

ciudades <sup>23</sup><sub>2020</sub>

# ciudades 23

Enero - Diciembre 2020

## Explorando las escalas intermedias

Prácticas y experiencias en las dimensiones territoriales no institucionales

---

### Edita

Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid, con la colaboración de Ediciones Universidad de Valladolid

Edición digital:

ISSN-E: 2445-3943

DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.23.2020>

Edición en papel:

ISSN: 1133-6579

ISBN: 978-84-1320-076-7

Depósito Legal: VA-366-2014

---

### Coordinación de la sección monográfica

Mario Paris. Politecnico di Milano (Italia)

---

### Revisión editorial

Luis Santos y Ganges, Miguel Fernández Maroto y David Navarro Martínez

---

### Maquetación

Miguel Fernández Maroto y David Navarro Martínez

---

### Fotografía de cubierta

Vista del área metropolitana de Barcelona (España): al oeste, Hospitalet de Llobregat; al este, San Adrián de Besós y Santa Coloma de Gramanet; al norte, San Cugat del Vallés y Moncada y Reixach; en el centro, Barcelona (Luis Santos y Ganges, 30 de septiembre de 2018)

---

### Impresión

SAFEKAT, S.L. - Madrid

---

### Oficina editorial

Director:

Luis Santos y Ganges  
[revistaciudades@arq.uva.es](mailto:revistaciudades@arq.uva.es)  
+34 983 184471

Asistencia Editorial:

David Navarro Martínez  
Enrique Rodrigo González

Secretario:

Miguel Fernández Maroto  
[ciudades@institutourbanistica.com](mailto:ciudades@institutourbanistica.com)  
+34 983 423437

Fundador y Director Honorario:

Alfonso Álvarez Mora

Sede:

Instituto Universitario de Urbanística  
de la Universidad de Valladolid  
ETS de Arquitectura  
Avenida de Salamanca 18  
47014 Valladolid (España)



Todos los contenidos publicados en *ciudades* están sujetos a una licencia "Creative Commons Atribución-No Comercial 4.0 Internacional" (CC BY-NC 4.0).



**Reconocimiento (Attribution):** en cualquier explotación de la obra autorizada por la licencia hará falta reconocer la autoría.



**No comercial (Non commercial):** la explotación de la obra queda limitada a usos no comerciales.

La revista *ciudades* está incluida en los índices ESCI (Emerging Sources Citation Index, Web of Science Core Collection), SCOPUS, Avery Index to Architectural Periodicals, ERIH Plus (European Reference Index for the Humanities and Social Sciences) y Latindex (Catálogo 2.0), y en las bases de datos DOAJ (Directory of Open Access Journals), Google Scholar, REDIB, Dialnet e ÍndICES-CSIC, así como en otros sistemas y bases de datos tanto españolas como internacionales.

Los textos completos de todos los números de la revista están disponibles en su página web ([www.revistaciudades.com](http://www.revistaciudades.com)), en la plataforma de Revistas UVA ([revistas.uva.es/index.php/ciudades](http://revistas.uva.es/index.php/ciudades)) y en el repositorio institucional UVaDOC de la Universidad de Valladolid (<http://uvadoc.uva.es/handle/10324/5385>).

ciudad<sub>es</sub> 23  
2020

EX PLORANDO LAS ESCALAS  
INTERMEDIAS

Prácticas y experiencias en las  
dimensiones territoriales no institucionales

### Consejo de redacción

#### Luis Santos y Ganges

*Geógrafo* Director de ciudades  
Departamento de Urbanismo y  
Representación de la Arquitectura.  
Universidad de Valladolid (España)

#### Miguel Fernández Maroto

*Arquitecto* Secretario de ciudades  
Departamento de Urbanismo y  
Representación de la Arquitectura.  
Universidad de Valladolid (España)

#### Giuseppe Bertrando Bonfantini

*Arquitecto*  
Dipartimento di Architettura e Studi Urbani.  
Politecnico di Milano (Italia)

#### María A. Castrillo Romón

*Arquitecta*  
Departamento de Urbanismo y  
Representación de la Arquitectura.  
Universidad de Valladolid (España)

#### Laurent Coudroy de Lille

*Geógrafo e historiador*  
École d'Urbanisme de Paris. Université  
Paris-Est Créteil (Francia)

#### Luisa Durán Rocca

*Arquitecta*  
Faculdade de Arquitetura. Universidade  
Federal do Rio Grande do Sul (Brasil)

#### Beatriz Fernández Águeda

*Arquitecta*  
EHES/Géographie-cités UMR 8504. École  
des Hautes Études en Sciences Sociales  
(Francia)

#### Thierry Lulle Bruna

*Arquitecto*  
Facultad de Ciencias Sociales y Humanas.  
Universidad Externado de Colombia  
(Colombia)

#### Carme Miralles Guasch

*Geógrafa*  
Departamento de Geografía. Universitat  
Autònoma de Barcelona (España)

#### Juan Miró Sardá

*Arquitecto*  
School of Architecture. University of Texas  
at Austin (EEUU)

#### Juan Luis de las Rivas Sanz

*Arquitecto*  
Departamento de Urbanismo y  
Representación de la Arquitectura.  
Universidad de Valladolid (España)

#### Jacques Teller

*Ingeniero civil arquitecto*  
Faculté de Sciences Appliquées. Université  
de Liège (Bélgica)

### Consejo científico asesor

#### Abdellah Abarkan

*Arquitecto*  
Department of Spatial Planning. Blekinge  
Tekniska Högskola (Suecia)

#### Carme Bellet Sanfeliu

*Geógrafa*  
Departamento de Geografía y Sociología.  
Universitat de Lleida (España)

#### Rui Manuel Trindade Braz Afonso

*Economista*  
Área de Urbanística da Faculdade de  
Arquitetura. Universidade do Porto  
(Portugal)

#### Basilio Calderón Calderón

*Geógrafo*  
Departamento de Geografía. Universidad de  
Valladolid (España)

#### José María Coronado Tordesillas

*Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos*  
Departamento de Ingeniería Civil y de la  
Edificación. Universidad de Castilla-La  
Mancha (España)

#### Carmen Delgado Viñas

*Historiadora y geógrafa*  
Departamento de Geografía, Urbanismo y  
Ordenación del Territorio. Universidad de  
Cantabria (España)

#### Carmen Egea Jiménez

*Geógrafa*  
Departamento de Geografía Humana.  
Universidad de Granada (España)

#### Fernando Gaja i Díaz

*Arquitecto*  
Departamento de Urbanismo. Universitat  
Politécnica de València (España)

#### Agustín Hernández Aja

*Arquitecto*  
Departamento de Urbanística y Ordenación  
del Territorio. Universidad Politécnica de  
Madrid (España)

#### Alfredo Lozano Castro

*Arquitecto*  
Facultad de Arquitectura y Urbanismo.  
Universidad Central del Ecuador (Ecuador)

#### Rafael Mata Olmo

*Geógrafo*  
Departamento de Geografía. Universidad  
Autónoma de Madrid (España)

#### Domingos Martins Vaz

*Sociólogo*  
Faculdade de Ciências Sociais e Humanas.  
Universidade da Beira Interior (Portugal)

#### Carlos Nárdiz Ortiz

*Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos*  
Departamento de Proyectos Arquitectónicos,  
Urbanismo y Composición. Universidade da  
Coruña (España)

#### Oriol Nel-lo Colom

*Geógrafo*  
Departamento de Geografía. Universitat  
Autònoma de Barcelona (España)

#### Mario Paris

*Arquitecto*  
Dipartimento di Architettura e Studi Urbani.  
Politecnico di Milano (Italia)

#### Martin Pekár

*Historiador*  
Katedra histórie. Univerzita Pavla Jozefa  
Šafárika v Košiciach (Eslovaquia)

#### Víctor Pérez Eguiluz

*Arquitecto*  
Departamento de Urbanismo y  
Representación de la Arquitectura.  
Universidad de Valladolid (España)

#### Antonio Teodoro Reguera Rodríguez

*Geógrafo*  
Departamento de Geografía y Geología.  
Universidad de León (España)

#### Juan Antonio Rodríguez González

*Sociólogo*  
Departamento de Estudios Sociales.  
Universidad de Guanajuato (México)

#### María Alejandra Saus

*Arquitecta*  
Facultad de Arquitectura, Diseño y  
Urbanismo. Universidad Nacional del  
Litoral (Argentina)

#### José Somoza Medina

*Geógrafo*  
Departamento de Geografía y Geología.  
Universidad de León (España)

#### Rafael Temes Córdovez

*Arquitecto*  
Departamento de Urbanismo. Universitat  
Politécnica de València (España)

#### Carlos Alberto Torres Tovar

*Arquitecto*  
Escuela de Arquitectura y Urbanismo.  
Universidad Nacional de Colombia  
(Colombia)

#### Francisco Valverde Díaz de León

*Arquitecto*  
Departamento de Arte, Diseño y  
Arquitectura. Universidad Iberoamericana  
Puebla (México)

#### Charlotte Vorms

*Historiadora*  
École d'Histoire de la Sorbonne. Université  
Paris 1 Panthéon-Sorbonne (Francia)

#### Max Welch Guerra

*Político*  
Fakultät Architektur und Urbanistik.  
Bauhaus-Universität Weimar (Alemania)

#### Ana Zazo Moratalla

*Arquitecta*  
Departamento de Planificación y Diseño  
Urbano. Universidad del Bio-Bio (Chile)

#### Adriano Zilhão de Queirós Nogueira

*Sociólogo*  
Faculdade de Letras. Universidade do Porto  
(Portugal)

## ÍNDICE / INDEX

|                          |           |
|--------------------------|-----------|
| Editorial.....           | ix-xx     |
| <i>In Memoriam</i> ..... | xxi-xxxii |

### **Sección Monográfica / Monographic Section**

|  |         |
|--|---------|
| Stefano DI VITA<br><i>Medium-sized cities, intermediate scales and planning. Potential processes and missing tools in Brescia</i> .....  | 1-22    |
| Fulvio ADOBATI & Emanuele GARDA<br><i>Governance, institutional stewardship and local identity: the Area Regional Territorial Plans experience in Lombardy</i> .....                           | 23-48   |
| Catherine DEZ IO<br><i>A bioregional reading of the rural landscapes of the Italian inner areas and the regenerative potential of rural tourism. The case study of the VENTO project</i> ..... | 49-69   |
| Rafael Có RDOBA HERNÁNDEZ & Daniel MORCILLO ÁLVAREZ<br><i>Marco territorial de la producción de espacio en la región funcional de Madrid</i> .....   | 71-93   |
| Eloy SOLÍS TRAPERO & Inmaculada MOHÍNO SANZ<br><i>Los convenios de colaboración y acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas. Pensar y actuar sobre nuevos territorios</i> .....      | 95-114  |
| Marta DONADEI<br><i>Coaliciones y</i> <i>alrededor de las cuestiones socioambientales: hacia visiones integradas e integradoras. El caso del estuario del Guadalquivir</i> .....               | 115-136 |

### **Sección Miscelánea / Miscellaneous Section**

|  |         |
|--|---------|
| Ksenija KRSMANOVIC<br><i>Two faces of Belgrade waterfront: The contradictory creation of new urban identity</i> .....  | 137-157 |
| Nausicaa PEZZ ONI<br><i>An alternative image of the city: maps by migrants to explore contemporary urban landscape</i> .....   | 159-184 |
| María del Socorro PÉREZ -RINCÓN FERNÁNDEZ<br><i>Feminismo popular contra la desposesión y la transformación urbana neoliberal: la experiencia del Pedregal de Santo Domingo de la Ciudad de México</i> ..... | 185-205 |
| Janice ARGAILLOT<br><i>Renovación de La Habana: ¿un nuevo espacio para los habitantes?</i> .....   | 207-222 |
| Fernanda DE LIMA LOURENCETTI<br><i>Uma perspetiva histórica da área envolvente da Estação de Vigo-Urzaiz</i> .....   | 223-238 |

**Sección Final / Final Section**

Mario PARIS

*Reseña: «City on a Hill: Urban Idealism in America from the Puritans to the Present»* ..... 239-244

## EDITORIAL

### Explorando las escalas intermedias: prácticas y experiencias en las dimensiones territoriales no institucionales

---

En 1892, P. Geddes compró por 1.385 libras en una subasta pública el Observatorio Short en Edimburgo. Este *observatorio* algo entre medias entre un laboratorio *laboratorio* y una atracción para turistas, se convirtió en su taller (el *Outlook Tower*) y más aún, en un dispositivo para aprender y enseñar el arte de observar la ciudad. Desde su terraza se podía abarcar todo el espacio urbano, una vista sinóptica de toda la complejidad del sistema (*from above*). Al entrar en su cámara oscura se podrían apreciar los detalles, destacando los fragmentos e interpretando las relaciones existentes. En sus cinco plantas se presentaban imágenes, textos, piezas de distintas dimensión y naturaleza. Todo aquello ponía el espacio de la ciudad en su relación con Escocia, los países de habla inglesa, Europa y el mundo entero. Un verdadero recorrido multi-medial e inter-escalar en el que entender que la ciudad, cada vez más, tenía un contexto y se situaba en el centro de redes *redes* relaciones e intercambios. Además, para aprender de verdad a observar la ciudad, Geddes fomentaba también la idea de andar por ella, caminando en los espacios/objetos de estudio, experimentando su dimensión y percibiendo estímulos (*walking through*). Para acabar el proceso, una vez entendido mejor el espacio, había también que trabajar en ello (*working on the*

Su afán para entender el campo de trabajo del *observatorio* se convirtió en un esfuerzo extraordinario para leer los condicionantes y las interacciones que la ciudad —como máxima expresión de la actividad humana— tenía sobre su contexto (“el valle”). La dimensión del valle es variable, marcada por el sistema de relaciones, presiones e impactos que afectan la región, entendida como su área funcional. Según Geddes, la mirada transescalar y multidisciplinar del *observatorio* tenía que destacar que la región se expresa dentro de la ciudad, en sus actividades, sus formas de producir y de transformar los bienes, de moverse, de encontrarse. Captar la combinación entre medio ambiente, organismos y funciones (*folk/work/place*) era la llave para comprender —en el doble sentido de esta palabra, el de “entender” y de “abarcar”— la ciudad y todas las piezas por la que está compuesta (Small, 2004). Más de un siglo después, parece que no hemos avanzado mucho en este proceso. Hoy en día, muchos paradigmas interpretativos consolidados, basados en referencias conceptuales desactualizadas, ya no son *observatorio* para explicar unos territorios europeos heterogéneos y dinámicos. Es decir, como ha dicho B. Secchi (2000), en la mayor parte de contribuciones que se han producido sobre la ciudad contemporánea, solo unos pocos autores han llegado a tratar este tema de una forma técnicamente pertinente. La *observatorio* de las

sobre la ciudad sigue siendo escasa y una de las causas de esta falta de pertinencia se debe a la persistencia de ideas consolidadas (como el “límite”, la “jerarquía”, el “orden”) y oposiciones metodológicas (“ciudad/campo”, “centro-periferia”, etc.) que ya no representan una realidad que se está haciendo cada vez más compleja, interconectada y plural.

Por ello, la investigación que se plantea en la sección de este número de la revista *Ciudades* se centra en algunos trabajos sobre el territorio contemporáneo y sus transformaciones marcadas por un enfoque alternativo a las lecturas que se han producido hasta tiempos muy recientes dentro de los estudios urbanos. A través de ellas, se propone de aquellos puntos de vista en los que prevalece un análisis sistemático del territorio, en los que las “lecturas sintomáticas” (Amin & Thrift, 2002), el “vértigo de la analogía” (Bouveresse, 1999) y las “catalogaciones descriptivas” (Cattedra & Governa, 2011) se sustituyen por la producción de un conocimiento espacial (Paris, 2017; Paris & De las Rivas, 2018) útil para comprender la realidad actual y poder trabajar en ella. Es decir, se vuelven a acercar las dimensiones de la ciudad *de iure* y de la ciudad *de facto* (Calafati, 2013). Este esfuerzo no se funda en la búsqueda de un nuevo paradigma que sustituya el actual —aún arraigado a las categorías modernas y sus negaciones— ni pretende ser exhaustivo. Al revés, se basa en la construcción colaborativa de un conocimiento (Bereiter & Scardamalia, 2003; Scardamalia, 2002) en el que un abanico de conceptos, técnicas y prácticas en su conjunto sirven como referencia en la actividad de interpretación del territorio, y así soportar el planeamiento de nuevas acciones. Dentro de la disciplina urbanística, la tarea se traduce en un triple proceso: actualizar ideas consolidadas y adaptarlas para que sean útiles cuando se investigan fenómenos nuevos; producir conceptos originales, que integren —y a veces superen— el conocimiento actual; y seguir las herramientas que permitan relacionar ideas y espacios, territorios y lecturas.

Por ello, en la sección se propone una sobre el tema de las escalas intermedias de análisis de los fenómenos urbanos como instrumentos de análisis y proyecto. Es decir, se considera que estas dimensiones “meso”, que interesan ámbitos subregionales, intermunicipales y metropolitanos o de distrito/barrio sean ‘*giuste distanze*’ (dimensiones adecuadas) para detectar (i.) algunas tendencias en los procesos de transformación del territorio (post-) metropolitano, (ii.) ciertas debilidades en sus patrones de desarrollo y (iii.) nuevas interpretativas para unos fenómenos que serían indescifrables a través de un enfoque basado en escalas convencionales. Una de las razones es que en la mayoría de las interpretaciones predomina una lectura dependiente de escalas basadas en el modelo administrativo —Estado, Región, Provincia y Municipio—, que sirven para elaborar el soporte estadístico vigente. Sin embargo, tal y como han ido detectando diversos autores desde distintas perspectivas (entre ellos,



Portas, Domingues & Cabral, 2011), lo urbano contemporáneo se resiste a someterse a dichos límites y tiende a de forma compleja, con lógicas de adaptación a las condiciones locales.

Ante la convocatoria realizada por esta revista, los artículos recibidos han aportado diferentes enfoques que ilustran el estado actual del debate sobre la escala de los fenómenos urbanos y sus variables dimensiones. Siguiendo el ejemplo de Geddes, intentan mirar el espacio de las ciudades y de los sistemas territoriales desde múltiples puntos de vista (desde arriba, recorriendo el campo, trabajando en ello) o integrando más de uno de ellos, y trabajando en ellos a través de distintas metodologías.

Dos artículos discuten la efectividad de las escalas de las herramientas corrientes del planeamiento. El de Stefano Di Vita realiza un claro análisis de las dinámicas de transformación de una ciudad media italiana (Brescia) y del proceso —todavía inacabado— de transición de esta “ciudad fractal” hacia una economía post-fordista. Su estudio pone en evidencia cómo las herramientas del planeamiento utilizadas para gobernar esta transición, arraigadas a escalas y enfoques tradicionales, no parecen responder de una forma a las necesidades de un sistema urbano. La ciudad es uno de los nodos urbanos de la región urbana del norte de Italia y muestra caracteres post-metropolitanos. Esta dimensión variable y multi-escalar, además de un desafío, es una oportunidad para probar y una nueva agenda estratégica para un área metropolitana compleja y no reconocida a nivel institucional. La necesidad de planes y herramientas urbanísticas marcadas por una nueva sensibilidad hacia las condiciones y los condicionantes locales se destaca también en el artículo de Fulvio Adobati y Emanuele Garda. Los autores comparan dos *Piani Territoriali Regionali d'Area* (PTRA Alpine Valleys y PTRA Franciacorta) desarrollados en áreas donde coexisten dinámicas metropolitanas y periféricas. Este análisis pone en evidencia cómo una nueva generación de planes

selectivos y voluntarios puede soportar formas integradas y de planeamiento territorial para ámbitos homogéneos distribuidos en distintos municipios —zonas urbanas y rurales, la montaña, espacios de la agricultura de calidad, etc.—. A la vez, en las conclusiones se destacan también límites y temas abiertos sobre los que todavía hay que avanzar.

Otras tres contribuciones sobre la dimensión regional para detectar problemas y oportunidades en territorios con densidades y dinámicas muy diferentes entre sí. En su artículo, Catherine Dezio muestra cómo las relaciones entre recursos no utilizados, dinámicas antrópicas y paisajes originales también tienen una escala poco evidente y reconocida, a pesar de la presencia generalizada y transversal de espacios y abandonados en las áreas rurales. Para ello se introduce la biorregión como dimensión, para detectar ámbitos privilegiados de análisis y trabajo para arrancar procesos de regeneración, y como metodología para detectar potenciales y oportunidades en los territorios “frágiles”. Rafael Córdoba Hernández y Daniel Morcillo Álvarez destacan cómo

la escasa correspondencia entre dinámicas urbanas y herramientas de control, en un contexto de desregulación y fuertes presiones inmobiliarias, puede llevar a un modelo territorial ausente, donde la dispersión de materiales urbanos en una escala regional puede llevar a un empeoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes y un crecimiento de las contradicciones sociales ya existentes en la actualidad. Eloy Solís Trapero e Inmaculada Mohíno Sanz tratan la cooperación entre Comunidades Autónomas y la dimensión extra-regional como un campo de acción donde todavía los límites administrativos representan un reto. Para ello, la y gestión de los territorios se tendría que ejercer menos en regiones discretas, claramente y más en *soft spaces*, con geometrías variables y multidimensionales.

Dos contribuciones proponen una sobre los límites, las contradicciones y las oportunidades en la relación entre planeamiento local y herramientas sectoriales a partir de espacios En su artículo Marta Donadei analiza críticamente el medioambiental generado por un proyecto de gran infraestructura en el estuario del Guadalquivir. El estudio incluye un interesante análisis de los actores involucrados y de la falta de perspectivas integradoras en los procesos de decisión y gestión del territorio. Ksenija Krsmanovic, a partir del caso de Belgrado, y comparando distintas fases del proceso de regeneración de la ribera del río Sava, pone en evidencia cómo aspectos relacionados con la gestión de las operaciones y de la participación ciudadana afectan de forma distinta a la identidad de los lugares y de la ciudad en su conjunto.

Junto al anterior, tres artículos, el de Nausicaa Pezzoni, el de María del Socorro Pérez-Rincón Fernández y el de Janice Argailot, trabajan sobre el tema de la identidad urbana a partir de puntos de vistas relacionados con poblaciones

El primero propone una metodología original —basada en mapas desarrollados por inmigrantes, vistos como habitantes temporales de las áreas urbanas— para detectar una imagen alternativa y sin mediaciones de los sistemas urbanos. A través de ello se discute el y las formas de vida transitoria en los territorios de la contemporaneidad. El segundo pone en evidencia la capacidad de las mujeres para construir proyectos urbanos paralelos y denunciar procesos de transformación urbana a través de un estudio de caso en El Pedregal de Santo Domingo. El tercero relata el papel de los habitantes de la ciudad de La Habana en el proceso de “reconstrucción” de un espacio cotidiano, y en una Revolución que el Período Especial había debilitado.

Por último, el artículo de Fernanda De Lima Lourencetti vuelve al tema de la identidad urbana a la escala del barrio, con una revisión crítica del proceso de rescate de una memoria del tejido urbano del lado este de la ciudad de Vigo mediante el análisis de informaciones cartogr y documentales.

A pesar de las diferencias de enfoques y de escala entre los artículos, es importante destacar cómo todos ellos tratan de mirar la ciudad, el territorio y sus fenómenos introduciendo nuevas miradas o nuevos puntos de vista. Esta variedad,

que hubiera gustado a P. Geddes, es el primer paso para conocer mejor el objeto de estudio y para enfrentarse al trabajo constante y exigente de su mantenimiento, su gestión y su mejora. Vivimos tiempos excepcionales, en los que el futuro es incierto, y hemos visto que las rutinas que teníamos en el pasado pueden cambiar de una forma radical y repentina. Puede que no podamos cambiar el mundo desde la torre que hemos construido con este número de la revista, pero parece que vamos a necesitar cada vez más observatorios como este para mirar a un mundo que ha cambiado y cambiará de forma radical.

Milán, mayo de 2020

### Refer

- Amin, Ash & Thrift, Nigel (2002), *Cities: Reimagining the Urban*, Cambridge (RU), Polity Press.
- Bereiter, Carl & Scardamalia, Marlene (2003), “Learning to work successfully with knowledge”, en Decorte, Erik et al. -coords.- *Unraveling basic components and dimensions of powerful learning environments*, Oxford, Pergamon/Elsevier Science, pp. 55-68.
- Bouveresse, Jacques (1999), *Prodiges et vertiges de l’analogie. De l’abus des belles-lettres dans la pensée*, Montreal, Editions Liber.
- Calafati, Antonio (2013), “Città e aree metropolitane in Italia”, en *GSSI Urban Studies Working Paper*, núm. 1. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2369323>.
- Cattedra,                      & Governa, Francesca (2011),                      oni di città: concetti e teorie nella                      urbana”, en Governa, Francesca & Memoli, Maurizio -ed.-.                      dell’urbano: spazi, politiche, pratiche della città, Roma, Carocci, pp. 43-81.
- Paris, Mario (2017), “Which kind of spatial knowledge supporting smart governance? Two experiences in Castilla y León and Veneto”, en *Territorio*, núm. 83, pp. 62-67. DOI: <https://doi.org/10.3280/TR2017-083008>.
- Paris, Mario & De las Rivas, Juan Luis (2018), “Spatial knowledge and regional governance: toward an alternative map of Castilla y Leon (Spain)”, en Dotti, Nicola Francesco -ed.- *Knowledge, Policymaking and Learning for European Cities and Regions*, Bruselas, Edward Elgar Ed., pp. 71-82. DOI: <https://doi.org/10.4337/9781786433640.00016>.

