis) asocian la mejora de sus barrios al *redevelopment*; San Francisco o Los Angeles utilizan la herramienta del *redevelopment* para actuar en barrios en crisis. Los grandes proyectos (*Yerba Buena*) dejan paso a una mayor intervención pública; San Francisco opta por la búsqueda de un consenso social por el desarrollo económico; Los Angeles reinventa el transporte público y sus nodos para la transformación de su estructura urbana?; la competencia entre ciudades dispara las necesidades en infraestructuras y equipamientos de nivel nacional (aeropuerto, centro de convenciones, hoteles, estadios...), frente a las necesidades locales (o sea, las ciudades quedan aprisionadas en una estrategia en la que su población marginada no cuenta, siempre que no se la vea: criminalidad). El *downtown* ha conseguido convertirse en una localización atractiva para ciertas actividades, a costa no sólo de su renovación física, sino de una estrategia muy sofisticada de *marketing* y gestión, similar, aunque más compleja, a la realizada por cualquier promotor en los nuevos centros de la suburbia, incluyendo aspectos de conservación y de gestión de infraestructuras. Un concepto, por otra parte, que se intenta transplantar a algunos barrios en crisis, y que se inicia en los centros históricos de algunas ciudades europeas.

La experiencia de los EE.UU. evidencia las debilidades de un modelo basado en la competitividad, incluso en el interior de cada área metropolitana. A la vez, muestra intentos de aproximación más pluridisciplinarios al problema del malestar urbano; también la redefinición de un producto- el *downtown*- de acuerdo con las nuevas necesidades productivas. Las "áreas oportunidad" no son automáticamente motores para las "áreas problema"; incluso, pueden acentuar la dualidad; *Empowerment Zones / Enterprise Communities* (EZ/EC) trata de identificar las "oportunidades" de las áreas problema y combinar con imaginación políticas "centradas en el territorio" con políticas "centradas en los habitantes". El trasvase de fondos desde las áreas de oportunidad a las áreas-problema (hito en la vinculación entre una y otra estrategia), la autonomía local en la definición de programas y objetivos, la participación ciudadana (aprovechando las nuevas tecnologías y, en concreto, GIS); los intentos de integración en la economía metropolitana, la localización de sectores emergentes (con pocos recursos financieros) en estas áreas... son ideas a tener en cuenta. No hay que olvidar la gravedad de la crisis urbana en EE.UU. (crisis estructural), y los problemas socio-políticos asociados (minorías, suburbia conservadora frente a ciudades progresistas, subsidios frente a un presupuesto sin déficit).

Por otra parte, se continúa asistiendo a una afirmación de la autonomía local, fruto del desentendimiento de los gobiernos federal y estatal hacia los problemas de las grandes ciudades, con la consiguiente escasez de recursos externos para afrontar los problemas urbanos y con una creciente competencia entre ciudades (reflejando, e.g, en el fracaso de recientes intentos de establecer autoridades metropolitanas en California), falta de cooperación metropolitana, desentendimiento del gobierno federal ante las ciudades. Estas parecen continuar buscando recursos en el sector privado, con la consiguiente crisis en el concepto de planeamiento urbano,

amenazado con ser sustituido por el *redevelopment* (Fainstein, Fulton, 1991). Los Angeles define toda una estrategia a partir de unas directrices metropolitanas voluntaristas y de una revisión (largo tiempo aplazada, vid. City of Quartz) de su Plan General. San Francisco hace un seguimiento intenso del *downtown*, pero apenas opina sobre las grandes zonas de oportunidad (en concreto, Bayshore: falta de personal en el área de planeamiento). Minneapolis tiene en su estrategia del *downtown* los grandes principios, pero es la *Minneapolis Community Development Agency* (MCDA) quien hace y deshace. La impresión es que las ciudades se han propuesto un objetivo (desarrollo económico, como generador de ingresos fiscales y nuevos empleos) que les hace abandonar estrategias de medio y largo plazo (típicas del planeamiento) en favor de pactos coyunturales con el sector privado (a través de las *redevelopment agencies*). La Administración Federal ha pasado a concentrar su acción en proyectos de demostración a pequeña escala, como es el caso del programa piloto EZ/EC para favorecer la formación/promoción socio-cultural y el apoyo a las pequeñas empresas de los barrios en crisis sobre la renovación física.

Con numerosos matices, la misma sensación de desentendimiento del gobierno central y falta de interés por la suerte de las ciudades y de creciente dualidad en las áreas urbanas, se extiende por Europa Occidental (Parkinson, 1995). En España, el plan general pierde importancia frente a operaciones específicas en áreas degradadas (Bilbao, Barcelona, Cartagena) un tanto al margen del Plan General. Existen actores de peso (p.e. los Puertos, SEPES...) y se han creado sociedades específicas para llevar a cabo una operación (Pasillo Verde, Bilbao Ría 2000, Ciudad Aeroportuaria, JOCSA-Barcelona 92...) que atienden a cuestiones puramente urbanísticas, al estilo de cada área de proyecto en EE.UU.

En el presente trabajo nos proponemos describir la génesis y evolución del concepto de regeneración urbana en EE.UU. Establecer cuáles son los actores de estos procesos y sus papeles respectivos, con particular atención a los partenariados público-privados y a la integración de los colectivos locales en dichos partenariados. Estudiar cómo se integra la regeneración física en planteamientos más globales de desarrollo económico y cohesión social y apuntar algunas propuestas para las políticas de regeneración urbana en marcha en nuestro país. En concreto, a cómo integrar mejor las áreas-opportunidad con las áreas en crisis, resituar el papel de la regeneración física dentro de estrategias de desarrollo local, y redefinir su relación con el planeamiento urbano.

## 2 DE LA CRISIS AL RENACIMIENTO DEL CENTRO URBANO: EL *URBAN REDEVELOPMENT*

### 2.1 Crisis urbana y génesis del programa de *urban renewal*

Con el final de la Segunda Guerra Mundial, las ciudades americanas empezaron a buscar activamente cómo superar el declive económico que empezaba a amenazar su posición hegemónica. La crisis económica anterior a la Guerra (la Gran Depresión) había dejado como herencia la concentración de población con escasos recursos en el centro de la ciudad, industrias obsoletas cerradas o en grave crisis y la pérdida de confianza de los inversores en los centros urbanos (un clima de "desinversión"; Moore, 1990:3).



Sin embargo el deterioro de algunas zonas del centro o muy próximas a él no era nada nuevo. El movimiento de los habitantes hacia barrios exteriores favorecía la concentración de pobreza y de ciertos tipos de actividades en algunas partes de la ciudad histórica: “*the repository of derelicts, the unemployed and drunks in warehouse cage rooms, liquor stores and pawn shops*”<sup>1</sup>: el denominando *skid row*. Moore (1990:3) señala que desde el cambio de centuria la zona de *Bridge Square*, en el centro de Minneapolis, se había convertido en “una vergüenza para la ciudad”. Numerosos proyectos puntuales (nuevos hoteles, centros comerciales, edificios públicos), en parte ligados a la corriente del *City Beautiful*, intentaron infructuosamente cambiar esta tendencia. Comercios y oficinas intentaban huir materialmente de este declive relocalizándose en otras zonas del centro, reforzando con ello el proceso. El deterioro del centro tenía raíces más profundas: la crisis económica de las viejas ciudades industriales americanas y la incipiente suburbanización de la población con mayores rentas (iniciada desde los años 20 en áreas como Nueva York y Los Ángeles).

En parte con el objetivo de reactivar la economía de la preguerra, la administración federal había establecido en 1934 la *Federal Housing Authority* (FHA), con capacidad para asegurar las hipotecas a largo plazo, (lo que permitió amortización a 25-30 años e intereses del 2-3%), a través de la *Federal National Mortgage Association* (FNMA o Fannie Mae); la FHA, sin embargo, elaboró una lista negra de barrios considerados indeseables, precisamente en su mayor parte en los centros de las ciudades, estimulando así la segregación racial y la suburbanización (Hall,1988:293). Tras la guerra, con la *Housing Act* de 1949, el Congreso aumentó tremendamente la capacidad de intervención de FHA. El proceso de suburbanización trae consigo un creciente problema de accesibilidad al centro, lo que favorece la aparición de algún incipiente centro comercial en la nueva suburbia. Tan pronto como finales de los años 20, cuando A.W. Ross establece su *Miracle Mile* en el Westside de Los Ángeles, en Wilshire Boulevard, venciendo la oposición de las intereses del *downtown* (Davis,1990:118-9)<sup>2</sup>. A partir de 1956 la red interestatal de autopistas intentará resolver este problema con su programa para áreas urbanas, si bien facilitando todavía más la extensión de la suburbia.

El final de la Guerra crea las condiciones precisas para afrontar el problema de deterioro de los centros de las ciudades. Desde una concepción “keynesiana”, se trataba de estimular la economía de la posguerra mediante inversiones federales en equipamientos. A la *Housing Act* de 1937, con su sistema de subvenciones y préstamos para eliminar las áreas deterioradas y la creación de viviendas para familias con bajos ingresos, seguirá la *Housing Act* de 1949, estableciendo un programa federal de *urban renewal* y desplegando una estructura que persistirá hasta 1974. Desde la misma sensibilidad se desarrolla el *Plan de Autopistas Interestatales*, y se aprueba en 1956 la *Federal-Aid Highway Act* (Beatty,1994:2 y Hall, 1988 a:291-2).

La *Housing Act* y el programa federal de *urban renewal* son el fruto de la presión de una coalición tan amplia como heterogénea exigiendo la intervención de la administración federal para revitalizar las ciudades. Esta coalición integraba desde activistas exigiendo viviendas dignas hasta el *lobby* del sector inmobiliario, el *National Association of Real Estate Boards* (NAREB) y su organismo de investigación, el *Urban Land Institute*, preconizando la

---

<sup>1</sup>“El depósito de abandonos, los desempleados y borrachos en habitaciones-jaula de los almacenes; tiendas de licores y casas de empeño”

<sup>2</sup>La región del Sur de California había alcanzado en 1925 una tasa de motorización de un coche por cada 1.6 habitantes, es decir 625 automóviles por cada mil habitantes (Madrid todavía se encuentra hoy por debajo de 500).

transformación del *downtown* a través de grandes proyectos de urbanismo comercial en sintonía con las corrientes funcionalistas de la época (Hall, 1988: 228). Junto a ellos, alcaldes (preocupados por detener el éxodo de la clase media) y fuerzas vivas más o menos honestamente interesados en transformar la suya en una "gran ciudad": inversores con importantes intereses inmovilizados en el *downtown*<sup>3</sup>, empresarios locales deseosos de una reactivación económica, y arquitectos o urbanistas en busca de grandes solares vacantes en el centro en los que levantar sus proyectos funcionalistas. Desde estos sectores se difundió la idea, más o menos real, de las zonas a regenerar como el *skid row* (barrio de mala nota): el panfleto realizado en 1941 por Alvin Hansen y Guy Greer<sup>4</sup>. Estas zonas se describieron como auténticos peligros para la salud y la seguridad de los ciudadanos, fuente potencial de epidemias y desórdenes sociales (Fulton, 1991:243). La realidad, muchas veces, era más compleja. Las viviendas de ínfima calidad o las habitaciones en "hoteles" eran la única posibilidad de residencia para un sector importante de la población. Restaurantes y tiendas, lavanderías y todo tipo de pequeños negocios industrias permitían cubrir las necesidades básicas. Y, lo que es más importante, toda una red informal de relaciones que permitían encontrar trabajos eventuales y, en definitiva, sobrevivir (Hartman, 1984). El problema real era el de deserción por parte de las clases medias, deterioro de la calidad de vida (incluyendo los aspectos de seguridad ciudadana), obsolescencia del espacio productivo en zonas centrales y falta de servicios adecuados para las actividades emergentes (con las secuelas de contaminación de suelo que no aparecerán en toda su gravedad hasta muchos años después).

Muchos estados se habían adelantado a la Administración Federal permitiendo la creación, por parte de los gobiernos municipales, de Autoridades de Renovación Urbana (*Urban Redevelopment/Renewal Agencies*) con capacidad para la expropiación del suelo y su reurbanización. New York fue pionera (en 1941) y en 1947, la mitad de los estados se habían dotado de este tipo de legislación. Algunas ciudades iniciaron proyectos que se convertirían en símbolo para otras, como la *Urban Renewal Authority* creada en 1946 en Pittsburgh, y que se lanzó a la transformación del *Golden Triangle*, un barrio de población predominantemente negra, en un conjunto de oficinas y centros comerciales (Hall, 1988: 231). Los primeros resultados fueron escasos debido a lo limitado de los recursos movilizados por los estados y las ciudades.

La *Housing Act* de 1949 puso remedio a esta situación: una vez deducidos los ingresos por la venta del suelo, la Administración federal subvencionaría hasta dos tercios (o tres cuartos, según las ciudades) del coste de expropiación, demolición y reurbanización de las zonas consideradas como deterioradas -*blighted*- (Beatty, 1994: 4). Estas áreas se consideraban como irreversiblemente deterioradas, y por ello se planteaba su demolición (con el consiguiente desplazamiento de sus residentes y actividades), la redacción de un proyecto de urbanización, y la venta de las nuevas parcelas a promotores interesados en la construcción de las propuestas del proyecto. Aparte de la venta del suelo a un precio ventajoso, se suponía que el promotor encontraría atractivos añadidos en estas zonas: nueva infraestructura, equipamientos, etc, realizados por el sector público.

---

<sup>3</sup>Este es el caso, e.g. de Los Angeles, donde los beneficios del impresionante desarrollo inmobiliario de áreas como *San Fernando Valley* fueron invertidas en el centro de la ciudad.

<sup>4</sup>Greer, G; Hansen, A.H. 1941. *Urban Redevelopment and Housing: A Program for Post- War*. Planning Pamphlets, No.10). Washington D.C: National Planning Association.

Con objeto de hacer frente a los costes no cubiertos por las ayudas federales (un tercio o un cuarto del total), muchos estados establecieron el mecanismo del *Tax Increment Financing* (para una discusión detallada del TIF, ver Fulton, 1991:250; Beatty, 1994:5). El TIF supone que los incrementos en el impuesto sobre bienes inmuebles que se produzcan en la zona declarada a regenerar deben emplearse en la financiación del propio proyecto de regeneración. La lógica de este mecanismo de financiación favorece la definición de proyectos que supongan el mayor incremento posible en la recaudación futura, es decir, proyectos comerciales (oficinas, hoteles, centros comerciales...) frente a proyectos residenciales.

Por otra parte, entre 1944 (en que se pensaba que la red debía simplemente crear variantes para evitar las ciudades) y 1956 se consiguió la inclusión en el *Plan de Autopistas Interestatales* de numerosos tramos de acceso a las ciudades que, si bien supondría el impulso definitivo para la suburbanización, se pensaba que resolvía los problemas de accesibilidad a un *downtown* con funciones casi exclusivamente terciarias y permitía, siempre que se trazaran adecuadamente, la desaparición de barrios enteros considerados como deteriorados, con cargo a los presupuestos de transporte (Hall, 1988: 292).

La destrucción de la vivienda y de los medios de vida de miles de habitantes de las zonas a renovar no era tarea sencilla. Y sin embargo, hasta que los afectados reaccionaron, se organizaron y llegaron a poner en peligro los proyectos con sus litigios ante los tribunales pasaron muchos años. Para explicar este aparente conformismo hay que tener en cuenta, aparte de sus escasos medios, la fuerza de su oponente. El *urban renewal* estaba impulsado localmente por coaliciones de intereses tan amplias como poderosas (las denominadas *progrowth coalitions*, Kantor, 1995:147) y su ejecución la realizaban unas agencias (*Urban Renewal Agency*; URA) dotadas a la vez de los poderes legales de una agencia pública y de la flexibilidad de acción de una empresa privada.

En el caso más emblemático, que se convertiría en un punto de inflexión para todo el país, la renovación urbana de *Yerba Buena Center* en la zona de *South of Market* en San Francisco, el resultado fue el desplazamiento de 4000 residentes y más de 700 negocios, a pesar de conseguirse 2200 unidades de vivienda subvencionada con bajos alquileres y la redefinición (y reducción) de muchos de los componentes del proyecto (Hartman, 1984a:323). Estas coaliciones atrajeron sindicatos, especialmente de la construcción, ante las perspectivas de nuevos puestos de trabajo, políticos locales interesados en defender la posición de la ciudad frente a los suburbios y al resto de empresarios (si bien no faltaron tensiones entre grupos: empresarios con intereses estrictamente locales frente a otros interesados en atraer inversiones; inversores con intereses en el *downtown* frente a aquellos con proyectos en los nuevos centros...).

Los proyectos se planteaban, normalmente, desde organizaciones creadas por la élite empresarial local que, tras su consulta a las agencias locales, se presentaba en público como una contribución al bienestar general. Este es el caso de *Blythe-Zellerbach Committee* en San Francisco, la *Downtown Businessman's Association* de Los Ángeles, la *Allegheny Conference* de Pittsburgh, la *Civic Conference* de Boston, el *Downtown Council* de Minneapolis (Kantor, 1995: 147). La amenaza de un declive económico irreversible del centro y, en contrario, la promesa de un futuro próspero unido a proyectos de "modernización" de la ciudad empujaron a políticos, urbanistas y sindicatos a unirse en favor de la renovación urbana. Este consenso es el que permitió delegar en las URA la mayor parte de las competencias urbanísticas en la zona de intervención, aislando así los proyectos de la intervención de agencias más sensibles a una eventual crítica local organizada y facilitando la negociación de los mismos con la

Administración Federal (HUD, preocupada ante todo por minimizar su contribución aumentando en lo posible el precio final del suelo) y el sector privado (Kantor, 1995: 148-149).

Si hubiera que atender a los propósitos de mejora de la vivienda para los ciudadanos con bajos ingresos, el resultado sería ciertamente paradójico: con un coste de más de 3.000 millones de dólares, la *Urban Renewal Agency* había conseguido reducir la oferta de vivienda de bajo coste en las ciudades americanas (Hall, 1988:233), desplazando miles de personas que, simplemente, desaparecieron de las estadísticas durante el proceso<sup>5</sup> o tuvieron que buscar un nuevo domicilio con un coste significativamente mayor y, en la mayor parte de los casos, sin ayuda por parte de las autoridades públicas. Por otra parte, el sistema hacía que los tiempos de ejecución de los proyectos fueran prolongados (del orden de 10 años) y que, incluso después de que el suelo quedara listo para construir, pasaran años antes de encontrar un promotor interesado... aumentando la decadencia y crisis del centro (Levitt, 1987:4-5).

Se identifica como causa la existencia de usos del suelo obsoletos en el centro (*blighted property*). Los proyectos de renovación, dominados por un urbanismo comercial (oficinas, centros de convenciones, hoteles, centros comerciales...), en un contexto de suburbanización de la residencia, no hacen sino reforzar un modelo territorial de especialización de funciones. Probablemente estos efectos paradójicos fueron consecuencia de la simplificación que suponía hacer del declive en la base económica del centro de la ciudad, la causa de la crisis urbana (Fosler, 1982a:14-15), y de responder a ella mediante una estrategia basada en la atracción de inversión inmobiliaria como paso previo a la generación de actividad económica. Con todo, la discutible actividad de la renovación urbana durante los años 1950 y 1960 marcaría de manera irreversible la ciudad americana, y la manera de afrontar la intervención sobre la ciudad hasta nuestros días.

## 2.2 La evolución en el concepto de *urban redevelopment*

### *Los objetivos*

Fruto en parte de las contradicciones en el *lobby* que dio origen al programa y, en parte, a la evolución del sistema urbano americano desde los años 50, el *urban redevelopment* evolucionará de manera importante, tanto en sus objetivos prioritarios como en el liderazgo y el papel de los diferentes protagonistas, el contenido de los proyectos y los esquemas de financiación.

A pesar de las intenciones expresadas en la *Housing Act* de 1949, los primeros quince años del programa poco tuvieron que ver con la creación de viviendas sociales dignas o la promoción social de los residentes de las áreas a renovar. La acción se concentró en áreas atractivas para este tipo de proyectos, en el downtown tradicional o en sus inmediaciones, como ampliación o traslado de aquel. El criterio de selección, más que el grado de deterioro real de la zona, era el valor potencial por su ubicación (caso de *Bunker Hill*, en Los Angeles, *South of Market* en San Francisco, o el *Golden Triangle* en Pittsburgh); de hecho, no se plantearon

---

<sup>5</sup>Hartman (1984a) señala que, dentro de las previsiones de relocalización de los afectados por el proyecto de *Yerba Buena Center* en San Francisco la Agencia de Renovación Urbana incluía un porcentaje de "desaparecidos" durante el proceso.

acciones en barrios degradados pero no céntricos, zonas industriales obsoletas, etc. En los proyectos dominaba claramente un urbanismo comercial (en todo caso con algunas viviendas de lujo), frente a una política de vivienda, hasta el punto de "olvidar" aspectos básicos de realojamiento de afectados. Los ciudadanos a los que iba dirigida la nueva ciudad no eran los residentes de barrios en crisis, sino la clase media que había huido a los suburbios.

Este planteamiento inicial de objetivos se verá modificado, a partir de los años 60, por variadas circunstancias: la organización de los afectados en contra de su desplazamiento obliga a introducir algunas viviendas sociales en los proyectos, parte en la misma zona y, la inmensa mayoría, en otras zonas de la ciudad. La ley de California, p.e. obliga desde 1977 a dedicar el 20% del TIF a viviendas sociales -si bien pueden edificarse en cualquier zona de la ciudad- e impone desde 1987 sanciones a las ciudades que dejan este fondo ocioso (Fulton, 1991:258-259). El divorcio inicial entre la renovación urbana y la vivienda social quedó de manifiesto al mantener esta última fuera de las competencias de las nuevas agencias<sup>6</sup>. De esta manera, las presiones de los activistas en favor de viviendas sociales y las reclamaciones de los amenazados con el desplazamiento no afectaban al avance del proyecto de renovación<sup>7</sup>.

Esta situación se mantuvo, en general, hasta los años 60, cuando en San Francisco (pionera en esta como en muchas otras batallas urbanas) los afectados por el proyecto de Yerba Buena Gardens se organizan en torno al *Tenants and Owners Opposed to Redevelopment* (TOOR) y, tras una larga batalla legal, consiguen una significativa revisión del proyecto, incluyendo 2200 nuevas viviendas, algunas de ellas en la propia zona (Hartman, 1984:323). La mayor parte de las 24000 viviendas financiadas hasta la fecha por CRA en Los Ángeles son posteriores a 1977... Sin embargo, las URA continuarán al margen de los programas de vivienda social, limitándose a realizar transferencias de fondos a la *Housing Authority* local. Aun en este caso, el problema de la vivienda social persiste, ya que su construcción desvaloriza el resto de propiedades de la zona: en particular en pequeños municipios, se prefiere transferir los fondos a otras ciudades o perderlos antes que construir este tipo de viviendas.

Otra evolución significativa en los objetivos de la Renovación Urbana ha sido su área geográfica. Desde el comienzo del programa federal el área de intervención prácticamente en exclusiva fue el *downtown* y las áreas adyacentes. El mecanismo del TIF hacía difícilmente viable otro tipo de proyectos. San Francisco, p.e. antes de 1990 únicamente tiene una zona industrial (*India Basin Industrial Park*, 1969) y un área claramente residencial, con el 78% (1393 unidades) de las viviendas para familias con rentas bajas (*Hunters Point*, 1969)<sup>8</sup>. La crisis de finales de los 1980 lleva a incluir nuevas áreas de estudio situadas en barrios con fuerte crisis económica y social (*South Bayshore*) o nuevas áreas de oportunidad en una ciudad prácticamente sin suelo vacante (*Treasure Island*). Esta tendencia es también evidente en las otras ciudades estudiadas. El conjunto de los barrios centrales de Los Ángeles (excluyendo la nueva zona de negocios, *Bunker Hill*) se declaran áreas a renovar en 1975 (por cierto, con la oposición de algunos sectores influyentes en la ciudad). Minneapolis realizó un intento

---

<sup>6</sup>Fulton, 1991a:259-260 sostiene en cambio que en los 50-60 muchas URA de grandes ciudades construyeron numerosas viviendas sociales.

<sup>7</sup>Una excepción a este esquema es, e.g. Minneapolis. En 1947 se creó la *Minneapolis Housing and Redevelopment Authority* (MHRA). En 1981 se une a la *Minneapolis Industrial Development Commission* (MIDC), formando MCDA e integrando los programas de desarrollo económico.

<sup>8</sup>Las fechas corresponden a la aprobación del *Redevelopment Plan* por parte del *Board of Supervisors*.

frustrado en reconvertir un barrio residencial en un conjunto de bloques para profesores y estudiantes de la Universidad, paralizado por los residentes.

En parte en paralelo con la evolución anterior, se ha visto una lenta evolución en el perfil de usuarios de los nuevos espacios urbanos. El énfasis inicial en la clase media y media alta se mantuvo en los proyectos durante los años 80 y aún hoy continúa siendo el eje central de los programas. La presión de diferentes grupos, afectados, etc. ha generado, durante este tiempo, diferentes acuerdos en beneficio de los residentes: financiación de programas de construcción de vivienda por parte de *Community Development Corporations*, acuerdos con los promotores inmobiliarios para dar prioridad en la contratación a residentes, subvenciones y ayuda técnica a asociaciones de vecinos, empresas ubicadas en la zona, etc. Esta lenta evolución se explica en parte por la capacidad de bloqueo que alcanzaron históricamente algunos grupos (e.g. una fantasmal “Asociación en favor del empleo para minorías”, que consiguió financiación durante varios años tras un acuerdo con *San Francisco Redevelopment Agency*, SFRA, para retirar uno de los muchos pleitos en torno al proyecto de Yerba Buena). Ligado a lo anterior se tiene una participación pública mejor regulada. Piénsese que, si bien la legislación siempre exigió la existencia de una representación ciudadana en el proceso, el interlocutor habitual solía formar parte de la coalición de intereses que impulsaba el proyecto. Así, en una ciudad con tanta tradición de participación como San Francisco, el interlocutor fue una asociación, SPUR (*San Francisco Planning and Urban Renewal*- más tarde reemplazada por *Research- Association*), creada y financiada por el mismo Comité de Empresarios (*Blythe-Zellerbach*) que impulsaba la transformación del *South of Market*.

En California, la ley establece la necesidad de formar un *Project Area Committee* en el caso de que haya un número significativo de personas con bajos ingresos residiendo en el área y susceptible de ser desplazados (Fulton, 1991: 256; Beatty, 1994:37-38) y, con las modificaciones introducidas en 1993 se trata de asegurar que el PAC está constituido por personas elegidas por los diferentes sectores afectados (residentes, pequeños empresarios, etc). La capacidad de los PAC para influir en un proyecto se ve fortalecida por su capacidad de obtener financiación de la ciudad para encargar sus propios estudios técnicos (Fulton, 1991: 257). A cambio de introducir transparencia en el proceso y un mayor protagonismo para los residentes, los PAC hoy tienen una visión demasiado corta de los proyectos y obligan sistemáticamente a las ciudades a disminuirlos (Fulton, 1991: 257). La aparición de proyectos en barrios no centrales también favorece una actitud de colaboración con los residentes (caso de *South Bayshore* en San Francisco), si bien la pluralidad de intereses locales puede llevar a la URA a establecer un PAC afín a sus objetivos, favoreciendo a ciertos colectivos...