- Portas, Nuno; Domingues, Alvaro & Cabral, Joao (2011), *I: T estratégias e oportunidades*, Lisboa, Gulbenkian. *urbanas* Calouste
- Scardamalia, Marlene (2002), “Collective cognitive responsibility for the advancement of knowledge”, en Smith, Barry & Bereiter, Carl -eds.- *Liberal education in a knowledge society*, Chicago, Open Court, pp. 67-98.
- Secchi, Bernardo (2000), *Prima lezione di urbanistica*, Roma, Editori Laterza.
- Small, Mike (2004), “Review of Lewis Mumford and Patrick Geddes - The correspondence, Novak, Frank G (ed)”, en *Journal of Generalism and Civics*.

## EDITORIAL

## Exploring the intermediate scales: practices and experiences from no-institutional territorial dimensions

---

In 1892, P. Geddes paid £ 1,385 the Short Observatory in Edinburgh in a public auction. This building, a laboratory and an attraction for tourists, became its workshop, and he transformed them in a device for learning and teaching the art of observing the city. From its terrace, it was possible to embrace the entire urban space, providing a synoptic view of all the complexity of the system (from above). In his camera obscura, observers appreciated the details, discovering the existing relationships between the fragments and the overall system. After this contact with the whole city, visitors had to move within its exploring images, texts, and pieces of dimensions and nature. These materials presented the space of the city in its relationship with Scotland, the English-speaking countries, Europe, and the whole world. This exhibition, a true multi-media, and inter-scalar journey pushed the visitors to understand the context and the location of the city, and its position as a hub of relationships, and exchanges. Furthermore, to learn how to observe the space, Geddes also encouraged the idea of walking through the area of interest, experiencing its dimension, and perceiving its conditions. To complete this process of learning how to look at the city, an observer should work on the area,

His interest in understanding the planner's of work became an extraordinary to read the constraints and interactions that the city —as the maximum expression of human activity— had on its context (“the valley”). The dimension of the valley is variable, marked by the system of relationships, pressures, and impacts that the region, intended as its functional area. According to Geddes, planners should adopt a trans-scalar and multidisciplinary approach, able to highlight the expression of the region in the city —its activities, its ways of producing and transforming goods, of moving, of encountering—. The analysis of this combination of environment, organisms, and functions (the trilogy “folk/work/place”) is the key to comprehending —in the double sense of this word, “understanding” and “taking together”— all the pieces that compose the city (Small, 2004). More than a century later, it seems that we have not gone much further in this process.

Nowadays, in the urban studies we experimented with a lack of in the explanations based on consolidating paradigms for several dynamics ongoing on European territories. Consequently, as pointed out by B. Secchi (2000), only a few contributions about contemporary cities propose an approach that is “technically pertinent”. Amongst other causes, this weakness

depends on the persistency of consolidated concepts —as the ideas of “border”, the “hierarchy” and the “order”— and antitheses —as “urban/rural”, “centre/periphery”, “continuous/fragmented”— as interpretative tools for a reality that is more and more multifaced, interconnected and plural.

Therefore, we invited colleagues from research to on current descriptions of contemporary space and its transformations. The collected contributions involve original approaches, as an alternative to consolidated readings applied in planning studies up to now. Within surveys and essays proposed, the production of spatial knowledge (Paris, 2017; Paris & De las Rivas, 2018) replaces the “symptomatic readings” (Amin & Thrift, 2001) and the “descriptive taxonomies” (Cattedra & Governa, 2011). This task supports the comprehension of the current reality, produces useful suggestions for governance and research, reconnecting the dimension of the city *de iure* with the city *de facto* (Calafati, 2013). Anyway, we would engage researchers, practitioners, policy-makers, and academics in the of collaborative production of knowledge (Bereiter & Scardamalia, 2003; Scardamalia, 2002), exceeding the exploration of new or “alternative paradigms” or “exhaustive narratives” about contemporary cities. We look for ideas, protocols, and practices that are useful and usable tools for spatial readings and the of new policies and actions. Within planning this task depends on a triple updating and adapting consolidate ideas to current conditions of urban spaces, producing new ideas that integrate —and exceed— current approaches and improving tools and studies that connect ideas and spaces, territories, and research.

In this issue of *Ciudades*, we propose a about scales as an analysis tool for planners and researchers in the contemporary city. Among them, we focus on those intermediate or “meso” dimensions —sub-regional, inter-municipal, metropolitan and district/neighborhood—. In our opinion, this approach enhances the opportunity of planners to the ‘*giusta distanza*’ (adequate dimensions) from their object of study. This new dimension will be useful to detect (i.) trends in the transformation of the post-metropolitan territories (ii.) weaknesses in their development patterns and (iii.) new interpretative for phenomena that would be not visible in the analysis based on conventional scales.

Within this framework, some studies related to the social, economic, and technological of contemporary transformations have advanced. At the same time, the reading of the territorial impacts of these is still a challenge. One of the reasons is that in several cases, the interpretations depend on scales based on institutional borders —State, Region, Province, and Municipality—, as well as the statistics that support them. However, as many authors pointed out from their perspectives (among them, Portas, Domingues & Cabral, 2011), the planetary urbanization phenomena exceed these

Articles proposed for this special issue provided different approaches that illustrate the current state of the art in the debate about urban phenomena, their variable dimensions, and scales. Following the example of Geddes, authors look at the space of cities and territorial systems from multiple points of view (from above, walking through, working on it) or integrating more than one of these

Two articles discuss the evolution of current planning tools and their scales. Stefano Di Vita proposes a precise analysis of the transformation of a middle Italian city (Brescia) and the process —still in progress— of transition from this “fractal city” towards a post-Fordist economy. His study highlights how the planning tools implemented to manage this transition, rooted in scales and traditional approaches, were not useful in answering to the needs of an urban system and proposing a new, engaging vision for the urban system. The city is one of the urban nodes of the Northern Italy city-region and shows post-metropolitan features. This variable and multi-scalar dimension is both a challenge and an opportunity to test and define a new strategic agenda for a complex metropolitan area and not recognized at the institutional level. Fulvio Adobati and Emanuele Garda, in their article, pointed out the need for tools marked by a new sensitivity for local conditions and constraints in the field of urban planning. The authors compare two *Piani Territoriali Regionali d’Area* (PTRA Alpine Valleys and PTRA Franciacorta) developed in spaces where metropolitan and peripheral dynamics co-exist. This analysis shows how a new generation of selective, and voluntary plans can support integrated and different forms of territorial planning, especially for homogeneous areas distributed in different municipalities —urban and rural areas, the mountains, quality agricultural spaces, etc.—. At the same time, the conclusions also highlight the limits and the open issues of this issue.

Three other contributions discuss the current regional dimensions to detect problems and opportunities in territories marked by high population densities and dynamicity. Catherine Dezio, in her article, shows how the relationships between underused resources, anthropic dynamics and original landscapes also have an unclear and recognized scale, despite the pervasive and transversal presence of abandoned spaces and buildings in rural areas. For this reason, she introduces the concept of the bioregion in two different senses. As a scale to detect spaces in which the regeneration process could take place. As a methodology, to discover potentials and opportunities in “fragile” territories starting from the example of VENTO. Rafael Córdoba Hernández and Daniel Morcillo Álvarez highlight the scarce correspondence between urban dynamics and control tools in a context of deregulation and intense real estate pressures in the Madrid region. This disconnection leads to a poor territorial model, where the dispersion of urban materials on a regional scale could be seen in negative terms the living conditions of its inhabitants and could increase the social contradictions already existing today. Eloy Solís Traperero and Inmaculada Mohíno Sanz deal with the issue of the

cooperation between *Comunidades Autonomas* (Regional authorities) in Spain and the extra-regional dimension as a space of action where administrative limits still represent a challenge. Therefore, planning and managing these territories also need soft spaces, with variable and multidimensional geometries.

In the following two contributions, authors focus on the limits, contradictions, and opportunities of the relationship between local planning and sectoral tools based on river areas. In her article, Marta Donadei discusses the environmental impact generated by a large infrastructure project in the Guadalquivir estuary. The study includes an interesting analysis of the actors involved and the lack of integrating perspectives in the decision-making processes and management of the territory. Ksenija Krsmanovic focused on the case of Belgrade. Comparing different phases of the regeneration process of the banks of the Sava River, she focuses on the management of several operations, and she shows how the engagement of citizenship in participation processes shapes the identity of places and of the city as a whole.

Along with the previous one, three articles, the one by Nausicaa Pezzoni, the one by María del Socorro Pérez-Rincón Fernández and the one by Janice Argailot, work on the theme of urban identity from observation points related to different populations. The first one proposes an original methodology —based on maps developed by immigrants, seen as temporary inhabitants of urban areas—. In her study, she applied the methodology to the cases of three Italian cities (Milan, Rovereto, and Bologna), and she provided alternative and unmediated images of urban systems, updating and integrating the approach of K. Lynch. Through this approach, the author discusses the meaning and transitory ways of life in contemporary territories. The second article highlights the capacity of women to build parallel urban projects and to point out urban transformation processes through a case study in El Pedregal de Santo Domingo. The third tells about the role of the Havana's inhabitants in the process of "co-reconstruction" of an everyday space, and in a Revolution that the Special Period had weakened.

Finally, the article by Fernanda De Lima Lourencetti returns to the theme of urban identity at the intra-urban scale of the neighborhood, with a critical review of the process of the rescue of a memory of the urban fabric of the eastern side of the city of Vigo through the analysis of bibliographic, cartographic and documentary information.

Despite differences in their approaches and scales, these articles introduce several viewpoints to the city, the territory, and its phenomena. This variety, which P. Geddes would have liked, is the first step to understand the object of study better and to deal with the constant and demanding work of its maintenance, its management, and its improvement. We live in exceptional times, where the future is uncertain, and our routines radically and suddenly changed. We may not be



able to change the world from the tower that we have built with this special issue of *Ciudades*, but it seems that we need more and more observatories like this to look at our transformed world that will change more in the future.

Milan, May 2020

## References

- Amin, Ash & Thrift, Nigel (2002), *Cities: Reimagining the Urban*, Cambridge (RU), Polity Press.
- Bereiter, Carl & Scardamalia, Marlene (2003), “Learning to work successfully with knowledge”, in Decorte, Erik et al. -coords.- *Unraveling basic components and dimensions of powerful learning environments*, Oxford, Pergamon/Elsevier Science, pp. 55-68.
- Bouveresse, Jacques (1999), *Prodiges et vertiges de l’analogie. De l’abus des belles-lettres dans la pensée*, Montreal, Editions Liber.
- Calafati, Antonio (2013), “Città e aree metropolitane in Italia”, in *GSSI Urban Studies Working Paper*, num. 1. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2369323>.
- Cattedra,                      & Governa, Francesca (2011),                      oni di città: concetti e teorie nella                      urbana”, in Governa, Francesca & Memoli, Maurizio -ed.-.                      *dell’urbano: spazi, politiche, pratiche della città*, Roma, Carocci, pp. 43-81.
- Paris, Mario (2017), “Which kind of spatial knowledge supporting smart governance? Two experiences in Castilla y León and Veneto”, in *Territorio*, num. 83, pp. 62-67. DOI: <https://doi.org/10.3280/TR2017-083008>.
- Paris, Mario & De las Rivas, Juan Luis (2018), “Spatial knowledge and regional governance: toward an alternative map of Castilla y Leon (Spain)”, in Dotti, Nicola Francesco -ed.- *Knowledge, Policymaking and Learning for European Cities and Regions*, Bruselas, Edward Elgar Ed., pp. 71-82. DOI: <https://doi.org/10.4337/9781786433640.00016>.
- Portas, Nuno; Domingues, Alvaro & Cabral, Joao (2011),                      *urbanas I: T                      estratégias e oportunidades*, Lisboa,                      Calouste Gulbenkian.

Scardamalia, Marlene (2002), “Collective cognitive responsibility for the advancement of knowledge”, in Smith, Barry & Bereiter, Carl -eds.- *Liberal education in a knowledge society*, Chicago, Open Court, pp. 67-98.

Secchi, Bernardo (2000), *Prima lezione di urbanistica*, Roma, Editori Laterza.

Small, Mike (2004), “Review of Lewis Mumford and Patrick Geddes - The correspondence, Novak, Frank G (ed)”, in *Journal of Generalism and Civics*.

## IN MEMORIAM

Giuseppe Campos Venuti (1926-2019)  
Miguel Ángel Troitiño Vinuesa (1947-2020)

---

## A Bubi Campos, en el recuerdo



*Giuseppe Campos Venuti, Alfonso Álvarez Mora y Federico Oliva (fallecido en 2018).*

### Del “Caro architetto” al “Alfonso, carissimo, vecchio amico...”

Acabábamos de escribir el libro sobre los Centros Urbanos. Era el año 1980 cuando se nos ocurrió, a Fernando y a mí, enviárselo a Giuseppe Campos Venuti, al que aún no conocíamos personalmente, para que lo prologase. La respuesta no se hizo esperar. Nos dijo que lo leería en su tiempo de descanso, allá en la isla de Elba, aunque ya nos adelantaba que solo lo haría si estuviese de acuerdo con el contenido del texto. En una carta que recibí para comunicarme esta decisión, se dirigía a mí como “Caro architetto”. Algo más de veinte años después, en 2001, me dedicó su pequeño libro, *Territorio*, con un tono muy diferente: “Alfonso, carissimo, vecchio amico...”. Qué diferente era la entrañable relación que, por entonces, nos unía.

Al no fue posible el prólogo que le solicitábamos, al no llegar a buen puerto esos acuerdos que él consideraba imprescindibles para llevarlo a cabo. Tuvo la honradez, eso sí, de relatar en un nueva carta el porqué de su rechazo a prologar nuestro libro, argumentando que no podía aceptar nuestro punto de vista que, según él, manteníamos a propósito del devenir de los centros urbanos. No es mi deseo entrar ahora en polémica (porque ya lo hice, en su día, con el propio Campos), ya que pienso que hubo más malentendidos que

otra cosa. Aunque la verdad es que nuestra aún inmadura formación nos alentaba a posiciones radicales que se deleitaban más en el “campo de batalla” que en el de las “reformas”.

Mi relación con Bubi Campos comenzó antes de conocerle personalmente. En una mesa rodeado de alumnos (ya que se trataba de una clase que estaba impartiendo en la Escuela de Madrid), allá por el curso 1979/80 explicaba, siguiendo un artículo fotocopiado en el que se reseñaba el Plan de Pavía, el cual fue redactado por Campos Venuti y Federico Oliva, con la asesoría externa, creo, de Giovanni Astengo, explicaba, digo, los contenidos y las propuestas de dicho plan. Seguramente estaría resaltando lo que más me llamó la atención del mismo: la opción tomada a favor de lo que llamaban el “plan de servicios” como primera medida a tomar para fortalecerlo como auténtica espina dorsal de la alternativa adoptada. Se quería decir, con ello, que había que empezar por establecer las necesidades que demandaban los ciudadanos, la urgencia en su satisfacción, haciendo del plan, por tanto, un instrumento en el que se compaginase el “hacer inmediato” con el “planeamiento futuro”, lo que, años más tarde, el propio Campos con la frase-concepto “planning by doing”. Desde entonces, no he dejado de tener en consideración esta idea, concibiendo el Planeamiento desde esa concepción que inequívocamente lo involucra con necesidades reales, sentidas por una población real; muy alejado, por tanto, de posiciones reaccionarias, las que fomentan desigualdades e injusticias urbanas derivadas de esa manera de hacer ciudad sujeta a la lógica de la renta del suelo. El pensamiento de Campos, en este sentido, comenzó a hacer mella en mí, como digo, mucho antes de conocerle personalmente, cuando aún no había tenido ocasión de “chocar” con su fuerte personalidad.

Personalidad que tuve ocasión de conocer, por primera vez, en Córdoba, donde nos encontrábamos redactando el Plan General, adjudicado a Nacho Ugalde y a su equipo en 1980, cuando el Ayuntamiento estaba regido por Julio Anguita. Estábamos en Córdoba porque se había convocado una reunión de coordinación del Plan, a la que se había invitado, como asesores, a Campos Venuti y a Nuno Portas. Por aquella ocasión ya le habíamos escrito para que nos prologase el libro sobre los centros urbanos, aunque aún no habíamos recibido la contestación citada. Aproveché para presentarme y decirle que yo era el que me había dirigido a él. Ya conocemos el resto de la historia.

Pero fue dos años más tarde, en 1982, cuando sentí con fuerza (por no decir con cierta violencia intelectual) el peso de sus ideas. Habíamos sido invitados, ambos, por la entonces Diputación Provincial de Madrid para impartir una conferencia al unísono sobre el concepto de patrimonio, en el marco de unas jornadas dedicadas a los estudios sobre la provincia de Madrid. Mi ingenuidad me traicionó, una vez más, al meterme en cuestiones referidas a la cultura italiana que yo ignoraba, pero que estaban muy presentes en Campos. El hecho es que, en la idea que estaba elaborando, por entonces, a propósito del concepto de “patrimonio”, ocupaba

un lugar destacado el pensamiento de Gustavo Giovannoni. Y así fue como elevé dicho pensamiento más allá de lo que me podía permitir Bubi Campos, al plantear la cuestión, fundamental para mí, del “ambiente” para establecer pautas urbanísticas en la valoración de los bienes patrimoniales. Terminada mi exposición, y tomando la palabra Campos, me tachó de ignorante ante el desconocimiento que tenía de lo que había representado (nefasta representación) Gustavo Giovannoni en la cultura arquitectónico-urbanística italiana. “Mi amigo Álvarez Mora -dijo Campos, y cito de memoria, con una potente sonoridad- no sabe que Giovannoni fue un fascista que, como tal, siguió los dictados más reaccionarios a la hora de intervenir en la ciudad, muy especialmente en Roma. Las aperturas viarias que planteó en el Barrio del Tridente, en Roma, fueron un atentado contra la dignidad”. Menos mal que aquellas jornadas acabaron pronto, iniciándose, a partir de entonces, el camino hacia una amistad que se fue consolidando a medida que pasaba el tiempo, no faltando, de vez en cuando, lo que me hizo apreciarla mucho más: sinceras críticas mezcladas con entrañables afectos.

La puesta en marcha de los programas Erasmus nos brindó la oportunidad de establecer relaciones institucionales con otras universidades europeas, sobre todo de índole docente e investigador. Debido a los primeros contactos que ya habíamos tenido con Campos Venuti, comenzamos nuestro *tour* europeo visitando el Politécnico de Milán, donde Bubi Campos era, por entonces (1988/90), catedrático de Urbanística. Fue el momento de pasar del mero conocimiento personal al intercambio institucional, tanto de profesores como de alumnos. Realizamos un primer viaje a Milán, donde nos reencontramos con él, entablando relación con sus más estrechos colaboradores, como era el caso de Federico Oliva y Valeria Erba. Así comenzó una intensa colaboración, de ida y vuelta, que a nosotros nos llevaba a Milán, y a los milaneses a Valladolid, creando un ambiente universitario común que apenas nos hizo sentir los cambios de aulas que acogían nuestros respectivos magisterios. Conseguimos crear la sensación de un único hacer universitario, ya estuviésemos en Milán o en Valladolid, dos espacios para una misma experiencia vital. También para las discusiones, a veces acaloradas, que seguía manteniendo con Bubi Campos.

Fue en esta ocasión, en el año 1991, en una de esas visitas a Milán para impartir docencia en el marco del Programa Erasmus, cuando tuve, de nuevo, la oportunidad de pasar unas horas con él, y no se me ocurrió otra cosa que sacar el tema de Madrid y de cómo valoraba su experiencia como asesor del Plan de 1983, una vez que dicho plan ya había sido aprobado y puesto en marcha. Cometí la torpeza, una vez más, de adelantarme a su respuesta, atacando la actitud adoptada por los partidos políticos, los representados en el Consistorio Municipal, quienes se habían empeñado en eliminar, hasta casi hacerlos desaparecer, a los movimientos vecinales que los habían aupado al gobierno del Ayuntamiento. La democracia municipal, le decía a Campos, había acabado con la “democracia popular”, con los “movimientos vecinales”, con las “asociaciones de vecinos”. La respuesta

de Campos fue contundente: Así tenía que ser, ya que los dirigentes de aquellos “movimientos” estaban representando, desde las instituciones democráticas para las que habían sido elegidos, a los ciudadanos que habían luchado durante los años pre-democráticos por conseguir mejores condiciones de vida. Ahora, proseguía Campos, les tocaba luchar a sus líderes, pero desde las instituciones que representaban. Una “democracia real”, le contesté, solo puede sostenerse sobre “movimientos de base” que actúan como “memoria crítica” del sistema. A los líderes no se les puede dejar solos.

Nuestras posiciones quedaron muy claras, siendo consciente, a partir de entonces, que teníamos puntos de vista diferentes dentro del denominador común que nos cubría como militantes comunistas. Posiblemente, lo que ocurría es que a mí se me podría tildar de “izquierdista”, es decir, de seguir padeciendo lo que Lenin denominó como “enfermedad infantil del comunismo”, cosa de la que mi amigo Bubi hacía tiempo que se había desprendido. Pero todas estas discrepancias, afortunadamente, abrieron el camino hacia una relación en la que convivieron el respeto y la consideración del uno hacia el otro, con un entrañable acercamiento que procuraba situaciones de amistad incondicional.

Y así fue como comenzamos a solicitarnos mutuamente, organizando encuentros académicos, reuniéndonos con amigos comunes en torno a un tema de discusión, siempre a propósito de casuísticas urbanísticas, culminando, todo ello, con su nombramiento, por iniciativa mía, como Doctor Honoris Causa por la Universidad de Valladolid, siendo yo por entonces (1996) director de la Escuela de Arquitectura. Recuerdo que, para acompañarle en esta investidura, se acercaron a Valladolid algunos de sus amigos españoles y portugueses, entre los que estaban Oriol Bohigas, Eduardo Mangada, Nuno Portas, Javier García Bellido, Jesús Gago... Campos se sintió muy honrado con este nombramiento, recordándomelo siempre que nos veíamos (al igual que el hecho de haberlo compartido con Francisco Rico, sobre quien recayó el mismo título ese día).

Todo lo demás, que fue mucho, se fue inscribiendo en este respeto, en la enorme consideración en la que siempre lo he tenido, en lo importante, en suma, que ha sido para mí. Y, por ello, me esforzaba en ofrecerle lo mejor de nuestra condición de estudiosos del Urbanismo, como fueron las jornadas que organizamos en Valladolid en 1995, un año antes de su nombramiento como Doctor Honoris Causa. Reunidos en torno al tema “La Ciudad, Proyectar la Arquitectura”, convoqué a Roberto Fernández, procedente de Argentina; a Nuno Portas, a Carlo Aymonino (con quien no coincidía Campos hacía ya bastante tiempo), sin olvidar a Eduardo Mangada. O aquellas otras Jornadas (2001) en las que discutimos sobre todo lo que tenía que ver, en materia de Urbanismo, con las relaciones Italia-España. En esta ocasión, contamos, aparte de con el propio Campos, con Federico Oliva, Eduardo Leyra, Antonio Font y Fernando Roch. Fue entonces cuando me regaló ese pequeño libro, *Territorio*, al que acompañaba la dedicatoria que encabeza este escrito.

Fue tal el interés que me suscitó este texto, un resumen espléndido, como solo él podía hacerlo, de lo que el Urbanismo y la Urbana habían dado de sí durante el siglo XX, que tomé la decisión de traducirlo para publicarlo en nuestro país. Pensé, para ello, en la posibilidad de reunir, una vez más, a los amigos españoles de Campos, a los que les solicité un escrito para acompañar al libro en ciernes, lo que dio lugar a una publicación que presentamos en 2004, en el Círculo de Bellas Artes de Madrid. En dicho libro, como digo, y junto al texto de Campos, aparecen escritos de Eduardo Leira, Oriol Bohigas y Fernando Roch. Tras la presentación citada, homenajeamos a Bubi Campos, que se había desplazado de Bolonia a Madrid para asistir a la presentación del libro, con una cena en el café Gijón.

Mi relación con Campos se ha asemejado a una envolvente helicoidal que ha ido alcanzando el cielo a medida que se aupaba hacia el dejándose por el camino la hipotética dureza de su personalidad que solo algunos privilegiados, como es mi caso, han visto convertirse en una ternura que se ocultaba en rincones ocultos en los que no se dejaba ver. A esos rincones me dejaba acceder a medida que nuestra amistad cobraba precisos. Como aquella despedida, en Roma, en 1998, después de mi primer año sabático en esa ciudad, tomando una cerveza en la Plaza del Panteón. O la cena que nos reunió en casa de Stefano Garano, en octubre de 2002, cuando nos desplazamos toda mi familia a Roma (Blanca, Ana, Antonio y yo mismo), y a la que no faltaron Bubi y Gloria, que fueron expresamente desde Bolonia para estar con nosotros. O las atenciones sinceras que recibí durante mi segundo año sabático, también en Roma (era el curso 2003/04), poniéndose a mi disposición para que pudiese acceder a los archivos de determinadas instituciones que solo él controlaba. O el encuentro en Barcelona, allá por septiembre de 2004, cuando estaba participando en el «Forum 2004», en el hotel donde se hospedaban él y Gloria.

Hasta llegar a los últimos momentos, cuando esa ternura ya no dejaba ver la dureza que, antaño, más se apreciaba. “Caro Alfonso, me decía, en julio de 2015, cuando le envié el número de Ciudades que le dedicamos, Come ringraziare per questo nuovo, bellissimo regalo... Mille volte grazie. Purtroppo la contro-riforma urbanistica è all’ordine del giorno. Ed io me ne sono occupato tanto in passato... Ti abbraccio, caro amico...”. Poco más tarde, un concurso docente en el Politécnico de Milán, al que fui invitado por expreso deseo de Bubi Campos, me llevó a Bolonia junto con Federico Oliva, Paolo Galuzzi y Laura Pogliani, compartiendo, en su casa, otros momentos inolvidables. Dio la casualidad que un mes más tarde de este encuentro volví a Bolonia, por motivos de un congreso, lo que me permitió ver de nuevo a Bubi, en esta ocasión, por última vez. Recuerdo sus palabras de despedida en la puerta de su casa: “Tu sei un vero amico...”. Tanto Blanca, que me acompañaba en esta ocasión, como yo, percibimos que aquellas palabras expresaban una verdadera despedida.