Un último elemento de interés en la evolución de los objetivos de la renovación es su integración en estrategias más globales de desarrollo local. Aunque la renovación urbana nace desde una preocupación por el futuro económico de la ciudad, esa preocupación se limita originariamente al centro de negocios y al entonces emergente sector terciario de la posguerra, en competencia con la suburbia, en un contexto de creciente dependencia de la ciudad respecto de los inversores. Una vez rehabilitado el *Central Business District* (CBD) como una localización atractiva (particularmente a partir de los 80), las estrategias de desarrollo económico se dirigen a atraer inversiones consideradas de futuro (e.g. multimedia) o capaces de dinamizar un barrio industrial en crisis, y una vez más la renovación urbana es la herramienta primordial para ofrecer una ubicación atractiva al inversor. Sin embargo, estas estrategias son más complicadas e inciertas que la reconversión del CBD de la posguerra, van quizá más unidas a las necesidades de empleo para los residentes, y llevan, en definitiva a un equilibrio nuevo en

el que la renovación física no ocupa un lugar exclusivo.

Fruto seguramente de la creciente dependencia de la ciudad frente a los inversores, han surgido, dentro de las URA, unidades dedicadas al desarrollo económico, incorporando nuevos incentivos (subvenciones, ventajas fiscales, soporte técnico) a los tradicionales de venta de un suelo en condiciones ventajosas; en definitiva, el desarrollo económico más que el componente físico domina en la estrategia, quizá porque las inversiones que se buscan en las nuevas áreas de renovación no van ligadas a consideraciones de prestigio (caso de las oficinas) o de atracción de una clase media temerosa de su seguridad -caso de los centros comerciales y grandes equipamientos culturales o turísticos- (Kantor, 1995:142).

### **Los agentes**

Aun cuando la *downtown coalition* en buena parte se ha mantenido y pervive en la mayoría de las ciudades, la relación de intereses y fuerzas en esta coalición ha evolucionado desde la posguerra. Algunos agentes han perdido (o por el contrario han aumentado) su interés en la renovación urbana; otros se han hecho más o menos permeables a ciertas influencias o estrategias... El mismo liderazgo de la coalición ha ido cambiando de lugar en muchas ciudades.

Los líderes políticos de la ciudad, en general, han ido tomando un papel más dominante con respecto al colectivo empresarial que inicialmente lanzó en casi todas las ciudades la idea del *redevelopment*. Sus posiciones han dependido, lógicamente, de los apoyos con los que han contado. Un elemento de capital importancia, en el contexto estadounidense de fuerte autonomía local, es el peso relativo del alcalde y el consejo municipal, así como el sistema de elección de los consejeros (por distritos o con un distrito único). Casos como Minneapolis y San Francisco parecen sugerir que sistemas con un distrito único y con fuerte peso del alcalde son más sensibles a intereses de tipo global (e.g. los puntos de vista del colectivo empresarial), mientras que sistemas con mayores competencias en un consejo de representantes por distrito favorecen las reivindicaciones de barrios concretos, y con ello planteamientos más desagregados de actuación.

Un segundo elemento de interés en el gobierno municipal son las agencias responsables de urbanismo, desarrollo económico y comunitario, renovación urbana, etc y sus relaciones. Aquí se observan dos tendencias. Por una parte, la absorción, por parte de las URA de competencias como el desarrollo económico, programas sociales, vivienda..., si bien con fuertes variaciones según las ciudades. Por otra, las dificultades de entendimiento entre los responsables del planeamiento y gestión urbanística (DCP, *Departments of City Planning*) y las URA, y los conflictos en torno al propio planeamiento. La primera cuestión sugiere una tendencia a financiar programas de promoción en barrios, vivienda, etc. desde las URA, aprovechando los fondos generados por los proyectos de regeneración del CBD y la flexibilidad de gestión de estas agencias; también podría entenderse como una manera de utilizar estos programas para facilitar la aceptación de los grandes proyectos de renovación, creando p.e. una red de asociaciones financiadas por la propia URA (y por tanto menos combativas). La segunda cuestión ha resultado ser históricamente una fuente de conflicto (vid. capítulo 3), resuelto en general a favor de las URA y en los últimos años, ha llevado a la coexistencia de un planeamiento "estratégico" desarrollado desde las URA frente a un planeamiento "tradicional" mantenido, con medios decrecientes, desde los DCP.

Si el colectivo empresarial empezó siendo el verdadero motor del *urban renewal*, su

protagonismo público ha ido decreciendo, en especial a partir de la formación de las URA y de la ejecución de los proyectos desde el sector público. Tal como sostiene Nickel (1995: 360-1) este mayor protagonismo público, a partir de los años 70 puede deberse tanto al hecho de que los objetivos iniciales de revitalización del *downtown* se estaban cubriendo (alejando el fantasma del desplome del valor de las propiedades inmobiliarias en la zona) como a que los resultados evidencian la necesidad de políticas más ambiciosas, para cubrir las reivindicaciones de algunos barrios y para mantener la posición económica de la ciudad en un contexto de creciente dependencia respecto de los agentes económicos privados y de desentendimiento por parte de las autoridades federales. Por otra parte, un colectivo empresarial local no es homogéneo: en Los Ángeles, e.g., convivieron una "élite del *downtown*", con importantes inversiones en la zona e impulsora de la renovación y mantenimiento de la centralidad del área con un sector emergente, el "*westside*" enriquecido con la suburbanización de la posguerra y que hizo de esta zona de la región un nuevo centro (Davis, 1990: 122-125). Sin llegar a este tipo de enfrentamiento, sí ha existido un claro conflicto entre los intereses de los grandes y pequeños empresarios: aquellos, en general, interesados en atraer nuevos inversores a la ciudad, estos, por el contrario, temerosos de enfrentarse a nuevos competidores. Especialmente en ciudades de tipo medio, la vinculación personal de los altos directivos a la ciudad, y su simpatía hacia proyectos "de prestigio" ha sido un elemento importante de la renovación del *downtown* y la aparición de los nuevos *skylines*. La globalización de la economía hace que este tipo de consideraciones pierdan peso en una nueva generación de ejecutivos menos ligados a la ciudad o que prefieren dirigir los fondos a otro tipo de proyectos filantrópicos (Nickel, 1995:364).

Los múltiples colectivos ciudadanos han obtenido un mayor peso en el proceso, bien fruto de interminables batallas legales (*Yerba Buena...*), de cambios en la legislación favoreciendo la presencia de los realmente afectados (PAC en California...) o de una opinión pública más crítica hacia la transformación de la ciudad. Los efectos de esta nueva situación son variados. Algunos autores creen que las URA han tenido éxito en manipular estos grupos, a través de pequeñas ayudas y de fomentar la competencia entre ellos, sin que actualmente cuenten con verdadera influencia. En otros casos (NRP, en Minneapolis), se ha conseguido desviar una parte significativa de los fondos generados por la renovación urbana a la mejora de los barrios, fortaleciendo a su vez la representatividad y profesionalidad de estos grupos. Hay que tener en cuenta que el marco normativo da una importante fuerza a cualquier colectivo para, cuando menos, retrasar cualquier proyecto, y que el síndrome del "*nimbyismo*" (*not in my backyard*) hace cada vez más difícil cualquier proyecto, aun en zonas degradadas. Algunos autores (Babcock en Lassar, 1990) ven en esto la evidencia de una necesidad de abrir a estos colectivos la negociación entre el sector público y el promotor. Otros dudan de la capacidad de estas asociaciones para trascender visiones demasiado localistas (Kantor, 1995), e incluso ven indicios de la creación de un grupo de "barones de la pobreza" con creciente poder en las ciudades y más preocupados en mantener el status quo que en resolver la situación.

Este es el caso de muchas *Community Development Corporations* (CDC), dedicadas generalmente a la construcción de viviendas sociales y distribución de ayudas a las pequeñas empresas, nacidas de los colectivos de afectados, y que tienden progresivamente a burocratizarse y a actuar como un promotor más; el poder político asociado a estos colectivos marginados lleva a algunos autores a dudar de la voluntad de muchos políticos locales de poner en marcha programas de promoción social y movilidad que pueden significar la marcha de estas personas a otros barrios o ciudades con mejores oportunidades de empleo y calidad de vida. Por otra parte, los conflictos entre los diversos grupos no se reducen a la lucha por subvenciones



o a divergencias entre pequeños empresarios y residentes, o entre propietarios y arrendatarios. La oposición a la renovación urbana ha tenido dos grupos con motivaciones diferentes: los preocupados por la pérdida de la ciudad tradicional y la apropiación del centro por intereses corporativos (grupos preocupados por el medio ambiente, generalmente formados por personas con nivel cultural y económico medio-alto) y asociaciones vecinales, preocupadas por cuestiones como vivienda, empleo, etc que ocasionalmente reciben algunas concesiones (en ciudades como San Francisco) y que miran con suspicacia los planteamientos conservacionistas (Hartman, 1984a:325).

Otra evolución significativa es la de los promotores privados que han entrado en negociaciones con las URA y han desarrollado los proyectos. Si en un principio el ámbito de estos promotores fue estrictamente local (muchas veces las empresas emblemáticas de la ciudad construyendo sus nuevas sedes sociales en el *downtown*), los escasos resultados de este esquema y la generalización de los partenariados público-privados favorecieron la aparición de grandes promotores (*megadevelopers*: Trump, Olimpia & York...) con capacidad para negociar el conjunto de la operación y, por consiguiente, de ampliar los márgenes de negociación. El éxito de este planteamiento en New York (*Battery Park*) fue saludado como el triunfo de un tipo de promotor capaz de incorporar a sus preocupaciones la calidad del espacio urbano creado. La posterior quiebra de *O & Y* en los *Docklands* de Londres, dejando prácticamente sin iniciar proyectos como *Yerba Buena Gardens*, ha llevado a cuestionar este tipo de esquemas, al suponer un elevado riesgo político para el sector público (paralizar el proyecto, obligar a renegociaciones desde una posición dominante...).

Otros elementos de importancia, sobre todo en las grandes ciudades norteamericanas, ha sido la entrada de capital extranjero (el propio *O & Y*, canadiense, o las múltiples inversiones japonesas, en ciudades como Los Ángeles) o la aparición y posterior desplome de capital especulativo en las peculiares condiciones de los años 80. Últimamente se asiste a un cambio en el contenido de los proyectos- y con ello en el tipo de promotor- abandonando la construcción de oficinas y centros comerciales en favor de proyectos de *mixed use* o para de la industria de convenciones y ocio.

Resulta igualmente significativa la evolución en el papel del gobierno federal y de otros niveles de la administración pública. Las ciudades se han visto aquí con unos fondos federales cada vez más exigüos pero con una mayor autonomía en su utilización (caso del CDBG en los 70). Con ello, las políticas redistributivas se han visto debilitadas (Kantor, 1995) y lo que podría denominarse como un urbanismo negociado, notablemente fortalecido. En paralelo, reflejando también la creciente dependencia de las ciudades e incluso de los estados, han proliferado programas de incentivos económicos, subvenciones, ventajas fiscales, etc... a empresas para que se localicen en determinadas áreas. La competencia entre ciudades próximas e incluso entre ciudades y estados, ha llevado periódicamente a replantear la necesidad de un nuevo nivel de la administración (con carácter metropolitano) que permitiría reducir la competencia entre municipios próximos, establecer políticas redistributivas y superar el localismo al abordar los problemas de declive urbano. Estas posturas han encontrado eco tanto en asociaciones regionales de empresarios (BAC...) como grupos preservacionistas y numerosos académicos. Sin embargo, hasta ahora ha tropezado con los intereses de la clase política y las poderosas tendencias en la opinión pública en favor de un menor peso de la administración en la sociedad.

Muchos autores (Fosler,1982a:9-10, Levitt,1987:145) reflejan la existencia de una liderazgo vigoroso como la principal causa de éxito (en el sentido de realización de los

proyectos de renovación física). En la mayor parte de las ciudades, el inicio de la renovación urbana se plantea desde comités de empresarios que ejercen un claro control del proceso. Lógicamente, necesitan encontrar receptividad en el sector público (vid. e.g. las 6 condiciones identificadas por Fosler). Sin embargo, la fortaleza de las URA tienden a desplazar ese liderazgo bien hacia las propias agencias, bien hacia los líderes políticos locales. Aunque esto refleja (Nickel, 1995: 360) la evidencia de que el rumbo tomado por las URA hace innecesario el protagonismo privado, ya que sus objetivos se están alcanzando, supone una actitud todavía más activa del sector público en pos del desarrollo económico, incorporando incentivos para atraer empresas, y una respuesta ante la incipiente contestación de algunos grupos (incorporando viviendas, programas de contratación preferente, etc).

### ***La agenda***

El contenido de los proyectos de renovación urbana refleja cómo la estrategia de las ciudades se ha intentado adaptar a una situación cambiante, pero también cómo unas ciudades han intentado simplemente copiar el supuesto éxito de otras, atendiendo simplemente a la construcción de nuevos elementos en el *downtown*, con escasa atención a los elementos locales.

Frieden (1989a:259) describe con precisión cuáles son los componentes del centro de cualquier ciudad americana de "primera clase":

*A shopping mall, new office towers, a convention center, an atrium hotel, a restored historic neighborhood. These are the civic agenda for downtown development in the last third of the twentieth century, a trophy collection that mayors want. Add a domed stadium, aquarium, or cleaned-up waterfront to suit the circumstances, and you have the essential equipment for a first-class American city...<sup>9</sup>*

Todos estos proyectos se han justificado ante la opinión pública con argumentos de desarrollo económico, y han resultado eficaces en recomponer el *downtown* como una pieza más de la ciudad dispersa de la posguerra. El centro ha vuelto al "plano mental metropolitano" de la clase media como el lugar donde hacer cierto tipo de compras, asistir a actos deportivos o culturales, participar en una convención o encontrar ciertos servicios, en exclusiva o en competencia con otros subcentros de la periferia. Por otra parte, las ciudades han conseguido mantener una parte de su base fiscal, seriamente amenazada por la suburbanización, si bien a costa de cuantiosas inversiones en equipamientos muchas veces justificados más en función de una hipotética competencia con otras ciudades que por una demanda real.

La consolidación de este modelo ha llevado a las ciudades a buscar la colaboración de diferentes sectores económicos privados y a modificar las estrategias de negociación de sus proyectos. No es lo mismo apoyar a la élite local en la construcción de nuevas sedes sociales que atraer una gran cadena comercial o incluso promover un nuevo centro comercial semi-público. No es lo mismo atender las presiones del sector hotelero local para ampliar o renovar un Centro de Convenciones (y buscar la financiación necesaria para un equipamiento público) que negociar la llegada de una cadena dedicada al ocio de masas con tecnología punta. No es lo mismo construir un nuevo estadio para mantener un equipo en la ciudad que promover un

---

<sup>9</sup>“Un centro comercial, nuevas torres de oficinas, un centro de convenciones, un hotel, un barrio histórico restaurado,...Esta es la agenda de desarrollo del centro urbano en el último tercio del siglo XX, una colección de trofeos que los alcaldes desean. Añada un estadio abovedado, un acuario o un terreno ribereño, puerto o muelle renovados y ya tiene el equipamiento esencial de una ciudad americana de primera clase...”

barrio "chic" en una antigua zona industrial... La evolución de la agenda refleja la creciente dependencia de las ciudades respecto de los inversores y la evolución (así como las constantes) en los objetivos de las políticas de renovación.

Frieden (1989a: 171-197) concede gran importancia a los nuevos centros comerciales en la revitalización del centro, por su capacidad de atraer de nuevo a la clase media y devolver al *downtown* la imagen de lugar seguro. Estos centros acompañaron o siguieron a los primeros edificios de oficinas que conocerían un verdadero boom ya en los 80, (explicado más por la coyuntura económica que por una estrategia urbanística). Los Centros de Convenciones se convierten, desde los 70, en una auténtica obsesión nacional, muy ligados a un sector de grandes hoteles en expansión<sup>10</sup>, y obligarán a las ciudades bien a endeudarse, bien a aumentar los impuestos locales en los hoteles (con el peregrino argumento de que, de esta manera, los propios visitantes financiarían esta inversión), además de afrontar seguros déficit en su gestión (Frieden, 1989a: 269-270). La necesidad de mayores instalaciones continuará siendo una constante durante los años 80 (en *Yerba Buena*, las constantes ampliaciones de *Moscone Center* serán una de las causas de paralización del resto del proyecto) y continuará hasta la actualidad (e.g. la reciente apertura de un centro en Minneapolis). Más que un aumento en el número global de visitantes, lo que se ha experimentado es una exigencia creciente en términos de superficie y calidad del espacio, y la incorporación de nuevas ciudades a una industria complementaria del turismo<sup>11</sup>.

Razones similares, con las mismas presiones sobre los maltrechos presupuestos municipales, vuelven a aducirse actualmente para construir nuevas infraestructuras para el deporte profesional. Los propietarios de los equipos presionan y amenazan con trasladarse a otra ciudad si no se les subvenciona generosamente la construcción de nuevas y más amplias instalaciones. Como en el caso anterior, las ciudades temen perder algo considerado imprescindible para estar en la "primera categoría", e intuyen que en torno a los acontecimientos deportivos pueden generarse numerosos puestos de trabajo de baja cualificación... Una vez más la enorme dependencia de la ciudad norteamericana con respecto a los inversores queda de manifiesto, esta vez obligando además a desviar inversiones públicas a infraestructuras de más que dudosa rentabilidad.

La agenda para el centro también se ha abierto a todo tipo de atracciones hacia los visitantes frecuentes u ocasionales de la ciudad: museos, centros teatrales, acuarios... buscando reproducir los éxitos publicitados por ULI y otras organizaciones. Una vez más, la combinación de dos argumentos, la necesidad de promocionar el turismo y de contar con equipamientos propios de una ciudad "de primera" ha contado con el apoyo de la mayoría de la opinión pública. Esta tendencia lleva hoy a explorar nuevas ofertas, con un componente cada vez mayor de nuevas tecnologías y de combinación de ocio y comercio (e.g. el nuevo centro comercial para *Yerba Buena Center*) presumiblemente con un carácter más elitista, que probablemente domine en los próximos años. El esfuerzo por mantener el atractivo para el consumidor de un *downtown*

---

<sup>10</sup>Hilton, por ejemplo, llegó a establecer una oficina para asesorar a las ciudades sobre cómo utilizar los fondos UDAG. La construcción del hotel *Marriot* fue la única parte del proyecto de *Yerba Buena* ejecutado por *O & Y* (inmediatamente posterior a la apertura de *Moscone Center*). Los hoteles fueron el segundo gran componente en el boom inmobiliario de los 80, tras las oficinas (Frieden, 1989a: 268).

<sup>11</sup>No olvidemos que, para los hoteles, las convenciones suponen ocupación en días laborables, mientras que el turismo concentra la demanda en fines de semana y ocasiones especiales.

que no puede competir ni en espacio ni en accesibilidad con los suburbios obliga a "descubrir" constantemente nuevos productos que son inmediatamente aplaudidos por los expertos y reproducidos en otras ciudades.

### ***La financiación***

La evolución en los esquemas de financiación de la renovación urbana se encuentran estrechamente ligados a tres factores: la disminución en los recursos disponibles por parte del sector público local, las limitaciones impuestas por la principal fuente de recursos, el TIF, y la evolución del propio sector inmobiliario (desde el boom iniciado a finales de los 70 hasta la crisis iniciada en 1986 y la lenta recuperación actual).

Al menos desde principios de los 70, las ciudades han visto cómo las ayudas federales tendían a disminuir, al tiempo que lo hacía el intervencionismo federal sobre sus políticas. La consolidación de las ayudas federales en el CDBG en 1974 vino acompañada de una generalización en las ciudades susceptibles de acceder a estos fondos. El programa UDAG sufrió, desde 1980, la incompreensión de la administración republicana hasta su desaparición en 1986. Otros programas, centrados en incentivos para la atracción de inversiones privadas, no han llegado a ponerse en marcha, tanto por el protagonismo que han alcanzado en el país las consideraciones sobre disminuir el poder de la administración federal o reducir el déficit como por la situación de progresiva minoría de los representantes de áreas urbanas frente a los de áreas suburbanas y rurales. A esta situación se ha unido, desde 1978, una auténtica rebelión de los contribuyentes contra nuevas cargas sobre los bienes inmuebles, una de las principales fuentes de financiación de las haciendas locales. Este contexto, paradójicamente parece que ha estimulado la creatividad de los funcionarios locales para encontrar alternativas de financiación de sus proyectos de renovación urbana.

La nueva situación ha obligado a las ciudades a negociar aspectos que en los años 50 y 60 se hubieran considerados como privativos del sector público, y a buscar en el éxito del proyecto posibles ingresos futuros (a través de fórmulas de *leasing* y participación en los beneficios). La falta de recursos públicos ha hecho a las ciudades más dependientes del sector privado, pero esa misma dependencia ha llevado- en opinión de no pocos expertos- a unos proyectos con mejores perspectivas ante el mercado. En paralelo, las ciudades y muchas agencias públicas han intentado llevar a cabo una gestión "comercial" de su patrimonio inmobiliario, así como una captación de las plusvalías generadas por sus actuaciones. Dowall (1987a y 1989a) y Hall et al. (1991??) describen cómo diferentes ciudades crean unidades específicas para la gestión de este patrimonio y cómo algunas autoridades metropolitanas de transporte público (siguiendo el ejemplo pionero de la WMATA de Washington DC) diseñan operaciones inmobiliarias en torno a sus nuevas estaciones, de manera más o menos sistemática.

El TIF, inicialmente concebido para cubrir la tercera parte de los costes de reurbanización no sufragados por las ayudas federales del *urban renewal*, ha permitido captar cuantiosos recursos para la renovación física (recursos que en la mayor parte de las ciudades deben invertirse en la propia área que los ha generado). Pero, por otra parte, los ingresos que la ciudad recibe de esas áreas y puede emplear en otros programas han quedado estancados a los niveles previos a la renovación. Sólo algunas reformas parciales han permitido mitigar los evidentes problemas de esta situación: la dedicación del 20% del TIF (o incluso cantidades mayores) en programas de vivienda social, el incremento en el empleo de los fondos federales del CDBG

exclusivamente en programas sociales, la creación de grandes áreas de renovación, incluyendo tanto zonas atractivas para el urbanismo comercial (y con ello generadoras de fondos TIF) con otras residenciales, e incluso la consolidación de todos los proyectos en un área única, o la dedicación de un porcentaje del TIF a otras finalidades (el NRP de Minneapolis). En definitiva, el TIF, con su apariencia de no comprometer recursos actuales, sino beneficios futuros, ha llevado hoy a inmovilizar una parte muy importante de los recursos totales de la ciudad en la regeneración física, restringida además a determinadas áreas geográficas de esta.

La acción de las ciudades se ha visto muy condicionada por el carácter cíclico del sector inmobiliario y muy particularmente por las turbulencias de los últimos diez años. La situación de fácil financiación de la primera mitad de los 80 facilitó el desarrollo de partenariados con socios privados de todo tipo. El posterior derrumbe del sector puso en cuestión la viabilidad de muchos proyectos, y las ciudades vieron cómo las promesas de futuras rentas se evaporaban o que los préstamos realizados al sector privado debían renegociarse... El exceso de oferta dejaba el mercado local bloqueado para un largo período, y con ello los ingresos para la hacienda local. Aun cuando la situación actual varía mucho entre ciudades, podemos afirmar que existe una mayor cautela hoy por parte del sector público, a la vez que las expectativas generadas en los 80 sobre los ingresos potenciales por estas vías se han reducido considerablemente.

### 2.3 Las fases

Siguiendo la evolución descrita anteriormente, las políticas de renovación urbana han pasado por diferentes fases desde la posguerra. Una clave importante ha sido la superación de la división de funciones entre los sectores público y privado (Levitt, 1987:5), posiblemente clave del renacimiento conocido por los centros urbanos en los 70-80. De una división radical (causa de la escasez de resultados del programa federal de *urban renewal*) se pasa a una situación más "fluida" al superar el miedo a la mezcla de funciones, derivado del conflicto de intereses al que se enfrentaría el sector público. La otra clave es la inclusión del *urban renewal* dentro de estrategias más globales en favor del crecimiento económico, con tres consecuencias ya apuntadas: los intentos de inclusión de otros grupos en la coalición (particularmente residentes), la extensión de la actuación a zonas fuera del *downtown* y la incorporación de otros instrumentos diferentes de la renovación física.

La principal consecuencia de esta evolución es la mayor complejidad en las relaciones entre todos los sectores implicados, y muy especialmente entre el sector público y los promotores (Squires 1989a:12). El objeto de la colaboración público-privada no es tanto la realización de un proyecto concreto como la creación de un clima que haga la ciudad atractiva para hipotéticos inversores (*create a good business climate*). Cada sector interviene progresivamente en terrenos habitualmente reservados al otro (desde la planificación de la actuación al diseño constructivo de elementos concretos del proyecto o la política de contratación de las empresas). La cada vez más estrecha relación entre la URA y el promotor obliga a establecer nuevos instrumentos para recoger formalmente esa colaboración (créditos, subvenciones y garantías desde el sector público; participación en beneficios, titularidad del terreno y los proyectos, etc desde el privado). Los compromisos de cada sector crecen (en términos de dinero y de poder), no solo por el tamaño de los proyectos, sino por las compensaciones adicionales a las que uno y otro se comprometen (en parte para conseguir apoyos adicionales de nuevos sectores de la opinión pública), llevando, en definitiva a un

comportamiento de la URA (y del propio *City Hall*) cada vez más próximo al de un promotor.

Siguiendo el caso de Minneapolis (Nickel, 1995), podemos caracterizar la historia de la renovación urbana en EE.UU. a través de cuatro fases:

1 **Liderazgo privado e instrumentación pública (1950-1970).** El contexto de la posguerra es el de un compromiso ideológico claro por un crecimiento económico basado en el sector privado, en el que el sector público actúa como apoyo para crear las mejores condiciones al capital local para su crecimiento (*privatistic growth*), siguiendo una tradición que se remonta al primer tercio del XIX (canales y luego ferrocarriles). El capital local lidera el proceso, pero necesita del sector público para coordinar la actuación y para poder utilizar instrumentos reservados a este (principalmente la capacidad expropiatoria). A esta situación puede unirse las necesidades de los mercados de crédito locales por contar con oportunidades de inversión en el centro (Squires, 1989:19, Orum, 1995: 2). Cuatro características principales de esta fase (Squires, 1989: 19-21):

- El liderazgo corresponde a comités formados por la élite empresarial local. Su objetivo principal es la revitalización del *downtown* o su extensión a barrios residenciales adyacentes. Grupos como el Blythe-Zellerbach Committee en San Francisco, el "Vault" en Boston, el Dallas Citizens Council o el Downtown Council en Minneapolis darán contenido a los planes de renovación urbana (liderazgo privado).
- La financiación federal (*urban renewal program*) es el estímulo que hace posible la puesta en marcha de esos planes.
- Se crea un nuevo tipo de autoridad pública para poner en marcha estos planes (instrumentación pública); financiadas mediante el programa federal, el TIF, etc, combinan prerrogativas del sector público (en particular la capacidad de expropiación) con la flexibilidad y capacidad de iniciativa (e incluso autonomía ante la opinión pública) del sector privado. Muchos de sus directores se convertirán en verdaderos mitos, por su poder para transformar la ciudad y su determinación en llevar a cabo sus planes: Robert Moses en New York, Ed Logue en Boston y New Haven, o Justin Herman en San Francisco.
- El apoyo decidido a esta estrategia por parte de alcaldes totalmente identificados con objetivos de crecimiento y modernidad.

Esta es la etapa más conocida (y criticada) del *urban renewal*: destrucción de barrios enteros, suelos vacantes durante años, confusión de objetivos... A pesar del "éxito" (en cuanto a la ejecución de todo o parte del proyecto) en algunas ciudades, en general el sistema dará lugar en muchos casos a una situación de impasse, en la que, tras perder numerosas viviendas de bajo coste, el suelo "liberado" queda vacante durante años, sin que lleguen los inversores, reforzando incluso el proceso de degradación del centro. Varios factores contribuyen a explicar esta situación:

- La amplitud de los proyectos y del área de intervención, que conduce necesariamente a tiempos de maduración muy largos.
- Ausencia de contraste de una demanda real, y por consiguiente, inviabilidad de las propuestas diseñadas desde las URAs. A esto se une la ausencia de mecanismos de negociación, y con ello la incapacidad de hacer evolucionar los planes hacia proyectos viables. En algunos casos esto pudo llegar incluso a una ausencia de

objetivos para el suelo liberado.