Después todo fueron lamentos y tristezas, al ver cómo la personalidad de



Campos se iba diluyendo poco a poco, de lo que él se daba cuenta al no perder, en ningún momento, su eterna claridad mental. Mis últimos recuerdos son los lamentos y resignación de una persona que puede decir que ha vivido: “Caro Alfonso, me escribía en 2015/16, scusami ma non riesco più a scrivere, né parlare... grazie per ricordarti ancora di me; purtroppo sto peggiorando, ma abbraccio, Bubi”.

No quisiera terminar este texto sin hacer referencia a lo que, para mí, es la gran aportación de Campos a la “práctica-administración del Urbanismo”. He eludido, hasta ahora, todas estas cuestiones, ya que mi deseo ha sido recordar al amigo. Aun así, no puedo evitar decir dos palabras de lo que yo pienso a ese respecto. Todo el elenco de profesionales, estudiosos, investigadores, docentes, teóricos, administradores, etcétera, que se han ocupado de lo que, en términos generales, llamamos Urbanismo, más concretamente, de la Urbana y Territorial, han centrado su atención, sobre todo, en desarrollar el alcance de los “instrumentos urbanísticos” puestos al servicio de la Urbana. Se han privilegiado, en este sentido, los mecanismos a implementar, obviando el conocimiento del objeto a intervenir, que no es otro que la ciudad y, en su caso, el territorio. Se ha insistido más a propósito de los instrumentos de intervención que se aplican a un objeto, la ciudad, que en el conocimiento de esta última. El resultado no ha podido ser más evidente: un desconocimiento de cómo se ha producido y cuál ha sido el comportamiento histórico de la ciudad sobre la que se quiere intervenir. Se están procurando, en suma, alternativas a una entidad espacial de la que no se conoce su comportamiento. ¿No se deduce de esta contradicción el fracaso de la Urbana? Pues bien, Campos Venuti, en su práctica como administrador del Urbanismo, deriva sus propuestas alternativas, el alcance, por tanto, de los mecanismos de intervención, del comportamiento patológico que, bajo su punto de vista, padece la ciudad, para lo cual no ha tenido más remedio que indagar en sus causas. Esta patología, según Campos, es una consecuencia de la implantación del “modelo urbano de la renta del suelo”. Apostar por la liquidación de este modelo es el objetivo de la Urbana, lo que procura esa conexión entre Plan y Conocimiento, aspecto este, decimos, ausente de las prácticas más habituales que a la Urbana. Campos ha sido un luchador contra la renta urbana, consciente, como lo era, de su carácter determinante en los procesos de producción espacial que más desigualdades e injusticias aportaban a la ciudad.

Y es que la lucha por la libertad, que Campos esgrimió en su etapa de resistencia al fascismo, la ha trasladado a esa manera de entender la ciudad como ámbito donde deben deambular esas otras “libertades urbanas”, que la hacen un lugar para la vida, no para el negocio inmobiliario.

Alfonso Álvarez Mora, octubre de 2019

### ***STURM UND DRANG* al politecnico**

Las tres de la tarde no es la mejor hora para asistir a clase. Menos en el caldeado ambiente de un aula del *Trifoglio* en la Escuela de Arquitectura y para asistir a alguna densa *lezione* de *Urbanistica*, en italiano, tras carreras por los poblados espacios y pasillos del inmenso Politécnico de Milán. La incorregible costumbre hispana de comer sentado a mediodía y la pesada pasta de la Mensa universitaria, no mejoraban la situación, pero tampoco conseguían anular la “obligación” del grupito de *spagnoli* para la clase teórica del prestigioso professore. Máxime al ser conscientes de nuestra condición de *privilegio controllato*, como *Erasmus* de generación pionera allá en el curso 1990-91.

Campos Venutti atraía hasta llenar el aula a un nutrido público de estudiantes de *laurea*, algún doctorando visitante y por supuesto todos sus asistentes y colaboradores, en unas clases teóricas que él “imponía” obligatorias y su cualidad de orador le llevaba a unos discursos –hoy se añoran, magistrales– en los que exaltaba sus ideas, combinando datos y ejemplos de su ya enorme experiencia profesional con referencias y lecturas de la Historia e historias –no solo de la disciplina–, la Economía o la Política, europeas, italianas o españolas. A menudo con mucha vehemencia, también con ironía, su vozarrón se elevaba enfatizando la alocución y, como buen docente, modulando la atención de los oyentes e insertando la pausa o silencio estratégico para permitirnos tomar alguna nota.

*¡Vergogna!*, *¡Vergogna!*, tronaba en el aula y también, mágica coincidencia, la tormenta exterior en el *pomeriggio* milanés, cuando un compañero cabeceante por las primeras se despierta al trueno coincidente de Campos y del aguacero externo. Miradas en torno, sonrisas disimuladas entre el grupo y la clase *Centi mille, miliardi alloggi...* siguió. La vergüenza no clamaba, para su sobresaltada tranquilidad, sobre el alumno víctima del sopor, sino sobre el *sprecco* –despilfarro– inmobiliario italiano que las políticas latinas venían desde la postguerra fomentando en las “naciones de propietarios” de vivienda.

Recordaremos siempre este momento, anécdota entre tantas que nos dejó –y marcó esa etapa vital–, con el privilegio de su trato y enseñanzas, el gran Urbanista y Profesor. También fuimos descubriendo sus trabajos, sus libros, sus viajes guiados –imposible no recordar Bolonia explicada por él–, más tarde sus batallas, renunciadas, consejos y muchas charlas. Detrás de su imponente y la austera distancia de respetable profesor –coquetamente cultivadas–, del político e intelectual riguroso, acreditado experto internacional y mito viviente de la historia política italiana, pronto descubrimos que el profesor tronante era un hombre afable, próximo, divertido, y extraordinariamente generoso, en sus ideas,

Como todos los verdaderos sabios, sencillo, asequible y atento a todo y a todos. Luego vendrían sus frecuentes visitas a Valladolid y al Instituto –IUU–, el

*Honoris Causa*, y sus siempre amigables recomendaciones, críticas o estímulos en forma de conferencias o cafés. Su en el Urbanismo ha sido enorme. Algunos podemos decir, agradecidos, que nos cambió la vida.

Gregorio Vázquez Justel, octubre de 2019

## En memoria de Miguel Ángel Troitiño Vinuesa



Fotografía de Carmen M nguez (UCM)

“El patrimonio construido es algo así como el esqueleto cultural del territorio y su puesta en movimiento es, sin duda, un poderoso instrumento para el logro de una buena calidad de vida” (cita del artículo de Miguel Ángel Troitiño “Patrimonio arquitectónico, cultura y territorio”, en *Ciudades*, núm. 4, 1998, p. 98)

La covid-19, que ha dado un vuelco a nuestra existencia y actividad, nos ha conternado muy especialmente llevándose la vida de nuestro querido Miguel Ángel Troitiño Vinuesa, fallecido el 21 de abril de 2020.

Miguel Ángel era miembro del Consejo Asesor de nuestra revista *Ciudades* y miembro colaborador del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid, pero sobre todo era un eminente colega, amable y cercano, siempre muy generoso y bien dispuesto a colaborar en nuestro quehacer académico. Queremos aquí honrar su memoria, con gratitud y cariño, no solo por nuestro reconocimiento institucional y personal sino también por haber sido uno de los geógrafos urbanos españoles más sobresalientes de las últimas décadas.

Discípulo del gran maestro de geógrafos que fue Manuel de Terán Álvarez (primer catedrático de Geografía de la Universidad de Madrid), Miguel Ángel Troitiño se formó en la Universidad Complutense de Madrid e hizo toda su carrera en ella. Se licenció en Geografía e Historia en 1972 y se doctoró en Geografía en 1979, siendo desde aquel mismo año profesor contratado por su Universidad. En 1984 era ya profesor titular de Geografía Humana y en 1991 catedrático, pasando a catedrático emérito en 2017, con seis sexenios y nada menos que treinta y dos libros y más de doscientas publicaciones.

Miguel Ángel fue director del Departamento de Geografía Humana de la Complutense (2001-2009) y creó y dirigió el grupo de investigación “Turismo, patrimonio y desarrollo” junto con sus colegas más próximas, como Dolores Brandis e Isabel del Río, y donde también investiga su hija Libertad Troitiño. Como profesor de ordenación del territorio de cuarto curso, tenía el mérito de lograr que sus alumnos entrelazaran en esa asignatura todos los conocimientos adquiridos a lo largo del grado en Geografía y Ordenación del Territorio. Con esmero en sus clases, sesiones críticas y visitas de campo perfectamente preparadas, lograba que los estudiantes encontraran sentido a todo lo aprendido.

Además de ser miembro de nuestro instituto universitario de investigación, Miguel Ángel perteneció al Consejo Iberoamericano sobre Conservación de Centros Históricos y al Comité Español de ICOMOS, así como a diversos comités técnicos españoles, como el del Programa sobre el Hombre y la Biosfera -MAB- de la UNESCO o el de Patrimonio Mundial del Ministerio de Cultura. Además, colaboró con entidades como la Organización Mundial de Turismo, el Centro del Patrimonio Mundial de la UNESCO, el Observatorio de la Sostenibilidad de España, el Grupo Español de Ciudades Patrimonio de la Humanidad, el Instituto del Patrimonio Cultural de España, el Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico e Hispania Nostra.

Trabajó en varias líneas de investigación y en todas nos dejó un buen legado. Por un lado, fueron muy conocidas y apreciadas sus aportaciones a la Geografía Urbana en materia de ciudades históricas, cascos antiguos y centros históricos, lo que con el tiempo fue vinculando muy exitosamente con el Patrimonio y el Turismo. De hecho, ha sido uno de los mayores expertos españoles en turismo y patrimonio cultural de las ciudades históricas. Entre otros trabajos relevantes, dirigió el expediente de declaración de Cuenca como patrimonio mundial y el estudio previo para la revisión del Plan Especial de La Alhambra, y los observatorios turísticos de Ávila, de Segovia y del grupo de ciudades patrimonio de la humanidad. Hizo además numerosos estudios, estrategias, planes de gestión y todo tipo de asesorías en materia de patrimonio y turismo de conjuntos patrimoniales, e hizo aportaciones muy importantes en materia de turística, de gestión de recursos turístico-culturales y del control de impactos.

Por otro lado, Miguel Ángel Troitiño siempre tuvo relación práctica con los procesos urbanos y el planeamiento urbanístico y territorial. Participó en numerosos planes de ciudades españolas, así como en planes de ámbitos comarcales, provinciales y regionales. Impulsó la creación del grupo de Geografía Urbana en la Asociación de Geógrafos Españoles, y fue miembro muy activo y socio de honor de la Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio, Fundicot. Estudió la relación de territorio, patrimonio y paisaje, dirigió también sus esfuerzos al análisis territorial, la ordenación del territorio y los espacios protegidos, e hizo aportaciones relevantes sobre la recuperación de los centros históricos y sobre las ciudades españolas y las políticas territoriales y urbanas.

Miguel Ángel era un geógrafo cuyo quehacer estaba claramente orientado a la acción, como nos ha escrito Eloy Solís Traperó, quien le apreciaba como maestro, amigo y referente; estimaba de él su gran personalidad, su independencia de criterio, el interés y la claridad de sus y su capacidad de abrir caminos y dialogar. Compartimos con Eloy muy especialmente su talante para hacer una crítica rigurosa y bondadosa a la vez. Valentía y cortesía no estaban reñidas. Esa orientación a la acción también era activismo cívico. Agustín Hernández Aja nos ha escrito que ambos eran vecinos del barrio y que siempre colaboraba en las actividades vecinales, como cuando defendieron la Dehesa de la Villa, ya fuese escribiendo una parte de la propuesta del Plan Director que hicieron en 1998, dando charlas en jornadas o Miguel Ángel siempre estaba en los en defensa de la ciudad, el territorio, el patrimonio, el paisaje, y siempre desde una óptica en la que lo importante eran los ciudadanos y sus derechos.

Ha tenido vinculaciones estrechas con Madrid y con ciudades y territorios cercanos. Nacido en El Arenal, mantuvo su vinculación con el valle del Tiétar y especialmente con la ciudad de Ávila, en relación con su conjunto histórico y el patrimonio y el turismo cultural, y perteneció al Centro de Estudios Abulenses y a la Institución Gran Duque de Alba. Por otro lado, estuvo muy estrechamente vinculado a Cuenca; hizo su tesis sobre la ciudad de Cuenca (que fue premio de investigación Ciudad de Cuenca y premio nacional de tesis de urbanismo), se casó con una conquense, fue todo un pilar de la declaración como patrimonio mundial de la ciudad histórica y fue miembro correspondiente de la Real Academia Conquense de Artes y Letras. También hizo aportaciones de mucho nivel, por ejemplo, en Aranjuez, en Segovia, en Toledo y en León. Le recordarán muy especialmente, por su rigor técnico, su compromiso y su bonhomía, en estas y en otras muchas ciudades españolas e iberoamericanas. Y le echamos ya de menos en Valladolid.

Nuestro pésame a su mujer, María Isabel Torralba, a sus hijas, María Isabel y Libertad, y a sus amigos. Leyendo y aprendiendo de su obra y estando en nuestra memoria, sigue presente, pues ha dejado un potente rastro de excelencia y gentileza.

Luis Santos y Ganges, abril de 2020

*Monographic Section*





## Medium-sized cities, intermediate scales and planning. Potential processes and missing tools in Brescia \*

### Ciudades medias, escalas intermedias y planificación. Procesos potenciales e instrumentos ausentes en Brescia

---

STEFANO DI VITA

PhD in Urban, Regional and Environmental Planning

Assistant Professor in Urban Planning and Design

Politecnico di Milano, Dipartimento di Architettura e Studi Urbani (Milan, Italy)

[stefano.divita@polimi.it](mailto:stefano.divita@polimi.it)

ORCID: [0000-0002-9070-0347](https://orcid.org/0000-0002-9070-0347)

Recibido/Received: 30-09-2019; Aceptado/Accepted: 05-03-2020

Cómo citar/How to cite: Di Vita, Stefano (2020): "Medium-sized cities, intermediate scales and planning. Potential processes and missing tools in Brescia", *Ciudades*, 23, pp. 1-22. DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.23.2020.01-22>

Este artículo está sujeto a una licencia "[Creative Commons Atribución-No Comercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)" (CC BY-NC 4.0) / This article is under a "[Creative Commons License: Attribution-NonCommercial 4.0. International](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)" (CC BY-NC 4.0)

**Abstract:** The ongoing phase of transition, led by processes of globalization and world crisis, has been encouraging the demographic and economic re-centralization towards major and largest cities. This trend urges the analysis of socio-economic and spatial dynamics in medium-sized cities which are historically characterized by manufacturing and entrepreneurial culture. This is the case of Brescia (one of the urban hubs of the North Italy city-region), where a strategic agenda (up to now, missing) could foster the management of trans-scalar urban issues, as well as the development of multi-level governance and planning solutions.

**Keywords:** postmetropolis, medium-sized cities, economic transition and innovation, multi-level governance and planning.

**Resumen:** La fase de transición en curso, dirigida por procesos de globalización y crisis mundial, ha venido alentando la recentralización demográfica y económica hacia las ciudades más grandes e importantes. Esta tendencia urge a analizar la dinámica socioeconómica y espacial de las ciudades de tamaño medio que se caracterizan históricamente por su cultura manufacturera y empresarial. Este es el caso de Brescia (uno de los nodos urbanos de la ciudad-región del norte de Italia), donde un programa estratégico (hasta ahora inexistente) podría fomentar la gestión de los retos urbanos transescalares, así como el desarrollo de soluciones de gobernanza y planificación multinivel.

---

\* This article collects some results of research activities carried out at Politecnico di Milano, Dipartimento di Architettura e Studi Urbani (DAStU), in the framework of the collaboration with the Confederazione Generale Italiana del Lavoro, Camera del Lavoro di Brescia. The research group was formed by (in alphabetical order) Fabrizia Berlingieri, Matteo Bolocan Goldstein, Stefano Di Vita, Gabriele Pasqui and Andrea Rolando

**Palabras clave:** postmetrópolis, ciudades medias, transición económica e innovación, gobernanza y planificación multinivel.

---

Against the backdrop of the ongoing post-Fordist and post-crisis transition (socio-economic, cultural, political), the regionalization of urban phenomena has been developed also in medium-sized cities. These cities represent one of the main components of the European urban framework, even though they have been increasingly penalized by recent processes of demographic and economic recentralization towards global and metropolitan cities. Accordingly, this paper aims at contributing to the cultural and scientific debate about the current demands of updating processes and tools of urban planning, by focusing on the specific case of Brescia. This is one of the urban nodes of the polycentric North Italy city-region, around which research activities have been conducted at the Politecnico di Milano, Dipartimento di Architettura e Studi Urbani (DAStU): (i) on the one hand, in order to understand which are the post-metropolitan features of a medium sized-city that is historically characterized by a deeply-rooted manufacturing and entrepreneurial culture; (ii) on the other hand, in order to experiment with the development of a multi-level and post-growth dependent strategic agenda, that could be able to by-pass the administrative borders of the municipal area; that is, to deal with the growing needs of governance and planning, which are expressed by a multi-scalar metropolitan area without an institutional representation.

## **1. THE PROBLEM SETTING: FRAMING THE URBAN ISSUES IN EUROPEAN MEDIUM-SIZED CITIES**

The globalization and world crisis have been affecting cities, as they have been contributing to the exacerbation of multiple critical issues: the growth of social inequalities, the radicalization of environmental fragility and climate change, the spatial reorganization of economic activities and social practices, the decrease of financial resources, both public and private, thus demanding for a radical change in an urban planning and development model that has been mainly based on land and building consumptions (Secchi, 2013; Lanzani, 2015). The past intensive growth of the urban phenomena and dynamics gradually and contradictorily led to both the shrinkage of cities and their dilution at the regional level (Brenner, 2014). The urban voids, which have remained since the 1970s and 1980s phase of deindustrialization, have been added by other brownfields and vacant spaces, thus demanding for new approaches, methods and solutions (Gabellini, 2013; Bianchetti, 2019). For instance, this large amount of spatial resources, that spreads beyond the administrative borders of cities and is difficult to re-use, claims a post-metropolitan and post-growth

update of urban planning processes and tools, and related levels (Soja, 2000, 2011; Rydin, 2013).

After past processes of residential and productive decentralization, the ongoing post-Fordist and post-crisis transition has been penalizing processes of spatial and socio-economic redistribution. Specifically, it has been both encouraging processes of recentralization towards major and largest cities (Perulli, 2017), and increasing their internal disparities (Cucca & Ranci, 2016; Knieling & Othengrafen, 2016). The current transition risks to penalize those areas which are placed outside the main city-regions, as well as in-between their main urban cores. This is a problem not only for inner areas (i.e., small towns, agricultural areas), but also for a large number of medium-sized cities. According to the definition promoted by the OECD and the European Commission, this is a constellation of cities, whose urban centre is between 100,000 and 250,000 inhabitants (Dijkstra & Poelman, 2012). Furthermore, this is a constellation of cities, which historically represent a fundamental and independent component of the European urban framework (Bagnasco & Le Galès, 2000; Le Galès, 2003), and which recently have not been spared by regionalization processes of urban phenomena and dynamics. However, this is an articulated system of cities, which now risk to lose permanently their cultural, political, socio-economic and spatial relevance to their multi-scalar surroundings areas, and to be excluded from or subordinated to global city trends and agendas (Giffinger et al., 2007).

Within the decline of manufacturing cities and regions, and the growth of knowledge-based city-regions (Scott, 2001, 2008; Hall & Pain, 2006), the current processes of re-urbanization risk to increase the cultural, political, socio-economic and spatial divides: for instance, between the densification of polycentric city-regions and the rest (at wider scale) (Haas & Westlund, 2017), as well as between the densification of the main urban cores of these polycentric city-regions and their in-between post-metropolitan spaces (at smaller scale) (Dierwechter & Herrschel, 2018). Similarly, the endless development of new infrastructures risks to paradoxically increase the urban and regional divides between main transport nodes and less accessible places: for instance, it drives the enlargement of city-regions and the upgrade of world networks among city-regions, but it also leads to the downgrade of local connections to all those minor places (internal or external to city-regions), which are not endowed with adequate infrastructure nodes (Taylor, 2004; Haas & Westlund, 2017).

On this background, one of the priorities for European medium-sized cities could be the development of multi-level and post-growth dependent strategic agendas: (i) on the one hand, in order to challenge the frequent inertia of contemporary urban policy and planning (Calafati, 2014; Vitali, 2014); (ii) on the other hand, in order to promote the repositioning of medium-sized cities in relation to both global networks and local networks. Going beyond the

weaknesses of traditional strategic planning (Balducci, Fedeli & Pasqui, 2011), and without taking for granted the potential outcomes of this new strategic approach to urban issues, this multi-level strategic agenda could be inspiring for the development of processes and tools of urban planning. In the Italian national context, where the case study of Brescia is located, this chance for medium-sized cities to deal with increasingly trans-scalar and cross-border urban phenomena and dynamics is a relevant challenge and goal, as they are still missing of an appropriate institutional representation<sup>1</sup>.

## 2. THE MULTI-SCALAR GEOGRAPHIES OF BRESCIA: AN INCOMPLETE TRANSITION

The medium-sized city of Brescia is one of the urban nodes of the polycentric North Italy city-region, as it is located along the infrastructure corridor between Turin and Trieste, through which the Po Valley megalopolis has partially developed (Turri, 2000; Perulli, 2017). Specifically, the municipal area of Brescia (about 90 km<sup>2</sup> and 200,000 inhabitants) is situated in a not institutionalized metropolitan area, that extends from the city and its surrounding municipalities (about 300 km<sup>2</sup> and 350,000 inhabitants) to the sector of the pre-Alps linear city included in its provincial borders (more than 1,400 km<sup>2</sup> and 900,000 inhabitants on the total amount of around 4,800 km<sup>2</sup> and 1,300,000 inhabitants of the provincial area)<sup>2</sup>. This multi-scalar metropolitan area is located in the middle of a wide territorial context that is historically characterized by (Caroli, 2015):

- Strong productive specialization (for example, in the mechanical, metallurgical, textile, automotive, rubber and plastic, agri-food and electronic sectors), both in the urban core and in the industrial districts of the surrounding valleys, even though this vocation is mainly represented and interpreted by small and medium-sized enterprises with usually low capacity of innovation (for instance, towards the knowledge, creative and cultural capitalism, the digital manufacturing and the green economy).
- Geographical proximity to heavily industrialized agricultural areas (that is, the irrigated plain between the Oglio and Chiese rivers), landscape-environmental and tourist heritage (that is, the Lakes Garda, Idro and Iseo) and connected eno-gastronomic districts (that is, Franciacorta, Valtinesi and Colline Moreniche del Garda).

---

<sup>1</sup> Up to now, the last reform of local authorities (that is, the National Act 56/2014) established the new Metropolitan City authorities only in the case of biggest cities (with the exception of Reggio Calabria).

<sup>2</sup> Source: <https://cityrailways.com/citta-ditalia-2020/> (accessed: 01-03-2020).

Whilst, during the Twentieth Century, the urban development was mainly driven by the manufacturing sector, since the 1970s several industrial plants have closed (for instance, metallurgical factories as Europa Metalli; steel factories as Atb and Bisider; mechanical factories as Baribbi and Orlandi; agri-food factories as Whurer). Large brownfields have added to barracks, railway yards and logistic yards, which were no longer used. Therefore, all these abandoned areas were included in large urban redevelopment projects, which were planned by the 1999 and 2004 editions of the *Piano Regolatore Generale* (PRG<sup>3</sup>) in order to redesign the functional, morphological and typological features of entire city blocks and sectors, and to increase levels of urban quality.

Despite the de-industrialization process, in 2011 the workers in the manufacturing sector still represented the 15.7% of the active population that was registered in the municipal area<sup>4</sup>. Furthermore, according to its geographical location, the city confirms its role as urban hub of a provincial area that is featured by a strong productive vocation: that is, a provincial area that, in 2016, was third in Europe for what concerns the number of workers in the manufacturing sector (156,000) and the industrial added value (10 billion euros)<sup>5</sup>. Nevertheless, as in other European cities, even in the urban core of Brescia the issue of the post-Fordist transition (along with that of the urban redevelopment) has been included in the local political agenda since the 1980s. In particular, this issue has become more and more crucial since the 1999 adoption of the PRG, which was directed by Bernardo Secchi and characterized by a unprecedented multi-level analysis of the city and its territorial context, but approved in new version by the Municipality in 2004 only.

Against the backdrop of the image of “fractal city” (Figure 1), that Bernardo Secchi attributed to Brescia (Studio Brescia PRG, 1998), this general urban plan aimed to redesign the existing city to drive its post-Fordist transition. It provided an articulated system of goals and actions, which have tried to deal with a typically low-density urban fabric (Matteotti & Tedeschi, 2003):

- The preservation and enhancement of the environmental and landscape system, from extensive areas with high natural value (e.g., the Parco delle Colline, the Parco del Mella, the Parco delle Cave, the Parco di San Polo) to compact ones with high social value (e.g., the Castle and other urban parks).
- The urban regeneration of the historic centre (e.g., the Carmine neighbourhood), as well as peripheral districts and main road axes.

---

<sup>3</sup> According to the Italian National Government’s Urban Planning Act (1150/1942), at the municipal level the general urban planning tool is the *Piano Regolatore Generale* (PRG).

<sup>4</sup> Source: “Atlante dei Territori Post-Metropolitani”: <http://www.postmetropoli.it/atlante/> (accessed: 01-03-2020).

<sup>5</sup> Source: Associazione Industriale Bresciana: <http://www.aib.bs.it> (accessed: 01-03-2020).

- The redevelopment of large and no longer used areas (e.g., Borgo Whurer, Canton Mombello, Comparto Milano) and the reconfiguration of entire city sectors (e.g., Brescia Due, San Polo).
- The environmental and landscape mitigation of main industrial plants which, up to now, have survived the recent deindustrialization process (e.g., the Alfa Acciai and Ori Martin steelworks, the Lonati mechatronics).
- The development of large urban facilities (e.g., the university campuses, the exhibition centre) and new social housing neighbourhoods (e.g., Sanpolino, South Violino).
- Lastly, the sustainable improvement of the urban mobility (e.g., through the completion of the public parking system, the development of the cycle network, the construction of a sort of bus rapid transit network and, above all, an automatic light rail line).



Figure 1: The “fractal city” of Brescia and its multi-scalar metropolitan area.

Source: Studio Brescia PRG, 1998: 28.

Similarly to other Italian and European cities, the large urban change process and projects, which were promoted and partially implemented in the 2000s, corresponded to a phase of real estate development. Contextually to a spontaneous and supra-local deindustrialization process and through the support

of the local 2004 PRG, also in Brescia this was a phase in which the urban development coincided with an intensive (and sometimes extensive) urban transformation, that was mainly led by the real estate sector. On the one hand, the strategies and actions of the 2004 PRG contributed to the increase of the urban quality. On the other hand, the ending or relocation of several productive activities and the closure of multiple industrial sites were addressed by the 2004 PRG through the promotion and implementation of large but repetitive urban redevelopment projects. These projects were usually featured by similar functional mix of dwelling, retailing and offices: it means that they were rarely combined with the development of high added-value urban functions, potentially able to stimulate an effective and powerful socio-economic renewal of the city. Accordingly, whilst many of these planned (and often oversized) projects have not been implemented during and after the outbreak of the 2008 global crisis, they have contributed to (Di Vita, 2014):

- The impoverishment of the urban identity, which was traditionally connected to industrial production.
- The low-profile configuration of the urban metamorphosis towards the service sector, that has been mostly characterized by the oversized development of shopping centres and offices, and the strengthening of mainly local public services.

The loss of several and historical manufacturing activities has not been replaced by new attractive functions in the service sector, whose lack has negatively affected the role that the city of Brescia played within its multi-scalar territorial context (from metropolitan, provincial and regional, to macro-regional, national and European). For instance, despite the excellent hospital facilities which are placed in the municipal area, the local university system, that has gradually expanded since 1965 (with the opening of the Università Cattolica campus) and 1982 (with the establishment of the Università degli Studi) is still characterized by a modest ranking. At the same time, the 1990s and 2000s attempts to launch the cultural tourism through the organization of successful exhibitions in local museums (in particular, in the Museo di Santa Giulia) rapidly declined<sup>6</sup>. Therefore, it has become more and more crucial to question the local effects of the world growth-dependence and crisis through the development and implementation of urban policies, plans and projects within an unprecedented urban vision. Specifically, after being the third Italian industrial city, a medium-sized city as Brescia needs to clearly redefine its development goals in relation to both:

- A macro-regional, national and European territorial framework that has radically changed from the socio-economic and political points of view;

---

<sup>6</sup> These exhibitions were promoted on behalf of the municipal administration by the Association Brescia Mostre (from 1996 to 2004) and the private company Linea d'Ombra (from 2004 to 2009).

- A metropolitan, provincial and regional area that is still able to confirm its top-ranking location within the national and European territorial contexts for what concerns manufacturing production and economic activities in general.

Despite the above-mentioned economic strengths of its provincial area, the urban core of Brescia has been struggling for at least two decades in order to carve out its own visibility between the neighbouring similar-sized cities of Bergamo and Verona, which are respectively located to the West and to the East along the macro-regional infrastructure corridor and linear city between Turin and Trieste. This weakness has been connected to a deep cultural displacement of the urban elites and the depletion of some local excellent functions: for instance, utilities (according to the merger of AEM Milano, AMSA Milano and ASM Brescia into A2A group, based in Milan), fairs (referring to the two-years closure of the local exhibition centre), airports (losing the competition with Bergamo Orio al Serio and Verona Villafranca), banks (according to the merger of the Banco di Brescia in the UBI banking group, based in Bergamo). During its post-Fordist transition, Brescia was missing a strategic agenda that could have been able to reconfigure the role of the urban core in its territorial contexts at both the local levels (e.g., metropolitan, provincial and regional) and supra-local levels (e.g., macro-regional, national and European) (Bonomi, 2013; Caroli, 2015).

The 2008 global crisis has been adding new (small and large) abandoned buildings and areas to those which were inherited by the first de-industrialization phase (in 1980s and 1990s): from former factories (e.g., the Ideal Standard, Idra, Pietra), to obsolete collective facilities (e.g., old hospitals or cinemas). At the same time, as in other Italian and European cities, the 2008 crisis has negatively affected the implementation of the municipal 2004 PRG, whose several redevelopment projects were not concluded or neither started (Di Vita, 2014).

### **3. THE CURRENT URBAN POLICIES AND PLANS IN BRESCIA: THE IMPLICIT OPPORTUNITIES FOR A “MEDIUM-SIZED POSTMETROPOLIS”**

The contemporary and sharp slowdown of the real estate market cannot be ignored<sup>7</sup>. This trend represents the end of a cycle, and it demands for new planning approaches and solutions: not only at the national and international level (Lanzani & Pasqui, 2011; Rydin, 2013), but also at the local level. After the longstanding speculation on tertiarization processes of cities, which have been frequently supported by urban policies and plans (even to sustain the functioning of local administrations), also the case of Brescia highlights the

---

<sup>7</sup> The transactions of dwellings decreased in Brescia by 43.8% from 2006 to 2014. Source: Osservatorio del Mercato Immobiliare: <http://www.agenziaentrate.gov.it> (accessed: 01-03-2020).



growing needs for new methods, levels and contents in urban planning processes and tools.

In contradiction to these demands, the general urban plan for Brescia, that was approved by the Municipality in 2012 (the so-called *Piano di Governo del Territorio*, PGT<sup>8</sup>), confirmed the large real estate redevelopment projects, which were previously planned, but have not been implemented yet. Furthermore, the 2012 PGT increased the local building capacity with the aim of favouring the real estate market. This choice ignored both the post-crisis socio-economic and political conditions, which have radically changed at the international level, and the socio-economic and spatial conflicts between existing and new territorial centralities, which have been recently implemented at the local level, according to oversized urban plans (Di Vita & Pasqui, 2015). For example, this is the case of the growing conflicts between the retail system of the urban core's historic centre, that has been suffering despite the enlargement of pedestrian areas and the increase of nightlife activities, and the development of shopping centres in the metropolitan and provincial areas (both, in brownfields and greenfields), that has been leading to first local problems of demalling (Cavoto, 2014). In general terms, this is also due to the recurrent functional mix that the 2004 and 2012 urban plans allocated to large transformation areas, without added value in terms of diversification and renewal of the urban economy, society and space.

The 2012 PGT neglected the end of the previous expansionary cycle of the real estate sector, also because of the tendency of the political debate to mainly focus on single projects and sectoral issues, in a longstanding lack of (really and explicitly) strategic visions for the urban development. In order to ideologically reduce the land take<sup>9</sup>, the new PGT (that was approved in 2016 by the current city administration, Figures 2 and 3) has introduced an appreciable downsizing of the previous plan. Nevertheless, several transformation areas have been confirmed, even though their implementation has not started for years. Furthermore, the new urban plan has not focused on the necessary repositioning of the city, even according to the industrial past of the urban core and the productive vocation of the multi-scalar territorial context in which Brescia is located (Caroli, 2015; Treu, 2015). On the background of ongoing phenomena of both urban shrinkage and dilution, the new urban plan aims to support the preservation of industrial areas, which have survived the post-Fordist real estate development. However, this goal has not been supported yet by an organic system of connected public policies and planning mechanisms, so that it risks being not incisive, within the current market conditions.

---

<sup>8</sup> According to the Lombardy Regional Government's Urban Planning Act (12/2005), at the municipal level the general urban planning tool is now the *Piano di Governo del Territorio* (PGT).

<sup>9</sup> According to the definition by the European Environment Agency: <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/land-take-3/assessment> (accessed: 01-03-2020).

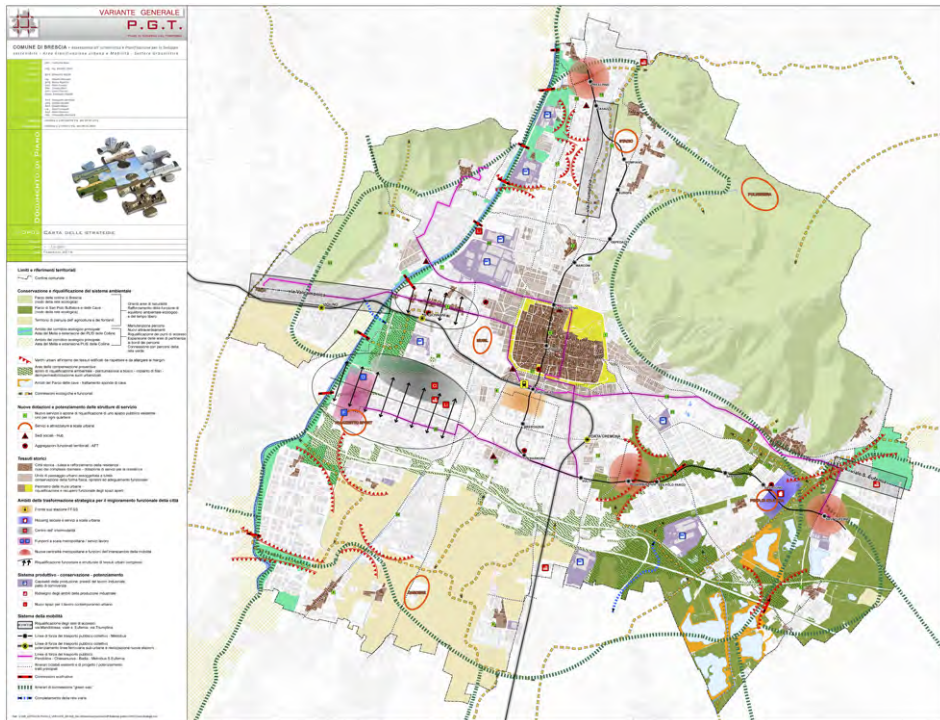


Figure 2: The PGT approved by the Municipality of Brescia in 2016. The Strategic Framework. Source: <http://www.comune.brescia.it/servizi/urbanistica/PGT/Pagine/Variante%202015-PGT-approvato.aspx> (accessed: 01-03-2020).

According to these exemplifying criticalities, the current 2016 PGT has not promoted an explicit vision for the future of the urban core. At the same time, whilst it has ideologically focused on contemporary urban issues (e.g., the preservation and enhancement of greenfields, as well as productive activities or sites), it has not been able to foster their implementation.

An implicit vision for the future of Brescia has been developed by one of the most important multi-utilities in Italy such as A2A, that was founded in 2008 by the former AEM Milano, AMSA Milano and ASM Brescia and that operates in multiple sectors (e.g., energy and technological networks; urban waste and environment; urban heating and cooling). Since 1970s this company has been investing in the development of an integrated management system of the urban waste disposal, the industrial energy recovery, and the urban energy, heating and cooling production. Moreover, since 2018 A2A has been promoting a huge smart city project in collaboration with the Municipality of Brescia, that aims at the development of the optic fibre network. Whilst these projects lead the urban core of Brescia to achieve European standards and become an Italian best practice, they could support the development of those new and innovative

productive activities through which the 2016 PGT aim to reuse longstanding brownfields and preserve existing industrial sites.

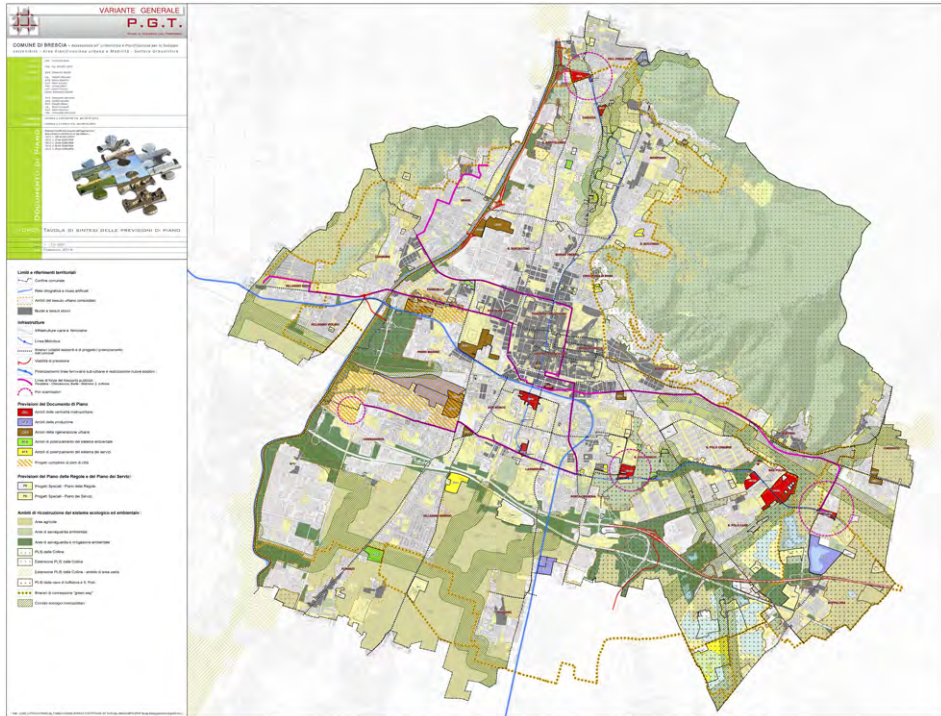


Figure 3: The PGT approved by the Municipality of Brescia in 2016. The General Masterplan. Source: <http://www.comune.brescia.it/servizi/urbanistica/PGT/Pagine/Variante%202015-PGT-approvato.aspx> (accessed: 01-03-2020).

A more explicit vision for the future of Brescia has been recently promoted by the *Piano Urbano per la Mobilità Sostenibile* (PUMS), that was approved by the Municipality in 2018. The new mobility plan refers to longstanding projects for the development of the macro-regional and local railway systems (e.g., the completion of the Milan-Venice high-speed train and the development of a suburban railway network) when it proposes the construction of a new urban tramway network to integrate the recent automatic light rail (Figures 4 and 5). Whilst this public transport extension mainly focuses on the urban core, rather than on the rest of its multi-scalar territorial context, this is an ambitious proposal for a medium-sized city that, consequently, could become an international best practice for the urban sustainability. At the same time, this could provide a reference to the urban plan for the selection of project goals, actions and related sites.

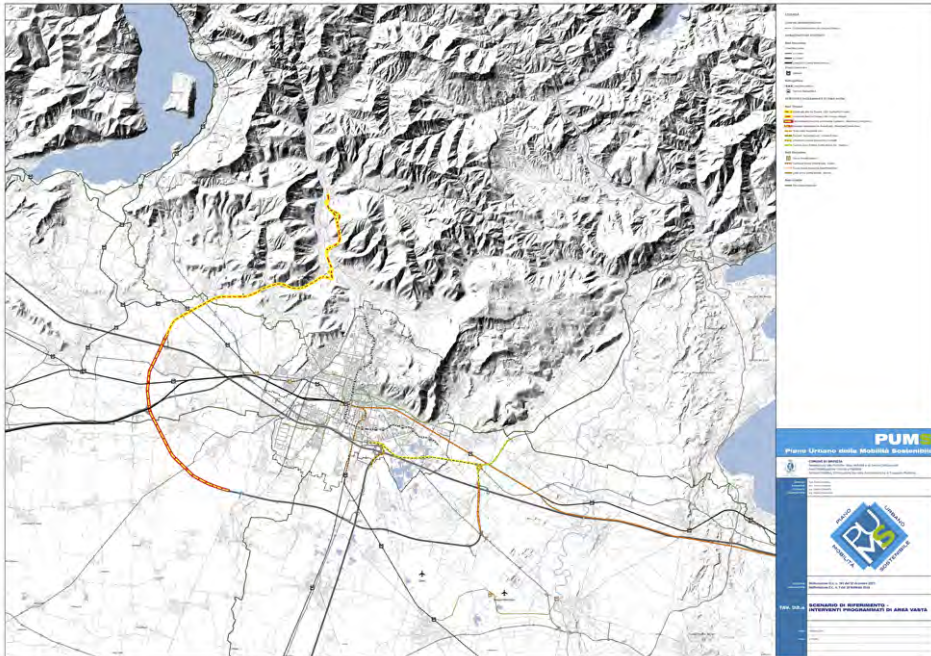


Figure 4: The PUMS approved by the Municipality of Brescia in 2018. The Territorial Scenario. Source:<http://www.comune.brescia.it/servizi/mobilitaetraffico/settMob/docPianificazione/pums/Pagine/Approvazione.aspx> (accessed: 01-03-2020).

The recent investments in transport infrastructures in and to Brescia (e.g., the automatic light rail line in the urban core, operational since 2012; the new direct motorway and high-speed train line to Milan, operational since 2015; the new high-speed train line to Verona and Venice, under construction) have already changed the trans-scalar territorial relationships, which are both internal and external to the city, and they could further drive the development and implementation of an unprecedented multi-level vision.

Also according to this specific issue, the case of Brescia highlights the growing needs for new methods, levels and contents in urban planning processes and tools: for instance, by introducing a pro-active and entrepreneurial approach to urban planning, and not only regulatory. In order to avoid the multiple contradictions which have characterized the (post-Fordist and post-crisis) incomplete transition of the city<sup>10</sup>, a long-term and multi-level strategic agenda should be developed (really and explicitly) in relation to (Treu, 2015; Di Marino & Di Vita, 2019):

<sup>10</sup> This definition is directly inspired by another research, that was developed at the Politecnico di Milano, Dipartimento di Architettura e Studi Urbani (DASU) on the case of Milan (Bolocan Goldstein & Bonfantini, 2007).

- not only the potentialities and criticalities of the multi-scalar metropolitan area of Brescia in the poly-centric city-region of North-Italy;
- but also the socio-economic and spatial dynamics of global networks.

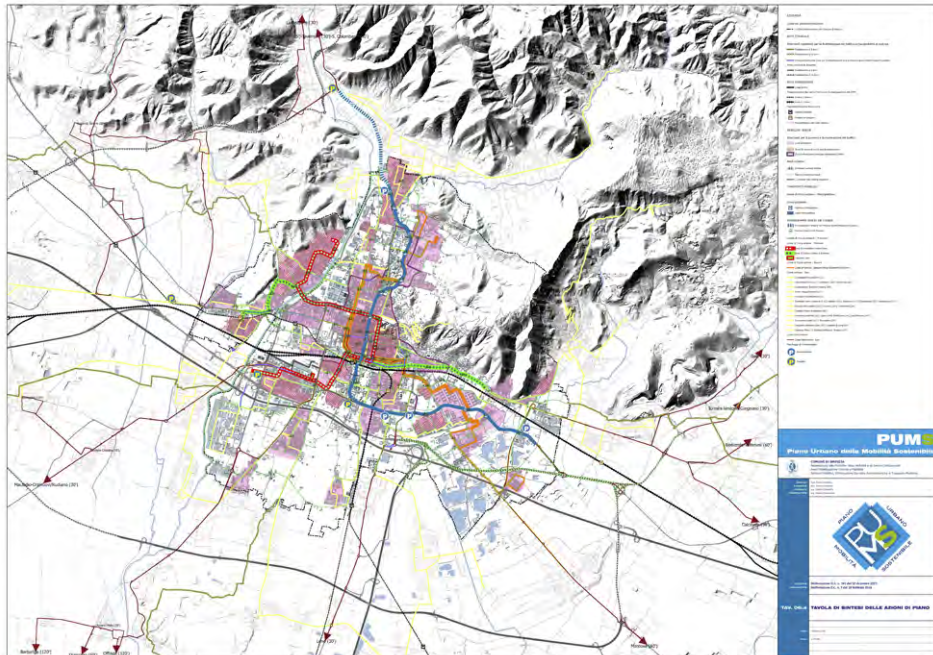


Figure 5: The PUMS approved by the Municipality of Brescia in 2018. The General Masterplan. Source:<http://www.comune.brescia.it/servizi/mobilitaetraffico/settMob/docPianificazione/pums/Pagine/Approvazione.aspx> (accessed: 01-03-2020).

#### 4. FROM ANALYSES TO PRACTICES IN THE CASE OF BRESCIA: THE DEVELOPMENT OF A TRANS-SCALAR APPROACH TO THE URBAN PLANNING

The analysis of contemporary urban change processes in a European medium-sized city as Brescia, that is placed in a productive metropolitan and city-regional area, highlights no-longer postponing needs for local authorities to take a more active role in planning and managing urban dynamics. Whilst, according to a consolidated framework, the recent urban plans have mainly focused on the ordinary planning and management of the city, the current transition demands for an experimentation with new approaches and solutions. In order to encourage and implement an innovation in the development model of the past decades, local authorities should become active promoters of an

articulated system of urban resources (Albrechts, 2003; Balducci & Mäntysalo, 2013). It means to go beyond the mere administration of the city, that has more and more often encouraged and relied to the only exploitation of the land rents.

Against this backdrop, the research of the Politecnico di Milano, Dipartimento di Architettura e Studi Urbani (DAStU) has tried to make a contribution to the collective construction of a multi-level strategic agenda that includes potential issues and priorities for the regeneration of Brescia and its repositioning at different scales (e.g., metropolitan, provincial, regional, macro-regional, national, European). Accordingly, the research has promoted the development of a process that takes into account the needs of different stakeholders (e.g., political-institutional, economic, social, cultural), the lack of resources, and the obsolescence and rigidity of administrative boundaries, in comparison with the current complexity of territorial dynamics (e.g., settlements, infrastructures, environment, economy, society). This vision aims to rely on a shared, selective and trans-scalar approach, as well as a wider awareness of local potentialities, such as the consolidated excellences to strengthen, or the potential innovations to enhance. Specifically, it means to promote the excellent healthcare facilities, the university campuses and services, or the tourism resources, even according to the consolidation of their connections with:

- The extensive productive systems (e.g., manufacturing and agriculture) of the multi-scalar area in which the city is located;
- The new transport infrastructures (e.g., the municipal automatic light rail; the regional Brescia-Milan direct motorway, the macro-regional Milan-Venice high-speed railway) and digital infrastructures (e.g., the smart city projects), which have been radically changing the territorial connections of the city (internal and external).

Taking into account both the local specificities and global trends, the research has proposed to consider this multi-level strategic agenda as a shared representation of the multi-scalar Brescia in relation to both local and macro-regional systems. In particular, referring to specific issues, the research has suggested the development and implementation of inter-institutional cooperation in urban planning and management (for instance, in planning the urban change, or in managing the public services). Indeed, the shared identification and selection of strategic goals and actions at the inter-municipal scale could effectively improve the socio-economic dynamics and the spatial organization of the multi-scalar Brescia. At the same time, facing to the lack of a national legislative framework for medium-sized cities (Balducci, Fedeli & Curci, 2017), they could foster the experimental construction of a post-metropolitan governance that is flexible and variable-geometry, on the basis of specific policies, plans and projects.

The research has proposed this multi-level strategic agenda as a sort of interface between local networks and world networks in order to face to the crisis not only through defensive tools and mechanisms, but also through a proactive approach to the socio-economic innovation and spatial reconfiguration:

- By exploiting the above-mentioned industrial vocation of the multi-scalar metropolitan area and the entrepreneurial dynamism of the urban core, which have survived to the crisis<sup>11</sup>, through an ecological approach;
- By enhancing the networking relationships and potential synergies with other territorial systems of the polycentric Northern Italy city-region (both the Milan's global urban node and the macro-region's other medium-sized cities);

It means that this vision could increase the awareness about the resources of the city and enable the potentialities for its repositioning at multiple scales (Di Vita & Pasqui, 2015):

- The local dimension of the urban core that, since the late 1990s, has been involved in a large but incomplete process of socio-economic and spatial renewal;
- The complexity of the multi-scalar metropolitan area, that consists of the first and second belt's municipalities around the urban core, the linear city of the Val Trompia, and the urban sprawl of the Franciacorta and Basso Garda areas, and that has been affected by significant phenomena of territorial reorganization, also connected to the ongoing upgrading of transport infrastructures;
- The relationships with a wider area, that includes the pre-Alpine Camonica, Trompia and Sabbia valleys, and the provincial areas of Cremona and Mantua, and that is an integral part of the pre-Alpine linear city between Turin and Trieste and, in its turn, of the North-Italy city-region; that is, a post-metropolitan macro-region, that is also capable of intercepting the long networks of globalization.

According to this agenda, the role of a European medium-sized city as Brescia, that is placed in a productive metropolitan and city-regional area, could be redefined by referring to a wider and multi-scalar territorial and productive platform. This is a territorial and productive context that extends beyond the municipal, metropolitan and provincial areas of Brescia, and encompasses (at least) the entire pre-Alpine urban corridor in which the municipal, metropolitan and provincial areas of Brescia themselves are located.

---

<sup>11</sup> For instance, inside the municipal area of Brescia, the 2011 index of economic dynamism, that represents the number of jobs in private sector companies in comparison with those in public ones, remained positive. Source: "Atlante dei Territori Post-Metropolitani": <http://www.postmetropoli.it/atlante/> (accessed: 01-03-2020).