2 **Liderazgo público/ instrumentación pública (años 70).** Alcaldes y/o Consejos Municipales asumen el liderazgo en la renovación urbana. Las causas son diversas: en ciudades como Baltimore, Minneapolis o Pittsburgh esto puede deberse al hecho de que el sector privado ha visto cumplidos sus objetivos durante los años anteriores y no considera necesario continuar protagonizando el proceso; en otros casos, es precisamente el "éxito" de dichas ciudades, divulgado por grupos como ULI, el que lleva a los políticos locales a intentar emular en sus ciudades la misma experiencia<sup>12</sup>, dentro de una actitud más "empresarial", orientada a la creación de incentivos para atraer inversiones a la ciudad. La estrategia global continúa centrada en la revitalización o refuerzo (según los casos) del *downtown* con ayudas públicas de todo tipo (construcción de infraestructuras, renovación urbana, incentivos...).

La falta de concreción de los proyectos de la etapa anterior posibilita planteamientos más incrementales (es el caso de Pittsburgh, con participación de grupos locales, Levitt, 1987:116). Los planes globales se descomponen en proyectos con escenarios temporales más cortos. Este marco favorece la superación de la división tradicional de papeles entre los sectores público y privado, que unido a la creciente "dependencia" y falta de recursos de las ciudades dará lugar durante los años 80 a la aparición de multitud de "partenariados".

En estos años empieza una verdadera época dorada para la renovación del *downtown* (Frieden, 1989:314), favorecida por un contexto de crisis económica que convierte el sector inmobiliario en "refugio" para los inversores. El contenido de los proyectos y su sucesión es similar: centros comerciales, oficinas, centros de convenciones, estadios... dando lugar a una nueva manera de entender el centro de la ciudad.

3 **La ciudad empresarial (años 80).** En unas condiciones de "boom" inmobiliario y de creciente falta de recursos por parte de las ciudades (llegando a situaciones de bancarrota como en New York), los líderes políticos locales buscan activamente la inversión privada y hacen de la renovación urbana el objetivo de unas estrategias de desarrollo económico, basadas en la tradición americana del *privatistic growth*. Los proyectos urbanos se integran ahora en el objetivo más genérico de crear un clima empresarial favorable (*create a good business climate*, Orum, 1995:2). Se consolidan los partenariados público-privados como el instrumento de implementación de los planes, con una mayor implicación del sector público en términos de dinero y poder (Squires, 1989:22). Por otra parte, las ciudades (y en particular los alcaldes) van a adoptar una postura más agresiva, ofreciendo incentivos de todo tipo, mejorando en algunos casos las relaciones con la élite empresarial local y ampliando sus unidades al servicio del desarrollo económico -y en particular reforzando las URA- (Squires, 1989:19). Esto permitirá superar las rigideces que habían dificultado en el pasado la intervención de los inversores en el *downtown*, y en particular creará un tipo de proyectos a la medida de los *megadevelopers* (James Rouse- Faneuil Hall de Boston-, Trump, Trammel-Crow, Olimpia & York...).

Este planteamiento hace que lo comercial domine en la visión de la renovación del centro, y que este se oriente hacia un sector de la sociedad muy preciso. Hay, sin embargo, esfuerzos de ampliar el consenso social, tras las batallas legales de los años 69 y 70. Estos

---

<sup>12</sup>Este esfuerzo de emulación se ve favorecido por la extensión de los fondos federales a un número creciente de ciudades y por el *new federalism* de la Administración Nixon, concentrando los programas en el CDBG y dando una gran libertad a las ciudades sobre el empleo de estos fondos (*Housing and Community Development Act, 1974*).

esfuerzos se concretan, sin embargo, muy lentamente: asignación de una parte de los fondos TIF a vivienda, mayor atención a los componentes públicos de los proyectos... Los conceptos de oportunidad y competencia son los dominantes en un período en el que prolifera el capital en busca de proyectos inmobiliarios que financiar.

4 ***Del centro a los barrios: un experimento en marcha (1985-1996)***. Al éxito de la renovación urbana en la década de los 80 han seguido numerosas críticas sobre los beneficios para los residentes y, más en general, sobre una política excesivamente focalizada en una sola zona de la ciudad. Esta crítica, muy minoritaria, se ha enfrentado a la aceptación incluso entusiasta por parte de una opinión pública preocupada ante todo por el desarrollo local y que identifica este con la renovación física. Dependiendo de la situación en cada ciudad y, más en concreto, del peso específico de los barrios, se han ido abriendo camino diferentes líneas de acción. En general, son las ciudades que han conocido una mayor prosperidad durante los 1980s las que ahora resultan más activas.

Un caso notable es el de NRP en Minneapolis (un programa financiado por el TIF para la intervención física en todos los barrios de la ciudad). Dentro de la misma filosofía de hacer revertir los beneficios de la regeneración del centro en otros barrios, la *Boston Redevelopment Agency* inició en 1984 el *parcel-to-parcel linkage*. Otras ciudades (San Francisco) han establecido diferentes cargas a los promotores del *downtown*, que se utilizan para financiar todo tipo de programas en los barrios. La Agencia de Regeneración Urbana incorpora en algunos casos competencias de *Community Development* y de desarrollo económico, y plantea operaciones en los barrios en crisis de las ciudades. Las dificultades en algunas ciudades con los movimientos vecinales y las críticas a unos acuerdos tachados desde algunos sectores como excesivamente ventajosos para la parte privada, así como la falta de transparencia de los procesos de negociación lleva a plantear incluso sistemas en los que afectados y el público pueden tener un peso en la negociación (nuevos partenariados: Babcock en Lassar, 1990) (Ej. Pittsburgh, Levitt, 1987:143).

Esta situación se combina con un cierto agotamiento de la fórmula de "nuevo *downtown*" de los 80 y la búsqueda de productos innovadores que puedan continuar atrayendo público a esta zona de la ciudad. Una línea de actuación que está mereciendo gran atención es la combinación de comercio y ocio con un peso cada vez mayor de las nuevas tecnologías y en particular del sector de multimedia. Más difícil resulta establecer programas de intervención en los barrios en crisis: viveros de empresas, sectores emergentes sin necesidades particulares de localización (e.g. multimedia...). Parece consolidada una tendencia a crear líneas de crédito y apoyo técnico a pequeñas empresas y autoempleo en la zona, pero queda por definir la manera de abrir unas economías cerradas al conjunto del área metropolitana. Son los poderes públicos locales quienes lideran esta estrategia. Por otra parte, las perspectivas de intervención dependen en gran medida de lo profundas que puedan haberse hecho las barreras raciales y territoriales centro-suburbia y entre suburbios (Orum, 1995). Señalemos, finalmente, que la integración de grupos y colectivos ciudadanos en el proceso plantea numerosas dificultades en cuanto a la compatibilidad de esta apertura con el éxito de una negociación delicada entre el promotor y el gobierno local y la actitud habitualmente obstruccionista de estos grupos ante cualquier proyecto (Costonis en Lassar, 1990:165).



### 3 **DOWNTOWN INC: ÉXITOS Y CRÍTICAS**

#### 3.1 **El interés de la experiencia norteamericana**

Durante los años 80, con el apoyo de la mayor parte de los ciudadanos, los responsables políticos de las ciudades se lanzaron a una estrategia de apoyo al sector inmobiliario para reconstruir las zonas centrales de las ciudades. Esta estrategia se benefició de una situación boyante para el sector, con amplia financiación por parte de los inversores. Con el cambio de ciclo se incrementó todavía más el exceso de oferta, llevando a una situación de exceso de espacio edificado que puede condicionar el mercado hasta el fin de siglo (ULI, 1993:45).

Esta experiencia muestra a la vez las posibilidades que se le abren al sector público mediante una colaboración más estrecha con el sector privado: rápida ejecución de proyectos, identificación de productos inmobiliarios atractivos para las demandas emergentes, etc. Así como los límites de estas estrategias en cuanto a la generación de actividad económica continuada y empleo y otros beneficios para los residentes. Probablemente esta experiencia esté sirviendo ya en la actualidad para redefinir el papel de la regeneración física dentro de esas estrategias de desarrollo económico local y permitirá ajustar mejor los términos de colaboración del sector público con los promotores. Resulta evidente hoy que el "renacer del *downtown*" norteamericano y de los partenariados público-privados no puede aislarse de unas condiciones económicas muy particulares, y que su vigencia en otros países y en otras circunstancias necesita de un cuidadoso examen.

#### 3.2 **La colaboración público-privada en el contexto de los 80**

##### ***La tradición de la colaboración público-privada en EE.UU.***

La cooperación entre los sectores público y privado con el fin de ayudarse mutuamente en la consecución de sus objetivos no es nada nuevo, especialmente en los EE.UU. De hecho, en este país se ha considerado históricamente que el crecimiento económico debía ser fruto fundamentalmente de la iniciativa privada, y que a los poderes públicos correspondía únicamente un papel de apoyo a ese desarrollo, creando por ejemplo las infraestructuras necesarias para que la actividad productiva pudiera desarrollarse. Es lo que se ha denominado *privatistic growth* o *ideology of privatism*.

Tampoco es nueva la idea de que los poderes públicos se apoyen en la iniciativa privada para la realización de sus propios objetivos, desde la provisión de servicios públicos de carácter esencial hasta la construcción de infraestructuras necesarias para aumentar el atractivo de una ciudad o de una zona para la localización de nueva actividad económica (Babcock, 1991 y también Babcock en Lassar, 1990). Fruto de este contexto ideológico es la intensa actividad desarrollada por las ciudades para aumentar su atractivo de cara a potenciales inversores, mejorando sus infraestructuras, ofreciendo incentivos económicos y trabajando por lo que se ha dado en denominar un "buen clima empresarial". Tampoco son nuevos los excesos en estas políticas: hacia mediados del XIX, la extensión del ferrocarril (y anteriormente de los canales)

llevó a las ciudades a una verdadera guerra para conseguir que las compañías ferroviarias las incluyeran en su red, comprometiendo cuantiosas inversiones hasta el punto de que varias ciudades acabaron en bancarrota. Aquella experiencia serviría para establecer un principio jurídico que sigue siendo capital en el ordenamiento estadounidense: la *Norma Dillon*, según la cuál el poder municipal es un poder emanado del de los Estados, lo que permitió, al menos hasta hace algunos años, establecer controles en las estrategias de desarrollo económico de las ciudades y sus "inversiones" (Babcock, 1991).

Sí parece, sin embargo, relativamente reciente el descubrimiento por parte del gobierno federal del sector privado como un instrumento para llevar a cabo políticas públicas en un contexto de dificultades financieras. Fue la Administración Carter la primera en hacer bandera de este principio, invitando a las ciudades a asociarse al capital privado en sus operaciones de regeneración urbana, a través del fondo UDAG. Muchos Estados establecieron zonas empresariales (*enterprise zones*), siguiendo el modelo británico, y autorizaron a las ciudades a financiar inversiones empresariales a través de bonos municipales durante los 80. En este sentido, puede decirse que la década pasada supuso un cierto retorno a la situación anterior a la *Norma Dillon*, con la complicidad de los Estados y de la Administración Federal.

La principal novedad que surge en los 80 no es, por tanto, la colaboración del sector privado en la ejecución de políticas de interés público, sino la aceptación generalizada de esta como el paradigma de actuación dentro de un contexto de oposición a la regulación de la actividad económica por parte del gobierno y de reconocimiento de la mayor efectividad en la gestión privada por su flexibilidad, experiencia y capacidad de gestión. Las nuevas demandas a las que se enfrentaba el sector público, en definitiva, debían afrontarse negociando con inversores privados para que invirtieran en estos proyectos asociados al sector público (*joint ventures*).

Sin entrar a valorar lo que pueda haber de cierto y de apriorístico en estas tres ideas, el hecho fundamental es que sirvieron para empujar a los responsables del sector público a buscar socios privados para sus políticas y proyectos. A ello contribuía un contexto económico con fuertes restricciones para el sector público (disminución de las ayudas federales, congelación de los impuestos locales, bloqueo de numerosos proyectos de renovación urbana a pesar de los importantes recursos invertidos) y gran cantidad de capital en busca de inversiones en el sector inmobiliario.

Otra relativa novedad es el paso desde una separación radical de papeles hacia fórmulas más cercanas al concepto de *joint venture* (en línea con una interpretación cada vez más flexible de la *Norma Dillon* ya comentada), y en el caso de la renovación urbana justificada por la experiencia de las décadas anteriores. En efecto, recordemos cómo, en la más pura concepción de lo que debe ser el papel del sector público como mero facilitador de la acción privada, las ciudades se limitaban a ejercer su capacidad expropiatoria, elaborar el plan de reurbanización y preparar el suelo para ponerlo a disposición de los promotores. La colaboración público-privada, en el límite, se reducía a la negociación de los términos de cesión o venta del suelo. Este planteamiento se mostró ineficaz en muchos casos, dejando proyectos bloqueados durante años y cuantiosos recursos públicos inmovilizados, y obligó a ambas partes a buscar una colaboración más estrecha durante todo el proceso de maduración de la actuación, que permitiera por una parte asegurar la viabilidad del proyecto de acuerdo con los criterios de los promotores (integrando así su saber hacer y experiencia), buscar fórmulas de financiación que sacaran el mayor beneficio posible de las ventajas de uno y otro sector (p.e. las posibilidades del sector público para obtener financiación en mejores condiciones a través de bonos

municipales), y por otra parte que flexibilizara el proceso de concepción y ejecución del proyecto para adaptarse a un mercado sumamente dinámico. La iniciativa federal UDAG resultó fundamental para consolidar este proceso.

Señalemos finalmente la situación de dependencia de la ciudad americana en cuanto a su futuro social y económico. Aún cuando esta dependencia ha sido una constante histórica en una sociedad con gran movilidad del capital y autonomía local, los avances que podría haber supuesto la apertura de los sistemas políticos locales (desde fórmulas de control de la vida local por una élite o por maquinarias políticas de todo tipo frecuentes en la vida americana hasta épocas relativamente recientes) se han visto más que neutralizados por el aumento del poder de las fuerzas económicas exteriores a la ciudad -con la emergencia de una economía de servicios, deslocalización de actividades y competencia desde las nuevas ciudades en ascenso del suroeste y oeste del país- (Kantor, 1995). Esta dependencia se ha acentuado por el relativo desentendimiento del gobierno federal respecto de los problemas de las ciudades, en una tendencia iniciada ya a finales de los 60 por la Administración Nixon. Los fondos federales destinados a las ciudades han sido cada vez menos finalistas en su regulación, distribuyéndose entre más ciudades y con objetivos menos definidos. Si a esto se añade la disminución neta en la cuantía de estos fondos (en particular durante los años 1980), la conclusión es la cada vez mayor dificultad de impulsar y financiar políticas redistributivas en las ciudades, y la concentración de los esfuerzos de los políticos locales en la atracción de inversores como única salida viable (Kaplan, 1995, Wood, 1995). El fenómeno actual de grandes limitaciones fiscales y de creciente movilidad del capital sugiere que las ciudades continuarán siendo empujadas hacia una estrategia tradicional de crecimiento económico basado en el sector privado.

### ***El contexto de los 80***

El *boom* de la regeneración urbana mediante partenariados público privados durante la década de los 80 responde no sólo ni principalmente a una maduración de estas actuaciones durante los años anteriores, sino a la concurrencia de una serie de factores políticos, económicos y locales peculiares que describimos a continuación.

#### **- Circunstancias políticas**

Ya hemos señalado que en la década de los 80 se consolida una situación de extrema dependencia de las ciudades con respecto a fuerzas económicas externas junto con un cierto desentendimiento de la Administración Federal. Este proceso se sitúa en un contexto de crítica de corte neo-liberal a un excesivo intervencionismo del Estado, similar al experimentado en el Reino Unido. Las ciudades se encuentran con una mayor libertad de acción en la definición de sus programas de regeneración y de sus proyectos (dentro de un proceso que se remonta al *New Federalism* de la Administración Nixon, con la terminación del programa de *Urban Renewal* y la constitución del fondo CDBG, en 1974), pero a la vez los fondos federales disponibles disminuyen, en un momento en el que los ingresos de las haciendas locales se enfrentan a una verdadera *revuelta fiscal* de los contribuyentes.

La salida a esta situación de libertad de acción y falta de recursos es la búsqueda del sector privado como socio alternativo a la Administración Federal en una situación de extrema debilidad (ciudades como New York se encuentran al borde de la bancarrota). Los autores consultados tienden a enfatizar uno de estos dos aspectos, bien presentando una situación en

la que la ciudad se libera de la tutela federal para poder abrir al sector privado nuevas esferas de participación, bien subrayando la desesperada situación financiera de unas corporaciones locales dispuestas a cualquier cesión con tal de obtener alguna expectativa de desarrollo económico mediante inversiones privadas (Fosler, 1982a:4-5).

Pero la generalización de la colaboración público-privada no podría entenderse sin otro factor: la confianza en cuanto al funcionamiento de los mecanismos de mercado y la bondad de una estrategia gobernada por este. El fracaso de la renovación urbana en los años 50 y 60 se achacará a la incapacidad del sector público por diseñar un plan de intervención que responda a las demandas del mercado, lo que justifica la idea de trabajar en común desde la definición del plan, pues los promotores son los mejores conocedores del mercado inmobiliario. Los espacios públicos se convierten entonces en cuestiones de diseño, no en elementos de estructuración de la ciudad (Frieden, 1989:134-135).

La instrumentación de esta colaboración se realiza a través de agencias públicas creadas por los gobiernos locales para encargarse de todos los aspectos relacionados con el sector inmobiliario, y que operan como empresas privadas. Es el caso no sólo de las agencias de renovación o de desarrollo urbano (la *Public Development Corporation* en New York, el Programa de Gestión del Patrimonio Inmobiliario en Los Angeles, o el *City Centre Development Corporation* en San Diego), sino de oficinas creadas para la gestión del patrimonio inmobiliario de la ciudad o de agencias públicas de transporte (la *Washington Metropolitan Area Transit Authority*, la *Massachusetts Bay Transit Authority* o Caltrans en California); en otros casos, sin embargo, se continuará funcionando según las especificidades de cada caso, pero a lo largo de los 80 estas estrategias parecían estar definiendo con más claridad sus objetivos, actuando no sólo en función de las circunstancias de cada proyecto (Dowall,1987a:6, Dowall,1989a:7 y Fainstein,1994a:111-119).

Europa Occidental se siente atraída por este tipo de planteamientos. Sin embargo, sólo en el Reino Unido se establecen mecanismos similares de colaboración público-privada, a través de las *Urban Development Corporations*, en un contexto de mucha menor autonomía para las corporaciones locales. En otros países, el sector público continua controlando el proceso, y la idea de partenariado no consigue trasladarse a proyectos concretos. Por ejemplo, en los Países Bajos, al llegar al poder el gobierno en 1986 incluye la idea de los partenariados público-privados para la renovación urbana dentro del acuerdo de coalición. Se definieron 5 proyectos piloto en 1988, y el gobierno firmó convenios con los municipios afectados definiendo los objetivos y comprometiendo subvenciones. En 1990 esos 5 proyectos, denominados "clave" se incluían en un Informe Nacional...; en definitiva, quedaba patente la dificultad de entrar en un proceso similar al norteamericano (Parkinson, 1995; Kohstamm en Berry,1993:224).

Un informe de la OCDE (1992) animaba a los países desarrollados a utilizar mecanismos similares a los norteamericanos para resolver el problema de las áreas urbanas deterioradas, y en particular las áreas en ciudades industriales con usos obsoletos. En concreto, se afirmaba la utilidad que habían mostrado las agencias públicas de desarrollo urbano al sortear los clásicos conflictos entre la gestión urbanística tradicional y las necesidades de asegurar la ejecución de los proyectos (OCDE,1992:19). De hecho, la necesidad de contar con el sector público parecía deberse más a que la propiedad de estos suelos era en su mayoría pública (id, p.71) que a las virtudes del tradicional control público del desarrollo urbanístico. El informe defendía la eficacia de los planes de regeneración frente al planeamiento urbano más tradicional, e incluso de un contenido más económico-empresarial que propiamente urbanístico en dichos planes (*business plan*), incluyendo la negociación con los promotores y los futuros usuarios de la zona,

las subvenciones, ventajas fiscales y reducción en el precio del suelo (id. p.76-79). Se dejaba abierta, sin embargo, la cuestión de cuál era la apropiada mezcla de los intereses públicos y privados y en especial la distribución de los costes y beneficios entre particulares, administración local y central (id. p.96).

#### - Económico

Dos elementos económicos contribuyen a comprender la estrategia adoptada por las ciudades norteamericanas: el boom inmobiliario en todas las ciudades, iniciado en los 70 y que se extiende, al menos, hasta 1986, y la progresiva disminución en los fondos disponibles por parte de las ciudades, tanto desde el gobierno federal como desde los contribuyentes.

Los años 1980 resultan excepcionalmente favorables para el sector inmobiliario. Las raíces se encuentran en la crisis económica de los 70, con tasas de inflación desconocidas en los EE.UU, que convirtieron el sector en un refugio atractivo para los inversores institucionales. Estas circunstancias se refuerzan con un tratamiento fiscal muy favorable desde entre 1982 y 1986. El sector financiero se vuelca en los proyectos inmobiliarios, con muy escaso análisis de la demanda efectiva de los proyectos que se les presentan. Esta situación cambia súbitamente a partir de 1986, al suprimirse las ventajas fiscales, y al comenzar la crisis del sector bancario. El resultado será unas tasas de desocupación hasta entonces desconocidas, edificios enteros vacantes, y estancamiento del hasta entonces floreciente mercado de oficinas en el centro de las ciudades. La crisis golpeará también al sector del urbanismo comercial (centros comerciales), hasta entonces considerado el más seguro. Proyectos enteros como *Yerba Buena Gardens* en San Francisco quedan paralizados, y las expectativas de ingresos de las ciudades, defraudadas. Con ello se pondría de manifiesto los riesgos de una estrategia de regeneración urbana excesivamente dependiente de los ciclos del sector inmobiliario.

Por otra parte, las ciudades se enfrentan a una creciente falta de recursos. Además de la disminución en los fondos federales ya apuntada, y explicada tanto por la suburbanización de la mayoría de la población (que hace perder influencia a los representantes y senadores federales de distritos urbanos) como por la simplificación de la administración federal, se asiste a la oposición de los contribuyentes al aumento de sus impuestos (la denominada *tax revolt*, iniciada en el sur de California en 1978, con la aprobación de la Propuesta 13 en referendun). Esto obliga a buscar fuentes de financiación alternativa. La falta de recursos justifica el abandono de políticas redistributivas, y de hacer de la viabilidad económica de un proyecto el principal criterio de selección. La renovación urbana ofrece, a través del *Tax Increment Financing* la posibilidad de embarcarse en un proyecto tras otro sin comprometer los recursos presupuestarios locales (el denominado Fondo General), reteniendo además en el futuro la parte de ingresos que de otra manera correspondería a los Condados y Consejos Escolares. Las ciudades hacen uso, por otra parte, de su capacidad de endeudamiento con el respaldo del TIF para emitir bonos municipales libres de impuestos federales, y por ello sumamente atractivos a los inversores (hasta la supresión de la exención fiscal en 1982).

La negociación con los promotores ofrece una vía para obtener equipamientos públicos o infraestructuras a cambio de un incremento en la edificabilidad o alguna reforma en los usos previstos. Finalmente, las perspectivas más o menos fundadas, de acabar recibiendo una parte de los beneficios de los proyectos hace de la renovación urbana incluso una fuente de ingresos futuros para las ciudades: negociar una participación en los ingresos futuros del proyecto acabó estando de moda entre los funcionarios locales (Frieden, 1989:215). No es extraño que algunos críticos señalaran que las ciudades, en su búsqueda de un "buen proyecto" estaban actuando más

como promotores que como autoridad urbanística.

### **- La dependencia de las ciudades y el desarrollo económico local**

Con el paso de una economía industrial a otra de servicios, las ciudades no hacen sino aumentar su grado de dependencia con respecto a los inversores. Si en la época anterior la localización de una actividad económica venía condicionada por el acceso a materias primas, mercado laboral e infraestructuras de transporte, permitiendo a las ciudades dotadas de estos elementos negociar con las empresas desde una situación de ventaja, la nueva economía terciaria y los avances en las comunicaciones equipara las distintas ubicaciones posibles, y permite al inversor situarse ante las ciudades en una posición negociadora mucho más favorable.

Las ciudades reaccionaron relativamente pronto a esta nueva situación de dependencia. Programas de la posguerra como el *Urban Renewal* o los tramos urbanos de la nueva Red Interestatal de Autopistas, intentan en parte responder a esta situación desde finales de los años 40. Además de adaptar la ciudad a las nuevas necesidades de la economía, los programas de regeneración física ofrecen ventajas adicionales de gran interés para las fuerzas locales, tales como (Berry, 1993: 148 y 218):

- Los efectos, tanto directos como inducidos, del incremento en la actividad del sector de la construcción en la zona.
- El estímulo al crecimiento económico puramente local en una zona, al proporcionar nuevo suelo comercial o industrial en condiciones ventajosas, permitiendo la expansión de las empresas locales.
- Favoreciendo la reestructuración económica local y las inversiones locales, con el apoyo generado por el desarrollo inmobiliario.
- Posibilitando la recuperación económica a través de la revitalización de los barrios.

A pesar de su papel central, las estrategias de desarrollo económico local rara vez se han limitado a la regeneración física. Sí ha habido, en cambio, una sofisticación en las medidas de acompañamiento, desde subvenciones a exenciones fiscales, préstamos de todo tipo, etc, y en su relación con la regeneración física. Walzer (1995:132) hace un repaso a los incentivos más tradicionales, y constata su utilización mucho más frecuente en los EE.UU. que en Europa. Citando un estudio de la *International City Management Association*, de 1984, analiza instrumentos como los bonos municipales exentos de impuestos (esenciales en la estrategia de financiación de la renovación urbana hasta la reforma fiscal de 1986), las exenciones fiscales, los créditos subvencionados o concedidos directamente por el sector público; aportaciones en efectivo (*in-kind payment*), participación en el capital, avales a los préstamos, cesiones de suelo o inmuebles, prórrogas para el pago de impuestos (*sale-lease back*). Todas estas medidas se fueron consolidando desde los años 40, pudiéndose distinguir tres etapas (Walzer, 1995:130):

- Políticas para disminuir el coste de realizar una actividad en la zona.
- Políticas orientadas a la creación y expansión de pequeñas empresas (típicas de los 70).
- Políticas orientadas a aumentar la competitividad de la economía local (p.e. potenciando las nuevas tecnologías, formando empleados para gestionar con más eficacia las distintas operaciones, animando a las pequeñas empresas a trabajar

juntas<sup>13</sup>).

Esta evolución sugeriría que, sin abandonar la idea de la eficacia de los incentivos fiscales o económicos, el número de grandes empresas que pueden cambiar de localización (o de nuevas plantas previstas por estas grandes empresas) es reducido, por lo que la estrategia se orientaría cada vez más hacia las pequeñas empresas. Pero la idea británica de incentivos locales (*enterprise zones*) encontraba un amplio eco en muchos estados y ciudades norteamericanos.<sup>14</sup>

No hay por el momento un consenso unánime sobre los efectos de estas políticas de desarrollo local. Sí podemos decir que la evaluación de los programas de renovación urbana tiende a realizarse en términos exclusivamente físicos, es decir, de superficies construidas, viviendas creadas, etc, con un relativo desconocimiento en cuanto a sus efectos reales en atracción de actividad económica y creación de nuevos puestos de trabajo (vid. Fainstein, 1994a:94, Keating, 1995:28). Frieden y Sagalyn (1989:282-285), tras estudiar un número relativamente amplio de ciudades, admiten que los beneficios para los residentes pueden haber sido escasos, pero defienden los resultados económicos de unos proyectos que volvieron a hacer del *downtown* una alternativa de localización viable a los nuevos centros en la suburbia. Los informes de las URA. no suelen incorporar datos más allá de la ejecución de los proyectos, y por tanto no realizan un seguimiento de la ocupación del espacio construido ni de los empleos creados (y mucho menos de si se trata de actividad y empleo de nueva creación o de relocalización de empresas ya establecidas en la ciudad). Similares problemas se señalan con respecto a las UDC en el Reino Unido.

Con respecto a las medidas económicas en favor del desarrollo local, el debate continúa siendo intenso. Se argumenta, por un lado, que este tipo de medidas no tienen efectos de creación neta de actividad ni de empleos, sino de redistribución desde unas áreas a otras. Continuando esta reflexión, se tendría como resultado de la acción gubernamental decisiones de localización objetivamente menos eficientes que las que resultarían si no se establecieran esas medidas de incentivación, con un coste soportado por el conjunto de la economía nacional; en definitiva, un escenario de menor competitividad frente a otras economías nacionales. Otros estudiosos destacan, por el contrario, que los incentivos se concentran en lugares con un capital humano y en capital fijo importante, que de otra manera no se reconvertiría al nuevo marco económico, y que los costes de abandonar a su suerte las zonas menos atractivas supondría una carga para el conjunto de la economía (sin entrar en consideraciones políticas) mucho mayor que las deseconomías causadas al desincentivar la localización en lugares en auge.

Walzer (1995:143) cree, apoyándose en el estudio del ICMA de 1984 ya citado, que el efecto de los incentivos más tradicionales (los dirigidos a reducir costes a las empresas) sí

---

<sup>13</sup>Watson (1995a: capítulo 2) identifica toda una serie de programas innovadores para el desarrollo local. Se dirigirían al lado de la oferta (en primer lugar a las pequeñas empresas), ofreciendo nuevos espacios para la producción, facilitando su financiación mediante fondos de préstamos *revolventes*, o poniendo a su disposición edificios especulativos (construidos por el sector público sin que exista una demanda, con el fin de atraer una inversión ante la posibilidad de empezar a trabajar "al día siguiente"), atracciones singulares (equipamientos deportivos, centros de convenciones, acuarios, proyectos de renovación de la fachada marítima y cualquier tipo de actuación de mejora de la calidad de vida urbana), incubadores de empresas o parques de investigación.

<sup>14</sup>La creación de un programa federal, auspiciado por las administraciones Reagan y Bush no llegaría, sin embargo, a plasmarse en realidad. Uno de los principales argumentos en contra era que estas medidas distorsionaban el mercado, favoreciendo decisiones de localización de otra manera no competitivas, y resultando en una menor competitividad del conjunto de la economía norteamericana.

habrían supuesto un aumento de puestos de trabajo en el sector secundario. El autor no contaba, sin embargo, con evidencia suficiente respecto a la eficacia de las nuevas estrategias (orientadas hacia las pequeñas empresas) en el cambiante contexto económico de los 80 y 90.

Los EE.UU. están viviendo una generalización de estos incentivos tanto por parte de los Estados como de las ciudades, pero los beneficios de estos estímulos en particular de los dirigidos a disminuir los costes de las empresas, acaban neutralizándose. Por una parte, sus efectos sobre la localización se limitarían a la selección de una determinada zona dentro de un área metropolitana (sin que los incentivos tuvieran influencia para la localización en una u otra ciudad o Estado). Por otra, esta competencia entre gobiernos estatales y locales llevaría a las empresas simplemente a internalizar estas concesiones aumentando sus beneficios a costa del erario público sin tener tan siquiera que modificar sus decisiones de localización (Keating, 1995:18).

Si, como defienden algunos autores, los incentivos económicos pueden tener una influencia en el desarrollo local, por limitada que esta sea, entonces la cuestión sería ver cómo ese desarrollo podría complementarse con una mayor equidad, de manera que beneficiase más a los residentes en las zonas en dificultades. Esta es una cuestión particularmente candente en EE.UU, donde el crecimiento del último período de prosperidad ha ahondado las diferencias y ha concentrado todavía más la pobreza en ciertas áreas urbanas (Fainstein, 1994a:11). Algunas iniciativas se han dirigido, ya en los 90, a la capacitación de estos residentes, complementadas con programas de asistencia social de todo tipo. La cuestión no resuelta, sin embargo, es la de cómo hacer funcionar estas iniciativas (orientadas a los residentes) con las de regeneración física o incentivos económicos (ligadas a un espacio urbano concreto). La experiencia muestra que los programas de capacitación favorecen la migración de los residentes con mayor capacidad de iniciativa a otras zonas de la ciudad o del área metropolitana, ahondando con ello el deterioro social de los barrios en crisis. Las iniciativas centradas en un territorio concreto, por su parte, corren el riesgo de no reportar beneficio alguno a los residentes e incluso de desplazarlos fuera del área objeto de actuación.

No resulta, en definitiva, sencillo determinar la utilidad e incluso la legitimidad de los programas sociales dentro de una estrategia de desarrollo económico, ni el momento adecuado para poner estos en marcha. La experiencia de los centros urbanos de EE.UU. durante los 80 muestra cómo la regeneración física puede conseguir la reconversión rápida de una zona de la ciudad a una economía dominada por los servicios, y la falta de alternativas viables a esta estrategia para devolver la vitalidad al *downtown*. Pero no puede ignorarse el hecho de que los resultados en términos de creación de empleo y actividad económica para beneficio de la población residente han sido en el mejor de los casos modesto (Frieden, 1989:282-285; Fainstein, 1994a). El elevado coste asociado a estos incentivos (y en particular a la regeneración física) y su dependencia respecto de los vaivenes del mercado inmobiliario plantean además el interrogante de si estos recursos podrían emplearse de otra manera con mayor eficacia. En definitiva, la promoción pública del desarrollo económico parece una cuestión más compleja de lo que pensaban las políticas de los años 1980 y, más que ampliarlas en el futuro, parece que la cuestión a mejorar es su coordinación con otras necesidades de los ciudadanos, y en particular con las de los residentes de las áreas de intervención (Fainstein, 1994a:94; Keating, 1995:28).

### 3.3 El urbanismo negociado



### ***Una política urbana basada en el sector inmobiliario***

Hemos visto que el sector inmobiliario se convierte en el campo principal de actuación de la política de las ciudades norteamericanas durante los años 1980. El énfasis en la renovación física ofrecía a los responsables locales resultados visibles y tangibles que ofrecer a la opinión pública, permitía concentrar esfuerzos en un área reducida (generalmente con buenas perspectivas de recuperación por su posición próxima al centro de negocios de la ciudad) y encontraba unas circunstancias económicas favorables (amplia disponibilidad de capital, efectos beneficiosos a corto plazo sobre la economía local, etc). La concepción del papel del sector público limitado a establecer las mejores condiciones para la actuación de los agentes privados no hacía sino recuperar el marco de juego tradicional, y sería exportada al Reino Unido en un contexto de crítica al intervencionismo de años anteriores (Lloyd en Berry, 1993:147-8).

De acuerdo con esta concepción, las políticas de regeneración urbana se caracterizarán por su confianza en el mercado y su intervención exclusivamente desde el lado de la oferta, poniendo suelo en el mercado, facilitando su desarrollo, creando infraestructuras de todo tipo y relajando los mecanismos de control establecidos en el planeamiento. Estas políticas confiarán en el sector privado para su implementación, no como mero promotor y ejecutor de los proyectos diseñados desde la Administración, sino como especialista del funcionamiento del mercado inmobiliario y socio con capacidad para influir desde las primeras etapas de planeamiento de la actuación (Berry, 1995).

La colaboración con el sector privado suponía la existencia de unos objetivos comunes o al menos complementarios con los del sector público. El éxito (en cuanto a efectiva ejecución) de muchos proyectos en un número importante de ciudades norteamericanas avala la posibilidad de armonizar objetivos. La creciente complejidad de los acuerdos, incluyendo fórmulas de cesión o *leasing* de terrenos, construcción de equipamientos públicos por parte del privado, dotación de fondos con destino a viviendas, planes de empleo, etc, fórmulas de prioridad en la ocupación de los edificios para cierto tipo de empresas, participación en los beneficios por parte de la ciudad y otros muchos extremos, muestra cómo el urbanismo negociado permitía atender objetivos de tipo social y económico desde contratos para la ejecución de un proyecto inmobiliario.

Muchos países en Europa Occidental encontraron, sin embargo, muchas dificultades para importar estas fórmulas; probablemente ambas partes esperaban demasiado de los acuerdos, sin ser capaces de diferenciar claramente entre objetivos y medios y sin un esquema claro de dónde se quería efectivamente llegar (Kohstamm, 1993:220-229). Probablemente la situación del sector público era menos flexible en estos países, ya que se carecía de toda la experiencia de tres décadas de renovación urbana infructuosa y de una situación financiera crítica; sin la existencia de URA con la misma amplitud de poderes, el planeamiento urbano resultaba un obstáculo difícil de salvar. Por otra parte, el mercado inmobiliario no estaba conociendo en estos países, salvo excepciones, una expansión como la de EE.UU, al amparo de beneficios fiscales (hasta la reforma de 1986) y de financiación abundante y sencilla. De hecho, cuando estos últimos elementos desaparecieron, la evidencia muestra que la armonización de objetivos pasó a resultar más complicada.

El propio sector público aborda un proyecto de este tipo con objetivos, si no contradictorios, al menos difíciles de armonizar. El propósito de una actuación típica incluye la recuperación de un área urbana degradada, la generación de unos ingresos más o menos

permanentes a través del alquiler del terreno y de participación en los flujos generados por el proyecto, la reactivación económica, la ampliación de la base fiscal (impuestos sobre la propiedad inmobiliaria o la actividad económica y otros impuestos locales), la creación de empleo (con diferentes niveles de capacitación), la creación de espacios y equipamientos públicos, nuevas infraestructuras de transporte (Dowall, 1989a:4)... Esto supone conflictos dentro del propio sector público entre el deseo de maximizar los beneficios económicos de la operación y las cargas adicionales impuestas al proyecto por el resto de objetivos de tipo social y económico. Por otra parte, los objetivos públicos suponen toda una serie de cargas para el proyecto, que el sector privado puede asumir con mayor facilidad en un momento de expansión del mercado, y esto a costa de aumentar el tamaño y la complejidad de los proyectos (incluido su montaje financiero), y con ello el riesgo e incertidumbre sobre su culminación. El resultado es que, si estas condiciones cambian como ocurrió en EE.UU. a finales de los 1980, la continuación de este tipo de acuerdos resulta mucho más complicada.

Hay que señalar que el sector privado también encuentra importantes atractivos en la colaboración con el sector público: financiación más barata (si consigue contar con algún tipo de garantía por parte del sector público) mayor sencillez en los procesos de obtención de permisos; subvenciones y préstamos para asegurar la viabilidad financiera de la operación; imagen favorable asociada al proyecto a la hora de encontrar ocupantes; compromiso político en favor del éxito de la operación; etc. (Landis, 1990). Estos factores favorecían el diseño de operaciones de gran tamaño, al alcance sólo de los grandes promotores.

La coincidencia de promotores y de políticas explica que haya también una coincidencia en el contenido de las operaciones, y que surja una imagen colectiva de lo que debe ser el *downtown* de los 80, y los proyectos se repiten de ciudad en ciudad. A la vez que mantener la tradición terciaria del centro con nuevos edificios de oficinas, se intenta atraer de nuevo la clase media de la suburbia y de otras áreas metropolitanas al centro, con nuevos centros comerciales, en competencia directa con los surgidos en la suburbia y grandes equipamientos como centros de convenciones y estadios. La vivienda de lujo, acuarios, museos de la ciencia, etc., complementan la nueva imagen de estas zonas (Frieden, 1989:314).

A pesar de esta convergencia de objetivos, que podría haberse resuelto en una alianza entre un número reducido de "mega-promotores" y las ciudades para la construcción de unos grandes proyectos de contenido muy similar, esta estrategia de revitalización económica mostró su enorme debilidad al cambiar las condiciones del mercado. Fainstein (1994a:capítulo 2) cree que el relativo fracaso de estas políticas a partir de finales de los 80 no son simplemente el resultado de una situación económica desfavorable, sino que era perfectamente predecible en función de las propias características del sector inmobiliario (Fainstein, 1994a y McNamara, 1993:14):

- El tiempo de producción es largo, lo que dificulta la adaptación del sector a los cambios en el ciclo económico; cuando la demanda empieza a descender, muchos proyectos se encuentran todavía en fase de ejecución, con lo que la oferta sigue aumentando y se llega a situaciones de exceso de esta (*overbuilding*).
- Las necesidades de capital son muy importantes; por ello, el promotor puede orientar su estrategia más en función de asegurar la financiación que de atender una demanda existente (en particular, si el promotor centra su negocio en la fase de construcción más que en la de explotación); es decir, el sector inmobiliario depende enormemente del mercado de capitales. Esto explica situaciones como la de finales de los 80, en que el exceso de oferta inmobiliaria era ya evidente pero la financiación era todavía

fácil de encontrar, y la construcción continuaba; de hecho no es hasta principios de los 90, con las medidas de regulación del sector financiero, y la consiguiente dificultad para encontrar financiación cuando el sector inmobiliario se encuentra verdaderamente en dificultades (Burchell, 1993:43)<sup>15</sup>. En combinación con esta dependencia, se encuentra la enorme influencia que tiene el gobierno federal en el desarrollo del sector, y por tanto en las políticas basadas en la regeneración física, a través del tratamiento fiscal de la inversión inmobiliaria: el tratamiento favorable de la *Tax Act* de 1981 sirvió para atraer inversores y, la supresión de esas ventajas en la *Tax Act* de 1986, a que estos inversores intentaran abandonar el sector.

- Se trata de un mercado extraordinariamente fragmentado y opaco, lo que dificulta establecer hipótesis fiables sobre su evolución futura, especialmente en lo referente a las zonas centrales de la ciudad.
- La ubicación es una propiedad fundamental de cada unidad producida. En este sentido, la inversión en un área de renovación representa un riesgo adicional, por sus desventajas frente a las nuevas zonas de centralidad de la periferia; esto supone unas perspectivas limitadas en cuanto a futuros ingresos a través de los alquileres o ventas. El reducido número de inversores interesados en estas zonas añade un problema de falta de liquidez de la inversión al que se añade el elevado coste que supone para el inversor introducirse en este mercado (ya que sólo puede hacerlo mediante nueva construcción o rehabilitación de edificios, siempre con unos órdenes de magnitud muy superiores a los de la periferia).

Estas circunstancias hacían difícil poder hacer del sector inmobiliario el elemento central de una estrategia de crecimiento económico sostenido, ya que el crecimiento del sector no podía garantizarse durante un período largo, las posibilidades de reaccionar a tiempo ante cualquier cambio eran escasas y la producción de espacio edificado no es equivalente *per se* a un incremento en la actividad económica. Fainstein (1994a:75 y 213) cree que el pasado enseña dos importantes lecciones: primera, que las políticas urbanas que confían únicamente en la regeneración física sólo son viables durante los ciclos de expansión económica, por lo que necesitan complementarse con programa de otro tipo aunque sólo sea para asegurar su continuidad en el tiempo; segunda, que si estas estrategias centradas en la regeneración física continúan en el futuro, debería abordarse algún tipo de regulación sobre el sector inmobiliario, para evitar que se reproduzcan nuevas situaciones de exceso de oferta.

El éxito de esta estrategia dependía de al menos dos condiciones previas: la existencia de una cantidad suficiente de suelo público y de grandes empresas ya implantadas en la zona e interesadas en mantener o incrementar el valor de sus propiedades en el centro. La primera circunstancia se cumplía en todas las ciudades norteamericanas que habían participado en el programa de *Urban Renewal* (su problema era, precisamente cómo desarrollar ese suelo), o en ciudades con empresas públicas propietarias de instalaciones obsoletas; la segunda es una evidencia al repasar la historia de ciudades como Pittsburgh, Louisville, Minneapolis, Los Ángeles, etc: el *downtown* compite en primer lugar con localizaciones alternativas en la suburbia del área metropolitana, no con otras ciudades, y por tanto la renovación del centro no genera en primera instancia inversiones exteriores a la ciudad.

---

<sup>15</sup>Pero no olvidemos que las dificultades del sector bancario que obligan a adoptar estas medidas de regulación se explican, en buena parte, por las inversiones realizadas en el propio sector inmobiliario con escasa atención a la viabilidad de los proyectos que se le presentaban.

### ***La negociación y los mecanismos de financiación***

Los partenariados público privados se fundamentan en una cierta fascinación desde cada parte por la capacidad de la otra. En palabras de Norman Elkin, un promotor familiarizado con estas operaciones, *nosotros pensamos que ellos tienen poder, y ellos piensan que nosotros conocemos bien lo que hacemos*. Las posiciones desde las que se plantea la negociación público-privada, sin embargo, son algo más complejas (Frieden en Lassar, 1990:47). El sector privado busca en el sector público una especie de *broker* capaz de encontrar apoyo financiero (bonos públicos, leasing, programas federales, fundaciones culturales...) y simplificar los procesos de aprobación del proyecto (Frieden, 1989:137). El sector público, por su parte, piensa en el privado como la garantía de que el proyecto va a ejecutarse y de que su explotación va a resultar un éxito, es decir, como conocedor de las claves del mercado inmobiliario.

Esta es también la opinión de otros autores como Landis (en ed. Robinson 1990:166 y 163). El sector privado acude a la negociación esperando del sector público ciertas garantías para la viabilidad del proyecto, tales como:

- Una política de usos del suelo coherente, que asegure el mantenimiento del valor de las propiedades (objetivo clásico del *zoning*).
- La colaboración para conseguir el equilibrio financiero del proyecto, mediante diferentes mecanismos: venta o alquiler del suelo a precios inferiores a los del mercado, financiación directa o algún tipo de aval que permita reducir los costes financieros; beneficios fiscales...
- Algún tipo de protección frente a la competencia (tales como no autorización de negocios o proyectos concurrentes en otras zonas de la ciudad durante un tiempo).
- La reducción de los costes de construcción y operación mediante una rápida aprobación de permisos, suspendiendo ciertas regulaciones, etc).
- Cierta protección frente a las incertidumbres del mercado inmobiliario (tales como alquileres o índices de ocupación inferiores a los previstos).

Y el sector público por su parte, intentando asociar a sus proyectos las tres virtudes que supone adornan al sector privado: experiencia en la promoción inmobiliaria, experiencia en la gestión del proyecto una vez construido y responsabilidad legal y financiera limitada (liberando al sector público de compromisos excesivos para la consecución de sus proyectos).

De esta manera se produce un cierto intercambio de roles entre los sectores público y privado (Frieden, 1989:245). El sector público parece preocuparse por cuestiones tradicionalmente asociadas al promotor (viabilidad de un proyecto, mercado potencial, etc); el sector privado, por su parte, se hace más sensible a las cuestiones de política local asociadas a un proyecto (impactos de todo tipo, prioridades en los empleos creados, tipo de actividad económica a favorecer...). Para Frieden, este cambio de roles asociado a la negociación es clave para explicar el éxito de los proyectos generados durante los años 80 en régimen de partenariado.

La negociación de los proyectos supuso un desafío para los técnicos del sector público, generalmente poco familiarizados con las cuestiones de viabilidad, financiación, etc. de un proyecto inmobiliario. Estas carencias levantaron suspicacias en cuanto a la capacidad de estos profesionales de conseguir un acuerdo equitativo con un sector privado con gran experiencia en este campo. Por otra parte, se corre el riesgo de que estos profesionales, buenos conocedores del sector público acaben siendo contratados por el sector privado y pasen a sentarse al otro

lado de la mesa (Babcock, en Lassar, 1990a). La impresión transmitida por los técnicos entrevistados en las diferentes ciudades es que el sector público ha acudido con frecuencia al asesoramiento de especialistas. Este problema se hacía más patente en situaciones en las que la ciudad compensaba al promotor con aumentos de edificabilidad a cambio de equipamientos públicos. En un caso concreto, en New York, el interventor había valorado en 108 millones de dólares los beneficios obtenidos por el promotor de esta manera a cambio de construir una serie de equipamientos por un valor de sólo 9 millones (Babcock, en Lassar, 1990a:39).

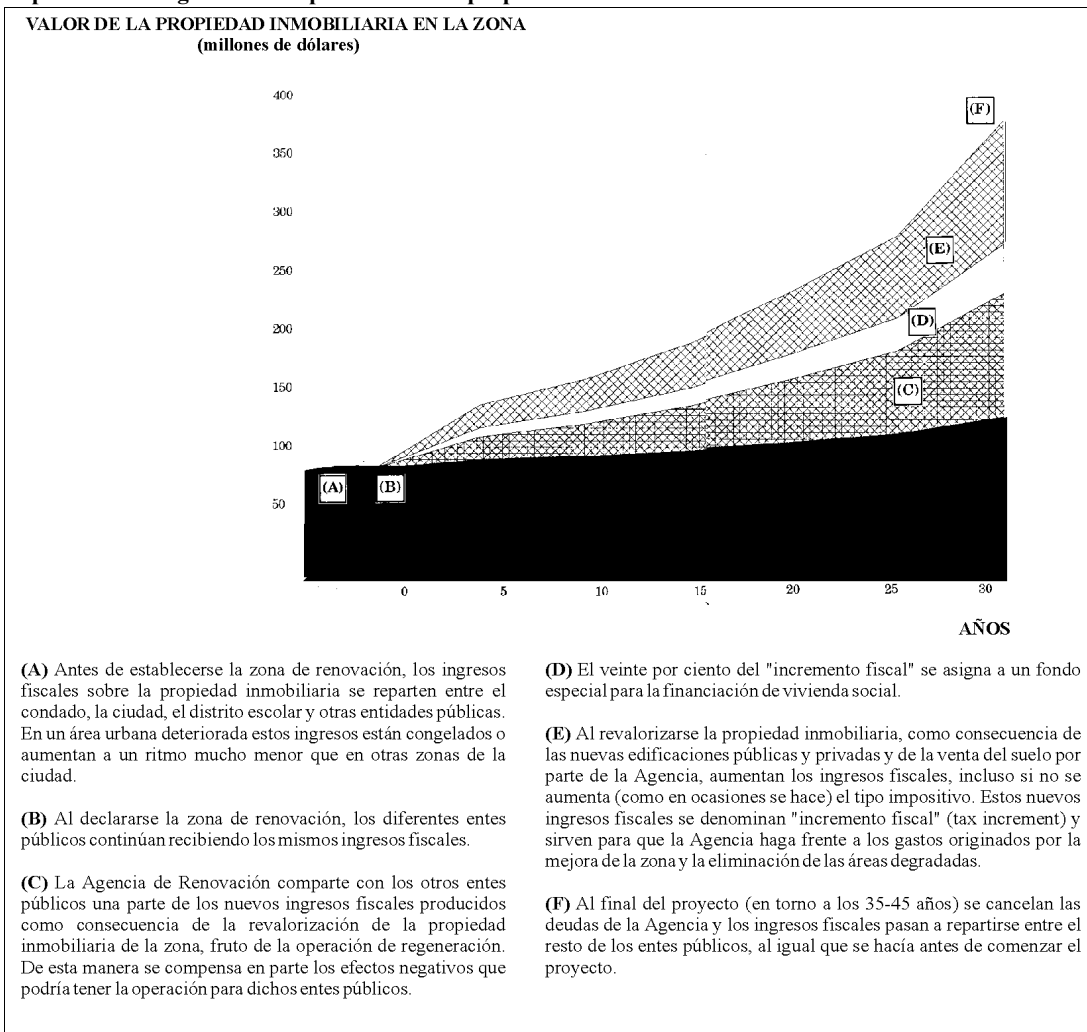
Como se indicó anteriormente, encontrar un mecanismo de financiación de los proyectos sin acudir a los presupuestos municipales resultaba decisivo, en un momento de fuertes restricciones fiscales e incluso de bancarrota en algunas ciudades. El *Tax Increment Financing* permitía presentar cada proyecto como autofinanciable, e incluso aumentar la participación municipal en el impuesto sobre bienes inmuebles a costa de otros niveles de la Administración Local (Condados y Consejos Escolares). Por otra parte, los futuros ingresos a través del TIF permitían la emisión de bonos municipales sin afectar al presupuesto de la ciudad. Hasta la reforma fiscal de 1986, las ciudades podían también emitir bonos industriales, exentos de impuestos y por tanto muy atractivos para los inversores, y financiar con ellos fondos de préstamo a los promotores. Veamos ahora cómo funciona el mecanismo del TIF.

El TIF se basa en el supuesto de que un proyecto de revitalización de una zona generará una revalorización en la propiedad inmobiliaria, y por tanto unos ingresos por el impuesto sobre la propiedad mayores que los obtenidos antes de la regeneración. Hasta la aprobación del proyecto de revitalización, estos ingresos se reparten entre diferentes agencias locales (la ciudad, el condado e instituciones como los Consejos Escolares y otros, según las peculiaridades de cada ciudad). Una vez aprobado el proyecto, estos ingresos quedan congelados, y cualquier incremento en los ingresos (puesto que se supone que es generado por una revalorización de las propiedades) pasa a un fondo especial para la financiación del proyecto de revitalización. En la práctica, como resulta necesario adelantar fondos, se emiten bonos con la garantía de los ingresos que generará el TIF.

Esta fórmula, en definitiva, permite a la ciudad apropiarse los ingresos fiscales derivados de la revalorización de una zona, sin tener que repartirlos con otras instituciones, y obliga a invertir esos ingresos en la propia zona que los genera. Puede con razón argumentarse que lo que se hace es comprometer la estructura de inversiones futuras de la ciudad con la excusa de que de otra manera esos ingresos futuros no se producirían, y que el resultado es perjudicial tanto para esas otras instituciones como para otro tipo de programas de la ciudad, favoreciéndose la renovación física a costa, al menos en parte, de programas redistributivos como creación de vivienda social, educación, etc. Esto puede incluso conducir a políticas de discriminación, impidiendo la construcción de viviendas sociales o la integración racial a través del sistema público de educación en municipios autoconsiderados de alto nivel. Por ello, estados como California han modificado en parte el TIF, de manera que el resto de instituciones se benefician en parte del incremento en la recaudación fiscal y los programas de vivienda social reciban un porcentaje del fondo (y que este porcentaje se invierta realmente). La ilustración de la página siguiente muestra en esquema el reparto del TIF en California (Beatty, 1994:187).

Este tipo de mecanismo de financiación hace casi cualquier proyecto irresistible para los responsables locales. Aparentemente no se comprometen fondos públicos, y además se congela la cantidad recibida por otras instituciones<sup>16</sup>. Frente a las controversias que cualquier propuesta de gasto con cargo a los presupuestos levanta entre la opinión pública, el TIF permite de hecho,

**Reparto de los ingresos del impuesto sobre la propiedad en una zona de renovación urbana**



comprometer durante largos períodos de tiempo cantidades elevadas de dinero sin prácticamente ningún tipo de control o crítica.

La financiación de los proyectos también contó, durante el período 1979-1988 con fondos federales a través del *Urban Development Action Grant (UDAG)*, dirigido a proyectos con participación privada. UDAG repartió un total de 4.400 millones de dólares en 2.860

<sup>16</sup>De hecho, en algunos casos la declaración de un área como zona a revitalizar se ha empleado por parte de los Ayuntamientos como simple argucia para limitar los ingresos de las otras instituciones en zonas en un estado de deterioro más que discutible, pero con buenas perspectivas de revalorización futura (Fulton, 1994a).

proyectos<sup>17</sup>. Estos fondos se entregaban a las autoridades locales que, a su vez, los utilizaban para la financiación del proyecto en forma de subvenciones o de préstamos a los promotores. Con el tiempo, lo más usual fue la fórmula del préstamo, que tenía la ventaja de permitir reconstituir el fondo con las devoluciones del promotor y así financiar nuevos proyectos. Por su propio carácter, UDAG financió principalmente proyectos comerciales e industriales<sup>18</sup>.