Such a multi-level scenario, that goes beyond the ordinary administrative borders and relies on the exploitation of multi-faceted resources, has never been promoted neither shared by local policy makers and stakeholders. On the contrary, the research has proposed to develop this multi-level strategic agenda through the involvement and coordination of a wide network of local and supra-local actors, which are providers of multi-disciplinary skills and knowledge, within an innovative, structured and permanent process. It could be an occasion to extend and consolidate the so-called Giunta dei Sindaci, that was established in 2013 by the Mayors of Brescia and 14 surroundings municipalities, even though it has not developed yet any real cooperation activities. In addition to territorial institutions (e.g., municipal administrations of the metropolitan area, provincial and regional governments, chambers of commerce) and to utilities and functional authorities (e.g., companies which operate public transport, public health, urban waste, urban heating and other technological networks), the research has proposed to invite to join such a process the traditional agencies of business and work systems (e.g., entrepreneur associations, trade unions), but also other actors, which are usually not constrained by ordinary regulations. This is the case of private companies, as well as bank foundations, other universities and research institutions, which operate in the city and its multi-scalar territorial context. This is also the case of cultural and social associations which, in Brescia, have centuries-old roots and traditions.

Through this process and shared dimension, the development of such a multi-level scenario could contribute (Di Vita, 2014; Di Vita & Pasqui, 2015):

- To expand the knowledge and consolidate the awareness of local and supra-local actors and stakeholders about the actual resources and potentialities which are available in the multi-scalar Brescia;
- To overcome the obsolete municipal borders of the urban core, and to extend to a multi-scalar territorial context whose dynamics (e.g., settlements, infrastructures, environment, landscape, economy, society) are now totally connected to those of the urban core itself, although in the overall lack of adequately cooperative policies and planning tools;
- To drive the implementation of its goals and actions; for instance, by selecting the priorities to carry out, also through the finding of available economic resources (public and private) against the backdrop of the ongoing weakening of investment capacity;
- Accordingly, to drive the future development of multi-level policies, plans and projects, which could articulate into efficacious, feasible and sustainable solutions;
- To foster the renovation of local elites and ruling classes, also in order to bring out new actors and projects for a multi-scalar Brescia that, at some extent, needs to be imagined, yet;



- To encourage the development of new relationships between the traditional productive activities (from manufacturing in local small and medium-sized enterprises, to agriculture), and the knowledge, creative and cultural capitalism of local and global networks (from knowledge workers, to finance, infrastructures, logistics, utilities), which might drive the urban change.

On the background of international case studies, which have been selected as best practices of trans-scalar urban regeneration processes (e.g., the IBAs Emscher Park in Germany and the Parkstad in The Netherlands), and a couple of seminars, which were organized at the Urban Centre of Brescia<sup>12</sup>, the research has also tried to define specific goal and actions to further develop the multi-level strategic agenda for Brescia. Besides its proposals in terms of method and approach, the research has taken the recent and ongoing construction of the above-mentioned new transport infrastructures (at municipal, regional and macro-regional level) as premise and chance to start a shared development of the multi-level scenario in terms of contents.

The multi-level strategic agenda interprets and promotes Brescia as relevant urban node between the supra-local system that is made by the infrastructure corridor and linear city of the pre-Alps (West-East), and the local system that consists of the infrastructure corridor and linear city of the Val Trompia (North-South). Referring to the Internationale Bauausstellung (IBA) best practices, the multi-level scenario itself extends from this multi-scalar Brescia to the entire macro-regional infrastructure corridor between Milan and Verona (West-East)<sup>13</sup>, and to the local infrastructure and ecological corridors which consists of historical railways and rivers (North-South) (Figure 6).

According to this framework, the research has selected the redevelopment of the trans-scalar relationships between (existing and future) transport infrastructures and places as the main goal, beginning with the re-connection between the macro-regional infrastructure corridor (East-West), the local infrastructure and ecological corridors (North-South), and the related urban nodes. Therefore, it has identified:

- A system of trans-scalar territorial components, which could be able to interpret the goal (for instance, the transport corridors and nodes, also in connection to the green networks and vacant spaces);

---

<sup>12</sup> The two seminars (the first in January 2015 and the second in September 2016) were organized in collaboration with the Municipality of Brescia and the local section of the national trade union Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL), and they involved multiple local actors and stakeholders (e.g., members of local authorities, public utilities, private companies, foundations, associations, organizations and other universities).

<sup>13</sup> This corridor includes the section between Milan and Brescia, opened in 2015, and the section between Brescia and Verona, now under construction.

- A system of trans-scalar actions, which could be able to achieve the goal (for instance, the mitigation of infrastructure barriers; the strengthening of main city gates and minor infrastructure nodes; the completion of public transport and cycle corridors; the reconstruction of environment and landscape connections; the reclaim of polluted lands and water; the renewal and reuse of abandoned buildings and areas in order to enhance the architectural and urban heritage, to place new productions and high added-value functions, and to drive the spatial and socio-economic regeneration of the outskirts).

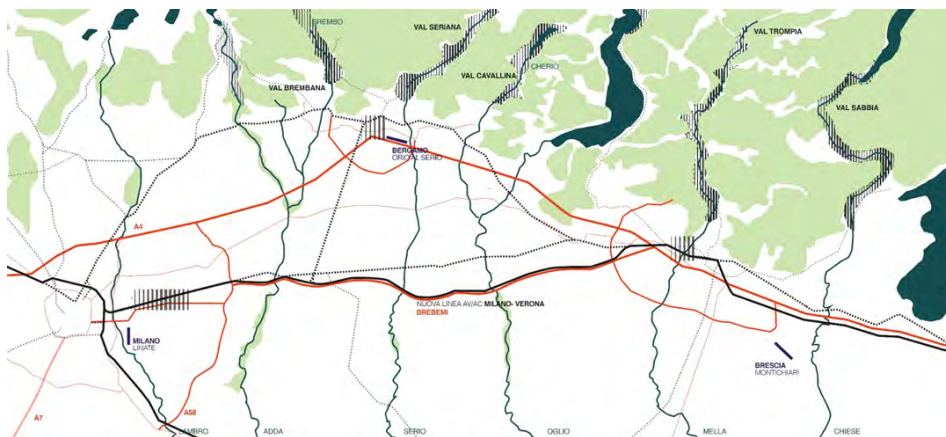


Figure 6: The multi-level strategic agenda for Brescia. The Territorial Scenario.  
Source: Map elaborated by Fabrizia Berlingeri and Stefano Di Vita.

## 5. FURTHER RESEARCH BEYOND THE CASE OF BRESCIA: WHAT TO DO WITH URBAN PLANNING TOOLS?

On the background of the case study of a European medium-sized city as Brescia and its multi-scalar metropolitan area, the research of the Politecnico di Milano (DASU) has led to multiple results.

First, the research shows potentialities of innovation in urban planning processes. The multi-level strategic agenda, that is described in the entire Paragraph 4, consists on goals and actions which have already consolidated in contemporary cities: for instance, the reconnection between infrastructures and places, as well as the environmental, spatial and socio-economic regeneration of urban fabrics and open spaces. Nevertheless, this scenario is pioneering in terms of method and approach, beginning with the aim of developing shared, selective and trans-scalar solutions for a multi-layered and not-institutionalized metropolitan area. Further investigation is now necessary to test this method and approach, as well as to check the strategic goals and actions according to

both multi-level policies, plans and projects of surrounding cities and regions, and multiple stakeholders.

Second, the research exhibits some current limits in urban planning processes, as well as open and challenging questions about urban planning tools. On the one hand, according to the difficulties in the implementation of its outcomes (that has not been possible, yet), the research demonstrates how a multi-level vision (that relies on flexible and variable-geometry goals, actions and actors) needs competent institutions. It means that the multi-level governance, that should vary depending on specific urban issues rather than on administrative borders, demands for institutions which are really able to integrate vertically, through an effective and collaborative cooperation (Healey, 2006; Pasqui, 2019). On the other hand, the research outlines how a cross-bordered urban planning process (shared, selective and trans-scalar) implicitly highlights longstanding but still unsolved demands of further investigation towards the renovation of modern urban planning tools in relation to contemporary urban phenomena, dynamics and scales (Gabellini, 2019).

## BIBLIOGRAPHY

- Albrechts, Louis (2003), “Reconstructing Decision-Making. Planning vs Politics”, in *Planning Theory*, vol. 2, n. 3, pp. 249-268. DOI: <https://doi.org/10.1177/147309520323007>
- Bagnasco, Arnaldo & Le Galès, Patrick -eds.- (2000), *Cities in Contemporary Europe*, Cambridge, Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511558733>
- Balducci, Alessandro & Mäntysalo, Raine -eds.- (2013), *Urban Planning as a Trading Zone*, Dordrecht-Heidelberg-New York-London, Springer. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-94-007-5854-4>
- Balducci, Alessandro; Fedeli, Valeria & Curci, Francesco -eds.- (2017), *Post-Metropolitan Territories. Looking for a New Urbanity*, London-New York, Routledge. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315625300>
- Balducci, Alessandro; Fedeli, Valeria & Pasqui, Gabriele -eds.- (2011), *Strategic Planning for Contemporary Urban Regions*, Aldershot, Ashgate.
- Bianchetti, Cristina (2019), “À rebours”, in Bianchetti, Cristina -a cura di-, *Territorio e produzione*, Macerata, Quodlibet Studio, pp. 162-167.
- Bolcan Goldstein, Matteo & Bonfantini, Bertrando -a cura di- (2007), *Milano incompiuta. Interpretazioni urbanistiche del mutamento*, Milan, Franco Angeli.

- Bonomi, Aldo (2013), *Il capitalismo in-finito. Indagine sui territori della crisi*, Turin, Einaudi.
- Brenner, Neil -ed.- (2014), *Implosions/Explosions. Towards a Study of Planetary Urbanization*, Berlin, Jovis Verlag.
- Calafati, Antonio G. -a cura di- (2014), *Città tra sviluppo e declino. Un'agenda urbana per l'Italia*, Roma, Donzelli.
- Caroli, Matteo (2015), "Condizione attuale e possibili evoluzioni future del sistema produttivo della provincia di Brescia", in Caroli, Matteo; Sgritta, Giovanni & Treu, Cristina, *Brescia 2015: Analisi e riflessioni sull'evoluzione della città e della provincia*, Milan, Fondazione ASM-Franco Angeli, pp. 17-153.
- Cavoto, Gabriele (2014), *Demalling. Una risposta alla dismissione commerciale / A response to the demise of retail buildings*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli.
- Cucca, Roberta & Ranci, Costanzo -eds.- (2016), *Unequal Cities. The Challenge of Post-Industrial Transition in Times of Austerity*, London-New York, Routledge. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315687865>
- Di Marino, Mina & Di Vita, Stefano (2019), "From place-making to region-making: challenges to planning in urban regions and city-regions", in *Aesop Annual Conference 2019. Planning for Transition*, Venice (Italy), 9-13 July, 2019.
- Di Vita, Stefano (2014), "Effetti spaziali della grande contrazione e potenzialità di sviluppo per le città europee di medie dimensioni. Il caso di Brescia nella city-region del Nord Italia", in Società Italiana degli Urbanisti, *Atti XVII Conferenza SIU. L'urbanistica italiana nel mondo*, Roma-Milan, Planum Publisher.
- Di Vita, Stefano & Pasqui Gabriele (2015), "Brescia. Difficoltà e opportunità di riposizionamento in una fase di contrazione", in *Imprese e Città*, n. 8, pp. 134-140.
- Dierwechter, Yonn & Herrschel, Tassilo (2018), *Smart Transitions in City Regionalism. Territory, Politics and the Quest for Competitiveness and Sustainability*, London-New York, Routledge. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315696775>
- Dijkstra, Lewis & Poelman Hugo (2012), "Cities in Europe. The New OECD-EC Definition", in *Regional Focus*, n. 1, pp. 1-16.
- Gabellini, Patrizia (2013), "Capire il carattere della crisi, agire gradualmente e selettivamente, accettare la parzialità", in Fregolent, Laura & Savino, Michelangelo -a cura di-, *Città e politiche in tempo di crisi*, Milan, Franco Angeli, pp. 130-138.
- Gabellini, Patrizia (2018), *Le mutazioni dell'urbanistica. Principi, tecniche, competenze*, Roma, Carocci.

- Giffinger, Rudolf; Fertner, Christian; Kramar, Hans & Meijers, Evert (2007), “City-Ranking of European Medium-Sized Cities”, in *European Smart Cities*. Available at: [http://www.smart-cities.eu/download/city\\_ranking\\_final.pdf](http://www.smart-cities.eu/download/city_ranking_final.pdf) (accessed: 01-03-2020).
- Haas, Tigran & Westlund, Hans -eds.- (2017), *In The Post-Urban World: Emergent Transformation of Cities and Regions in the Innovative Global Economy*, London-New York, Routledge. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315672168>
- Hall, Peter & Pain, Kathy -eds.- (2006), *The Polycentric Metropolis. Learning from Mega-City Regions in Europe*, London, Earthscan.
- Healy, Patsy (2006), *Urban Complexity and Spatial Strategies: a Relational Planning for Our Times*, London-New York, Routledge. DOI: <https://doi.org/10.4324/9780203099414>
- Knieling, Jorg & Othengrafen, Frank -eds.- (2016), *Cities in Crisis, Socio-spatial Impacts of the Economic Crisis in Southern European Cities*, London-New York, Routledge. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315725048>
- Lanzani, Arturo (2015), *Città territorio urbanistica tra crisi e contrazione*, Milan, Franco Angeli.
- Lanzani, Arturo & Pasqui, Gabriele (2011), *L'Italia al futuro. Città e paesaggi, economia e società*, Milan, Franco Angeli.
- Le Galès, Patrick (2003), *European Cities. Social Conflicts and Governance*, Oxford, Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1080/0965431032000072882>
- Matteotti, Maurizio & Tedeschi, Massimo (2003), *Brescia. Il piano e i progetti*, Brescia, Grafo.
- Pasqui, Gabriele (2019), “Urbanistica: cosa fare, come fare”, in Perrone, Camilla; Paba, Giancarlo, *Confini, movimenti, luoghi: politiche e progetti per città e territori in transizione*, Roma, Donzelli, pp. 139-146.
- Perulli, Paolo (2017), *The Urban Contract: Community, Governance and Capitalism*, London-New York, Routledge. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315614991>
- Rydin, Yvonne (2013), *The Future of Planning: Beyond Growth Dependence*, Bristol, University of Bristol Policy Press. DOI: <https://doi.org/10.1332/policypress/9781447308416.001.0001>
- Scott, Allen J. -ed.- (2001), *Global City-Regions. Trends, Theory, Policy*, Oxford, Oxford University Press.

- Scott, Allen J. (2008), *Social Economy of the Metropolis: Cognitive-Cultural Capitalism and the Global Resurgence of Cities*, Oxford, Oxford University Press.
- Secchi, Bernardo (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Roma-Bari, Laterza.
- Soja, Edward W. (2000), *Postmetropolis: Critical Studies of Cities and Regions*, Oxford, Basil Blackwell.
- Soja, Edward W., “Regional Urbanization and the End of Metropolitan Era”, in Bridge, Gary and Watson, Sophie -eds.-, *The New Blackwell Companion to the City*, Hoboken, Wiley-Blackwell, pp. 679–689. DOI: <https://doi.org/10.1002/9781444395105.ch59>
- Studio Brescia PRG (1998), *Brescia. Il nuovo piano regolatore*, Brescia, Grafo.
- Taylor, Peter (2004), *World City Networks. A Global Urban Analysis*, London-New York, Routledge. DOI: <https://doi.org/10.4324/9780203634059>
- Treu, Cristina (2015), “Il rilancio delle città nelle regioni metropolitane. Un programma strategico per Brescia”, in Caroli, Matteo; Sgritta, Giovanni & Treu, Cristina, *Brescia 2015: Analisi e riflessioni sull'evoluzione della città e della provincia*, Milan, Fondazione ASM-Franco Angeli, pp. 283-396.
- Turri, Eugenio (2000), *La megalopoli padana*, Venice, Marsilio.
- Vitali, Walter -a cura di- (2014), *Un'agenda per le città. Nuove visioni per lo sviluppo urbano*, Bologna, Il Mulino.

## Governance, institutional stewardship and local identity: the Area Regional Territorial Plans experience in Lombardy \*

## Gobernanza, administración institucional e identidad local: la experiencia de los Planes Territoriales Regionales de Área en Lombardía

---

FULVIO ADOBATI

Architect - Urban planner

Associate Professor in Urban Planning

Università degli Studi di Bergamo, Dipartimento di Ingegneria e Scienze Applicate (Bergamo, Italy)

[fulvio.adobati@unibg.it](mailto:fulvio.adobati@unibg.it)

ORCID: [0000-0001-6909-3661](https://orcid.org/0000-0001-6909-3661)

EMANUELE GARDA

PhD Urban Planner

Research Fellow in Urban Planning

Università degli Studi di Bergamo, Dipartimento di Ingegneria e Scienze Applicate (Bergamo, Italy)

[emanuele.garda@unibg.it](mailto:emanuele.garda@unibg.it)

ORCID: [0000-0002-9048-0970](https://orcid.org/0000-0002-9048-0970)

Recibido/Received: 30-09-2019; Aceptado/Accepted: 13-03-2020

Cómo citar/How to cite: Adobati, Fulvio & Garda, Emanuele (2020): "Governance, institutional stewardship and local identity: the Area Regional Territorial Plans experience in Lombardy", *Ciudades*, 23, pp. 23-48. DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.23.2020.23-48>

Este artículo está sujeto a una licencia "[Creative Commons Atribución-No Comercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)" (CC BY-NC 4.0) / This article is under a "[Creative Commons License: Attribution-NonCommercial 4.0. International](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)" (CC BY-NC 4.0)

**Abstract:** This paper analyses the planning implementation conducted by the Lombardy Region, in two different inter-municipal realities, as a useful example in a local context: the Area Regional Territorial Plan Alpine Valleys and the Area Regional Territorial Plan of the Franciacorta geographical area. These two complex experiences suggest positive conditions for the implementation of policies of Urban-Rural/Mountain partnerships to reach common goals and enhance urban-rural relationships, and complex institutional/administrative frameworks for activating multi-level governance processes.

**Keywords:** Territorial planning, urban-rural relationship, multilevel governance, inter-municipal cooperation tools; Lombardy Region.

---

\* This article analyses the experience of territorial planning in the Lombardy Region (Italy). The analysis of the two case studies is based on the participation, as a regional technical-scientific support consultancy, of the authors of the two PTRAs Alpine Valleys and Franciacorta. Sections 1 and 2 by Fulvio Adobati. Sections 3 and 4 by Emanuele Garda.

**Resumen:** Este artículo analiza la ejecución de los planes aprobados por la Región de Lombardía en dos realidades intermunicipales diferentes, como ejemplo útil en un contexto local: el Plan Territorial Regional de Área de los Valles Alpinos y el Plan Territorial Regional del Área Geográfica de la Franciacorta. Estas dos complejas experiencias sugieren condiciones positivas para la aplicación de políticas de asociación entre las zonas urbanas y rurales y la montaña para alcanzar objetivos comunes y mejorar las relaciones urbano-rurales, y marcos institucionales y administrativos complejos para activar procesos de gobernanza multinivel.

**Palabras clave:** Planificación territorial, relación urbano-rural, gobernanza multinivel, instrumentos de cooperación intermunicipal, Región de Lombardía.

---

In Italian context the inter-municipal scale still represents a central challenge to the govern of territory, due to the decisional-making structure of administrative levels, widely recognized, but notoriously practiced with difficulty and inefficiency. The contribution, by the context of Lombardy Region, analyses two recent experiences of planning in the territorial scale.

The two devices, which deal with different territorial situation (one mountain's "weak" area and a foothill context of a wine production), introduce the interest for the multilevel governance attitude on which they are based.

## 1. BOUNDARIES AND PLURALITY

Located in the North of Italy, between the mountain range of the Alps and the flow of the Po River, Lombardy Region represents a particular geographical and administrative context. With a surface area of about 24,000 square kilometres and almost 10 million inhabitants, it can be compared to a nation. Considering population, it is the third most populated region in Europe after Île-de-France and Baden-Württemberg. Lombardy is in a strategic position, exactly at the intersection of the axis that links the Atlantic Ocean with Eastern Europe and northern Europe with the Mediterranean region. This territory is divided in eleven provinces, one metropolitan area (Milan) and 1523 municipalities<sup>1</sup>. This last value is important if compared, for example, with other Italian regions that have a less administrative fragmentation<sup>2</sup>.

The complexity is not limited to the administrative plan but concerns other topics too. From the physical environment view, Lombardy is characterized by the presence and the alternation of six areas, which from the North to the South, compose regional territories with clear rationality<sup>3</sup>. More complex is the

---

<sup>1</sup> It should be noted that in the Italian legal system, even in a multitude of integrated programming tools that see the Region as the reference decision-making subject in the most relevant cases, the local municipalities maintain a strong role in decisions concerning land use.

<sup>2</sup> Given the considerable number of municipalities in Lombardy, the three neighbouring regions are characterized by a more limited administrative division (Piedmont: 1181, Emilia-Romagna: 328, Veneto: 563).

<sup>3</sup> The areas are the following: Alpine, Pre-Alpine, Hilly, High Plain, Low Plain and Apennine.



decomposition determined by other interpretative keys, often different between them, used not only by the regional planning tools but by some important researches as well.

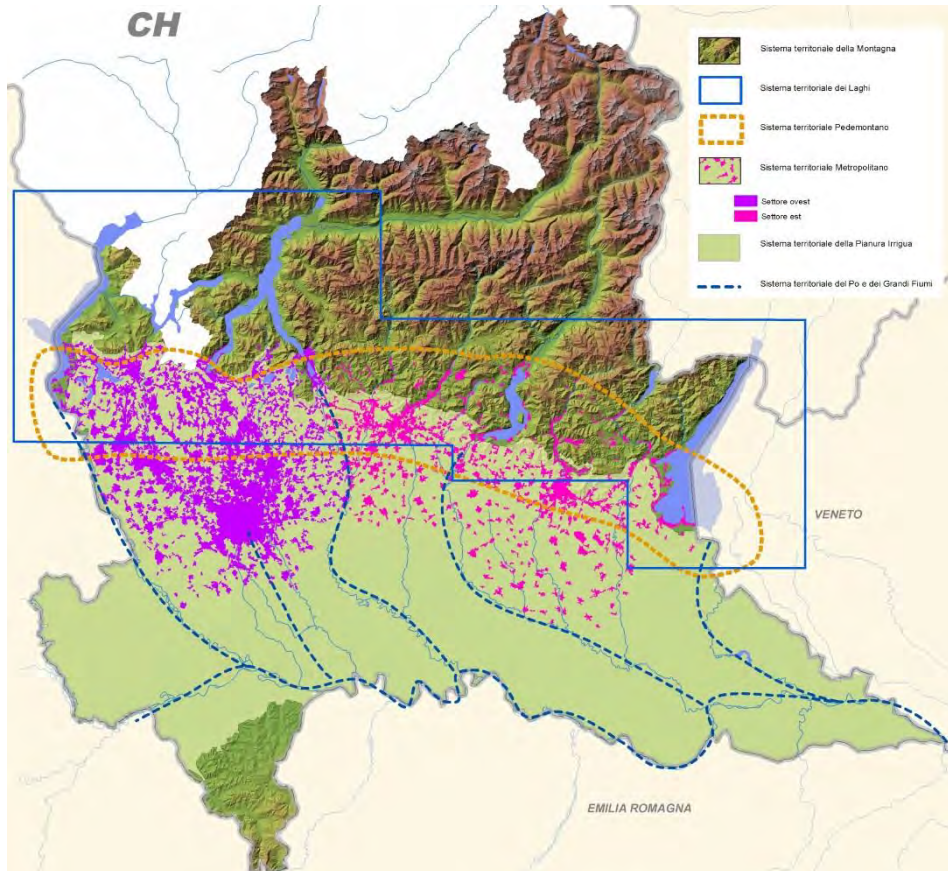


Figure 1: The different territorial systems that characterize Lombardy.

Source: Regional Territorial Plan of Lombardy.

The national research *Itaten* (1996)<sup>4</sup>, in its in-depth study of the Lombard case realized by the research group of the Politecnico di Milano, recognized sixteen different “settlement environments”<sup>5</sup>. This configuration has considered aggregations of municipalities that are indifferent to provincial boundaries and

<sup>4</sup> The research, promoted by the Directorate General of the Territorial Coordination of the Ministry of Public Works, was developed by numerous researchers from 16 Italian universities (the results are reported in Clementi, Dematteis & Palermo, 1996).

<sup>5</sup> The expression intends to include the different territorial configurations generated by environmental and socio-economic characteristics and by the prevailing geographies of relationships.

coherent with the economic, social and settlement characteristics of local systems.

The Regional Landscape Plan, through an analysis and interpretation that considered the elements that give the sense and the identity of the area itself, its perceptive component, its cultural content, has come to recognize the presence of 23 geographical areas. These are also situations that highlight the presence of:

“...more organic territories, of recognized geographical identity. They are distinguished both by their morphological components, and by the historical-cultural notions that qualify them: on the one hand, they are delineated through a more minute examination of the territory, its forms, its structure, its relations, on the other hand through the perception that its inhabitants have of it or through the figurative and literary construction that served to introduce them in the current usage language.” (Regione Lombardia, 2010: 19).

Finally, the Regional Territorial Plan, approved in 2018, has introduced, in order to respond to different purposes<sup>6</sup>, a new division of the Lombard territory. The 33 “homogeneous territorial areas” identified by the Plan are the result of the recognition of a plurality supported by an intense thematic variety, namely:

- The physical morphology of the regional territory.
- Recognition of elements of the landscape and environmental system.
- The selection of the rural elements that characterize the local identity.
- The historical structure of the settlements and their evolution.
- The existing infrastructural framework and the forecasts of new works.