Si bien se ha señalado a menudo que la colaboración con el sector privado ofrecía al sector público la posibilidad de obtener una participación en los beneficios de los proyectos, los ingresos de este tipo obtenidos realmente por las ciudades han sido escasos. La primera razón es que probablemente, las ciudades no hicieron del retorno de su inversión un principio irrenunciable, ya que su objetivo principal era asegurar la viabilidad del proyecto; por ello, los acuerdos normalmente estipulaban que dichos ingresos para el sector público llegarían únicamente una vez que el resto de socios hubieran recibido su parte. La impresión es que los acuerdos sobre participación pública en los beneficios tenían un carácter más de justificación ante la opinión pública, demostrando lo mucho que se había "arrancado" al sector privado en el acuerdo. (Frieden, 1989:187). Los políticos locales eran conscientes que, de cara al ciudadano, el éxito de un proyecto estaba más ligado a su efectiva construcción y funcionamiento que a sus flujos monetarios (Frieden, 1989:170).

En cualquier caso, los acuerdos permitían contemplar múltiples fórmulas para la recuperación de la inversión realizada por el sector público, además de la participación en los beneficios: alquiler de terrenos, devolución de préstamos, etc.. La cuestión era la prioridad otorgada a esos compromisos frente a los de otros socios o prestamistas, directamente ligado al compromiso del sector público con el proyecto (Frieden, 1989:248-9). Un estudio de 15 casos (Sagalyn en Lassar, 1990a:139-153) muestra que la participación en beneficios es más simbólica que real, ya que la ciudad es normalmente el último socio en recibir un retorno. Esta situación puede haberse agravado por el desplome del sector inmobiliario y la correspondiente disminución en los beneficios de los proyectos justo en el momento en que las ciudades hubieran comenzado a recibir su parte, una vez superado el período más crítico de la inversión. La crisis obligó también a reducir las compensaciones a través de otros mecanismos ampliamente utilizados en el pasado, tales como impuestos especiales y tasas y cargas de todo tipo ligadas a los impactos de los proyectos, desapareciendo las expectativas de financiar con estos ingresos todo tipo de programas sociales (Petersen, 1994:94). También congeló muchas expectativas de agencias y organismos públicos de mejorar sus ingresos mediante una gestión más profesional de su patrimonio inmobiliario (Dowall, 1987b:6).

### ***La ciudad producida por el urbanismo negociado***

Una estrategia de actuación como la aquí analizada se basa en la identificación de ciertas áreas de la ciudad afectadas por un proceso de deterioro pero con importantes oportunidades de recuperación. De hecho, la experiencia de los 80 muestra cómo sólo cierto tipo de proyectos

---

<sup>17</sup>Hasta septiembre de 1997, de acuerdo con la memoria del Department of Housing and Urban Development de 1988 (Barnekov, 1990a:9).

<sup>18</sup>Entre 1978 y 1987, el 50% de los fondos se destinó a proyectos comerciales, el 25% a proyectos industriales, el 15% a proyectos mixtos y el 11% a proyectos de vivienda (Barnekov, 1990a: 12).

resulta atractivo, y sólo en áreas muy concretas de la ciudad- zonas del *downtown* tradicional o adyacentes a este, fachadas marítimas o fluviales...- y concebidas como una prolongación del centro de negocios (Black, 1994:42). Los intentos de actuación en áreas no centrales (el conjunto del centro de Los Ángeles, zonas como Bayshore en San Francisco) es mucho más reciente, y el contenido de la intervención está todavía poco maduro. La gran mayoría de proyectos en UDAG dedicados al urbanismo comercial confirma esta conclusión. De esta manera, la exigencia de la legislación de que el área de actuación estuviera realmente deteriorada (*blighted*) se convirtió en algunos casos en un mero formalismo para permitir utilizar los mecanismos de la ley en áreas "de oportunidad".

La intervención sobre áreas extensas pero limitadas facilitó la aparición y extensión de islas de prosperidad, con características funcionales y formales muy similares dentro de las ciudades. En ocasiones, se eligió un mecanismo de intervención *incremental*, extendiendo progresivamente la prosperidad de una zona a las manzanas adyacentes (es el caso de Chicago, y se asemeja a los planteamientos seguidos en las zonas históricas y centrales de muchas ciudades europeas, intentando combinar regeneración con el respeto al tejido social y económico preexistente). Sin embargo, en general se prefirió actuar sobre zonas muy amplias, previamente "limpiadas" del tejido preexistente, en las que poder implantar grandes proyectos.

El proceso, como ya se ha señalado, parece conducir a proyectos cada vez mayores, aumentando no sólo los riesgos sino también la fragilidad de toda la operación (si algo falla en algún punto, el conjunto de la actuación queda amenazado). Con ello, las consideraciones clásicas del inversor inmobiliario (identificar el uso mejor y mayor, es decir, el que produce el mayor beneficio posible, y la financiación disponible), así como consideraciones generales sobre los proyectos más adecuados (en abstracto) para el centro dejan poco espacio a la consideración de las peculiaridades de cada lugar concreto, a las características de los residentes, de la actividad preexistente o al carácter peculiar de un barrio. Un cierto componente de espectáculo acompaña a la presentación de los proyectos y su comercialización (piénsese, p.e. en *O&Y* declarando cómo habían conseguido crear una *new business address*). El sector público (entendiendo como tal también corporaciones públicas) empuja a los promotores en esta dirección, en parte con la esperanza de obtener mayores contrapartidas con la flexibilidad que ofrece la negociación de un gran proyecto y en parte por su interés en descargar en manos del privado una gestión que de otra manera se presenta compleja (Fainstein, 1994a:140).

Esta estrategia seguía las conclusiones de un estudio que tuvo una enorme influencia sobre la reconversión de los centros de negocios norteamericanos: el estudio sobre la Región Metropolitana de New York realizado por Vernon en los años 50 y que concluía que la ciudad central sería en el futuro una localización atractiva para la mayor parte de las oficinas y para un reducido número de actividades de transformación (Frieden, 1989:261-263). Los ejecutivos necesitarían de los contactos personales (y por tanto de una localización concentrada); algunas empresas, necesitadas de una gran accesibilidad para sus proveedores y subcontratas, también preferirían el centro. En los 80, este análisis se complementaba con la emergencia de una economía de servicios (y la consiguiente expansión en la demanda de oficinas). Quizá el mayor mérito de los promotores fue el combinar esta necesidad con una estrategia de recuperación del centro como lugar atractivo para la clase media que había pasado a residir en los suburbios. Este fue el objetivo de los nuevos centros comerciales (ya en los 60 y 70) y luego de los grandes equipamientos deportivos, centros de convenciones y hoteles (atrayendo de nuevo turistas a las ciudades, y provocando en parte la explosión del ritual típicamente norteamericano de la convención). La vivienda se redujo a algunas unidades para residentes con altos ingresos,



generalmente sin hijos y deseosos de disfrutar de las nuevas ofertas de ocio y comercio del centro.

De esta manera, el centro se transforma en una especie de monocultivo económico de oficinas y comercio, expulsando (con la desaparición de los residentes anteriores y la subida de los precios de los locales) la actividad económica preexistente (Fainstein, 1994a: 248). Y la forma urbana de ese espacio no hace sino repetir estereotipos de otros proyectos, con escasa atención a las peculiaridades locales. Aparece un nuevo entorno urbano que combina muchas de las características de los centros de la periferia con los que intenta en parte competir (y en particular, la sensación de espacio-refugio, cerrado y controlado), con una tímida mezcla de usos (reminiscencia de la ciudad del pasado) y calidad en el acabado de edificios y espacios públicos típica también del centro simbólico de la ciudad (Berry, 1993:229). Un espacio, por otra parte, competitivo frente al de los suburbios, al menos para algunas funciones.

Analizando principalmente proyectos de centros comerciales como *Plaza Pasadena*, *Santa Monica Place* ó *The Gallery* (Philadelphia), Frieden (1989:207) considera que se hizo un importante esfuerzo de integración del proyecto en su entorno (en cuanto a continuidad del viario, apertura al exterior, evitando la sensación de búnker para el que accede desde fuera, etc), y que esta integración, que suponía inversiones adicionales, fue un mérito del sector público, que pudo imponer estas decisiones de diseño al promotor dentro del proceso de negociación característico de los partenariados. Fainstein (1994:236) llama la atención, sin embargo, sobre el contraste de estas islas de prosperidad dentro de un mar de decadencia, el impacto negativo sobre el entorno (atracción de tráfico, efectos negativos de los grandes edificios, cambios en el micro-clima...) y su carácter simbólico de segregación entre una ciudad para ricos y otra para pobres.

Esto no hacía sino reflejar la apropiación del centro por la clase media de los suburbios y por una nueva burguesía urbana. Para atraer a estos usuarios, el promotor mantuvo un estricto control de estas áreas, no sólo en lo referente a limpieza, iluminación o actividades, sino también en cuanto al orden público y a la prohibición de ciertas actividades y cierta población considerada indeseable. Con este estricto control del acceso y del entorno se intentaba que los nuevos usuarios se sintieran seguros al realizar las actividades para las que el proyecto se había concebido (compras, ocio, negocios...), reproduciendo así las condiciones de los centros surgidos en la suburbia. Se eliminaba el sentimiento de inseguridad asociado al centro de la ciudad, y la presencia de cualquiera que pudiera alimentar ese sentimiento. Los gestores de estos espacios han sido también muy reticentes a la autorización de actividades de tipo político (recogida de firmas, campañas, etc), y han sido respaldados por la justicia cuando los afectados han reivindicado su carácter público. Estos espacios están mantenidos y controlados por empresas privadas; en muchas ciudades, unas placas advierten al ciudadano de que está entrando en una propiedad privada; los dueños deciden el horario de apertura, y quién puede estar o no allí. En definitiva, las nuevas plazas y calles no son tan públicas como en el pasado (Frieden, 1989:227-8); se ha producido una privatización del espacio público en los centros renovados, probablemente con el aplauso de la mayoría, pero a costa de perder una tradición de uso de la ciudad a través de la cual había progresado la participación ciudadana y el propio sistema democrático. Gracias a ello, la clase media de la suburbia puede experimentar los atractivos de la ciudad sin tener que enfrentarse al temido "otro" (Frieden, 1989:271, Fainstein, 1994a:226).

Se trata, en definitiva, de una estrategia de exclusión justificada desde un planteamiento comercial. Una estrategia que refleja el poder de unos grupos sociales sobre otros y que se

expresa en toda una estética y un diseño urbano, a través de mil detalles: en las calles y plazas del centro recuperado de Los Ángeles, por ejemplo, no hay prácticamente bancos donde sentarse, y se han suprimido los urinarios públicos con el fin de alejar a los sin hogar; los bares baratos se reemplazan por *coffee shops* de lujo; se intenta incluso criminalizar el impreciso *loitering* ("merodear" por una zona) o el estar junto a un cajero automático "sin propósito definido"...

El nuevo centro urbano quedaba dominado por la cultura de masas, el consumismo y la estética *kitsch* de la suburbia. No es extraño que recibiera por ello las críticas de muchos intelectuales y de los críticos de arquitectura. Pero esto no era sino el efecto visual de la estrategia de exclusión que hemos analizado. De hecho, las críticas meramente formales muchas veces acabaron aplaudiendo los esfuerzos de integración de algunos proyectos considerados modélicos, y otras se limitaron a lamentar desde la postura algo *naïf* típicamente post-estructuralista la muerte de una idílica ciudad tradicional. El hecho es que los decisores se encontraron con un gran consenso social en apoyo de esta transformación.

### ***Implicaciones para el modelo urbano y metropolitano***

La suburbanización de población y empleo en Estados Unidos tiene lugar, salvo contadas excepciones, en ausencia de esquemas de planificación metropolitana. Cuando surgen Agencias Metropolitanas, sus competencias se limitan a aspectos sectoriales (calidad del aire, transporte, etc) o bien, aun realizando ejercicios de planeamiento de los usos del suelo, no tienen capacidad para imponer sus conclusiones a los municipios. Esta situación se combina con la competencia entre los Consejos Municipales dentro de un Área Metropolitana para atraer ciertos usos (p.e. la vivienda de alta calidad, o ciertas actividades terciarias) y los conflictos entre unas corporaciones más preocupadas por la calidad del entorno y otras más favorables al crecimiento. Esta situación complica la estrategia de renovación de las ciudades centrales, ya que un marco de competencia metropolitana complica la atracción de inversores para sus proyectos. A partir de finales de los 80, con el relativo declive del mercado inmobiliario y la búsqueda de nuevas estrategias de desarrollo económico, se asistirá a una serie de iniciativas- algunas desde el sector privado- en favor de la creación de agencias metropolitanas con competencias de tutela en el planeamiento urbano y de estrategias de desarrollo económico desde una perspectiva metropolitana.

En algunas ciudades (es ilustrativo el caso de Los Angeles, donde el planeamiento permanece sin revisar durante años enteros), el plan de urbanismo queda virtualmente relegado como instrumento de definición de la ciudad futura y de identificación de actuaciones coherentes con esa definición, pasando a ser un mero instrumento de la gestión urbanística... para las zonas sometidas a menor presión o sin interés económico. Los Proyectos para las Zonas de Renovación se convierten en el verdadero instrumento de transformación de la ciudad y en el modelo de referencia en cuanto a los objetivos urbanísticos. La autonomía de las URA respecto de la Autoridad de Planeamiento Urbano (*City Planning Commission* y *City Planning Department*) y su capacidad para imponer los Proyectos de Renovación excluyendo estas áreas del Plan de Urbanismo u obligando a su revisión, junto con la desconfianza hacia cualquier atisbo de *intervencionismo* público permite que la visión global asociada a un Plan quede reemplazada por la identificación de unas áreas concretas que van a *tirar* del resto de la ciudad, y cuya definición queda abierta a las vicisitudes del proceso de negociación con el sector

privado. La imagen- quizá ingenua- de la ciudad al final del plan queda reemplazada por un conjunto de zonas resaltadas sobre un fondo homogéneo, zonas sobre las que recae la responsabilidad de propiciar la prosperidad del conjunto.

El planeamiento queda también relegado por la aparición también a finales de los 80, del concepto de planeamiento estratégico, en sintonía con la preocupación por el desarrollo económico local y por la creciente competencia entre ciudades. Las consideraciones de tipo económico más o menos fundadas sustituyen a las metodologías clásicas del *city planning*.

El planeamiento urbano entra, pues en crisis, y su influencia sobre el curso de los acontecimientos se ve disminuida por el empuje del nuevo urbanismo negociado, capaz de adaptarse a las cambiantes necesidades de los inversores y destinado a conseguir los mayores beneficios posibles para la ciudad (en términos principalmente económicos). Su papel de control es reemplazado por el de animar al sector privado a realizar inversiones inmobiliarias en circunstancias que de otra manera serían difíciles o poco atractivas (Lloyd, 1993:154). Los usos del suelo fueron progresivamente definidos no por un planificador desde una visión de conjunto, sino por las especiales circunstancias de cada momento (Fainstein, 1994a:5). De esta manera:

- El planeamiento pasa a afectar solamente a determinadas zonas.
- Los recursos públicos y las inversiones privadas se concentran en una zona geográfica reducida, esperando que los buenos resultados del futuro permitan extender la prosperidad al resto (léase a la mayor parte) del territorio municipal.
- Los planes son gestionados por las URA, y por tanto pueden modificarse en función de las necesidades de la negociación o de los cambios en las perspectivas económicas (sectores en auge o en declive, etc).
- Este urbanismo negociado muestra una enorme capacidad para transformar el aspecto (e incluso la estructura económica de la ciudad) en tiempos reducidos. Frente a una evolución más o menos rápida de la totalidad de la ciudad, típica del pasado (y aun del presente en la mayor parte de Europa) se asiste ahora a la transformación súbita de áreas de tamaño cada vez mayor, sin apenas vinculación con el pasado ni con las áreas adyacentes, casi islas autónomas. Los proyectos de renovación resultan demasiado pequeños para poder verdaderamente cubrir los objetivos del planeamiento clásico pero son lo suficientemente grandes para poder desafiarlo y arrinconarlo.

Por otra parte, la transformación del sector público en socio del promotor entra en conflicto con su papel tradicional de control como autoridad urbanística. Su compromiso con un proyecto podía llevarle a adoptar actitudes obstruccionistas hacia otros proyectos u otros promotores en competencia. Frieden (1989:223) se cuestiona si la ciudad puede ser a la vez un socio en un proyecto inmobiliario y un regulador, con la ecuanimidad suficiente para exigirse a sí misma los mismos requerimientos que a otros promotores y de actuar con lealtad ante los proyectos de la competencia. En especial si, como Fainstein cree que ha ocurrido en el caso de los *Docklands* en Londres (Fainstein, 1994a:238), la debacle del proyecto está vinculada a una actitud poco cooperadora por parte del sector público, que hubiera debido detener los proyectos concurrentes en marcha en otras zonas del área metropolitana y construir las infraestructuras con anterioridad. Experiencias como *Columbus Center* en New York, donde la negociación incluyó el aumento en la edificabilidad permitida para así poder recibir la ciudad una mejor oferta por sus terrenos, alimenta la idea de que el urbanismo negociado puede llevar a la autoridad municipal a concebir la ciudad como un mero objeto comercial. Frieden (1990b:50),

tras un análisis de casos en el conjunto de EE.UU, cree que esto último no es sino un caso extremo, y que este tipo de desviaciones están controladas por la propia opinión pública, como de hecho ocurrió en el caso de *Columbus Center*, que puede acudir a los tribunales para recurrir este tipo de acuerdos y que cuenta además con la legislación sobre Impacto Ambiental, que se aplica también a los planes de renovación y sus modificaciones.

Otro elemento de incertidumbre del urbanismo negociado es el de la elección del socio privado por parte de la ciudad. Esta elección se produce cuando el proyecto o bien está escasamente definido, o al menos es de prever que se modificará de manera importante en el curso de las negociaciones, sobre todo en los casos de grandes proyectos típicos de los 80. De hecho, situaciones como *Yerba Buena Center*, en el que todos los grandes promotores interesados buscaron el *asesoramiento* de pesos pesados de la política local<sup>19</sup> (Hartman, 1984), parece indicar que los propios promotores consideran su oferta inicial como un formalismo para entrar en la verdadera negociación. Una cuestión, por otra parte, difícil de resolver sin cuestionar el propio modelo de partenariado. Dowall (1989a) sugiere que este problema puede mitigarse planteando una negociación por fases, y manteniendo varias ofertas como viables durante una parte del proceso de negociación, pero esto complica enormemente el avance del proyecto, y crea una situación de incertidumbre- y con ello de menor implicación- en la contraparte privada.

La crisis del planeamiento urbano, lógicamente, se trasladó a la propia profesión del *city planner*. Estos se vieron bien relegados de cuestiones vitales para el futuro de la ciudad, bien convertidos en *brokers* inmobiliarios y negociadores. Su objetivo ya no era regular, sino favorecer el desarrollo (Fainstein, 1990a:1). El problema era que no contaban ni con formación adecuada para desarrollar estas tareas, ni referencias en cuanto a los procedimientos o las normas éticas a seguir. Tampoco disponían de información esencial para poder sentarse en la mesa de negociaciones respecto a la situación y perspectivas del mercado inmobiliario. Todas estas lagunas han llevado a plantear recientemente (Simons, 1994) la necesidad de un nuevo currículo para estos profesionales.

### 3.4 Las críticas

Las políticas de regeneración de los distritos centrales de la ciudad, y en particular del centro financiero y sus áreas contiguas, fueron extraordinariamente activas en las ciudades de EE.UU. entre finales de los años 70 y finales de los 80. Se seguía así el ejemplo de estrategias iniciadas en los años 50 y 60 en ciudades como Pittsburgh o Baltimore. Estas políticas se instrumentaron mediante grandes proyectos de regeneración física ejecutados, en la mayoría de los casos, mediante acuerdos *ad hoc* con promotores privados. Algunas de las razones que explican la rápida generalización de esta estrategia entre las ciudades norteamericanas en los 80 pueden ser:

- La identificación de los políticos locales con el objetivo de desarrollo económico para su ciudad. Estos percibieron que la mayor preocupación de los ciudadanos eran los problemas de empleo y de vitalidad de la economía local, por lo que intentaron responder creando un entorno favorable para atraer nuevas inversiones y

---

<sup>19</sup>La opción ganadora, *O&Y*, eligió como asesor al actual alcalde y entonces presidente de la Cámara de Representantes de California, Willie Brown.

oportunidades de negocio; este clima aumentó la influencia en el Ayuntamiento de los empresarios e inversores. Se produjo además un cierto consenso (alimentado por la emergencia de una nueva clase profesional de expertos en desarrollo local) en cuanto a las actividades que el *downtown* podía atraer (firmas con grandes necesidades de comunicación interpersonal y algunas industrias muy especializadas y con gran demanda de accesibilidad), lo que produjo una concentración del esfuerzo y del diseño de los proyectos hacia las peculiares necesidades de estas actividades.

- El progresivo desentendimiento de la Administración Federal con respecto a las cuestiones locales y, más en concreto, con las cuestiones urbanas. Las ayudas federales disminuyeron progresivamente y las ciudades debieron buscar soluciones alternativas por sí solas, abriéndose al sector privado con la complicidad de la Administración Federal (programa UDAG).
- Un contexto ideológico favorable al libre mercado y a la desregulación, y decididamente hostil a cualquier tipo de programa que pudiera ser sospechoso de *intervencionismo* (programas que, por otra parte, las administraciones locales no hubieran podido poner en marcha sin un fuerte apoyo de los Estados o de la Administración Federal). Las políticas de desarrollo económico siguieron en EE.UU. el ejemplo británico de las *enterprise zone*, aunque sin llegar a establecerse un programa federal.
- La preocupación por la salud económica local y por la atracción de inversores se combina con la reducción de muchos programas sociales en las ciudades con mayores problemas financieros (p.e. New York), siguiendo las pautas de la Administración Federal y acentuando así los desequilibrios.

Los programas de regeneración física era la respuesta obvia a la situación anteriormente esbozada, ya que descansaba en las competencias exclusivas de la ciudad sobre el urbanismo. La estrategia elegida por la mayor parte de los políticos locales como respuesta a las demandas de más puestos de trabajo y más oportunidades empresariales por parte los votantes fue el aumentar la oferta de espacio que las nuevas actividades precisarían. Se produce así el consenso entre políticos y la comunidad empresarial local para reestructurar el centro financiero y hacerlo competitivo en el nuevo contexto económico dominado por el sector de servicios denominado coalición pro-crecimiento (*growth coalition*).

Generalmente, la regeneración física se llevó a cabo a través de proyectos concretos- si bien cada vez de mayor envergadura-, con la ciudad y los promotores negociando en cada caso el contenido de la operación. Este planteamiento de negociación incremental, del caso-a-caso, fue reemplazando al planeamiento urbano clásico. Durante la excepcional expansión del sector inmobiliario de los 80, las ciudades no tuvieron demasiadas dificultades para encontrar promotores y alcanzar acuerdos obteniendo concesiones en forma de equipamientos públicos, discriminación positiva para los empleos generados o participación en los beneficios del proyecto. Las ciudades siguieron así, para conseguir la ejecución de los proyectos, el principio de que era el sector privado quien tenía el saber hacer necesario para conseguir que la operación funcionara.

El resultado más aparente de estas políticas es hoy un *downtown* renovado y dominado por centros comerciales, grandes edificios de oficinas y equipamientos culturales y deportivos. El centro vuelve a ser una ubicación viable para algunos inversores. Sin embargo, esta renovación ha acentuado el contraste entre un flamante centro financiero y el resto de la ciudad, con numerosos barrios residenciales y zonas industriales en declive, reflejando así en el paisaje

urbano la creciente dualidad en la sociedad norteamericana. No es extraño que, especialmente con el cambio en el ciclo económico y la paralización de proyectos, hayan aparecido voces críticas a esta estrategia.

Los más críticos sostienen que la regeneración física, entendida como mera promoción del sector inmobiliario, no puede calificarse como política urbana, ya que no se apoya en un proyecto para el conjunto de la ciudad y ni siquiera contiene un mecanismo claro para la intervención en los barrios en crisis. Las URA actúan como promotores, limitándose a identificar zonas degradadas pero con un potencial de desarrollo por su ubicación o características singulares. En definitiva, se habría fomentado un negocio del que los grandes beneficiarios habrían sido los propios promotores (Squires, 1989:27). Tampoco estaría claro que el apoyo a dicho sector se hubiera traducido realmente en crecimiento económico estable; incluso, podría haber tenido efectos negativos en ciertos casos, al expulsar las actividades semi-marginales características de las áreas en crisis sin ofrecer alternativas a los que vivían de ellas, y destruir las redes sociales en las que los residentes se desenvolvían (Fainstein, 1994a:11; Turok, 1992; Bintley, 1993:269; Falk, 1993:165). Al incremento de la segregación espacial se uniría así una agudización en la situación de marginalidad de los residentes.

La falta de beneficios para la economía o para los residentes significaría que el sector inmobiliario (propietarios de suelo y promotores) habría, simplemente aumentado sus beneficios, sin trasladarlos a las empresas que finalmente ocuparían el nuevo espacio construido. Fainstein (1994a:245) razona que, mientras la demanda era fuerte, los promotores no tenían ninguna razón para reducir sus precios, aunque los costes de promoción se hubieran reducido gracias a la acción pública; esta acción habría tenido, pues, un efecto inflacionario, y habría sido capturada fundamentalmente por los propietarios de suelo. Incluso, el énfasis puesto en estos programas de renovación física habría acelerado el proceso de exceso de oferta en oficinas y comercio, agravando la crisis a la que se enfrentó el sector inmobiliario al final de la década (esto daría razón una vez más a los partidarios de la no intervención de los poderes públicos).

Sin embargo, el testimonio de numerosas ciudades es que la experiencia de años anteriores sugería que era necesario ofrecer unas condiciones favorables para evitar que los inversores continuaran su éxodo hacia la suburbia, y que ese incremento en los beneficios del promotor no era sino la prima de riesgo por una localización considerada como escasamente atractiva. Las ciudades también consiguieron trasladar en parte esos beneficios al conjunto de los ciudadanos o a los residentes mediante concesiones en forma de equipamientos, dotación de fondos para vivienda o transporte, prioridad en la contratación a ciertos grupos, etc. Aunque no hay una cuantificación de estos beneficios, muchos autores coinciden en que fueron modestos (Fainstein, 1994a:245; Frieden, 1989: capítulo 14; Downs, 1994: 101-103); sin embargo, no hay consenso en cuanto a lo que debería hacerse: para unos, el problema urbano no tiene nada que ver con la regeneración física; para otros, esta resulta insuficiente ante la gravedad de la crisis urbana. Para los más optimistas, se trataría de establecer mecanismos de regulación y control que aumentaran los beneficios para las empresas locales y los residentes. Esta última postura conduciría a reivindicar algún tipo de intervencionismo público, regulación y planificación sobre la actividad económica, que en el contexto actual norteamericano no parece que sea en absoluto viable más allá de las políticas de apoyo a las pequeñas empresas, que efectivamente han proliferado en los años 90.

Los estudiosos que realizan una evaluación más favorable del renacimiento urbano de los

80 destacan el estrecho margen de maniobra que las ciudades tenían; su valoración (en particular Frieden, 1989:257) es positiva en cuanto que consideran que de no haber actuado de esta manera, las ciudades habrían quedado definitivamente obsoletas y se enfrentarían hoy a una situación todavía más difícil. Creen sin embargo que la experiencia del pasado plantea interrogantes que pueden resolverse en el futuro, mejorando el control del proceso por parte de la opinión pública y optimizando los recursos comprometidos en la regeneración física. En concreto, merecerían mayor atención cuestiones como las siguientes:

- El liderazgo y control en la gestión de los proyectos público-privados;
- La mejora en la eficacia;
- La responsabilidad de los decisores ante los electores;
- La participación pública, incluyendo la representación de los intereses de los residentes en las negociaciones.

Tras las experiencias consideradas modélicas de Pittsburgh y Baltimore, a principios de los 80 se alimentó- concretamente desde el ULI (ver Levitt, 1987)- la idea de que un liderazgo fuerte era imprescindible para el éxito del proyecto, pero que este liderazgo podía ser tanto público (un alcalde) como privado (un miembro influyente de la comunidad empresarial local). Sin embargo, los largos períodos de maduración de los proyectos justificarían la necesidad de que existiera algún tipo de "imagen final" defendida y mantenida durante todo el proceso, lo que sólo podría hacerse desde el sector público (Falk, 1993:172). No obstante, la propia evolución de muchos proyectos permitiría también poner en duda la viabilidad de ese concepto estratégico de imagen final, y dirigiría la discusión hacia el control del proyecto. El propio concepto de partenariado supone una pérdida de control por parte del poder público (justificada por los pobres resultados de los años 50 y 60, Frieden, 1989:247), a cambio de una cierta capacidad de influencia sobre las etapas de diseño del proyecto y de funcionamiento (obteniendo ventajas de tipo social o económico para el conjunto de la ciudad). Para otros, se trata simplemente de una pérdida de control a cambio de prácticamente nada y que consagra la tradicional dependencia de las ciudades de EE.UU. con respecto a sus élites empresariales. Fainstein (1994a:250,254) y Squires (1989) creen que este desequilibrio podría corregirse si las estrategias de actuación contaran con mayor participación pública y si grupos comunitarios como las CDCs tuvieran un papel más relevante en ellas (algo difícil en un contexto de crisis), o si se recuperara el papel del planeamiento urbano como visión de la ciudad a largo plazo.

La eficacia es precisamente uno de los principales argumentos en favor del mayor control por parte del sector privado. La experiencia pasada permite conocer mejor los riesgos y, en consecuencia, acotarlos, y crear cauces de colaboración más eficaces al conocer mejor las dos partes el sector en el que actúan. La consolidación de muchos proyectos también permite acotar los riesgos en nuevas intervenciones (Berry, 1993:xiii). Quedan, sin embargo, las dificultades inherentes a la propia amplitud de los proyectos (y sobre todo a su multifuncionalidad), las incertidumbres sobre el comportamiento del mercado, sobre el clima político o la evolución de la economía.

Lo delicado y complejo de las negociaciones entre el sector público y privado ha levantado no pocas críticas, ya que las negociaciones suelen llevarse en estricto secreto hasta el momento de la aprobación por parte del Consejo Municipal. Los propios políticos pueden sentir que se les obliga a decir sí o no a un proyecto sobre el que saben demasiado poco. No hay normas para asegurar unos ciertos procedimientos durante la negociación, no hay análisis de los acuerdos por parte de algún órgano independiente e incluso puede encontrarse a antiguos funcionarios actuando como asesores del promotor... La potencialidad de un escándalo es

grande (Frieden, 1989:224-225; Kaplan y Cucitti en ULI, 1993:30), y aunque no ha habido ningún caso de este tipo por ahora, en parte por estar la opinión pública más preocupada por el resultado final que por lo que ocurría en el proceso, pero esta actitud estaba cambiando.

Una cuestión vinculada a la anterior es la de cómo establecer procedimientos de control en el proceso de negociación, que haga a los funcionarios y políticos locales responsables ante los electores, así como separar claramente las responsabilidades de unos y otros. En algunas ciudades (como San Francisco o New York), los directores ejecutivos de la Agencia de Renovación Urbana se convirtieron en funcionarios todopoderosos durante largos períodos, facilitando el avance de los proyectos pero sin tener que dar ningún tipo de explicaciones a la opinión pública o ante los propios políticos. Lo controvertido de estas actuaciones y los planteamientos sumamente localistas de muchos colectivos dificultan todavía más el diseñar un sistema de participación pública más abierto (Berry, 1993:224). El problema es que la situación actual deja a los residentes a merced de decisiones del sector privado, blindadas de los procesos de participación comunes a cualquier otro aspecto de la vida local (Fainstein, 1994a:251-3).

La crisis del sector inmobiliario, con la congelación, abandono o renegociación de muchos proyectos dejó en evidencia lo volátil de los acuerdos negociados entre las ciudades y los promotores, y la fragilidad de una política que contara únicamente con la regeneración física como instrumento. La importancia de las aportaciones públicas (hasta el 83% del total, en los casos estudiados por Frieden, 1989:222) también permite cuestionar si los partenariados no esconden en realidad una simple política de subsidios al sector de la construcción para obtener, en lugar de equipamiento o viviendas sociales, oficinas y comercios de lujo. Finalmente, esta política es viable únicamente durante los períodos de expansión. Estas consideraciones llevan a pensar en el carácter meramente complementario de la renovación física, en la necesidad de identificar políticas más amplias, y de intentar extender la inversión privada a otros campos diferentes del inmobiliario en el futuro (Barnakov, 1989<sup>20</sup>, Fainstein, 1994a:245-246).

La experiencia de los 80 sugiere que las políticas de regeneración física mediante partenariados público-privados fueron eficaces para convertir los antiguos centros financieros de las ciudades en zonas atractivas para la localización de las nuevas actividades emergentes en aquellos años, contribuyendo a mantener la vitalidad de estas ciudades. Sin embargo, resultaron insuficientes para hacer frente a la complejidad de la crisis urbana norteamericana, y su éxito benefició sólo modestamente a los residentes en las áreas degradadas y al conjunto de la ciudad. Para ello, sería necesario combinar estas actuaciones con acciones más decididas en el campo social y económico, aunque algunos autores discrepan de la eficacia de estas medidas. La colaboración público privada permitió desbloquear actuaciones y transformar las zonas de intervención en sólo unos años, ofreciendo a unas ciudades en grave situación financiera alternativas para la ejecución de equipamientos o ingresos adicionales. Los procesos, sin embargo, no se caracterizaron ni por su transparencia ni por la facilitación de la participación pública. Algunas lecciones de los 80 podrían ser la necesidad de una integración de estas operaciones dentro de las estrategias de promoción social y de desarrollo económico, y la puesta en marcha de procedimientos más sistemáticos en los procesos de negociación, incluyendo un mayor papel para el planeamiento urbano que puede seguir ofreciendo el referente de una imagen de futuro para la ciudad, y puede garantizar un mayor control público

---

<sup>20</sup>*Privatism and Urban Policy in Britain and the United States*, Oxford University Press.



del proceso si consigue reinventarse para adaptarse a este tipo de fórmulas de intervención sobre la ciudad.

## **4 CRISIS URBANA Y REDEVELOPMENT: DESAFÍOS Y PROPUESTAS PARA LOS 90**

### **4.1 El sector inmobiliario a mediados de los 90**

El sector inmobiliario quedó seriamente dañado por la última crisis. Ningún experto cree hoy que puedan volver las condiciones excepcionales que permitieron el boom del sector hace 10 años, y probablemente pocos lo deseen: el exceso en la oferta ha dejado los mercados saturados para muchos años, la financiación continúa siendo aun en la actualidad difícil de encontrar, incluso para proyectos con buenas perspectivas de viabilidad, y el apoyo del sector público (en particular mediante beneficios fiscales) es improbable que vuelva. Los efectos negativos de los excesos de los 80 son todavía evidentes a mediados de los 90, y podrían continuar sintiéndose hasta el final de siglo.

El sector inmobiliario ha pasado de un tratamiento excepcionalmente ventajoso a otro de sumo recelo por parte de las instituciones financieras. La regulación más estricta de éstas les obliga a evaluar las propuestas de financiación con mucha mayor atención y, aun para proyectos atractivos, las condiciones resultan mucho más duras que en el pasado, reflejando el mayor riesgo que se asocia hoy al sector (Downs, 1991).

Algunos de los mercados del sector empiezan a presentar síntomas de recuperación, en particular en algunos mercados locales con una economía floreciente y donde los excesos de los 80 fueron menores. Esto ocurre, por ejemplo, con el sector de oficinas en el centro de la ciudad, en ciudades como San Francisco en que el crecimiento se ralentizó por las presiones de la opinión pública o Minneapolis, donde las perspectivas de crecimiento económico parecen excelentes. El comercio, que tradicionalmente se había considerado el sector más seguro, también ha tenido problemas en los últimos años, debido a los importantes cambios en el tipo de centro comercial demandado (diseños de mayor tamaño y con nuevos formatos) (Schwanke, 1995:14). Aunque la demanda parece haberse recuperado, lo está haciendo a un ritmo lento, y cualquier reactivación de la construcción podría resultar en nuevos aumentos en los índices de desocupación (Schwanke, 1995:10).

El conjunto de la economía norteamericana ha inmovilizado cuantiosos recursos en edificios que continúan estando medio vacíos. Esto supone una rémora importante para el crecimiento económico, ya que esas inversiones podrían haberse dirigido a infraestructuras o formación del capital humano.

Las nuevas demandas que están surgiendo tanto de oficinas como de espacio comercial, evidencian la obsolescencia prematura de muchos de los edificios existentes, lo que unido al exceso de oferta, disuade todavía más a los inversores de entrar en el sector inmobiliario. Para encarar esta situación y las malas perspectivas del futuro (de acuerdo con las previsiones de ULI en 1993), los promotores pueden sentir la necesidad de diversificarse hacia el mercado de gestión de propiedades inmobiliarias, abandonando en parte el negocio de construcción. La evidencia de que muchos edificios de los 80, construidos más en función de la facilidad para

conseguir financiación que para atender una demanda del mercado, pueden quedar para siempre vacíos si no se realizan reformas de envergadura podría absorber una gran parte de la actividad del sector de la construcción inmobiliaria en los próximos años para conseguir que dichos edificios satisfagan las necesidades actuales (Adams, 1995:38). Finalmente, las demandas emergentes, ofrecen también un nuevo campo para el desarrollo de productos mucho más específicos, orientados a ocupar ciertos nichos del mercado (lo que a su vez obliga al promotor a analizar con mucho mayor detalle el mercado). Esto estaría en cualquier caso condicionado a la capacidad del sector para obtener nuevas fuentes de capital para financiar estas nuevas construcciones (ULI, 1993:3).

Otra cuestión importante es el grado de compromiso del sector público con la industria inmobiliaria. Aunque los partenariados público-privados no representaron más que un pequeño porcentaje de la construcción inmobiliaria de los 80, simbolizaron la identificación por parte del sector público entre crecimiento económico y construcción. Muchas autoridades trataron de estimular el crecimiento económico desde el lado de la oferta, promocionando la construcción de nuevo espacio para actividades "que vendrían después". Burchell (1993:43) constata que una de las dificultades afrontadas por el sector inmobiliario es el hecho de que la participación del sector público ha caído tremendamente. Bradley (1993:97) defiende la idea de que el sector público debería centrarse ahora en ofrecer incentivos a las empresas para que ocupen el espacio construido vacante, en especial en el centro financiero. Esto supone implícitamente una crítica hacia la estrategia de los 80, en su momento recibida con entusiasmo por el sector, pero hay que entenderlo más bien como una nueva petición de ayuda para que el sector público contribuya a que el exceso de espacio comercial y de oficinas que él mismo ayudó a crear se absorba en un menor plazo. Dock (1995:67-68) piensa que el esquema de partenariado público-privado podría continuar desempeñando un papel destacando en el futuro, a través de promociones orientadas al transporte público tanto en el centro como en la suburbia. El planeamiento estratégico también podría ser clave en estas nuevas estrategias. Sin embargo, estas propuestas parecen responder más a la identificación de un cierto nuevo mercado, ligado a la cada vez mayor preocupación sobre los problemas del transporte metropolitano y de la calidad de vida que a una tendencia real en el sector inmobiliario, que parece continuar mayoritariamente comprometido en la construcción en los suburbios al estilo tradicional.

## 4.2 Desarrollo metropolitano y tendencias en la localización

Desde el lado de la demanda, al menos dos tendencias pueden estar dificultando la continuación de las estrategias de revitalización del centro financiero: los importantes cambios en las características del espacio que necesitan ciertas actividades terciarias (p.e. los efectos del teletrabajo en el caso de oficinas y las nuevas tendencias de los consumidores, en el caso del comercio), y los nuevos criterios en la localización, que parecen estar haciendo menos atractivas las ciudades *de primera clase* y preferir la suburbia y exurbia al centro. Analizaremos esta última tendencia en el presente capítulo y la otra en el siguiente.

Analizando las tendencias en la localización de las empresas terciarias, Buckley (1995:15) defiende la idea de que *la América empresarial... está interesándose cada vez más por la localización en zonas suburbanas, en la exurbia y en ciudades de segundo y tercer nivel*, y que el traslado de sus oficinas corporativas a estos lugares es un resultado importante del proceso de reconversión (*reengineering*), sufrido por estas empresas. *Muchas empresas*

*necesitan más flexibilidad en el espacio que utilizan y en sus compromisos en cuanto a uso de espacio, y estas necesidades generarán unas nuevas condiciones para la oferta. A partir del estudio de algunos casos, cree que las grandes empresas buscan ubicaciones menos costosas para realizar algunas tareas a escala regional. Los lugares seleccionados se caracterizarían por ofrecer (1) una buena calidad de vida para atraer a los gerentes, que deberían rotar entre todas las sedes; (2) mano de obra disponible y suficientemente cualificada; (3) la infraestructura de telecomunicaciones necesaria para permitir la transmisión rápida de gran cantidad de información entre todas las sedes, y (4) un buen clima empresarial, que favorezca y apoye las iniciativas público-privadas. (Buckley, 1995:6).*

Otra tendencia complementaria sería la de trasladar las tareas rutinarias y otras funciones dependientes de la tecnología y susceptible por tanto de realizarse en otros lugares, a la suburbia y a ciudades de segundo o tercer rango. Buckley también identifica los factores que, en su opinión, utilizan las grandes empresas al tomar una decisión de localización (tabla 1).

**Tabla 1. Criterios de decisión sobre localización**

<b>Índice de calidad de vida</b>	
1	Calidad de la vivienda y carácter del barrio.
2	Calidad del sistema educativo.
3	Empleo: seguridad y diversidad en la oferta.
4	Servicios de seguridad/ percepción de seguridad.
5	Comercios: diversidad y disponibilidad en las mercancías.
6	Servicios médicos. Nivel de especialización.
7	Ofertas de ocio en la región.
8	Ofertas culturales.
9	Sistema de transporte. Accesibilidad.
10	Presión fiscal. Servicios públicos suministrados.
11	Honestidad del sistema político local.
12	Clima y calidad del paisaje.
<b>Criterios de preferencia para la empresa</b>	
1	Índice de calidad de vida.
2	Ética del trabajo en la zona.
3	Consideraciones sobre la fiscalidad en la zona.
4	Disponibilidad de mano de obra para trabajos rutinarios.
5	Relaciones de poder entre la clase política y la empresarial.
6	Planificación del crecimiento.
7	Situación general de la economía regional.
8	Posibilidades de financiación o de ayudas.
9	Capacitación de la I+D (Universidad).
10	Comunicaciones con el exterior (aeropuerto, etc.).
11	Incentivos a la implantación (viveros empresariales...).
12	Acceso a los mercados locales y extranjeros.

Esta tendencia ofrecería importantes oportunidades a esta clase de ciudades para atraer nueva actividad a costa de las *capital cities* y de los centros financieros urbanos, pero también podría exacerbar las guerras de incentivos entre estados y entre ciudades (véase p.e. el caso de New York frente a New Jersey y Connecticut). Este movimiento en busca de menores costes, de las ventajas de los mercados locales y de un estilo de vida con mayor calidad y más informal

podría, a su vez, influir en la estrategia de las ciudades en la persecución de inversiones y de proyectos inmobiliarios. Por otra parte, la menor importancia relativa de los costes de ubicación frente a los laborales (se sitúan en torno al 2-3% de los costes laborales totales) debería mitigar los movimientos de relocalización en busca de menores costes (Adams, 1995:40), dando más peso a los niveles salariales frente a la oferta de espacio.

Como ya se ha constatado, esta tendencia también favorecería la selección de la suburbia o la exurbia frente al *downtown*. De hecho, ya en los 80, al menos el 80% del nuevo espacio de oficinas construido se localizó en zonas suburbanas alrededor de las principales ciudades (Petersen, 1994: 89-90). También en los sectores inmobiliarios de residencia y comercio, *los suburbios continuarán siendo la localización más probable para el crecimiento inmobiliario de los 90* (Kasarda, 1993:18), y las nuevas implantaciones se realizarán predominantemente en las regiones más exteriores de las áreas metropolitanas (exurbia).

¿Son entonces las ciudades, como sugiere Petersen (1994:89) unos artefactos obsoletos propios de una era ya superada?. Recordemos cómo el renacer del *downtown* en los 80 permitió que este volviera a ser una alternativa de localización atractiva para cierto tipo de proyectos en buena parte "de prestigio" (Frieden, 1989:314). Sin llegar a compartir el mismo grado de optimismo, no son pocos quienes creen que ciertos usos continuarán encontrando ventajas en el centro financiero, pero estos usos serían diferentes de las oficinas o viviendas de lujo propias de la etapa anterior: *la vivienda es sólo una parte de lo que puede hacerse en el downtown. En los últimos 20 años, el desarrollo del downtown se ha centrado en los grandes edificios de oficinas. Ahora... más a menudo ese desarrollo toma la forma de hospitales, edificios universitarios y equipamientos culturales... Los partenariados público-privados continúan siendo esenciales para la rehabilitación de las ciudades* (ULI, 1993:53). Así el producto a apoyar en el futuro sería diferente del urbanismo comercial, lo que dejaría abiertos numerosos interrogantes sobre la viabilidad de abordarlos a través de partenariados, ya que las expectativas de beneficios serían muy diferentes. Otros autores no son tan escépticos sobre las oportunidades inmobiliarias del centro, pero creen que serían necesarios nuevos incentivos por parte del sector público para atraer nuevas actividades (con incentivos financieros o mejora en los servicios) y continuar así con el crecimiento en el urbanismo comercial, industrial (nuevas actividades limpias, ligadas a las nuevas tecnologías, y en particular la multimedia) o proyectos mixtos, con el apoyo de múltiples promotores, abandonando el esquema del mega-promotor (Bradley, 1993:53,57,58). Se trataría, en definitiva, de trasladar el destino de los incentivos de los promotores a los empresarios, lo que supondría una auténtica revolución en el concepto de la regeneración urbana.

Otro elemento fundamental en favor de la implantación en los suburbios es la creciente importancia de las infraestructuras de transportes, y en concreto, del sector aéreo, debido a la mayor importancia de los mercados internacionales, globalización e importancia del factor tiempo en la competitividad. Ubicaciones próximas a los aeropuertos y a otros equipamientos deberían proliferar, como resultado de una creciente demanda de las industrias de transformación, almacenaje y distribución, con una orientación más global. Esto apoyaría la idea de que los suburbios continuarían siendo la localización preferida para el crecimiento inmobiliario comercial en el futuro, pues los aeropuertos y el resto de nodos de transporte en una región se sitúan cada vez más en las zonas exteriores del área metropolitana, donde hay abundante suelo disponible y buena accesibilidad para sus usuarios: los trabajadores de los suburbios y los residentes (Kasarda, 1993:16; Petersen, 1994:98). Sin embargo, la importancia del factor transporte también podría favorecer al centro, ya que los suburbios se encuentran cada

vez más congestionados y no pueden ofrecer una alternativa comparable de transporte público. Claro, que este argumento también podría apoyar localizaciones todavía más exteriores, pues continuarían la clásica prevención hacia el centro en razón de la criminalidad, suciedad y decadencia de las ciudades...

### **4.3 Nuevas demandas y oportunidades de desarrollo inmobiliario**

Nuevas consideraciones están apareciendo en los últimos años sobre la demanda futura de espacio edificado. Los gustos de los consumidores están cambiando, las grandes empresas se reestructuran, nuevas actividades industriales parecen florecer... Con ello, parece necesario un tipo de espacio más especializado. Los programas de regeneración podrían beneficiarse de algunas de estas tendencias, y en particular de las que hacen del *downtown* un lugar más atractivo que la suburbia. Veamos brevemente estas tendencias en cuanto a oficinas, comercio e industria.

#### ***Sector de oficinas***

Las grandes corporaciones, y en especial las mayores, quieren reducir su tamaño. Esto significa reducir el número de empleados a tiempo completo, subcontratar más trabajo, reducir la superficie por empleado, relocalizar y concentrar sus archivos y almacenes, trasladar algunas de sus actividades de oficina más rutinarias, y en general buscar procedimientos más efectivos y flexibles para reunir a sus trabajadores en los centros de trabajo y utilizar el componente inmobiliario como un instrumento estratégico para maximizar la productividad (Buckley, 1994:5).

Las telecomunicaciones desempeñan un rol central en la estrategia de estas empresas en busca del "tamaño adecuado de sus centros de trabajo": las nuevas tecnologías deben introducirse en sus locales, y las necesidades de los trabajadores cambian, gracias al teletrabajo, a nuevos procedimientos y nuevas estructuras organizativas (Buckley, 1994:10).

Con todo, la reducción del ratio superficie/empleado parece, sin embargo, que sólo está afectando a las grandes corporaciones, ya que la demanda media total de superficie por empleado ha continuado creciendo estos años. Por otra parte, puede meramente responder a unas condiciones económicas desfavorables y por tanto desaparecer en el futuro. Más que la reducción neta de superficie, la tendencia más significativa sería la demanda de un tipo de espacio de oficina más flexible (Adams, 1995:38-39). Un espacio apropiado para cubrir las necesidades de empleados que hicieran un uso intensivo del teletrabajo (con oficinas virtuales, servicio de recepción y apoyo a los trabajadores), y de ofrecer un entorno de trabajo agradable, con atractivos capaces de satisfacer y de retener a unos trabajadores altamente cualificados. La primera demanda puede satisfacerse tanto con nueva construcción como con la reforma de edificios existentes; en cuanto a la segunda, implica la existencia de esos atractivos en el propio edificio o en sus proximidades, lo que podría representar una ventaja para el centro respecto de los parques de oficinas de la suburbia.

#### ***Espacio comercial: la creciente importancia del ocio***

El comercio para continuar su tendencia hacia mayores superficies (ULI, 1995:19), junto con un protagonismo creciente del comercio vinculado al ocio (informática, bares y restaurantes y otros puntos de encuentro con ofertas musicales o culturales), a costa de los almacenes (medias superficies) que habrían llegado a una cierta saturación del mercado y a ser también desplazados por tiendas más pequeñas y especializadas. Esto apoyaría la idea de la aparición de una nueva generación de centros urbanos de ocio, combinando las compras con lo lúdico como estrategia para mantener el atractivo de los centros comerciales (Phillips, 1995:21). Como ya se ha señalado, comida, bebida y atracciones de alta tecnología serían la combinación esencial de estos nuevos centros.

Las compañías líderes en el sector del ocio desempeñarán un papel muy importante en esta nueva etapa, y podrían ser un componente fundamental de las estrategias de revitalización tanto en el centro como en los suburbios. Incluyendo nuevas actividades culturales, este nuevo tipo de centro comercial podría acabar siendo el equivalente contemporáneo de los bulevares y de las zonas de moda de la ciudad tradicional. Un objetivo de estos esfuerzos sería el de revitalizar el turismo, tanto local como exterior, a la ciudad, pero para ello sería necesario elaborar una oferta coherente y amplia, incluyendo espectáculos y comercios (Rubin, 1995:30-33). Por último, los parques temáticos- con capacidad de atracción de visitantes de la región o incluso de todo el país- podrían combinarse con espectáculos típicamente locales (*Local Based Entertainments, LBE*), creados especialmente para el mercado local y capaces de incrementar la oferta de ocio para el visitante habitual. Los LBE podrían también emplearse en la revitalización de áreas urbanas. Así, la combinación LBE+espectáculos artísticos, junto con el comercio podría ocupar en la regeneración física el papel de los edificios de oficinas y los centros comerciales del pasado.

Otro factor importante en el sector del comercio puede ser la aparición de nuevas ubicaciones, como los nodos de transporte y, en concreto, los aeropuertos. Piénsese p.e. en el AirMall de Pittsburgh en el proyecto realizado en Atlanta en combinación con los Juegos Olímpicos de 1996 (Rubin, 1995: 25) o en el complejo de casino y tiendas que espera a los viajeros en el aeropuerto de Las Vegas. Estos proyectos combinan la buena accesibilidad de estos nodos con el atractivo que representa para los operadores del aeropuerto el contar con un línea de negocio adicional y que puede llegar a superar los ingresos recibidos por el tráfico aéreo.

La tendencia hacia centros comerciales cada vez mayores podría, paradójicamente, beneficiar al centro frente a la suburbia al aumentar en esta la congestión y hacerse más escasos los lugares dotados de buena accesibilidad en la periferia. Estos grandes centros comerciales podrían ubicarse en edificios de varias plantas, reutilizando edificios existentes o zonas industriales obsoletas de la ciudad.

### ***Sector industrial***

Aunque algunas áreas industriales obsoletas se están reutilizando para usos residenciales, comerciales o nuevas actividades industriales, esta tendencia se ha limitado a casos muy particulares donde la zona se encontraba próxima al centro financiero y el proyecto podía funcionar como una extensión de este (Balck, 1994: 36). La contaminación del suelo en muchos casos introduce una importante barrera a cualquier esfuerzo de reutilización, ya que la legislación medio-ambiental hace totalmente responsable a quien adquiere el suelo de cualquier

labor de descontaminación que pueda en el futuro considerarse necesaria. Por ello, parece razonable pensar que sólo con importantes inversiones públicas previas puede abordarse una estrategia de regeneración (id: 43).

Las nuevas actividades en alza podrían, sin embargo, encontrar estas ubicaciones atractivas: tareas de apoyo al sector terciario, funciones comerciales de servicio, usos residenciales, usos comerciales y de ocio (talleres, galerías...). También nuevas actividades industriales limpias, que encuentran un atractivo en la proximidad al centro financiero y a los clientes podrían implantarse aquí. (Id.:51).

#### **4.4 El nuevo contexto político. ¿cual puede ser el contenido de una política de ciudades en el futuro?**

La experiencia de las políticas urbanas del pasado muestra las dificultades que aparecen al afrontar los problemas urbanos, y la necesidad de explorar nuevos contenidos para esas políticas. El editor de *Urban Affairs Review*, en la presentación de un número especial dedicado a esta cuestión, concluía que *hay un consenso aplastante en que las viejas políticas urbanas no pueden resucitarse y deben ser reemplazadas por políticas apropiadas para las circunstancias políticas y las prioridades de los 90* (Judd, 1995: 629).

¿Cuáles son esas nuevas políticas y prioridades de los 90? La mayoría de las referencias que hemos consultado destacan la importancia de cuestiones como las siguientes:

- La creciente pérdida de poder e influencia en la política nacional y en la opinión pública por parte de las ciudades, frente a los suburbios.
- La continuación en el desentendimiento del gobierno federal respecto de las cuestiones urbanas (y la correspondiente mayor importancia de los Estados), confirmada por la Administración Carter.
- La falta de consenso sobre cuál es el grado de intervención razonable del sector público en la economía (y la consiguiente puesta en marcha de programas de reactivación económica coherentes).

En correspondencia con estas preocupaciones, el debate sobre el tipo de políticas urbanas a poner en marcha continúa centrado en dos cuestiones apriorísticas:

- El sentido y eficacia de políticas centradas en el territorio frente a otras centradas en los ciudadanos (Wood lo denomina el dilema “gente-o-territorio”).
- En el caso de que las políticas sobre el territorio deban continuar, cómo asegurar que estas acaben traducándose en empleo, vivienda y otros beneficios para los residentes de las zonas en crisis.