In this complex territorial and institutional framework, the necessity to coordinate territorial planning, on a supra-local scale, for situations of regional importance<sup>7</sup>, has led several regions to formulate governmental instruments at the territorial-inter-municipal scale; in Lombardy, the Area Regional Territorial Plan (*Piano Territoriale Regionale d'Area*, PTR) represents the instrument that faces the difficult fulcrum (often unresolved) of the relationship between

<sup>6</sup> This is an amendment to the Regional Territorial Plan in force which was promoted to implement the new regulations on the containment of land consumption introduced by the Lombardy Region with resolution CR n. 411 of 19 December 2018.

<sup>7</sup> In the Lombard territory, the area of Milan has represented a relevant context due to different supra-local planning experiences. As Balducci, Fedeli & Pasqui (2011) have effectively recognized and described, the first significant experience was the inter-municipal plan (*Piano Intercomunale Milanese*) between the 1950s and 1960s. A second important step was in the 1970s and 1980s with an attempt to establish new intermediate institutions (the so-called “*comprensori*”). Following a new national law (No. 142/1990) the issue was addressed in the 1990s by conferring new powers and the role of coordinating municipal decisions (after the failure of many previous experiences). Subsequently, the regions assumed an increasingly more significant role, which was partly the result of a process of an “incomplete federalism”.

inter-community and territorial planning (Fedeli, 2006), aimed at implementing the lines set by the Regional Territorial Plan.

### 1.1. A new tool for territorial design

The Lombardy Territorial Regional Plan (*Piano Territoriale Regionale*, PTR), approved by the regional council with deliberation No. 951 of 19 January 2010, provides the programming tools for the development of some territorial areas in the PTR, as an opportunity to promote regional competitiveness and balance the territory. The purpose of these complex devices is, therefore, to specify the goals and strategies of development on a default territorial scope and, in a manner consistent with them, to outline a strategic reference scenario, i.e. a guide for coordinated and effective actions regarding all the programming of the involved territorial entities. The plan calls for:

- A system of objectives to sum up the needs and aspirations of the territory.
- Guidelines for territorial changes to promote sustainable development and maximize opportunities.
- Countryside regulations to protect and maximize the territorial resources.

The PTR investigates the socioeconomic and infrastructural objectives to pursue in more detail, can dictate the criteria necessary for procuring and allocating resources and provide precise and coordinated instructions for governing the territory, also with reference to the estimates of settlements, the forms of environmental compensation and recovery and the regulations for the actions in that territory. At the same time, these tools in practices are placed in the space of strategic planning<sup>8</sup>, considering their character as “social process through which a range of people in diverse institutional relations and positions come together to design plan-making processes and develop contents and strategies for the management of spatial change” (Healey, 1997: 5).

The PTR is, therefore, the territorial governance tool that ensures implementing an effective synergy between the strategies of economic and social development, and safeguards environmental sustainability for part of the territory, taking a proactive approach in the protection and enhancement of the environmental components and the landscape.

The provisions and the contents of the PTR may have a direct and mandatory effect on the municipalities and provinces included in its scope. Provinces, municipalities, and other local bodies should align their tools to the

---

<sup>8</sup> It is essential to underline that with the general and polysemic expression “strategic planning” (Mazza, 2013), a broad set of concepts, procedures and tools can be identified (Sartorio, 2005).

provisions of the guidelines provided in the PTRAs and incorporate those having prescriptive value during the first variations of their respective planning tools.

Since 2010, the Lombardy Region has approved the following PTRAs:

- The “PTRA Navigli Lombardi”, created with the aim of promoting the development of several municipalities affected by the presence of this channels system.
- The “PTRA Montichiari Airport”, introduced to coordinate the sustainable development of the Airport within a broad framework that includes the municipalities affected by its presence and its territorial effects.
- The “PTRA Media and Alta Valtellina”, which promotes the balanced development of the Media and Alta Valtellina through the enhancement of the environmental heritage and the governance of economic opportunities.
- The “PTRA Alpine Valleys”, which favours the enhancement of mountain areas, in particular the Orobie Bergamasche and the Valsassina Plateau, through proposals for economic and sustainable development.
- The “PTRA Franciacorta”, which proposes new solutions of territorial organization aimed at reducing the consumption of land and promoting urban regeneration and the enhancement of cultural and landscape identities.

This paper goes through these last two cases, due to their territorial characterization of intermediate dimensions<sup>9</sup>, disconnected from the current institutional borders, and to the challenges contained in the two processes both on the construction of relevant project geographies and on the issue of multilevel governance (Sieverts, 2011).

The condition of “middle” territories (suburban, post-metropolitan), although with a significant recognizability as in the two cases, makes even more evident the need to adopt a “transcalar approach” (Casti, 2013), adapted to the different themes. The territorial dimension can therefore no longer be assumed in a univocal form, but more pertinently as a transcalar one, since the actions can involve simultaneous actors and resources related to different territorial scales (Brenner & Schmid, 2015; Salone, 2005; Soja, 2000).

---

<sup>9</sup> In the two analysed cases, the University of Bergamo played an active role as a scientific consultant. The discussion of the two cases therefore contains direct knowledge and an “interested” look.

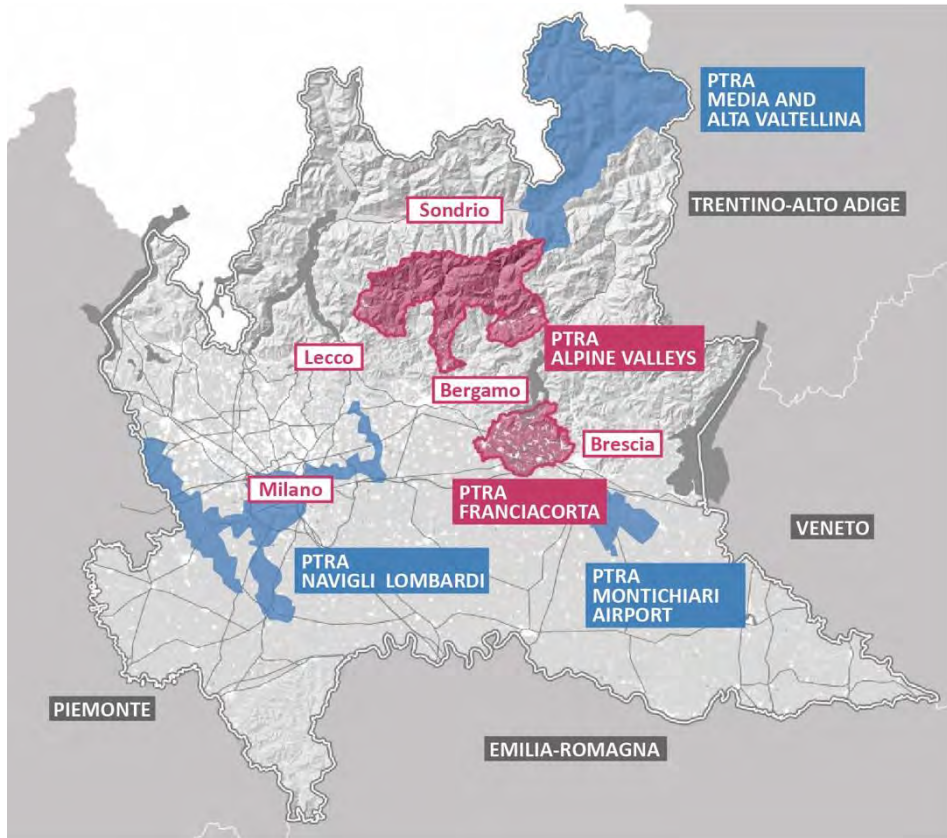


Figure 2: The five PTRA approved in the Lombardy region; in red, the two PTRA analysed: Alpine Valleys and Franciacorta. Source: Authors.

In a context crossed by very different conditionings and tensions (between metropolitan dynamics and “slow territories”), such as the Lombard one, “multiscalar methodologies” (Brenner, 2000) appear inescapable (Balducci, Fedeli & Curci, 2017; Harvey, 2014; Schmid, 2014). An approach that, while establishing a defined scope here, necessarily works “on unstable and transcalar geographies, on assemblages, defined close to contingent practices and relational intersections” (Fedeli, 2013: 5). Furthermore, after an extensive season of radical mutations and reducing in our capacity to describe and shape urban complexes (Healey, 2015), traditional and Euclidian (Friedman, 1993) planning tools seem to be inefficient<sup>10</sup>, because they are designed for situations

<sup>10</sup> Albrechts and Balducci (2013: 17) underlined that the traditional “land-use plans remain too much of an administrative framework for development instead of an action plan aimed at the implementation of visions and concepts.”

of stability (Schön, 1973)<sup>11</sup>. This inefficiency in the management of problems, challenges and opportunities of our cities and region (Albrechts, 2012) highlights even more:

“...the fragmentation and multiplication of the actors, the increasing complexity of the decision-making process and the emergence of new forms of multi-level governance, which is accompanied by a search for new models for the territorial integration of policies and the spread of new principles for planning and programming influenced by EU.” (Albrechts & Balducci, 2013: 17).

In the specific cases that are analysed in this contribution, the PTRAs have emerged as an instrument with strategic aims, in addition and not such as a substitute for territorial planning, through which the municipalities and the actors involved, overcoming the territorial limits of the urban planning tools<sup>12</sup>, have adopted territorial-scale governance strategies.

In general terms, strategic planning has acted as an institutionalized tool for territorial governance, as a governance device capable of integrating networks of actors and building consensus around development strategies and, finally, as a social conversation practice capable of activating actors and internal resources for new or reinterpreted projects (Palermo & Pasqui, 2008).

## 2. FRAGILE MOUNTAINS AND TOURIST HOMES: THE PTRAs ALPINE VALLEYS

The PTRAs Alpine Valleys involves 45 municipalities belonging to two provinces (Lecco and Bergamo), one Regional Park (*Parco Regionale Orobie Bergamasche*) and three Mountain Communities (Valle Brembana, Valle Seriana, Valsassina-Valvarrone-Val d’Esino and Riviera), transversely placed in relation to the traditional administrative references.



Figure 3: Examples of open spaces and built-up areas of the PTRAs Alpine Valleys environment.  
Source: PTRAs Alpine Valleys, Lombardy Region.

<sup>11</sup> The reflection by Ivan Tosics is particularly effective: “administrative borders are an element of resistance [...] we are trying to govern the city and the society of the 21st century with the governments of the 20th century and borders of the 19th century” (Tosics, 2011: 63-64).

<sup>12</sup> The reconsideration of the concept of limit has often emerged also with reference to the possibility of accepting some “crossings”. Planning, says Balducci (2012: 5), “has always been based upon a linear relationship between territory and authority, while is now being called upon to work across territories, without any stable reference to defined authorities and defined boundaries.”

This is also an articulate and complex territorial context under morphological, environmental, socio-economic and infrastructural profiles. The PTRA municipalities represent together a population of about 47,100 inhabitants; these small villages are located along slopes and at high altitudes; 30 municipalities out of 45 have a population of less than 1,000 inhabitants and 8 of these have a population of less than 200 inhabitants.

The municipalities have been chosen based on two indicators:

- Classes of disadvantage attributed to municipalities, pursuant to the regional Committee resolution (DGR) No. 10443 of 30/09/2002.
- High presence of unoccupied dwellings in the municipal territory (“second homes”).

Regional activity in the last few years has been developed to enhance the Lombard mountains as a resource, identifying policies aimed at countering the depopulation, safeguarding the environmental characteristics, enhancing mountain farming and typical local productions, all in order to reduce the infrastructural gap with the bottom of the valley and make the most of the tourist and cultural aspects.

The territorial scenario, however, has changed profoundly in recent decades as a consequence of:

- The great process of relocation of economic activities and residence, which have concentrated populations at the bottom of the valley and in some tourist areas of the mountain and has produced a dangerous fragility in the slopes abandoned by the population.
- The evolution of the real estate market (phenomena of “second homes”) that has produced, in some cases, consequences of urban order worthy of careful control because they have arisen in a territory that is extremely delicate and connoted by high environmental values.
- The tourist industry, which most greatly represents the contradictions and imbalances of the mountain territory. It is an important economic resource but faces difficulties in involving spaces vaster than the few external and more renowned centres, responding to selective request addressed to winter sports or to the phenomenon of second homes.

From the set of tools examined, the main issues used to understand the particularities of the mountain environment have emerged along with their relative evidence: depopulation, socio-economic fragility, disadvantage, infrastructure accessibility, tourism, environmental resources and anthropic garrison.

The complexity of environmental problems increasingly requires the development of integrated approaches, differing policies that will evaluate the specific issues, the recovery of abandoned rural areas or derelict industrial areas, the revival of the functions of the protected areas, the protection of the

rich, diverse and peculiar water heritage, the connection of some disadvantaged areas with a network of services and more efficient technology and the development of sustainable mobility.

### **2.1. The strategic spatial plan and system objectives**

The Lombard mountains play a strategic role in the regional territorial configuration, and the PTRA should focus and call for some fundamental objectives in the individual, specific, local situations:

- Promote a model of endogenous development of the areas, which makes them able to exploit their resources to their relative advantages.
- Pursue stable and ongoing growth, even in mountainous areas.
- Ensure an adequate level of services in order to help the population that does not want to leave remain (for example the elderly) and to attract new residents (for example young people), who, in the presence of certain conditions, may decide to reside in the mountains again.
- Identify the complementarity and integration between mountain areas, areas at the bottom of the valley and the lowlands (where the complementarity also plays a role as a connector, interregional or international, in the mountain).

The PTRA Alpine Valleys tries to avoid the depopulation of the mountain, and the consequent abandonment of the territory's control.

This kind of plan was chosen because it is an innovative programming tool, able to meet the changing needs of society, already successfully tested by the regional administration and in line with the EU's request for which the allocation of funds is possible only in the presence of a large strategic area plan.

In territorial terms, the strategic spatial plan of the PTRA Alpine Valleys, in order to relaunch this part of the territory, is inserted in the more comprehensive wide plan of the slow corridor of Bernina which connects Milan to Switzerland, passing along the Lecco bank of Lake Como, and crossing over the entire Valtellina (it has previously mentioned that for this last part of Italian territory another PTRA has been approved, and it took this route into consideration).

The plan was formed and developed based on three key assumptions:

- The need to identify some strong "objects" and "themes" characterizing the PTRA, able to attract interest and involvement from the local communities.
- The opportunities in a process of "shared construction" of the plan, which foster local responsibility in the general actions.



- A method for narrating the plan which, by excluding any rhetorical argumentation, provides a concise and easily communicated explanation of the project.

A renewed approach to co-planning led to a constructive relationship between the Region and local authorities in the period of managing the PTRA (Adobati & Pavesi, 2018): the most interesting and challenging part of the process began with the need to find the right balance in the Region’s planning responsibilities between “command and control” methods and using encouragement and guidelines (accompanying, facilitating, rewarding).

The potential functions of the PTRA include:

- Building a “territorial schedule”, i.e. identifying a framework of specific spatial and relational situations in the differences between local territories, divided internally by diversity and repetitions, by consolidation and changes, trying to find some rules in them.
- Identifying a possible “project storyline” that provides a descriptive and prospective “story” on which to base a cohesive view of the territory and its inhabitants, its elements of suffering and fragility, and its assets and potential.

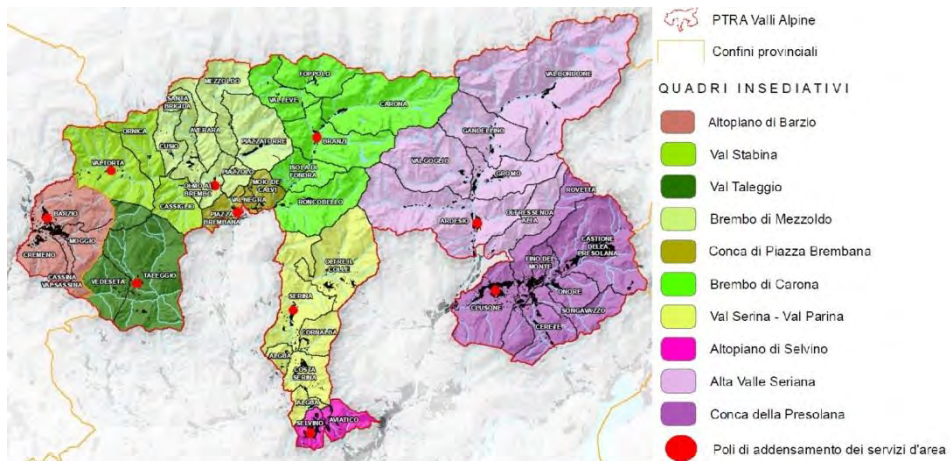


Figure 4: The different “environmental settlements”.  
 Source: PTRA Alpine Valleys, Lombardy Region.

As already mentioned, in recent years, the Region’s actions have been developed to maximize the Lombard mountains as a resource, identifying policies aimed at combating depopulation, safeguarding environmental features, enhancing mountain agriculture and typical local products, reducing the infrastructural gap with the lower valley and developing tourism and culture aspects.

Specifically, the elements to think about to ensure overall territory governance and take on regional importance are:

- The identity of the territories to promote by preserving an economic fabric with a “typical”, local vein, relating both to craftsmanship and agriculture.
- Tourism development to be planned and consolidated.

Interpreting the hallmarks of the territorial structure and helping to define an appropriate project both in terms of work and specificity has led to the identification of 10 “settlement frameworks” (validated in the meetings with the local stakeholders).

This structure recognizes territorial specificities in a context where, despite having similar needs to reposition and redefine a model of economic and social development, there are even significant internal differences (for instance, between the strong tourist spots and the weak areas).

The strategic guidelines of the plan are based on the general objective of moving towards sustainable development (in the social, environmental and economic components) in the mountain territories, divided into specific objectives and actions as shown in Table 1.

The specific aims mentioned above (1, 2 and 3) and related operational objectives (from 1.1 to 3.4) match one or more actions in the plan. The system of aims and actions is related to the implementation of the plan through the establishment of rules: directional (strategic) and prescriptive (mandatory).

| <b>OVERALL AIM</b>  |  |   |
|---|--|---|
| <b>SPECIFIC AIM 1</b>   | <b>SPECIFIC AIM 2</b>  | <b>SPECIFIC AIM 3</b>   |
| Enhance the value of the local identity.  | Promote a new model of development based on quality tourism.                                       | Promote new settlement patterns to economise the use of land.   |
| 1.1 Retraining, re-use and recovery of the historical centres and the existing rural buildings with the intention of simplification.              | 2.1 Definition of a territorial marketing strategy to attract tourists from abroad.                | 3.1 Supporting local authorities to define an economic model of real estate assets that optimizes the resource of second homes. |
| 1.2 Valuation of a regional priority network of bicycle paths and pedestrian mobility.  | 2.2 Strengthening of widespread accommodation structures for sustainable and non-invasive tourism. | 3.2 Promotion of energy efficiency in public and private buildings.   |
| 1.3 Valuation of landscape elements, examples of ecosystems with natural and cultural features that represent the identity of the PTRA territory. | 2.3 Valuation of traditional local supply chains.  | 3.3 Development of tools for the rational use of soil.  |
| 1.4 Enhancement of human capital and improving the supply of training courses.  | 2.4 Promotion of technologies for the reduction of the digital divide.                             | 3.4 Recognition of places of strategic importance to improve soil conservation and to promote the maintenance of the territory. |

Table 1: System objectives (aims) of the PTRA Alpine Valleys.  
Source: PTRA Alpine Valleys, Lombardy Region.

### **3. PTRA FRANCIACORTA. THE WINE AND ITS LANDSCAPES AS A KEY TO A TERRITORY PROJECT**

Located near the southern shore of the Sebino, the portion of the Lombard piedmont area called Franciacorta has a double characterization of interest: on the one hand, it is a very man-made territory, characterized by a marked economic-productive vivacity supported by a robust infrastructure system (motorway, highway and railway); on the other hand, it is a setting with strong environmental and landscape values, characterized by a dense and widespread presence of architectural and cultural heritage and by a dense network of routes dedicated to soft mobility.



Figure 5: Examples of open spaces and built-up areas in the Franciacorta territory.

Source: PTRA Franciacorta, Lombardy Region.

In the collective imagination, the term Franciacorta represents a territory, and a landscape, strongly characterized by wine-growing; territory that finds in the bottles of “bubbles” produced in this *Denominazione di origine controllata e garantita* (method with refermentation in the bottle and “disgorgement”) the vehicle of promotion and diffusion of a successful international brand.

An element of great interest in this “territorial laboratory” is the extraordinary development that the wine culture has recorded since the fifties of the twentieth century: the cultivation of the vineyard that characterized the better exposed slopes of the articulated morphology of the morainic amphitheatre have progressively gained the most suitable parts (under the agronomic profile) of the plan.

The area is also characterized by a consistent presence of productive and commercial settlements, which determine a deterioration of the landscape quality of spatial proximity; the productive and commercial settlements, although they characterize the landscape perception of highly frequented contexts and occupy a significant share of the local economy, do not seem to influence a perception by now widespread of Franciacorta as a “wine landscape” (Adobati, Ferlinghetti, Lorenzi & Signoretti, 2017).

The planning process is supported by analysis of the local geo-historical texture, in order to identify characters and specificity values that contribute to a dense reading of the context, and, at the same time, represent fertile cues for spatial enhancement, with particular reference to implementation of tourism policies. The analysis, intended to articulate the reading beyond the reductive uniqueness often functional to the promotion of so-called “cultural landscapes”, identifying the territorial armour and landscape, divided it into six geo-historical areas. The vision of a Franciacorta in the plural constituted an unusual starting point of the planning process, an interesting element that enriches the unifying visions supported by local marketing, and nowadays associated with the presence of stretches of vineyards currently extended from the slopes to the plain.

This consideration makes evident the effectiveness of the policies about the construction of territorial image that the joint action of the local subjects has produced, together with the consecration of a recognized quality brand and type (wine) now associated with a quality territory: the examples of Chianti or Langhe confirm this consideration.

A territorial vocation built thanks to profitable entrepreneurial initiatives of wineries that have been able to promote themselves and contaminate the sense of territorial identity of the inhabitants. An exemplary case of vocation not as a recognition of a unitary vision (historically, socially, environmentally based), but as a result the actions of territorial actors who pursue their own interests (Mastroberardino, Calabrese & Cortese, 2012).

### 3.1. The strategic spatial plan and system objectives

For the complex geographical area of Franciacorta, the PTRA has adopted the objective of orienting the territory towards a more sustainable and coordinated economic development, integrating the different interests. For these reasons, the approach chosen is of a multidisciplinary nature, as already experienced in the other PTRAs. It is a methodology that allows, through the definition of a “strategic territorial vision”, to improve the decisions taken and the effectiveness of policies in the medium-long term in the choices of transformation and use of the territory, while providing a common perspective for the future.



Figure 6: The aims diagram. Source: PTRA Franciacorta, Lombardy Region.

The main intention of the PTRA is to propose integrated and systemic solutions to be implemented through the ordinary tools of territorial and urban planning, with the purpose of support the coexistence between the different economic activities present in the territory, reconciling economic development, social consensus and environmental sustainability (also with projects innovations linked to the concept of “circular economy”).

The Plan seeks to direct its development towards a better territorial and environmental integration through the proposal of solutions that do not produce further soil-sealing, above all favouring the recovery of brownfield sites and the improvement structural and architectural of the existing ones<sup>13</sup>.

In the wine sector, characterized by valuable crops and a high agricultural value of soils, the PTRA proposes the enhancement and protection of the areas characterized by such presences, in order to preserve them from urban transformation hypotheses (re-directing the expansion into more suitable areas).

Therefore, the actions and operational tools proposed by the Plan constitute the tools for a territorial governance, focused on the collaboration of all the actors involved in the whole process of elaboration and approval, also in order to guarantee the success of the Plan<sup>14</sup>.

In addition, a fundamental role in defining the operational purposes lies in the desire to experiment within this geographical reality, the contents of the new regional law for the reduction of land consumption<sup>15</sup>. In particular, the application of this law concerned: the search for a widespread urban quality for the settlement structures present in the area, through the identification of shared rules; the enhancement of the tourist vocation of the places, reinforcing the opportunities for territorial scale relationships; the enhancement of quality agri-food products and spaces dedicated to agricultural production; strengthening the system of accessibility and sustainable mobility.

The general objective proposed by the Plan, summarized by the expression “the factory of opportunities”<sup>16</sup>, can be further divided into three specific objectives:

- Address the development of the territory towards the reduction of land consumption and urban / territorial regeneration.
- Promote landscape attractiveness and territorial competitiveness.

---

<sup>13</sup> The Plan proposes administrative simplification tools designed to reduce costs and administrative burdens, often perceived by economic operators as the main obstacle to growth.

<sup>14</sup> The PTRA consists of some thematic annexes such as the Single Building Regulation or the guidelines for municipal urban plans, which have been produced to support the municipal administrations within a common operational framework. This choice has the purpose of harmonizing the work of local administrations.

<sup>15</sup> It is the regional law n.31 dated November 28th, 2014 (Provisions for the reduction of land consumption and for the redevelopment of degraded soil) approved by the Lombardy Region.

<sup>16</sup> This expression emphasizes the role of the plan as an activator of planning oriented towards the objective of territorial quality.

- Support an integrated system of accessibility and sustainable mobility.

The first objective proposes the search for innovative solutions for territorial development to guide local public administrations to a rationalization of land use. This aspect is pursued through the formulation of shared rules for urban regeneration, the reuse of compromised contexts, the minimization of free land consumption, the experimentation of territorial equalization instruments, the promotion of a widespread building and urban quality.

The second objective supports the promotion of economic development focused on valuable crops and increasing the tourist accommodation system.