#### ***Ciudades frente a suburbios: un planteamiento metropolitano***

Los suburbios continúan siendo cada vez más el lugar elegido por los ciudadanos para vivir, trabajar y divertirse (Frieden, 1995: 684; Petersen, 1994). Esto significa que, según crece la suburbia americana, sus habitantes se sienten menos afectados por los "problemas urbanos". Se han apuntado distintas razones que justificarían que ésto no fuera así:

- los suburbios no son entes autónomos, y su salud económica y social está

- vinculada a la de la ciudad central, que constituye para los inversores exteriores el símbolo del conjunto del área metropolitana.
- las políticas de regeneración física del centro han mejorado su atractivo para acomodar diferentes actividades y nuevos residentes.
  - el problema no es realmente el de las ciudades, sino el de la exclusión social, y ese problema afecta a toda la sociedad de EE.UU...

El hecho es, sin embargo, que al aumentar las personas que viven y trabajan en la suburbia, las ciudades quedan relegadas a un nuevo grupo de presión y sus posibilidades para obtener financiación a través de nuevos programas federales son hoy extremadamente reducidas (pensemos que la mayoría de la Cámara de representantes procede de los suburbios, no de distritos urbanos).

No obstante, algunos suburbios (y especialmente los más próximos a las ciudades centrales) empiezan a sufrir los mismos síntomas de malestar social, y podrían aliarse con las ciudades en sus presiones para obtener ayuda. Probablemente, una solución podría abordarse desde las autoridades metropolitanas, pero para ello dichas autoridades deberían conseguir mayores competencias, y las ciudades conseguir una representación mayor en estas autoridades (su influencia no se corresponde con su peso en términos de población). Como precedente de la viabilidad de este planteamiento tenemos lo que está ocurriendo desde 1991 en el campo del transporte: las autoridades metropolitanas reciben fondos federales de los programas de ISTE<sup>21</sup>, ejerciendo un control y coordinación de las políticas de transporte de los diferentes municipios. Sin embargo, hay que señalar que todos los intentos de fortalecer estas instituciones metropolitanas han tropezado hasta ahora con la oposición tanto de la clase política local de los municipios de la periferia como de una opinión pública muy hostil a cualquier indicio de un aumento de la burocracia (véase el caso del Área Metropolitana de San Francisco y de Los Ángeles).

### ***El papel del Estado y de la Administración Federal***

La Administración Federal ha reducido progresivamente su compromiso con las cuestiones urbanas: durante los años 80, con las Administraciones Reagan y Bush, desde una sensibilidad de no intervención sobre el mercado, se cancelaron programas como el UDAG y se redujeron drásticamente los fondos dedicados a otros, y especialmente al CDBG.

Muchos esperaban que la Administración Clinton modificara esta tendencia, recuperando la tradición demócrata de programas dirigidos a las ciudades como el *Model Cities* de Johnson o el propio UDAG de Carter. Esto ha sido así sólo en parte, y muchos observadores creen que ese distanciamiento es el que ha permitido a los demócratas ampliar su base electoral dentro de la clase media de los suburbios. Su principal iniciativa, el programa *Empowerment Zones/Enterprise Communities (EZ/EC)* parte de una idea de las anteriores administraciones republicanas inspirada a su vez en las *Enterprise Zones* británicas, y su alcance se limita a un reducido número de casos piloto. Las ciudades esperaban con expectación el primer informe

---

<sup>21</sup>Intermodal Surface Transportation Efficiency Act.



sobre política de ciudades de la Administración Clinton<sup>22</sup>, pero este no se hizo público hasta finales de 1995. La línea argumental principal del informe es que el crecimiento económico va a ofrecer nuevas oportunidades, y que la acción federal debe dirigirse a la eliminación del aislamiento de los barrios en crisis, de manera que sus residentes puedan tener un acceso efectivo a dichas oportunidades económicas. Las propuestas de actuación incluyen educación y formación profesional, mejora del acceso de los residentes a las oportunidades que surjan en el conjunto del área metropolitana y la necesidad de utilizar la acción pública para facilitar la inversión privada. No se trata tanto de crear nuevos programas como de favorecer la sinergia entre los programas existentes, identificar las barreras institucionales que dificultan la implementación de las acciones y dejar mayor libertad a quienes llevan a cabo estos programas en cada ciudad, simplificando regulaciones y flexibilizando normas. La única novedad como nueva línea presupuestaria es el programa EZ/EC, enfocado precisamente a poner en práctica estos mecanismos de mayor descentralización y mejores sinergias.

La iniciativa, aprobada por ley en 1993, destina unos 2500 millones de dólares en incentivos fiscales y unos 1300 millones de dólares en subvenciones muy flexibles en cuanto a su utilización en un total de 105 áreas urbanas y rurales en crisis durante los próximos 10 años. De ellas, 10 áreas urbanas denominadas *Empowerment Zones* recibirán una subvención cada una de 100 millones de dólares que podrán emplear en un amplio espectro de actividades, incluyendo servicios sociales y mejoras físicas (USHUD, 1995b).

El informe de la Administración Clinton enfatiza las diferencias entre el concepto de EZ/EC y el de iniciativas previas (en particular las no aprobadas *Enterprise Zones* de las Administraciones Republicanas precedentes):

- se combinan los incentivos fiscales (el concepto original republicano) con las mejoras físicas y los servicios sociales;
- se exige unos niveles importantes de inversión privada;
- se exige la participación de organizaciones locales y de los residentes, mediante la elaboración con ellos de un plan estratégico para la zona.

Con respecto al compromiso presupuestario de la Administración Federal, hay que destacar que aun en el contexto de disminución de programas y de desentendimiento político respecto de las ciudades, las políticas federales fueron clave en la revitalización de los centros durante los 80:

- el programa UDAG estimuló la colaboración público-privada, permitiendo además que se creara un fondo local permanente para proyectos futuros (con la devolución de los préstamos por parte de los promotores y su dedicación a nuevos proyectos);
- la política fiscal tuvo un efecto decisivo tanto en el boom del sector inmobiliario como en su colapso; otro tanto puede decirse del marco de regulación de las entidades financieras;
- si bien la iniciativa republicana de *Enterprise Zones* no llegó a ponerse en marcha, su discusión inspiró a muchos Estados y ciudades a establecer programas de incentivos fiscales y desregulación en ciertas zonas, hasta llegar a una cierta situación de *guerra civil de incentivos*.
- 

No hay que esperar, sin embargo, nuevas ayudas directas ni un desembarco de la

---

<sup>22</sup>Cada 4 años la Administración Federal presenta un *National Urban Policy Report*, coincidiendo con el paso del ecuador en el mandato presidencial.

Administración Federal. El programa EZ/EC intenta estimular un cierto equilibrio entre la renovación física, los programas sociales y los incentivos económicos, pero su carácter piloto sugiere que la estrategia federal consiste en indicar un camino a los Estados para que ellos establezcan iniciativas similares en un mayor número de zonas.

Un importante papel que los Estados deberían desempeñar en el futuro es poner límites a la competencia entre municipios dentro de su territorio, e incluso dentro de una misma área metropolitana, y apoyar los intentos hasta ahora infructuosos de creación de autoridades metropolitanas ante los problemas urbanos. Algunos Estados (más de 24, según Kaplan, 1993:30) han intentado abordar políticas de crecimiento económico más coordinadas. Estos Estados han establecido leyes de gestión del crecimiento urbano exigiendo la elaboración de planes de crecimiento para todo el estado y las subregiones, con la exigencia de que los planes municipales y las políticas de uso del suelo sean compatibles con ellos. También se han establecido vinculaciones entre la aprobación de nuevas urbanizaciones y la disponibilidad de la infraestructura necesaria, ayudando a los municipios en su financiación mediante bancos, programas de préstamos y subvenciones o emisiones de bonos. En Estados como California, donde no se llegó a aprobar la ley de creación de Autoridades Metropolitanas, las denominadas Asociaciones de Administraciones (*Association of Governments*) han realizado planes indicativos, o desarrollado escenarios alternativos intentando compatibilizar las políticas municipales mediante mecanismos indirectos.

El creciente número de profesionales expertos en desarrollo económico está seguramente fortaleciendo el compromiso de las administraciones locales y estatales con las políticas de crecimiento; el problema, como ya hemos expresado, es evitar un resultado de suma cero que sólo sirve para incrementar los beneficios de los inversores sin conseguir un crecimiento sostenido para el futuro.

### ***Intervencionismo y libre-mercado***

En el contexto actual, no se encuentran muchas voces aconsejando un papel más intervencionista del sector público en la economía como mecanismo para mejorar la situación en las ciudades. Una significativa excepción es el planteamiento de Norman y Susan Fainstein (1995), que se basa en la constatación de que la situación actual amplía enormemente la capacidad de las grandes empresas para relocalizarse y que pasadas políticas no consiguieron traducirse en beneficios en términos económicos y de empleo por la ausencia de medidas concretas. Para conseguir esto, proponen medidas como:

- la toma de una participación en las grandes empresas locales por parte de unos fondos públicos de desarrollo local, que les permitiera tener voz y voto en el momento en que se planteara una relocalización; se tratará de extender el concepto de partenariado a la gestión de las empresas ubicadas en la ciudad;
- creación de nuevos programas federales como UDAG, con el planteamiento de seleccionar proyectos que incluyan inversión privada, pero excluyendo explícitamente las aportaciones del sector inmobiliario, teniendo en cuenta únicamente inversiones que creen empleo.

La creación y mantenimiento del empleo parecen ser los objetivos principales de estas propuestas, inspiradas en una combinación de medidas económicas, físicas y sociales ejecutadas

coordinadamente.

### ***Definir nuevas políticas***

La crisis urbana parece ser ante todo un problema social, concentrado espacialmente por el fenómeno de permanencia de los ciudadanos con menores ingresos en los centros urbanos mientras el resto se trasladaba a los suburbios. Aunque la renovación urbana ha mejorado la competitividad de algunas zonas de la ciudad, los barrios en crisis continúan existiendo, muy próximos a estas nuevas islas de prosperidad. La cuestión ya apuntada sobre si las medidas de actuación deben concentrarse en mejorar el espacio físico (incluyendo medidas en favor del empleo y de la vivienda en esos barrios) o si por el contrario la prioridad debe dirigirse a la formación profesional, educación y apoyo a los residentes (proporcionándoles los recursos que les permitan reincorporarse al mercado de trabajo, probablemente abandonando estos barrios) es fundamental. Sin duda, algún tipo de combinación de ambas resulta necesario, pero aun así, continúa existiendo una disyuntiva importante: integrar a la población de estos ghettos con el resto de la sociedad (suburbanizar la pobreza, disminuyendo la concentración espacial actual) o mejorar los barrios en crisis existentes (adecentar los ghettos, permitiendo su continuidad como ciudad paralela).

Downs (1994:101-2) defiende el primer planteamiento. En su opinión, actuar sobre el aspecto físico o incluso sobre la economía precaria de los barrios en crisis supone reconocer que las pautas de segregación existentes por raza y nivel económico son demasiado poderosas para poder hacerles frente. La evidencia para él es que los suburbios ofrecen mayores oportunidades de promoción que estos barrios, y que la principal causa por la que los residentes continúan en ellos son las restricciones que existen en cuanto a movilidad para acceder a trabajos en los suburbios y en cuenta a la oferta de vivienda de bajo coste en la periferia. Llama además la atención sobre dos consecuencias de las políticas centradas en el territorio:

- Tienen a perpetuar el aislamiento geográfico de muchas minorías y grupos con escasos ingresos y con ello dificultan aún más su acceso a un barrio, un trabajo, unas escuelas y todo tipo de equipamientos de mayor calidad;
- Atraer puestos de trabajo con buenas condiciones o dotar estos barrios con equipamientos y servicios de mayor calidad resulta extremadamente difícil... Esto muestra la experiencia de las *enterprise zones* en EE.UU. y el Reino Unido, en opinión de este autor. La eficacia de estas iniciativas ha sido muy limitada, y los resultados positivos se han producido sólo en zonas donde ya existía previamente una actividad considerable y un número sustancial de residentes. El pasado muestra cómo la regeneración física tiene éxito principalmente en barrios que cuentan con algún tipo de actividad económica viable, o que se encuentran próximas a ella, así como con un tejido social (iglesias, asociaciones, escuelas públicas o privadas con buenos resultados y centros de empleo importantes como hospitales o universidades. Siguiendo estas pautas, Chicago ha ido extendiendo su centro mediante actuaciones incrementales. Esta estrategia permite a cada nuevo proyecto beneficiarse de la consolidación de los proyectos anteriores en lugar de tener que empezar desde cero en una zona totalmente degradada.

Sin embargo, no se trata de abandonar completamente la estrategia de la renovación física. Su

principal aportación es el optimismo que puede generar entre los residentes el ver que su entorno mejora materialmente y que no han sido abandonados a su suerte por parte de los poderes públicos. Se trata de valorar adecuadamente las consecuencias de cada tipo de estrategia. Las autoridades locales, en general, se muestran favorables a las medidas sobre el territorio, ya que temen que el éxito del otro planteamiento suponga la partida de la población en mejor situación para salir de la pobreza y un consiguiente empeoramiento en el clima social del barrio; estas consideraciones se mezclan con otras de tipo político: residentes fieles a un determinado líder local, aparición de toda una clase de *barones de la pobreza* que han hecho de las asociaciones y de las *Community Development Corporations* una forma de vida, etc. No hay que olvidar, finalmente, las enormes barreras de facto que la suburbia ha creado para evitar la llegada de estas personas a los barrios: discriminación por parte de los propietarios de viviendas de alquiler, o de los agentes inmobiliarios, políticas de no construcción de viviendas baratas en muchos municipios, etc.

## 5 LA EXPERIENCIA NORTEAMERICANA DE ACCIÓN EN CIUDADES Y EL CONTEXTO ESPAÑOL

### 5.1 Algunas diferencias significativas con respecto a EE.UU.

Muy numerosas son las diferencias en la política de ciudades entre EE.UU. y España. Tanto la historia del crecimiento de las ciudades como la estructura económica o el marco competencial son muy diferentes. Sin embargo, la experiencia norteamericana de renovación física en colaboración con el sector privado ha tenido una influencia nada desdeñable. En parte, esta experiencia se había difundido por Europa Occidental de la mano de programas británicos como las *Urban Development Corporations*, *City Challenge*, etc, que compartían la misma sensibilidad en cuanto a la asociación del sector privado, un menor dirigismo por parte del sector público y el sector inmobiliario como instrumento central de la política de regeneración urbana. El interés por este tipo de planteamientos creció durante los años 80 al amparo de la general aceptación de principios como la globalización de la economía, los nuevos criterios de localización por parte de las empresas, la aparición de unos sectores emergentes supuestamente creadores de nuevos empleos o la creciente competencia entre ciudades. Señalemos finalmente que todas estas ideas, relacionadas con una cierta guerra entre territorios en la búsqueda de nuevas inversiones y que ya hemos visto que estaban teniendo un impacto enorme en EE.UU, encontraban en Europa Occidental un clima todavía más receptivo entre las autoridades públicas, ya que la desaparición de fronteras ligada a la creación del mercado único estaba exacerbando la idea de competencia territorial con un componente fuertemente nacionalista (elemento este que en EE.UU. no resultaba relevante).

En el caso de España, la política de ciudades volvía a encontrar una sensibilidad receptiva por parte de la Administración Central, tras el proceso de descentralización de competencia a las Comunidades Autónomas (CC.AA.), que asumieron como competencia exclusiva la ordenación del territorio y el planeamiento urbano. En efecto, siguiendo algunas iniciativas de reactivación económica a escala regional basadas en paquetes de incentivos económicos, y en parte estimulado por las ayudas europeas al desarrollo regional, que exigían la justificación de

las inversiones en infraestructuras dentro de Planes de Desarrollo Regional, el Ministerio de Obras Públicas y transportes (MOPT) inicia un ejercicio de planificación con un acentuado contenido territorial: el Plan Director de Infraestructuras, incluyendo un apartado específico al medio urbano.

Las actuaciones del MOPT en las ciudades pasan a analizarse desde una perspectiva global, incluyendo no sólo el conjunto del sistema de transportes, sino las oportunidades de regeneración urbana y reactivación económica ligadas a suelos propiedad del Estado o de sus empresas públicas y más o menos abandonados o susceptibles de quedar liberados para nuevos usos.

De esta manera algunas ciudades españolas se encuentran entonces (y esta continúa siendo la situación actual en muchos casos) en una situación de partida que recuerda la de las ciudades americanas de finales de los 70 y principio de los 80:

- amplia disponibilidad de suelo público en localizaciones centrales (antiguas instalaciones ferroviarias, fachadas marítimas, etc, denominadas áreas de oportunidad);
- concentración de pobreza y de vulnerabilidad en barrios, muchos de ellos próximos a estas áreas de oportunidad;
- una situación de transición económica, en parte siguiendo, con el clásico retraso, la reestructuración de la economía norteamericana, en parte debida al proceso de integración europea;
- un gran protagonismo de la renovación física en la política de ciudades, en parte explicada por el fuerte carácter de lo arquitectónico en el urbanismo español (al igual que en la mayor parte de Europa Occidental), en parte por la existencia de un mercado muy activo como consecuencia de la entrada masiva de capital extranjero en la segunda mitad de los 80.

Aun con un carácter mucho más modesto, algunas ciudades españolas han vivido un renacimiento de algunas de sus zonas centrales, y se han enfrentado a las mismas decepciones que las ciudades americanas: edificios en parte vacíos, falta de impacto sobre el empleo o la actividad económica, inmovilización de cuantiosos recursos... Pero han aparecido, también al igual que en EE.UU, esfuerzos para conseguir definir políticas más globales y más eficaces en términos de beneficios para el conjunto de la ciudad. El hecho de que estas actuaciones se encuentren todavía en muchos casos en una fase inicial, que los compromisos con el sector privado sean menores (y por tanto, pueda ser más sencillo redefinir algunas actuaciones) y que la política de desarrollo regional europea pueda dirigirse cada vez más hacia los barrios en crisis en el futuro (creando así una situación más favorable para las ciudades, aunque también más exigente en cuanto a la definición y ejecución de proyectos coherentes) justifica una reflexión sobre las lecciones que la experiencia norteamericana puede aportar a nuestro país.

Para ello analizaremos a continuación algunas de las diferencias más obvias entre la política de ciudades en ambos países en los aspectos siguientes:

- la naturaleza y las causas de la crisis urbana
- los espacios en los que se concentra la vulnerabilidad
- las políticas de desarrollo local y regional
- el marco competencial, con especial atención al papel del gobierno central y a la acción de la Unión Europea
- los papeles desempeñados por los sectores público y privado
- la importancia del concepto de espacio público en los proyectos de

regeneración física

## 5.2 La naturaleza y las causas de la crisis urbana

Algunas de las causas de la crisis urbana se encuentran en los cambios sufridos por las ciudades en sus sistemas económicos, sociales y espaciales. El cambio de una economía industrial por otra basada en los servicios ha hecho desaparecer la base económica de muchas ciudades; el incremento de la productividad ha llevado aparejada la pérdida de puestos de trabajo, normalmente los de menor cualificación o los que ofrecían a personas con escasa formación salarios elevados (empleos industriales muy especializados). El efecto ha sido la destrucción del tejido económico de barrios, ciudades o regiones enteras, con un efecto evidente sobre el territorio en forma de zonas industriales abandonadas, infraestructuras de transporte obsoletas y áreas comerciales en crisis.

Estos cambios se han reflejado, sin embargo, de manera diferente sobre el sistema social, de acuerdo con las características de cada zona. Los efectos globales han sido la emigración (tanto de las zonas en crisis hacia las nuevas zonas de prosperidad como la emigración desde países en vías de desarrollo) y la precarización en las condiciones de vida de una parte de la población. Estos efectos negativos pueden haberse paliado en parte bien por la acción pública (estado del bienestar, medidas de apoyo a los afectados por los procesos de reconversión, etc), bien por el mecanismo informal que supone el círculo familiar y de amigos en sociedades como la española, y que contribuye a paliar los efectos de estos cambios; la homogeneidad social también puede contribuir a explicar, con los factores anteriores por qué estos cambios no han supuesto una profundización en las diferencias sociales como ha ocurrido en EE.UU.

Por otra parte, los mecanismos de segregación espacial también han sido menos acusados, si bien se han acentuado en nuestro país con respecto al pasado. La urbanización ha continuado concentrándose en las grandes áreas metropolitanas, se ha consolidado una clara tendencia a la suburbanización de la clase media y, todavía incipientemente, del comercio y del empleo, ha aumentado la movilidad de la población (con consecuencias negativas para las rentas más bajas, que pierden posibilidad de acceso a ciertos trabajos en razón de su localización y se ha producido una importante modificación física de la ciudad al amparo de un ciclo favorable para el sector inmobiliario, que ha acentuado la segregación espacial). en parte por encontrarnos en una etapa inicial de estos procesos, en parte por la relativa mayor densidad de la ciudad española, e incluso de las nuevas periferias residenciales, en parte por el factor de cohesión que supone el sistema de transporte público, el hecho es que los cambios espaciales no han supuesto una ruptura con el modelo anterior de ciudad.

Cambios como los comentados han conducido a esa situación un tanto difusa identificada como el problema urbano o la crisis urbana. Esa crisis, denominada por Storper crisis de transición (por estar motivada por un cambio en el sistema económico, social y espacial) se ha convertido, en muchas zonas urbanas norteamericanas en una crisis estructural (piénsese por ejemplo en los barrios del centro y del sur de Los Ángeles), que lleva al virtual aislamiento de esos barrios, ignorados por el resto de la población y sin ningún tipo de vínculos económicos o sociales con la ciudad. Estas zonas se convierten en *ghettos*, haciendo todavía más difícil cualquier iniciativa de promoción de la población o de estímulo de la actividad económica. El deterioro físico no sería sino un síntoma de un malestar social y de una crisis económica.

Algunas de las condiciones en las ciudades europeas, y en particular en España pueden

estar mitigando las consecuencias de estos cambios, y protegiendo a los barrios para que no alcancen el grado de crisis estructural:

- La importancia de la red de ciudades intermedias y pequeñas, donde la segregación espacial es menos acusada y que pueden desempeñar un importante papel dentro del sistema económico emergente si consiguen establecer mecanismos eficaces de colaboración. La proximidad física entre ciudades, la relativa falta de autonomía (en comparación con EE.UU.) para entrar en guerras de incentivos entre sí y su calidad de vida hacen viable un escenario en que estas redes sean capaces de amortiguar los efectos de segregación de la población más vulnerable.
- Las barreras que el urbanismo impone en Europa, y en concreto en España, a la dispersión urbana (junto con la relativa falta de equipamientos en infraestructuras y una tradición especulativa que parece conducir inevitablemente tanto a la autoridad urbanística como al promotor a densidades altas con respecto a los estándares americanos. Esto hace menos aparente la segregación espacial, ya que se produce al menos una contigüidad entre zonas que mantiene el sentimiento de pertenencia colectiva a una aglomeración urbana y con ello, una opinión pública más favorable a la intervención en los barrios en crisis, situación que puede venir reforzada en algunos casos por la existencia de algún tipo de planeamiento supramunicipal y la tutela del planeamiento urbano desde las CC.AA.
- En contraste con lo anterior, la riqueza asociativa y por tanto la implicación de los ciudadanos parece ser menor en España que en EE.UU. Esto favorece planteamientos más tecnocráticos, con un contenido puramente arquitectónico o de diseño urbano y nula atención a los problemas sociales y económicos de los barrios.
- Finalmente, la importancia que el concepto de ciudad tiene para la cultura europea, que hace de las ciudades auténticos símbolos nacionales. Es difícil pensar en un desentendimiento de los gobiernos nacionales respecto de los problemas urbanos, tal como ha ocurrido en EE.UU.

### 5.3 Los espacios en los que se concentra la vulnerabilidad

Los datos del censo de 1990 reflejan cómo en EE.UU. la pobreza continúa su proceso de concentración en barrios de las ciudades centrales; zonas próximas al *downtown* (con buenas perspectivas por tanto de recuperación apoyándose en la extensión eventual del centro financiero), antiguas zonas industriales (en búsqueda de nuevas actividades limpias con necesidad de mucho suelo y de una posición céntrica), y barrios casi exclusivamente residenciales, muchas veces nacidos en torno a las zonas industriales hoy semiabandonadas. La situación es diferente en Europa (quizá con la excepción de las áreas industriales), las zonas próximas al centro histórico son objetos de operaciones de recuperación muy incrementales (si bien suponen el desplazamiento final tanto de residentes como de ciertas actividades, en especial pequeños negocios); los barrios en crisis se localizan con frecuencia en las periferias densas de las ciudades, típicas de la reconstrucción de posguerra, con posibilidades de intervención difícil. La tabla 2 resume las características principales de todas estas zonas.

**Tabla 2. Áreas urbanas en crisis en España y en EE.UU**

EE.UU.	ESPAÑA	CARACTERÍSTICAS
DOWNTOWN	CENTROS HISTÓRICOS	FALTA DE ACTIVIDAD ECONOMICA EN ESPAÑA: TURISMO, RESIDENCIA COMO USOS POSIBLES RIESGOS EN AMBOS PAISES DE DESPLAZAMIENTO DE LA POBLACIÓN Y OCUPACIÓN POR RESIDENTES ACOMODADOS
ZONAS INDUSTRIALES OBSOLETAS	ZONAS INDUSTRIALES OBSOLETAS	RIESGOS MEDIO-AMBIENTALES BUENAS PERSPECTIVAS SÓLO EN ALGUNOS LUGARES CONCRETOS
BARRIOS EN EL INTERIOR DE LA CIUDAD	BARRIOS RESIDENCIALES DENSOS DE LA PERIFERIA	ACCIÓN EXTREMADAMENTE COMPLEJA CARACTERÍSTICAS FÍSICAS MUY DIFERENTES EN CADA PAÍS LOS INTENTOS DE RECUPERACIÓN MEDIANTE LA RENOVACIÓN FÍSICA HAN RESULTADO INSUFICIENTES INFLUENCIA EN LA CONDICIÓN DEL CONJUNTO DE LA CIUDAD

En ambos casos, el centro se caracteriza por el deterioro físico, desequilibrios demográficos y la concentración de actividades bien marginales, bien obsoletas o escasamente viables. En España, como en la mayor parte de Europa, las tendencias se dirigen principalmente al turismo y al comercio especializado; a pesar de algunos esfuerzos de retención de la población, la tendencia es al desplazamiento de esta y su sustitución por personas de alto poder adquisitivo, al igual que ocurre en EE.UU. y quizá más agudizado por la mayor homogeneidad social y la mejor disposición de muchos afectados a cambiar de barrio. Los proyectos de renovación física han tenido un carácter en general más puntual y no se han dirigido en general a la construcción masiva de oficinas. La aparición de centros comerciales responden a esquemas más simples y que, quizá, tendrán serias dificultades en el futuro para poder competir con la oferta más variada y con mejor combinación con el ocio existente en la periferia. Los planes de recuperación en las ciudades españolas se apoyan en el estímulo de múltiples pequeñas inversiones privadas, sin que hayan aparecido grandes promotores, y se han concentrado en la recuperación de viviendas.

Las antiguas zonas industriales cuentan con dificultades similares en ambos países: riesgos por contaminación del suelo (muy costosos de resolver) y falta de usos alternativos. Los esfuerzos de reconversión en marcha en EE.UU. ligados a antiguas instalaciones militares pueden ofrecer ideas interesantes en cuanto a los usos alternativos de carácter industrial, por ahora escasamente identificados en nuestro país, donde las actuaciones se limitan por lo general a la transformación de zonas con buena localización en zonas terciarias (parques de oficinas) o comerciales.