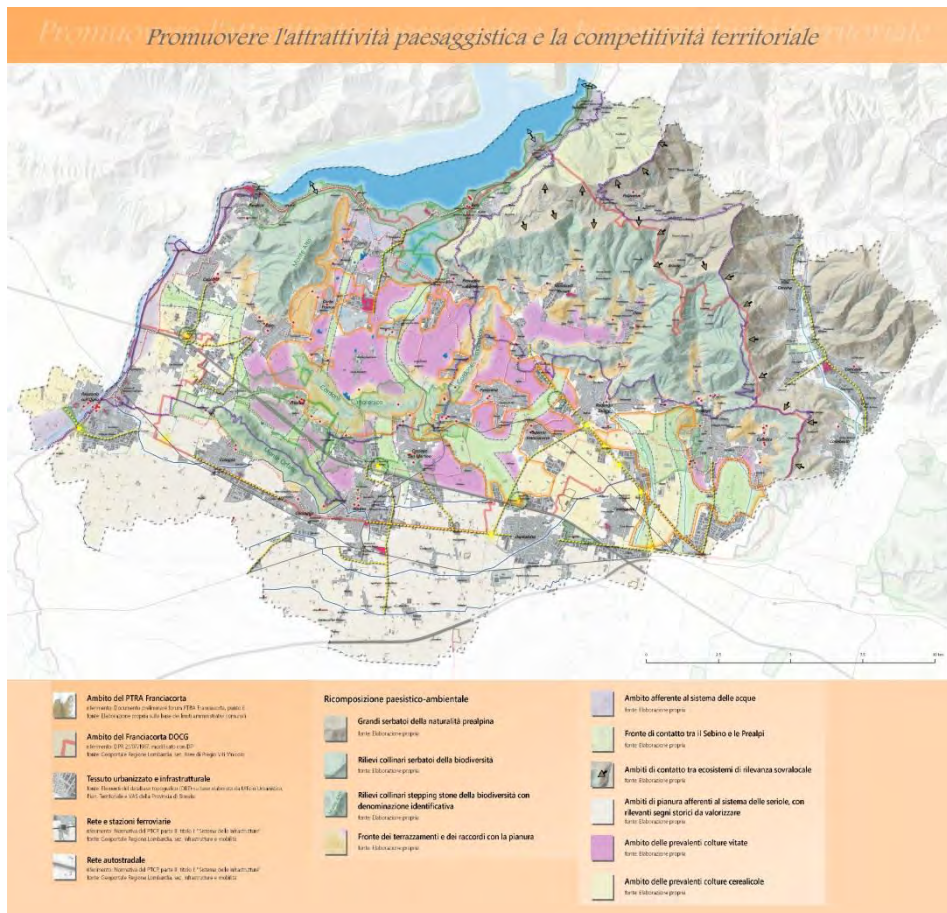


Figure 7: The map of landscape enhancement. Source: PTRSA Franciacorta, Lombardy Region.

The last goal is to support the creation of an integrated system of services and mobility within the territory, raising the level of transport accessibility nodes to “ports of access to Franciacorta”. The aim of making the infrastructural systems

more synergistic and functional is to improve existing railway lines (disused or underused). Another strong intervention is the strengthening of cycling mobility, integrating it with the other public and private transport systems, both through the connection of the territory of Franciacorta with the metropolitan contexts, and both with the networking and strengthening of widespread and receptive telematic services tourist.

Each of these three objectives has determined a series of further investigations on more specific aspects (Table 2).

| <b>OVERALL AIM</b>  |   |   |
|---|---|---|
| <b>SPECIFIC AIM 1</b>                                     | <b>SPECIFIC AIM 2</b>   | <b>SPECIFIC AIM 3</b>   |
| Reducing soil sealing and promote landscape regeneration. | Promoting landscape attractiveness and territory competitiveness. | Foster accessibility and an integrate system of sustainable mobility. |
| 1.1 Correct use of soil as a resource.                    | 2.1 Natural and environmental hotspots.                           | 3.1 Integrate mobility system.  |
| 1.2 Land and urban regeneration.                          | 2.2 Valuable agricultural areas.                                  | 3.2 Train station renewal.  |
| 1.3 Land equalization system.                             | 2.3 Cultural and historic places.                                 | 3.3 Railways use.   |
| 1.4 Guidelines for land management plans.                 | 2.4 Landscapes of abandonment and complex areas.                  | 3.4 Slow mobility networks.   |
|   | 2.5 Landscape governance.   |   |
|   | 2.6 High quality tourism.   |   |

Table 2: System objectives (aims) of the PTRA Franciacorta.  
Source: PTRA Franciacorta, Lombardy Region

#### 4. CONCLUSIONS

Italy is currently undergoing a season of reassessment of the territorial planning system<sup>17</sup>, which was traditionally based on two opposite scales: the regional one, with the so-called regional landscape plans, and the local or municipal ones, with small scale and specific spatial or traffic plans, for example.

The intermediate in-between scale is a context that lacks definitions and tools. There is a need to address issues and topics at a landscape-territorial scale, beyond

<sup>17</sup> In Italy there has been different attempts at modernization, with the introduction of innovative planning instruments, changes in governance processes, attribution of different competences at different administrative levels and legislative reforms (Servillo & Lingua, 2012).



the single municipality border but comprising the intermediate administrative level, the Italian Provinces. Other examples of medium-scale planning effort correspond to Parks and Protected areas, though they are related only to environmental values, or the recent introduction of the Metropolitan Level which though applies only to the main urban areas of the country (Milan, Turin, Rome and similar).

In order to fill this sort of gap or weakness that characterized the intermediate level planning (Lingua, 2013), Lombardy Region is testing a new planning instrument, the Area Regional Territorial Plan, which is conceived as a tool with a strong strategic attitude, to support specific areas of regional relevance, identified by common and current territorial issues and local identity. This represents a shift from the pre-determined administrative borders of the Province level, to the identification of an area of interest according to specific conditions, such as the marginality of the mountainous areas or the presence of a key node for transport and logistics.

The two experiences presented above, related with a relevant literature<sup>18</sup>, have served to define and legitimize “new institutional arenas of government that are themselves changing” (Albrechts, Healy & Kunzmann, 2003: 113), confirming again the idea that planning is an interactive and interpretative process (Healey, 1992).

With regard to the PTRAs Alpine Valleys, its interest emerges in the assessments provided in the report that recognizes the experience among the four best practices in the EU field concerning multilevel governance:

“With regard to regional territorial planning there are three specific challenges:

1) The multi-sectoral dimension of the issues. On the one hand there is clearly a need to protect ‘green’ assets while on the other the need remains to create the conditions to enable the continued human habitation of the area.

2) The institutional framework. Administrative competences are spread across different actors. The Region has competence for energy and, more generally, for economic development while urban planning, housing permits and local activities relating to tourism are located either at the Province or Municipal level.

3) Administrative and institutional culture. In the mountain valleys, local political representatives and administrators traditionally enjoy significant autonomy and thus often find it difficult to coordinate and cooperate with the Region. [...]

The elaboration and adoption of the PTRAs represents a significant change in the approach for governing the area:

- for the regional authority, support for the adoption of a PTRAs in this area meant renouncing the ability to govern the area by imposing its own objectives and strategies (top-down approach);

---

<sup>18</sup> Already in the 1990s the first changes in the institutional structure were recognized, which generated a new political-institutional protagonism of local authorities and regions, contributing to relocating skills and resources for the development of the territories (Palermo & Pasqui, 2008). By the end of the twentieth century, new strategies have been developed in several parts of Europe (sub-regions and regions) (Salet & Faludi, 2000).

- for the local authorities, the adoption of the PTRA meant adopting a new approach to the governance of the local territory, where their public interventions should be planned while taking into account the overall balance of the entire area.

[...] The key elements forming the basis of the significant involvement of the local stakeholders throughout the overall process of the elaboration of the Plan relate, on the one hand, to the strong political commitment of the regional policy actors and, on the other, to the presence of the University of Bergamo.” (Brignani, 2014: 9-12).

The PTRA Franciacorta represents a path that contains elements of experimentation, able to develop the objectives set by the Lombardy Region:

- The search for innovative territorial development solutions capable of combining the needs of attractiveness and competitiveness of the area with scenarios of rationalization in the territorial organization based on the concepts of urban regeneration, re-use of compromised contexts, minimization of “land consumption”.
- The promotion of initiatives, projects and territorial actions, aimed at enhancing local identities and potentialities in a wider context of a vast area polarity system (Lake Iseo, Lake Garda, Park of Oglio River, Hills Park of Brescia, the Municipalities of the Brescia plain) in order to increase the quality of life of the residents, to benefit the economic system and the competitiveness of the territory, as well as to recognize and strengthen the tourist vocation of the area.
- The strengthening of an integrated system for developing sustainable mobility, which focuses on the inter-modality train-bike and/or car-bike and on the strengthening of existing railway lines, the most appropriate option for the use of the territory of Franciacorta; this system makes it possible to achieve, together with the objectives of qualification and environmental protection, the enhancement of the landscape peculiarities.

The choices adopted in the two experiences described find a motivation in the search for a qualification of the territories, focusing on objectives of regional and medium-long term interest not only linked to the functional aspects, but also to the enhancement of the attractiveness (shared localization/regeneration policies, landscape recomposition interventions and enhancement of territorial fruition networks).

Three elements of specificity are recognizable as necessary ingredients and specificity (in potential) of the PTRA instrument:

- The first specificity lies in the potential active and selective character of the instrument, capable of offering an indispensable degree of flexibility to deal with rapid transition processes and to grasp endogenous and exogenous opportunities (Adobati et al., 2017).

- A structured form of technical support for the conduct of the process, complex in its voluntary and multilevel geographies.
- A form of selective intervention capable of rewarding projects aimed at enhancing the specific features of territorial capital (Mazza, 2016; Conti & Salone, 2012).

In a historical phase of (necessary) rethinking of local levels, the experiences analysed represent an experimentation towards an integrated territorial planning, as a connecting tool between European and national sectoral programming and local planning. However, the observation of these two experiences has allowed the recognition of some critical issues which mainly concern the implementation phase of the different actions.

The PTRAs tool, in the absence of its own financial resources, recognizes its action within the range of projects operating in selective terms. However, these tools design desirable strategies and objectives without defining what the specific financing measures necessary for their realization may be. Other forms of “indirect reward” are also absent, for example of a fiscal nature, to be activated in relation to projects or promoters involved in the implementation of the plan devices (tax aspects would require regulatory action at national level). Compared to the ordinary funding provided by the Region, no form of reward or finalization has yet been provided for the contexts involved by the PTRAs. These limitations require that the parties involved in the implementation play an active role and a remarkable ability to identify and intercept specific funding in support of the projects.

It should be noted that the prescriptive nature attributed by the regional law to the PTRAs has gradually been reconfigured in the planning process such as an exercise in defining strategic action scenarios built through a social learning (Friedman, 1993) involving the different subjects.

The inter-municipal cooperation obtained through the PTRAs represents the result of a long and demanding process of building awareness around a territorial vision. This result, however, is fragile since it focuses on geographies of purpose aimed at responding to specific themes and conditions that can be reduced in the implementation phase due to:

- the specific nature that characterizes the local public subjects involved, since in many cases they are small municipal administrations used to dealing with local needs, economic resources and limited technical resources, due to the absence of dedicated staff.
- the dichotomy that exists, on a temporal level, between these tools capable of producing concrete results in the medium-long term (for the need, for example, to find funds or proceed with more specific project insights) and the expectations of local administrations, often conditioned by the “life cycle” of local administrations. This consideration is associated with the “traditional” risk of loading plans,

as for strategic planning experiences, of excessive expectations (Mazza, 2010) and rhetoric, jeopardizing the implementation phase due to the loss of interest by local institutional subjects.

- the limited cogency that characterizes the indications of the PTRA. As with other strategic planning experiences of the past years promoted in the Italian context, flexibility risks limiting the impact on real urban planning and planning processes.
- the need to preserve over time that “territorial awareness” of the various institutional subjects involved, obtained during the process of sharing and processing the PTRA. The latter issue is important for coordination aspects, since “strategy or a plan by itself does not do much to coordinate [it] is the social process of articulating and using it that achieve this” (Healey, 1997: 10).

A further critical aspect regards the need to guarantee some form of coordination also in the implementation phase. This is a coordination ability both referred to the complex framework of formulated objectives and strategies, and with the need not to give up the multiscalar dimension developed by the subjects involved. This theme, therefore, highlights the absence of a subject who plays the role of “director” with respect to the management and implementation of the objectives; during the development of the plan, this stewardship role was played by the Lombardy Region<sup>19</sup> (for guiding and maintaining decision-making processes) through their figures as technical and political referent. A path that seems desirable, and currently being tested in the contexts of the two analysed PTRAs, lies in the active involvement of some local subjects (multi-service agencies, consortia or foundations), known and with a good reputation in the territorial contexts concerned. It is a process of involvement of important subjects, accustomed both to the management of territorial services with “variable geographies”, called to be main actors in exercising a role of territorial stewardship.

## BIBLIOGRAPHY

Adobati, Fulvio; Ferlinghetti, Renato; Lorenzi, Moris & Signoretti, Federica (2017), “Dalla Franciacorta al Franciacorta (e ritorno). Geografie e brand”, in *EyesReg*, vol. 7, pp. 54-59.

Adobati, Fulvio; Oliveri, Alessandro; Pavesi, Filippo; Pezzagno, Michelle & Tira, Maurizio (2017), “Franciacorta: un brand (e un piano) per molti paesaggi”, in *Atti della XIX*

---

<sup>19</sup> The need to rethink the role of the Regions through a perspective interested to inter-municipal geographies has long been underlined; De Luca (2015) recognized in the Regions action the opportunity to identify sub-regional arenas for space cooperation.

*Conferenza nazionale SIU- Società Italiana degli Urbanisti: Cambiamenti. Responsabilit  e strumenti per l'urbanistica al servizio del paese*, Roma-Milan, Planum Publisher, pp. 181-188.

Adobati, Fulvio & Pavesi, Filippo (2018), "Alpine Valleys Territorial Plan in the Lombardy Region, an Experimental Model of Governance/Planning for Comparison", in Malikova, Ludmila; Delaneuville, Frédéric; Giba, Mari n & Gu rard Stéphane -eds.- *Metropolisation, Regionalisation and Rural Intermunicipal Cooperation*, Clermont-Ferrand, Edition Lextenso, pp. 83-96.

Albrechts, Louis (2012), "Reframing strategic spatial planning by using a coproduction perspective", in *Planning Theory*, vol. 12, pp. 46-63. DOI: <https://doi.org/10.1177/1473095212452722>.

Albrechts Louis; Healey, Patsy & Kunzmann, Klaus (2003), "Strategic Planning and Regional Governance in Europe", in *APA Journal*, vol. 69, pp. 113-129. DOI: <https://doi.org/10.1080/01944360308976301>.

Albrechts, Louis & Balducci, Alessandro (2013), "Practicing Strategic Planning: In Search of Critical Features to Explain the Strategic Character of Plans", in *disP*, vol. 194, pp.16-27. DOI: <https://doi.org/10.1080/02513625.2013.859001>.

Balducci, Alessandro; Fedeli, Valeria & Pasqui, Gabriele -eds.- (2011), *Strategic Planning for Contemporary Urban Regions*, London-New York, Routledge.

Balducci, Alessandro; Fedeli, Valeria & Curci, Francesco (2017), "Italia Post-metropoli?", in Balducci, Alessandro; Fedeli, Valeria & Curci, Francesco -eds.- *Oltre la metropoli. L'urbanizzazione regionale in Italia*, Milan, Guerini, pp. 9-38.

Balducci, Alessandro (2012), "Planning the post-metropolis", in *disP*, vol. 188, pp. 4-5. DOI: <https://doi.org/10.1080/02513625.2012.702953>.

Balducci, Alessandro (2019), "Territory, Economy, Society and Institutions in Transition", in *disP*, vol. 55, pp. 60-67. DOI: <https://doi.org/10.1080/02513625.2019.1708072>.

Brenner, Neil & Schmid, Christian (2015), "Towards a New Epistemology of the Urban?", in *CITY*, vol. 19, pp. 151-182. DOI: <https://doi.org/10.1080/13604813.2015.1014712>.

Brenner, Neil (2000), "The Urban Question as a Scale Question: Reflections on Henri Lefebvre, Urban Theory and the Politics of Scale", in *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 24, n 2, pp. 361-378. DOI: <https://doi.org/10.1111/1468-2427.00234>.

Brenner, Neil (2004), *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford, Oxford University Press.

- Brignani, Nicola (2014), “Lombardy: A new approach to a regional territorial plan”, in European Commission, *Interim Report – Part A.3 Study on promoting multi-level governance in support of Europe 2020*. Available at: <http://www.spatialforesight.eu/mlg.html> (accessed: 30-09-2019).
- Casti, Emanuela (2013), *Cartografia critica. Dal topos alla chora*, Milan, Guerini Associati.
- Clementi, Alberto; Dematteis, Giuseppe & Palermo, Pier Carlo (1996), *Le forme del territorio italiano. II Ambienti insediativi e contesti locali*, Roma-Bari, Laterza.
- Conti, Sergio & Salone, Carlo (2012), “Territori di progetto nella programmazione regionale”, in Bonora, Paola -ed.- *Visioni e politiche del territorio, Storicamente-Quaderni del Territorio*, vol. 2, pp. 68-83. Available at: [http://www.storicamente.org/quaderni\\_territorio.htm](http://www.storicamente.org/quaderni_territorio.htm) (accessed: 30-09-2019).
- Dente, Bruno (2011), *Le decisioni di policy*, Bologna, Il Mulino.
- De Luca, Giuseppe (2015), “Quale ruolo per le Regioni nell’orientare la pianificazione intercomunale?”, in *Urbanistica informazioni*, vol. 263, pp. 9-13.
- Fedeli, Valeria (2006), “Il laboratorio lombardo, tra aporie, potenzialità e limiti”, in *Urbanistica Informazioni*, vol. 20, pp. 148-152.
- Fedeli, Valeria (2013), “Processi di regolazione dell’urbano e questioni urbane emergenti: il post-metropolitano come chiave di lettura di una regione urbana rinnovata e incompleta”, in *Planum*, vol. 27, pp. 2-13.
- Friedman, John (1993), “Toward a Non-Euclidian Mode of Planning”, in *Journal of the American planning Association*, vol. 59, n°4, pp. 482-485. DOI: <https://doi.org/10.1080/01944369308975902>.
- Harvey, David (2014), “Cities or urbanization?”, in Brenner, Neil -ed.- *Implosions/Explosions. Towards a study of planetary urbanization*, Berlin, Jovis, pp. 52-66.
- Healey, Patsy (1992), “Planning through debate. The Communicative Turn in Planning Theory”, in *Town Planning Review*, vol. 63, n°2, pp. 143-162. DOI: <https://doi.org/10.3828/tpr.63.2.422x602303814821>.
- Healey, Patsy (1997), “The revival of strategic spatial planning in Europe”, in Healey, Patsy; Khakee, Abdul; Motte, Alain & Needham, Barrie -eds.- *Making Strategic Spatial Plans*, London, UCL Press, pp. 3-19. DOI: [https://doi.org/10.4324/9780203451502\\_chapter\\_ONE](https://doi.org/10.4324/9780203451502_chapter_ONE).
- Healey, Patsy (2015), “Spatial imaginaries, urban dynamics and political community”, in *Planning Theory and Practice*, vol. 12, pp. 266-269.

- Lingua, Valeria (2013), “When A Planning Tier Disappear. La cooperazione interistituzionale per la pianificazione di area vasta: temi e problemi tra Italia e Inghilterra”, in *Urbanistica Dossier*, vol. 4, pp. 449-451.
- Mastroberardino, Pietro; Calabrese, Giuseppe & Cortese, Flora (2012), “La vocazione territoriale come mito razionalizzante”, in *Atti del XXIV Convegno annuale di Sinergie: Il territorio come giacimento di vitalità per l'impresa*, pp. 579-590.
- Mazza, Luigi (2010), “Difficoltà della pianificazione strategica”, in *Territorio*, vol. 55, pp. 165-170.
- Mazza, Luigi (2013), “If Strategic Planning Is Everything, Maybe It's Nothing”, in *disP*, vol. 194, pp. 40-42. DOI: <https://doi.org/10.1080/02513625.2013.859006>.
- Mazza, Luigi (2016), “Un'agenzia autonoma contro la latitanza delle politiche territoriali”, *Il Giornale dell'Architettura*, January 4, 2016. Available at: <https://ilgiornaledellarchitettura.com/web/2016/01/04/luigi-mazza-unagenzia-autonoma-contro-la-latitanza-delle-politiche-territoriali-2/> (accessed: 30-09-2019).
- Palermo, Pier Carlo & Pasqui, Gabriele (2008), *Ripensando sviluppo e governo del territorio. Critiche e proposte*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore.
- Regione Lombardia (2010), *Piano Paesaggistico. I Paesaggi di Lombardia. Piano Paesaggistico – Volume 2*.
- Regione Lombardia, (2015), *Piano Territoriale Regionale d'Area Valli Alpine. Orobie Bergamasche e Altopiano Valsassina*.
- Regione Lombardia (2017), *Piano Territoriale Regionale d'Area Franciacorta*.
- Rossi, Maddalena (2014), *Geografie inquiete. Gli spazi intermedi nel territorio postmetropolitano*. Doctoral Thesis, Università degli Studi di Firenze.
- Salet, Willem & Faludi, Andreas -eds.- (2000), *The Revival of Strategic Spatial planning*, Amsterdam, Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen.
- Salone, Carlo (2005), *Politiche territoriali. L'azione collettiva nella dimensione territoriale*, Novara, UTET.
- Sartorio, Francesca (2005), “Strategic Spatial Planning”, in *disP*, vol. 162, pp. 26-40. DOI: <https://doi.org/10.1080/02513625.2005.10556930>.
- Schmid, Christian (2014), “Networks, Borders, Differences: Toward a theory of the urban”, in Brenner, Neil -ed.- *Implosions/Explosions. Towards a study of planetary urbanization*, Berlin, Jovis, pp. 67-80.

Schön, Donald (1973), *Beyond the Stable State*, London, Norton & Co.

Servillo, Loris & Lingua, Valeria (2012), “The innovation of the Italian Planning System: Actors, Path Dependencies, Cultural Contradictions and Missing Epilogue”, in *European Planning Studies*, vol. 22, pp. 400-417. DOI: <https://doi.org/10.1080/09654313.2012.752443>.

Sieverts, Thomas (2011), “The In-Between City as an Image of Society”, in Young, Douglas; Wood, Patricia & Keil, Roger -eds.- *Between Infrastructure. Urban connectivity in an age of vulnerability*, Kelowna, Praxis (e)press, pp. 19-27.

Soja, Edward (2000), *Postmetropolis: Critical Studies of Cities and Regions*, Chichester, Blackwell.

Tosics, Ivan (2011), “Governance challenges and models for the cities of tomorrow”. European Commission-Directorate General for Regional Policy. Available at: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow\\_governance.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_governance.pdf) (accessed: 30-09-2019).



## A bioregional reading of the rural landscapes of the Italian inner areas and the regenerative potential of rural tourism. The case study of the VENTO project \*

### Una lectura biorregional de los paisajes rurales de las zonas interiores italianas y el potencial regenerativo del turismo rural. El caso del proyecto VENTO

---

CATHERINE DEZIO

Architect PhD

Postdoctoral Research Fellow / Adjunct Professor

Politecnico di Milano, Dipartimento di Architettura e Studi Urbani (Milan, Italy)

[catherine.dezio@polimi.it](mailto:catherine.dezio@polimi.it)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6537-5418>

Recibido/Received: 30-09-2019; Aceptado/Accepted: 08-04-2020

Cómo citar/How to cite: Dezio, Catherine (2020): "A bioregional reading of the rural landscapes of the Italian inner areas and the regenerative potential of rural tourism. The case study of the VENTO project", *Ciudades*, 23, pp. 49-69. DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.23.2020.49-69>

Este artículo está sujeto a una licencia "[Creative Commons Atribución-No Comercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)" (CC BY-NC 4.0) / This article is under a "[Creative Commons License: Attribution-NonCommercial 4.0. International](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)" (CC BY-NC 4.0)

**Abstract:** Talking about abandonment means talking about fragile territories that need a regeneration territorial project. In this paper the phenomenon of abandonment becomes an opportunity to identify relationships between unused resources, anthropic dynamics, original landscapes. Bioregionalism is proposed as a possible theoretical approach that guides actions of project, reveals and holds together tangible and intangible resources and identifies the most suitable spatial scale for regeneration of depopulated territories. VENTO project, the 780 km cycle route financed by Italian Ministries that connects northern Italy, becomes a case study to investigate the potential of the slow line to be a bioregional project.

**Keywords:** Bioregional approach, rural landscape, abandonment, local resource-based development, territorial capital.

**Resumen:** Hablar de abandono significa hablar de territorios frágiles que necesitan un proyecto de regeneración territorial. En este artículo, el fenómeno del abandono se convierte en una oportunidad para identificar relaciones entre recursos no utilizados, dinámicas antrópicas y paisajes originales. El biorregionalismo se propone como un posible enfoque teórico que guíe las acciones del proyecto, revele y mantenga unidos los recursos tangibles e intangibles e identifique la escala espacial más adecuada para la regeneración de los territorios despoblados. El proyecto VENTO, una ruta ciclista de

---

\* The author would like to thank the VENTO research group, the Po Park Authority, and the SlowHer research committee of the "Territorial fragilities" Project - "Department of Excellence" Program, DASTu Politecnico di Milano (Italy).

780 km, financiada por Ministerios italianos, que conecta el norte de Italia, se convierte en un estudio de caso para investigar el potencial de la línea lenta para ser un proyecto biorregional.