La acción sobre los barrios residenciales resulta extremadamente compleja. Son interesantes las recientes iniciativas en EE.UU. intentando trabajar en partenariatio con los residentes y reconstruir una estructura económica viable basada en las pequeñas empresas del barrio como primer paso para reintegrar este en el tejido económico metropolitano y atraer inversiones de mayor envergadura. La renovación física, que en el pasado destruyó muchos de estos barrios se limita ahora a acciones puntuales de mejora de la calidad del entorno como paso complementario para devolver cierta confianza a los residentes. En España, los problemas se concentran en los grandes conjuntos de ínfima calidad de los años 50 a 70, con enormes



densidades de población y gran proximidad al centro. Muchas actuaciones, siguiendo las pautas de otros países europeos se han dirigido a la mejora de equipamientos y del diseño urbano de los espacios públicos (en particular del viario). Esta línea excesivamente formalista ha sido ampliamente criticada y parece dar paso a programas más globales. Por otra parte, la situación de *ghetto* de los barrios americanos, no se produce en nuestro país con la misma intensidad, probablemente por la mayor homogeneidad social existente, pero esto podría empezar a cambiar en el futuro si, como es de esperar, aumenta la inmigración procedente de los países en desarrollo.

#### 5.4 Las políticas de desarrollo local y regional

Si bien en algún momento se ha podido pensar que el nuevo contexto económico podía favorecer a las ciudades españolas, al crear unas condiciones en las que las decisiones de localización no estarían influenciadas por la existencia de materias primas, sino por factores más fácilmente controlables por el sector público (calidad de vida, equipamientos, capital humano...), la experiencia ha mostrado, como en EE.UU. la creciente volatilidad de estas inversiones, muchas de ellas nunca concretadas o abandonadas en favor de nuevos mercados con mejores condiciones (este de Europa en particular). La guerra de incentivos en la que se han embarcado las ciudades y los Estados norteamericanos no se ha producido por el momento, por la uniformidad del sistema fiscal (algo que sin embargo puede cambiar en el futuro, como ya se está apuntando con la rebaja del impuesto de sociedades en el País Vasco); la "discriminación positiva" se ha limitado a áreas muy concretas afectadas por condiciones particularmente graves (Asturias, Cartagena), tutelado además por la política de desarrollo regional de la Unión Europea. Otra línea de actuación, que intentaba superar la competitividad entre territorios próximos ha sido la puesta en marcha de "redes de ciudades" (p.e. el denominado eje atlántico), aunque el resultado práctico por ahora ha sido escaso.

La lucha contra la exclusión mediante políticas económicas depende, de hecho, más del gobierno central o regional que de las ciudades, que se limitan a poner en marcha y aplicar las ayudas y programas aprobados y financiados desde aquellas instancias. Se han establecido paquetes de incentivos a las empresas (desgravaciones fiscales, subvenciones, créditos blandos...); iniciativas de *city marketing*, vinculadas muchas veces a mejoras físicas del espacio urbano, programas de formación profesional (hay que destacar la extrema falta de movilidad de los habitantes comparada con EE.UU, y por tanto su falta de disposición a buscar trabajo en zonas más prósperas), e inversión en infraestructura, preparación de suelo para eventuales nuevas inversiones, etc. Podemos decir que la existencia de una cierta política regional a nivel europeo ha limitado en cierta medida el problema de la generalización de incentivos y de suma cero existente en EE.UU.

#### 5.5 El papel del gobierno central

La tradición de activa participación de la Administración Central dejó paso en nuestro país a un virtual desentendimiento tras la transferencia de competencias a las CC.AA, por otra parte

celosas de preservar estas libres de cualquier intromisión. Se estableció así un control del planeamiento municipal desde las regiones que ha ido dando paso a diferentes fórmulas de compatibilización entre planes de municipios próximos, especialmente en las grandes áreas metropolitanas. Ya en los 90, se ha puesto en evidencia el importante papel que la Administración Central estaba desempeñando en las ciudades, a través de sus políticas sectoriales (particularmente en infraestructuras de transporte de su competencia) y de la gestión del suelo de propiedad estatal. Quedaba de manifiesto, sin embargo, la dispersión de esfuerzos (dentro de un mismo Ministerio y entre diferentes Ministerios con competencias en infraestructuras, programas sociales y de empleo, educación o economía). Los primeros esbozos de una política de ciudades (como ha ocurrido en otros países europeos) tenía un fuerte componente de inversión en infraestructuras, construcción inmobiliaria y, en definitiva, renovación física de la ciudad.

Una tendencia interesante puede ser el intento de trasladar en parte la ayuda al desarrollo regional a las ciudades por parte de la U.E, lo que podría bien traducirse en una mayor intensidad en la renovación física, bien en una mayor dotación de programas de revitalización económica y promoción social en combinación con la anterior. Dentro de esta tendencia podemos situar el programa URBAN, que está financiando un total de casi 20 proyectos en ciudades españolas incluyendo medidas de todo tipo. Hay que decir, sin embargo, que el contenido de estos programas suele limitarse (no sólo en España) a una mera yuxtaposición de medidas, con fuerte predominio de la inversión en renovación física y equipamientos. La evolución norteamericana puede ser en este aspecto de gran valor para la definición en el futuro de este tipo de proyectos.

Digamos finalmente que los mecanismos de actuación se han instrumentado en España mediante contratos entre las Administraciones implicadas, estableciendo el contenido de la operación y la responsabilidad en la financiación y ejecución de cada proyecto. En ocasiones, esto ha dado lugar a la creación de una Agencia específica (Pasillo Verde, Bilbao Ría 2000, Cinturón Verde de Oviedo...), pero esta Agencia no ha llegado en ningún caso a contar con las prerrogativas de las URAs en EE.UU, precisando por ejemplo recurrir a distintos organismos públicos para realizar las expropiaciones y sometiéndose al planeamiento urbano existente (planteando lógicamente las modificaciones necesarias pero sin convertir el área de actuación en un terreno a su libre disposición). Queda por ver si esto repercutirá en la eficacia de la operación en cuanto a plazos y si esta menor libertad puede mitigar los defectos observados en EE.UU. de falta de transparencia y de pérdida de una visión global de la ciudad.

## **5.6 Los papeles desempeñados por los sectores público y privado**

La presencia del sector privado en la regeneración urbana en ciudades españolas está siendo modesto. El proceso está controlado por agencias o empresas públicas que, por lo general, definen el plan, preparan el suelo y lo venden a los promotores con estrictas normas en cuanto a lo que se puede construir. La renovación física no ha supuesto, por tanto, una modificación importante en los mecanismos de gestión urbanística ni ha comprometido el papel de la ciudad como autoridad reguladora.

La dificultad para obtener un resultado final, si no con beneficios, al menos con unas pérdidas controladas para el sector público ha llevado en algún momento a interesarse por las experiencias norteamericanas más conocidas (Baltimore, New York...), sin que sin embargo esto

haya modificado la actuación clásica de los organismos responsables de la operación. Esta situación se ha criticado con frecuencia argumentando que los riesgos recaen casi en exclusiva sobre el sector público, mientras que el sector privado se limita a utilizar el suelo puesto a su disposición a un precio que asegura la rentabilidad de la operación, en ocasión con ayudas financieras complementarias por parte del sector público (p.e. préstamos preferenciales desde la banca pública). Podemos decir que, en cierta manera, el papel del sector privado norteamericano lo desempeña aquí el sector empresarial público o de economía mixta, internalizando los conflictos entre los intereses de ambos sectores dentro de estas empresas de titularidad pública.

Esta situación podría cambiar, evolucionando hacia otra más próxima a la norteamericana, en la medida en que se van consolidando grandes corporaciones en nuestro país, que pueden combinar los beneficios ligados a la financiación, construcción y explotación del proyecto, aparece una mayor demanda de espacio productivo en régimen de alquiler (flexibilizando un mercado hoy muy rígido) y se abren los mercados nacionales a la actuación de grupos extranjeros (recordemos las dificultades para los inversores foráneos de contar con un conocimiento fiable del mercado inmobiliario, común a todos los países). Aun si estas condiciones se producen, es discutible que el mercado inmobiliario español pueda resultar atractivo a estos inversores en una situación de baja inflación, estabilidad económica e inversiones alternativas seguramente más rentables. Otra dificultad para plantear operaciones a mayor escala es la falta de mecanismos de financiación ligados a la revalorización de la zona en el futuro, como el T.I.F. En nuestro país, estos flujos son ingresados por la Corporación Local y pasan a financiar los presupuestos locales, no pudiendo por consiguiente comprometer esos fondos para financiar los inicios de la operación. Nos encontramos en definitiva ante un marco que reduce las posibilidades de actuación de las ciudades, pero que a cambio protege a estas de los excesos analizados en el caso norteamericano y, en concreto, de una excesiva confianza en el sector inmobiliario como fuente de desarrollo económico. El sentimiento de una sobre-regulación del desarrollo urbano está conduciendo a ciertas flexibilizaciones (p.e. la eliminación de la categoría de suelo urbanizable no programado o la disminución de las cesiones al Ayuntamiento por parte del promotor, establecidas muy recientemente en España) que, de continuar, podrían abrir más el campo al urbanismo negociado, con todas las posibilidades y riesgos que hemos descrito.

## **5.7 La importancia del concepto de espacio público en los proyectos de regeneración física**

Aun cuando ya ha sido señalado anteriormente, parece apropiado cerrar este trabajo con una nueva referencia al concepto de espacio público en ambos países y al tratamiento y consideración que ha recibido dentro de los proyectos de regeneración. España sigue una corriente iniciada en los 80 en los países del Norte y continuada también por Francia identificando los problemas de muchos barrios en crisis con la falta de un entorno urbano de cierta calidad. La arquitectura de los grandes bloques abiertos de los años de reconstrucción y desarrollismo invitaban a una lectura meramente formal del espacio de la periferia. La falta de atención a los problemas económicos y sociales de estas zonas (considerados casi una consecuencia de esa falta de calidad en el diseño arquitectónico y urbano) venía probablemente vinculado al predominio de aquellos aspectos en la formación de los profesionales del

planeamiento y el diseño urbanos. Este tipo de planteamiento conduce a numerosas actuaciones de mejora y dignificación de la periferia (PGOU de Madrid de 1985, Operación Banlieues 89 en Francia entre 1986 y 1990, actuaciones en Barcelona para la preparación de los Juegos Olímpicos de 1992...). Coincidió además con una cultura en la que el espacio público desempeña un papel de encuentro enormemente importante, y donde la creación de espacios de calidad se había restringido históricamente a las zonas de la ciudad consideradas "nobles".

Frente a este planteamiento, los nuevos espacios públicos de las ciudades norteamericanas tienden a cerrarse sobre sí mismos, a acentuar el carácter de mero tránsito y el carácter semi-privado. La mejor lección es quizá que en uno y otro caso la creación de un espacio público de calidad, bien que con sensibilidades muy diferentes, no ha supuesto grandes cambios en la condición de los residentes. Resulta interesante ver cómo, en algunos de los proyectos del programa EZ/EC la mejora de los espacios públicos pasa a ser competencia de asociaciones de pequeños empresarios del barrio, y son ejecutadas por los propios residentes en el marco de programas de promoción profesional... Es el espacio público convertido no en símbolo de un futuro que no se sabe cómo alcanzar, sino en modesto reflejo de una nueva vitalidad económica en el barrio.

Subrayemos finalmente tres aspectos que podrían merecer una reflexión más pausada. La evidencia tanto en Estados Unidos como en Europa de la necesidad de abordar el problema urbano desde programas más globales (lo que no significa necesariamente mayores recursos), puesto de manifiesto por la evolución de muchas URAs y por los programas EZ/EC o URBAN. La cada vez más relativa importancia de la regeneración física, tanto por la nueva situación económica como por los resultados contradictorios del pasado. Y, finalmente, la dificultad para definir cuál debe ser el papel apropiado de la Administración Central en la acción en las ciudades, junto a la evidencia dada por las ciudades norteamericanas de la imposibilidad de emprender políticas redistributivas y de equidad social sin el concurso del Estado en un marco económico cada vez más competitivo y con mayor movilidad por parte de los inversores.

## 6 BIBLIOGRAFÍA

- ADAMS, HAROLD L; PARHAM, DAVID W. (1995); "Repositioning the office building"; ULI on the future. Reinventing real estate; Washington D.C. (EE.UU.): Urban Land Institute.
- BABCOCK, RICHARD F. (1990a); "The city as entrepreneur: fiscal wisdom or regulatory folly?"; City deal making (Lassar, Terry Jill, ed.); Washington D.C. (EE.UU.): Urban Land Institute.
- BEATTY, DAVID F. [et al.] (1994); Redevelopment in California. 1995 [Second] Edition; Point Arena (Ca, EE.UU): Solano Press Books.
- BERRY, JIM; MCGREAL, STANLEY; DEDDIS, BILL (eds.) (1993); Urban regeneration: property investment and development; London; New York: E & FN Spon.
- BERRY, JAMES; MCGREAL, STANLEY (eds.) (1995); European cities, planning systems and property markets; London (GB): E & FN Spon.
- BINTLEY, M. (1993); "Evaluation of Urban Development Corporations"; Urban regeneration: property investment and development (Berry, J. et al, eds.); London; New York: E & FN Spon.
- BLACK, J. THOMAS (1994); "Recycling inactive urban industrial sites"; ULI on the future. Urban growth. Development, prospects and issues; Washington D.C. (EE.UU.): Urban Land Institute.
- BRADLEY, RICHARD H; BELENS, GAYLE L (1993); "Center cities"; ULI on the future. Land use in transition: emerging forces&issues shaping the real estate environment; Washington D.C. (EE.UU.): Urban Land Institute.
- BUCKLEY, MICHAEL P; BAROVICK, BARRY M; SCWANKE, DEAN (1994); "The impact of business restructuring trends on urban growth and development"; ULI on the future. Urban growth. Development, prospects and issues; Washington D.C. (EE.UU.): Urban Land Institute.
- BURCHELL, ROBERT W; LISTOKIN, DAVID (1993); "Understanding the effects of land use and development policies on economic growth"; ULI on the future. Land use in transition: emerging forces&issues shaping the real estate environment; Washington D.C. (EE.UU.): Urban Land Institute.
- COSTONIS, JOHN J. (1990); "Tinker to Evers to chance: community groups as the third player in the development game"; City deal making (Lassar, T.J. ed.); Washington D.C. (EE.UU.): Urban Land Institute.
- DAVIS, MIKE (1990); City of quartz: excavating the future in Los Angeles; Haymarket series; London; New York: Verso.
- DOCK, FREDERICK C. (1995); "Reinvesting in transportation"; ULI on the future. Reinventing real estate; Washington D.C. (EE.UU.): Urban Land Institute.
- DOWALL, DAVID E. (1987a); "Public Land Development in the United States"; Journal of Real State Development, vol 2, no.3.
- DOWALL, DAVID E; GARDNER, LINDA; GREENE, VICTORIA (1987b); Public real estate development manual; Working Paper ITS UCB-ITS-WP-87-13; Berkeley, CA (EE.UU.): Institute of Transportation Studies, UCB.
- DOWALL, DAVID (1989a); Public Real State Development: A New Role for Planners; Working Paper. IURD. No. 496; Berkeley, CA (EE.UU.): University of California, I.U.R.D..
- DOWNES, ANTHONY (1991); "The Fundamental Shift in Real Estate Finance from a Capital Surplus in the 1980s to a Capital Shortage in the 1990s"; Salomon Brothers, bond Market Research- Real Estate, February 1991, 19 pages.

DOWNS, ANTHONY (1994); *New visions for metropolitan America*; Cambridge (Mass, EE.UU.): Lincoln Institute of Land Policy.

FAINSTEIN, SUSAN S. (1990a); *Urban Economic Development and the transformation of planning in the United States and Great Britain*; Working paper (Rutgers University. Center for Urban Policy Research) no.7; Piscataway, NJ, (EE.UU.): Center for Urban Policy Research, Rutgers, State Univ..

FAINSTEIN, SUSAN S; HIRST, CLIFFORD (1994a); *Neighborhood organizations and community planning: the case and context of the Minneapolis experience*; Center for Urban Policy Research. Working paper no. 77; Piscataway (NJ, EE.UU.): Center for Urban Policy Research.

FALK, N (1993); "Regeneration and sustainable development"; *Urban regeneration: property investment and development* (Berry, J. et al, eds.); London; New York: E & FN Spon.

FOSLER, R. SCOTT; BERGER, RENEE A. (1982); *Public-Private Partnerships in American Cities*; Lexington, Mass (EE.UU.): Lexington Books.

FRIEDEN, BERNARD; SAGALYN, LYNN (1984); "Downtown Shopping Malls and the New Public-Private Strategy"; *The Great Society and Its Legacy: Twenty Years of U.S. Social Policy* (M. Kaplan; P. Cuciti, eds.); Durham, N.C. (EE.UU.): Duke University Press.

FRIEDEN, BERNARD; SAGALYN, LYNNE B. (1989); *Downtown Inc: How America Rebuilds Cities*; Harvard, Mass. (EE.UU.): M.I.T..

FRIEDEN, BERNARD J. (1990a); "Center City Transformed. Planners as Developers"; *Journal of American Planning Association*, Autumn.

FRIEDEN, BERNARD J. (1990b); "Deal making goes public: learning from Columbus Center"; *City deal making*; Washington D.C. (EE.UU.): Urban Land Institute.

FRIEDEN, BERNARD J. (1995); "The urban policy legacy"; *Urban Affairs Review*, vol. 30, no. 5 (May, 1995); Thousand Oaks (Ca, EE.UU.): Sage Periodicals Press.

FULTON, WILLIAM (1993 (1ª ed. 1991)); *Guide to California planning*; Point Arena (Ca, EE.UU.): Solano Press Books.

HALL, PETER (1988); *Cities of Tomorrow*; Oxford (Reino Unido): Basil Blackwell.

HARTMAN, C. (1984) *The Transformation of San Francisco*; Totowa (Ca, EE.UU.): Rowman and Allanheld.

KANTOR, PAUL (1995); *The dependent city revisited: the political economy of urban development and social policy*; Boulder: Westview Press.

KAPLAN, MARSHALL; CUCITTI, PEGGY (1993); *ULI on the future. Land use in transition: emerging forces & issues shaping the real estate environment*; Washington D.C. (EE.UU.): Urban Land Institute.

KAPLAN, MARSHALL (1995); "Urban policy: an uneven past, an uncertain future"; *Urban Affairs Review*, vol. 30, no. 5 (May, 1995).

KASARDA, JOHN D (1993); "Economics and technology"; *ULI on the future. Land use in transition: emerging forces & issues shaping the real estate environment*; Washington D.C. (EE.UU.): Urban Land Institute.

KOHSTAMM, P. (1993); "Urban renewal and public-private partnership in The Netherlands"; *Urban regeneration: property investment and development* (Berry, J. et al, eds.); London; New York: E & FN Spon.

LANDIS, JOHN D. (1990); "Public -Private Development: Techniques of Project Assessment"; *Financing Growth: Who Benefits? Who Pays? and How Much?* (Susan G. Robinson ed.); Chicago (EE.UU.): Government Finance Officers Ass..

- LEVITT, RACHELLE L. (ed.) (1987); *Cities Reborn*; Washington D.C. (EE.UU.): Urban Land Institute.
- LLOYD, G; BLACK, S (1993); "Property-led urban regeneration and local economic development"; *Urban regeneration: property investment and development* (Berry, J. et al, eds.); London; New York: E & FN Spon.
- MCNAMARA, P (1993); "Parameters for institutional investment in inner city commercial property markets"; *Urban regeneration: property investment and development* (Berry, J. et al, eds.); London; New York: E & FN Spon.
- NICKEL, DENISER. (1995); "The Progressive City? Urban Redevelopment in Minneapolis"; *Urban Affairs Review*, Vol. 30, No.3, January 1995.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (1992); *Urban land markets: policies for the 1990s*; Paris (F): OECD Publications and Information Center.
- ORUM, ANTHONY M. (1995); *City-building in America*; Boulder (Colo, EE.UU.): Westview Press.
- PARKINSON, MICHAEL (1995) *Cities: Spaces of Problems and Opportunities* (no publicado).
- PETERSEN, JOHN E. (1994); "Public financing for urban growth and development in the 1990s"; *ULI on the future. Urban growth. Development, prospects and issues*; Washington D.C. (EE.UU.): Urban Land Institute.
- PHILLIPS, PATRICK L (1995); "Remaking the shopping center"; *ULI on the future. Reinventing real estate*; Washington D.C. (EE.UU.): Urban Land Institute.
- RUBIN, MICHAEL S (1995); "Revitalization through entertainment-enhanced development"; *ULI on the future. Reinventing real estate*; Washington D.C. (EE.UU.): Urban Land Institute.
- SCHWANKE, DEAN (1995); "Real estate markets in perspective"; *ULI on the future. Reinventing real estate*; Washington D.C. (EE.UU.): Urban Land Institute.
- SIMONS, ROBERT A. (1994); "Public real estate management and the planner's role"; *Journal of the American Planning Association*, v.60, no.3 (Summer, 1994).
- SQUIRES, GREGORY (ed.) (1989); *Unequal Partnerships. The political economy of urban redevelopment in postwar America*; New Brunswick, NJ (EE.UU): Rutgers University Press.
- TUROK, I. (1992); "Property-led urban regeneration: panacea or placebo?"; *Environment and Planning A*, 24.
- URBAN LAND INSTITUTE (1993); *Land use in transition: emerging forces & issues shaping the real estate environment*; Washington D.C. (EE.UU.): Urban Land Institute.
- URBAN LAND INSTITUTE (1994); *Urban growth: development, prospects, and issues*; *ULI on the future*; Washington D.C. (EE.UU.): Urban Land Institute.
- URBAN LAND INSTITUTE (1995); *Reinventing real estate*; *ULI on the future*; Washington D.C.: ULI.
- U.S. DEPARTMENT OF HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT (1995b); *The Clinton Administration's National Urban Policy Report. Draft. July 25, 1995*; Prepared by the Office of Policy Development and Research; Washington D.C. (EE.UU.): U.S. Department of Housing and Urban Development.
- WALZER, NORMAN (ed.) (1995); *Local Economic Development. Incentives and International Trends*; Boulder (Co, EE.UU.): Westview Press, Inc.,.
- WOOD, ROBERT (1995); "A personal commentary on the perils of multiple authorship even among friends"; *Urban Affairs Review*, vol.30, no. 5 (May, 1995); Thousand Oaks (Ca, EE.UU): Sage Periodicals Press.





LOS CUADERNOS DE INVESTIGACIÓN URBANÍSTICA pretenden difundir aquellos trabajos que por sus características, muchas veces de investigación básica, tienen difícil salida en las revistas profesionales. No se trata de una revista, ni existen criterios fijos sobre su periodicidad ni dimensiones, dependiendo exclusivamente de la existencia de originales, y de las subvenciones que puedan obtenerse para su publicación. Están abiertos a cualquier persona o equipo investigador que desee publicar un trabajo realizado dentro de la temática del urbanismo y la ordenación del territorio. Todos los originales deberán estar mecanografiados en un fichero de formato ASCII o ANSI. Si incluye dibujos serán en blanco y negro, a ser posible de trazo y sin grises o medias tintas, y con una dimensión máxima de 15x21 cm. La decisión sobre su publicación la tomará la Comisión de Doctorado del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid. El autor tendrá derecho a diez ejemplares gratuitos. Para envío de originales, compras, petición de números atrasados, etc.:

CUADERNOS DE INVESTIGACIÓN URBANÍSTICA  
Sección de Urbanismo del Instituto Juan de Herrera (SPyOT)  
Instituto "Juan de Herrera"  
Escuela Técnica Superior de Arquitectura  
Avenida Juan de Herrera 4 28040 Madrid  
Teléfono: (91) 3.36.65.08 Fax: (91) 3.36.65.34  
Http://www.aq.upm.es/uot/ciu/ciu.html E-mail: ciu@aq.upm.es

## NÚMEROS ANTERIORES:

- 1 **José Fariña Tojo:** *Influencia del medio físico en el origen y evolución de la trama urbana de la ciudad de Toledo*, 30 páginas, abril de 1993.
- 2 **Julio Pozueta:** *Las ordenanzas de reducción de viajes*, 31 páginas, abril de 1993.
- 3 **José Manuel Escobar Isla y Antonio M<sup>a</sup> Díaz** (colaborador): *Hortus conclusus, el jardín cerrado en la cultura europea*, 48 páginas, mayo de 1993.
- 4 **Julio García Lanza:** *Análisis tipológico de los términos municipales de la comunidad de Madrid por medio de indicadores urbanísticos*, 44 páginas, octubre de 1993.
- 5 **Aida Youssef Hoteit:** *Cultura, espacio y organización urbana en la ciudad islámica*, 48 páginas, noviembre de 1993.
- 6 **Jesús Caballero Vallés:** *El índice favorecedor del diseño (influencia del diseño de los sectores en el igualatorio reparto de cargas y beneficios en el suelo urbanizable)*, 41 páginas, mayo de 1994.
- 7 **Julio Pozueta, Teresa Sánchez-Fayos y Silvia Villacañas:** *La regulación de la dotación de plazas de estacionamiento en el marco de la congestión*, 37 páginas, enero de 1995.
- 8 **Agustín Hernández Aja:** *Tipología de calles de Madrid*, 71 páginas, febrero de 1995.
- 9 **José Manuel Santa Cruz Chao:** *Relación entre variables del medio natural, forma y disposición de los asentamientos en tres comarcas gallegas*, 55 páginas, febrero de 1995.
- 10 **José Fariña Tojo:** *Cálculo de la entropía producida en diversas zonas de Madrid*, 74 páginas, abril de 1995.
- 11 **Agustín Hernández Aja:** *Análisis de los estándares de calidad urbana en el planeamiento de las ciudades españolas*, 75 páginas, septiembre de 1995.
- 12 **José Fariña Tojo y Julio Pozueta:** *Tejidos residenciales y formas de movilidad*, 77 páginas, diciembre de 1995.
- 13 **Daniel Zarza:** *Una interpretación fractal de la forma de la ciudad*, 70 páginas, abril de 1996.
- 14 **Ramón López de Lucio** (Coord.): *El comercio en la periferia sur metropolitana de Madrid: soportes urbanos tradicionales y nuevas centralidades*, 58 páginas, septiembre de 1996.
- 15 **Agustín Hernández Aja:** *Pisos, calles y precios*, 63 páginas, diciembre de 1996.
- 16 **Julio Pozueta Echavarrí:** *Experiencia española en carriles de alta ocupación. La calzada BUS/VAO en la N-VI: balance de un año de funcionamiento*, 57 páginas, marzo de 1997.
- 17 **Inés Sánchez de Madariaga:** *Las aportaciones urbanísticas en la práctica norteamericana*, 59 páginas, mayo de 1997.
- 18 **Julio Pozueta Echavarrí** (Coord.): *Experiencia española en la promoción de alta ocupación: el Centro de Viaje Compartido de Madrid*, 63 páginas, julio de 1997.
- 19 **Agustín Hernández Aja:** *Análisis urbanístico de barrios desfavorecidos: catálogo de áreas vulnerables españolas*, 104 páginas, septiembre de 1997.
- 20 **Ramón López de Lucio** (Coord.): *Investigación y práctica urbanística desde la Escuela de Arquitectura de Madrid: 20 años de actividad de la Sección de Urbanismo del Instituto Juan de Herrera (SPyOT), 1977-1997*, 126 páginas, noviembre de 1997.
- 21 **Daniel Zarza:** *La enseñanza del Proyecto Urbano: A propósito de algunos trabajos de la asignatura Urbanística II (Sotos y bordes en Aranjuez)*, 63 páginas, febrero de 1998.
- 22 **Francisco José Lamiqúiz y Enrique Maciá Martínez:** *Configuración y percepción en la Plaza de Isabel II de Madrid*, 49 páginas, abril de 1998.
- 23 **Ramón López de Lucio y Emilio Parrilla Gorbea:** *Espacio público e implantación comercial en la ciudad de Madrid*, 57 páginas, julio de 1998.
- 24 **Ester Higuera:** *Urbanismo bioclimático*, 74 páginas, septiembre de 1998.