**Palabras clave:** Enfoque biorregional, paisaje rural, abandono, desarrollo local endógeno, capital territorial.

---

## 1. THE RURAL ABANDONMENT: FRAGILITY CONDITIONS AND REGENERATION APPROACHES

Rural areas have undergone economic restructuring during the last century in many countries around the world, with devastating consequences on the ecological and cultural resources they hold. They have undergone transformations linked especially to the intensification of production (with the use of pesticides, the consumption of soil fertility, the destruction of original historical traces and ecological connections), but also to the land abandonment. The abandonment of rural territories is a complex phenomenon, indirectly linked to the evolution of economies and identities.

The scientific literature reports three major types of drivers of agricultural land abandonment (Rey Benayas et al., 2007). The first type refers to unexpected environmental factors, such as climate change (South-eastern Spain). The second type of driver is represented by the morphology of agricultural systems that are not suitable for the increasingly widespread globalizing production models (Northern Spain, Greece, Northern China), whose incorrect management can lead to soil degradation, flooding, productivity loss. The third driver, that refers to socio-economic reasons, is the most common one in Europe and out of Europe. The scarce offer of essential services, accessibility and job places characterizes rural areas and it is the effect of a series of dynamics that emerged at different times and intertwined in various ways. These dynamics were mainly due to historical phenomena and to some more recent ones. On one hand, the rural exodus from the mountain to the plain; on the other, in the lowland territories, the reduction of job places for the increasingly industrialized agriculture. Then, more recent phenomena due to the crisis of some industrial-type local economies and strong contractions of employment in large industrial activities (Lanzani & Curci, 2018).

Rey Benayas et al. (2007) have identified five main problems that the abandonment of agricultural land and rural territories affected to local resources: (i) reduction of landscape heterogeneity, with the consequent vegetation homogeneity and the increase of fires; (ii) soil erosion and desertification (plant colonization is limited by lack of seeds; conservation structures, such as terraces, break down due to lack of maintenance); (iii) reduction of water stocks (reforestation may lead to a decrease in water yield); (iv) biodiversity loss for the penetration of invasive species; (v) loss of cultural and aesthetic values linked to heritage and identity of places.

Already in 1961, the Italian agrarian economist Emilio Sereni (1961) had understood the extent of this transformation by speaking of “a prelude to the disintegration of agrarian landscape”. That gives us the idea that the abandonment of rural areas is a physical phenomenon, as a change of land use, but it is also a moral fact and a cultural result of a descending story of places, people, memories.

This can be seen from the data. Although a large part of the Italian national territorial surface is destined to agricultural activities (17.3 million out of 30.2 million in 2010), for decades the SAU (*Superficie Agricola Utilizzata*, that is Utilized Agricultural Area) has undergone a progressive contraction. This reduction in the SAU was accompanied by a significant reduction in farms (in particular, farms with less than 1 ha are decreased by 50.6%)<sup>1</sup> and by a general demographic stagnation (from 1951 to 2011 the 18% of Italian municipalities experienced a constant decrease in the population)<sup>2</sup>. These data define real fragile areas where, without external action, a recovery seems difficult (Reynaud & Miccoli, 2018).

In recent years, disciplinary reflections have generated critical visions aimed at producing alternative strategies: to support the decline of incomes, to favour sustainable agricultural policies, to protect ecosystem services of “town ecology” (Forman, 2017), to generate job places and assistance to disadvantaged categories.

Among the strategies that deal with these territories there is the SNAI (*Strategia nazionale per le Aree interne*, that is National Strategy for Inner Areas). SNAI is an initiative of the Italian Minister of Territorial Cohesion Fabrizio Barca, launched in 2013 and coordinated by the Agency for Territorial Cohesion. It tries to stop depopulation and regenerate the “inner areas”, which occupy more than 60% of the Italian territory, in which about a quarter of the Italian population resides (SNAI, 2013). These “inner areas” are defined by the Strategy as “areas significantly distant from the centres offering essential services (education, mobility and health care), but rich of important environmental and cultural resources and highly diversified by nature” (Agenzia per la Coesione Territoriale, 2013). In this definition it is possible to guess the two classes of actions of the SNAI: (i) the first focuses on adjusting the offer of essential services; (ii) the second aims to implement interventions in favour of local development. Precisely in this last class of actions there are tools which, coherent with European directions, solicit the enhancement of local resources through actions with low environmental impact and able to generate job places.

In rural areas, an activity that can meet these characteristics is rural tourism. Rural tourism falls within the macro-segment of ecotourism defined by the World Tourism Organization (World Tourism Organization, 2001: 4) as “all nature-based

---

<sup>1</sup> These data come from the *Istituto Nazionale di Statistica* (ISTAT), 2011.

<sup>2</sup> ISTAT, General Censuses of population.

forms of tourism in which the main motivation of the tourists is the observation and appreciation of nature as well as the traditional cultures prevailing in natural areas”.

In the coming years, luxury will be made up of rare goods, such as time, silence, conviviality and a healthy environment. Then, given a new tourism demand always more oriented towards these values, rural tourism has been identified as a real opportunity for the regeneration of these contexts (Commission of the European Communities, 1996; European Commission, 2003; OECD, 1995).

Due to the complexity of the phenomenon, there is no univocal definition of rural tourism in literature, but Lane (1994) tries to list the characterizing factors: localized in rural areas; small-scale; small businesses; involves contact with agriculture (landscape and products) and with local traditions and culture; traditional character; connections with local community; developed by local actors in a long-term perspective; the integration of environment, economy and history.

The European Union tends to enhance the multi-faceted capacity of rural tourism, linked to the territorial dimension, but it leaves the possibility of regulating it at local law. Although the Italian law has committed itself to regulate and define the only agritourism activity, in favour of a purely corporate vision, the territorial approach stimulated by European policies suggests an integrated view.

At the same time, it is worth noting that, despite the variety of potential that rural capital can offer, a sustainable development cannot be taken for granted, due to the variety of processes and stakeholders involved. Rural tourism depends on a wide range of publicly and privately resources, multi-scalar actions, associated infrastructure, as well as provision of accommodation, food, beverages, and goods (Cawley & Gillmor, 2008). The risk of an activity that falling into exploitation or into trivialization is possible and frequent. That’s why issues of sustainability are receiving increased attention in the context of rural tourism (Garrod et al., 2006).

After the Rio de Janeiro World Conference on Environment and Development held in 1992, the World Tourism and Travel Council (WTTC), the WTO and the Earth Council elaborated the *Agenda 21 for the tourism industry: towards a sustainable development*, which establishes some fundamental principles: tourism should contribute to the conservation and restoration of the earth's ecosystems; travel and tourism should be based on sustainable consumption patterns and production; tourism development should recognize and support the identity, culture and interests of local populations.

More recently, in 2015, the historic agreement *2030 Agenda for Sustainable Development* committed all countries to pursue a set of 17 Sustainable Development Goals (SDG) that would lead to a better future for all (UN, 2015). The bold agenda sets out a global framework to end extreme poverty, fight inequality and injustice, and fix climate change until 2030. Tourism has the potential to contribute, directly or indirectly to all of the goals<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> It has been included as targets in Goals 8 (inclusive and sustainable economic growth), 12 (sustainable consumption and production) and 14 (sustainable use of oceans and marine resources).

From this point of view, not merely consumerist but aimed at a win-win strategy (both for the local economy and for the environmental protection), tourism assumes a new role with a great regenerative potential.

Despite SNAI's intuition, it is evident the need for an interpretative key that can act as a theoretical-utopian but also real and pragmatic bridge between: the phenomenon of abandonment; the socio-economic dynamics affecting the territories; local resources closely connected with identities, which find their meeting point in the original geographies of the places; the regenerative potential of tourism, if applied with a territorial and sustainable approach. But what can be an interpretative key that connects: material and immaterial elements, local and territorial spatial scales, environmental and socio-economic elements, fragility and regenerative potential, in a short- and long-term time frame?

In this article we will take the bioregional paradigm (Berg & Dasmann, 1977) as a theoretical reference for a geographical reading that goes beyond administrative boundaries and is guided by a resource-based perspective. For this reason, if we talk about development processes based on local resources, the bioregional approach can become ethical, theoretical and practical guide for a territorial project based on regeneration.

## **2. THE BIOREGIONAL LENS FOR A SPATIAL READING OF PHENOMENA, TERRITORIES, RESOURCES**

In the early 1970s, from the regionalist approach to the emerging ecological criticism, and drawing from ecological anarchist roots, the term “Bioregion” was born (Berg & Dasmann, 1977; Berg, 1978; Sale, 1985; Alexander, 1990; Aberley, 1993; Iacoponi, 2001; Thayer, 2003; Magnaghi, 2010; Magnaghi & Fanfani, 2010; Fanfani & Saragosa, 2011; Ferraresi, 2014; Church, 2014; Dezio & Longo, 2018; Poli & Gisotti, 2019). It is an alternative approach that sees localism as a possibility for safeguarding biodiversity and social diversity from the degenerative processes of urban artificialization. “Bioregion” is a term full of meanings. It is a holistic attitude that calls for the ability to integrate knowledge and techniques within a territorial vision, in close relationship with local communities.

Doug Aberley (1993) declares that there is no official ideology but rather a dialogue that evolves and it is this flexibility that guarantees its continuity over time. Beyond the great evolution over the years, we can go back to the father of the concept, Peter Berg, who, with the ecologist Raymond Dasmann, published an article in which he attributed the term “Bioregion” to a geographical space and a place of consciousness (Berg & Dasmann, 1977). In particular, Berg (1978) describes the Bioregion as “the territory to which a conscience, a place corresponds but also ideas on how to live there [...], an economy that is in balance with the ecosystem by reducing dependence on imported food and

energy, flexible boundaries [...], social units with full powers, politically autonomous, economically self-sufficient”.

It is a re-appropriation of the “place of conscience”, defined by Alberto Magnaghi (2010) as “the awareness, acquired through a process of cultural transformation of the inhabitants, of the patrimonial value of territorial common goods”. It’s an aware path for setting common goals and guidelines and a necessary condition to re-centralize territory (*Back to the territory*, by Becattini, 2000).

However, it is not a new concept. Between the 19<sup>th</sup> and 20<sup>th</sup> centuries, Kropotkin, the greatest exponent of the environmental anarchist movement, studies the problems of agriculture and policies that have brought to the abandonment (Kropotkin, 1899). For him, it is necessary to reconsider land as a common heritage and to put agriculture at the centre of productive activities, developing cultures starting from local traditions (Kropotkin, 1899; Scudo, 2011). To do this, a social change is needed.

Another ecologist anarchist, Murray Bookchin, in *Toward an ecological society* (1976), argues that all ecological problems are social problems. This leads to say that the intervention to remedy ecological problems must be of a purely social nature:

“The sensitivity, ethics, the way of seeing reality, the sense of self, must change through educational methods, rational arguments, experiments that take into account the possibility of learning from one's mistakes: only this will enable humanity to reach the consciousness necessary for its own self-management” (Bookchin, 1976: 205).

This quote tells us that cultural education is needed in order that bioregion can be felt by the inhabitants to make conscious choice of management methods (Sale, 1985).

The “place of conscience”, environmental sustainability and self-sufficiency have a conscious and cooperative system in the resource management as their common principle (Iacoponi, 2001).

Berg (1978) talks about “re-inhabiting-the-place”: it means knowing the place deeply, beyond political conventions (Sale, 1985, uses “to dwell”). Different bioregions have different perceptive images; for this reason, we note the difference of change from one type of landscape to another, rather than from one administrative border to another. Therefore, “re-inhabiting-the-place” starts from the assumption that local communities are involved in the redesign of original landscape, enhancing the cultural diversity of place. In this sense, the physical dimension of the Bioregion is strictly linked to these theoretical bases: a territory characterized by a recognizable identity and delimited by natural (geographical) and social (cultural) boundaries, not imposed at the administrative level (Alexander, 1990).

Peter Berg (1978) describes the space of the bioregions as “geographical areas that have common physical and climatic characteristics and exist in the entire planetary biosphere as unique parts as a whole”. It could be a territorial cross-section coinciding with a province or a metropolis, both lying in a natural environment; or it may correspond to a river basin or wild areas, where forests or rivers with basic resources are located. It will be a dimension in which local communities can manage their own resources and share a unique geo-cultural identity (Iacoponi, 2001).

It is clear that methods of defining boundaries of a bioregion, being influenced by the development of human activities and phenomena, cannot be established certainty. Boundaries delimitation can be linked to different multidisciplinary approaches that in history have dealt with the concept of “region”. In the 18<sup>th</sup> Century, it coincides with the concept of “natural region” (defined by physical geography and bounded by a geological or geomorphological structural boundary). Then, with the progress of human geography of the beginning of the 20<sup>th</sup> Century, the trend was to favour a cultural reading.

More recently, the Italian territorial planner Alberto Magnaghi (2010: 163) has specified the spatial dimension of the Bioregion:

“The Bioregion is a set of strongly anthropized local territorial systems [...]; systems interrelated by environmental relationships aimed at the year-end closure of the cycles characterizing the ecosystem equilibria of a river basin, a valley system, an orographic node, a hilly system, a coastal system and its hinterland”.

It's important to underline that cultural identity is decisive in defining the boundaries of a bioregion. Identity does not assume a unique and homogeneous value, it is a set of many concepts, behaviours, needs which change according to themes and places.

Therefore, it will be a matter of defining homogeneous areas that integrate the common socio-economic, environmental and cultural aspects, with shared sustainable goals.

According to all that has been said so far, the bioregion can be conceived as an analytical and planning tool for the realization of a territorial scenario characterized by renewed coevolutionary relationships between man and environment (Poli & Gisotti, 2019). Norgaard's coevolutionary paradigm (1984) sees economic history as a process of adaptation to environmental changes, where transformations are biunivocal. In this sense, landscape is the result of a coevolution of natural and anthropic system. This coevolutionary optics leads to a different perspective on the relationship between physical geographies and the use of resources. About that we can remember the Valley's Section by Patrick Geddes (1909), which related the physical characteristics of the river basins with productive system and lifestyles. Citing Magnaghi (2012),

Geddesian principles can be traced back to the bioregion paradigm: the principle of coevolution between place, work, inhabitants; uniqueness of identity; the long-lasting coevolutionary principles guide the discovery of production rules. We could redefine the bioregion as a local coevolutionary product, where landscape becomes a method (Farinelli, 2003) of re-composition and dialogue.

The theoretical framework of bioregionalism described so far seems apparently utopian, but actually it has strong connections with reality. Until today, in assonance with the globalization process, it is no longer produced due to the needs of the adjacent territory but to sell on a market that knows no boundaries. With the end of “oil-illusion” (the era of delusion given by oil), caused by the slow exhaustion of oil sources, landscape scale will change: transportation will become less accessible and supplies will be repositioned more locally (Thayer, 2003). We can see again the strong relationship established between fragility phenomena, the use of resources, and spatial scales and geographies; this relationship would determine a slow but significant change in the value of places. For example, a self-sustaining objective would lead to a multifunctional agriculture, which is able to produce resilient territories and communities; the return to polyculture, with the relative increase in crops value; an increase in biodiversity and fertility of land; an evident strengthening of identity features of places.

From that, we can guess the four fundamental aspects of bioregionalism that make it an ideal approach for abandoned rural inner areas: (i) the first one is the ability of the bioregion paradigm to distract from pre-established places and scales; (ii) the second is its ability to reconstruct the “heritage” concept as a set of local tangible and intangible resources for a regeneration territorial project; (iii) the third refers to the bioregional concept of self-reliance, a significant utopia for areas distant from essential services; iv) the fourth is the holistic dimension that systematizes concepts, today distinct and abused, within a single theoretical framework (i.e. sustainability, km 0 resources, green cities, anti-globalization, participation).

Thus, it is possible to understand how rural areas in depopulation and resource-based regenerative projects, with particular focus on a rural tourism project, are part of a single framework that can be read by the Bioregional approach.

Some research has reconceptualized rural resources as “countryside capital” (Garrod, Wornell & Youell, 2006), which means “the fabric of the countryside, its villages and its market towns” (Countryside Agency, 2003, p. 45). This definition includes both material and immaterial elements (Gambi, 1961), environmental, cultural and settlement component (Garrod, Wornell & Youell, 2004, 2006). Essentially, this involves the re-casting of rural resources as a kind of capital asset, on which it is possible to invest, and from which a



stream of benefits and services may be responsibly drawn. This concept borrows from the ecological and economic approaches the principles of “capital” (Costanza & Daily, 1992; Costanza, 1997), “ecosystem services” (Millennium Ecosystem Assessment, 2005) and “sustainable development” (UN, 2015).

In line with this approach, a synoptic matrix is proposed here (Table 1), which systemizes: (i) countryside capital (Garrod, Wornell & Youell, 2004, 2006); (ii) fragilities of inner areas (SNAI, 2013); (iii) the bioregional paradigm, as a guide to sustainable regeneration goals; (iv) rural tourism characteristics, as a possible territorial project.

| <b>Countryside capital</b>  | <b>Fragilities of Inner Areas</b>  | <b>Bioregional vision</b>   | <b>Rural tourism</b>  |
|---|--|---|---|
| Garrod, Wornell & Youell, 2004<br>Garrod, Wornell & Youell, 2006  | SNAI, 2013   | Berg & Dasmann, 1977<br>Berg, 1978<br>Sale, 1985<br>Magnaghi 2010   | Lane, 1994  |
| Landscape, including seascape<br>Wildlife, both fauna and flora<br>Biodiversity<br>Geology and soils<br>Air and air quality<br>Hedgerows and field boundaries<br>Agricultural buildings<br>Rural settlements, from isolated dwellings to market towns<br>Historical features, such as historic buildings, industrial remnants<br>Tracks, trails, bridleways, lanes and roads<br>Streams, rivers, ponds and lakes<br>Water and water quality<br>Woods, forests and plantations<br>Distinctive local customs, languages, costumes, foods, crafts, festivals, traditions, ways of life | Limited essential services (education, health, mobility)<br>High social costs (hydrogeological structure, landscape)<br>Unused territorial capital (historical-artistic capital, semi-natural systems, protection of territory, craftsmanship) | Enhancement of original geographies of places<br>Enhancement of variety and typicality of landscape<br>Protection of biological and cultural diversity<br>Tendency to self-support (local production of food and energy)<br>Multifunctional agriculture<br>Waste reduction<br>Active participation of local community<br>Protection of recognized and unrecognized tangible and intangible heritage | Localized in rural areas<br>Small-scale business<br>Involves contact with agriculture (landscape and products) and with local traditions and culture<br>Traditional character<br>Connections with local community<br>Developed by local actors in a long-term perspective<br>Represents the integration of environment, economy and history |

Table 1: Resources and fragilities for a Bioregional regenerative project.  
Source: Produced by the author.

This framework is based on the theoretical concept of “back to the land” (Magnaghi, 2013). This return can be favoured by interpreting and promoting the growth of local societies, through the process of enhancing territorial capital and rebuilding local identity for a durable, resilient and sustainable wealth.

### **3. THE CASE STUDY OF VENTO AND CASALE MONFERRATO (ALESSANDRIA, ITALY)**

To undertake a territorial analysis that uses the bioregional paradigm as a reading lens, it was decided to use the VENTO cycle route project as an application opportunity.

VENTO is a territorial project conceived and developed by a group of researchers from the Department of Architecture and Urban Studies of the Polytechnic of Milan. It is a project of a cycle route that, following rural landscape of the river Po and connecting Venice to Turin, has the declared aim to “mend the beauty of the territories crossed, reviving their vitality” (Pileri, 2018). In 2010, VENTO was born to regenerate rural areas in depopulation through cycle tourism, with innovation and tradition: to activate economies starting from local identities, avoiding freezing, trivialization or exploitation.

VENTO entered the Stability Law in 2015 (Law N°. 208 of 12/28/15, art. 1 paragraph 640), being recognized as one of the four priority cycling routes as part of the National Cycle Roads Tourism System. It is promoted and financed by Ministry of Infrastructure and Transport (MIT) and Ministry of Cultural Heritage and Activities and Tourism (MIBACT). The long cycle route of 780 km is now arrived at the feasibility project, after years of involvement of municipalities, regions and national governments, ready to support the project also in future management. VENTO is the example of a new tourism that does not exist in the countryside along the Po river. It experiences the paradigm for a different way of territorial design: a test for sustainable alternatives, shaped for helping inner and fragile areas, able to generate new jobs, slow down depopulation, create new economies with very low impact, save the beauty that still exists there (Pileri, Giacomel & Giudici, 2015). All this thanks to the cycle line. The line is a light thread that “works as a hidden supporting structure, a wire that can hold up the fragile stories that are deposited in the territory that is crossed” (Pileri, 2018: 11).

VENTO is chosen as case study for several reasons: it is a territorial project that uses conscious and pedagogical tourism to regenerate rural inner areas; it is a transcalar project, which acts on local scale and on territorial scale at the same time; and it is a project that, through the line, has the ability to unveil Bioregions. Despite crossing four different regions and numerous provinces and municipalities, the line unites the extremes (Venice and Turin) but, above all, it unites all the elements that it crosses. VENTO talks about

territories through the narration of stories that have more to do with physical and cultural geographies, rather than with administrative boundaries.

The line has the ability to activate rural tourism that these areas need, reconstructing “broken narratives” (Meini, 2018; Pileri, 2018). It means, for example: the rice landscape and the sale of local rice that it produces, the rice museum which tells the traditional rice methods and tools, restaurants with the typical rice recipe, and the testimonies of those who worked it in the past constitute a single story made of single points that the line can reconnect, activating a virtuous economy. In this way VENTO reveals the bioregions: it denies the administrative boundaries, returns to the original geographies of places, enhances local products and reconstructs identities and economies.

The research group of VENTO has been organizing for years VENTO Bici Tour (VBT)<sup>4</sup>, a collective ride along the line, to which hundreds and hundreds of people enrol every year. During this initiative, VENTO leads to discover territories: their cultural heritages, churches, small museums, local foods<sup>5</sup>. It is through the decades-long practice of VBT that the great economic and social potential can be tangible.

Thanks to a research opportunity with the Province of Alessandria, in the Piedmont region, we talk about a section of the VENTO line, a territory that asks to find a new identity. We are in the VENTO section that falls within the Province of Alessandria, a predominantly agricultural area which includes 16 municipalities: the most populated municipality, that is Casale Monferrato (34,812 inhabitants), the second most populated, that is Valenza (18,634 inhabitants), and other 14 small municipalities around them, with less than 2,000 inhabitants and in the depopulation phase (12 out of 16 have a negative population variation rate; data source: ISTAT, 2001-2013).

In particular, we consider the municipality of Casale, as the most reference point for this territory in terms of cultural identity and economic system, even if in constant depopulation. In 1981 Casale had 41,899 inhabitants; in 1997 there were 37,493 inhabitants; in 2019 there were 34,812 inhabitants (source: ISTAT). The municipality of Casale Monferrato has an extension of 86.21 km<sup>2</sup> and is located between the cities of Vercelli, Alessandria, Asti and Novara, in the industrial triangle of large cities of Turin-Genoa-Milan.

From a geographical point of view, Casale extends over a rural flat area crossed by the river Po and manned by Po Park Vercellese Alessandrin<sup>o</sup>.

Recalling what Turri described as landscape icons, or “elementary units of perception” (Jodice & Turri, 2001), the image of the local landscape is given by

---

<sup>4</sup> See: <https://www.ventobicitour.it> (accessed: 05-04-2020).

<sup>5</sup> In particular, VENTO has involved Slow food companies and foods since the beginning, marking identities of territories that it crosses. Slow food is an international non-profit association committed to restoring the right value of food, respecting those who produce it and in harmony with ecosystems.

some characterizing elements: the most common crops, namely rice fields, poplars and arable land; the local building typologies, first of all the “cascine” (farmhouses of northern Italy) and some mills still partially functional; native flora and fauna.

Even from the point of view of economics, Casale is the subject of an intersection. There is the historical economic activity of the place, that of rice cultivation, linked to irrigated landscape of rice fields. Then there is the wine-growing activity of hills, which has long been in decline due to abandonment of marginal land. But the main economic activity of the place is the production of cement, which has also generated the most incisive identity image. For many years Casale has been known for the presence of the Eternit factory, now in disuse, which dispersed asbestos dust in the surrounding environment. From the 1950s to the present day, inhalation of this material has caused more than 2,500 deaths and even today there is a high mortality rate attributed to Eternit among people born in the late 1980s, when the factory was dismantled.

The success of tourism linked to the Monferrato landscape is concentrated only on some hill villages, other villages and the river plain (covered by the Po Park) are instead subjected to abandonment phenomena<sup>6</sup>.

These depopulation data concern the municipal boundaries but, actually, the territorial conformation allows us to intuit how the scale of abandonment is not limited to the administrative one. For this reason, following the VENTO line (and of the Po river) we have tried to map the abandonment (Figure 1), with the double and connected objectives of: on one hand identifying geographies and abandonment scales; on other hand, classify unused resources and landscapes. In the realization of this map, which represents a sort of abandonment census, we can extrapolate reasonings concerning relationship between abandonment and territorial geographies. From the survey, it is possible to identify three types of different abandonment, linked to three building types, three types of productive landscapes, and three possible resource basins. The first type of abandonment concerns the “cascine”, which represents the largest widespread heritage, traceable in the flat area and inserted in the agricultural landscape of open fields of arable land (mostly rice). The second type of abandonment is that of the house in the small hill villages. The third type is the abandonment of the apartments in the historic centre of Casale. In all three cases, abandonment may be due to multiple factors. We arrived to identify three different causes.

---

<sup>6</sup> Within the Piedmont region, only 15% of agrotourisms are in the lowlands, the remainder is divided between 66% of the hill and 19% of the mountain (Rete Rurale Nazionale, 2017).

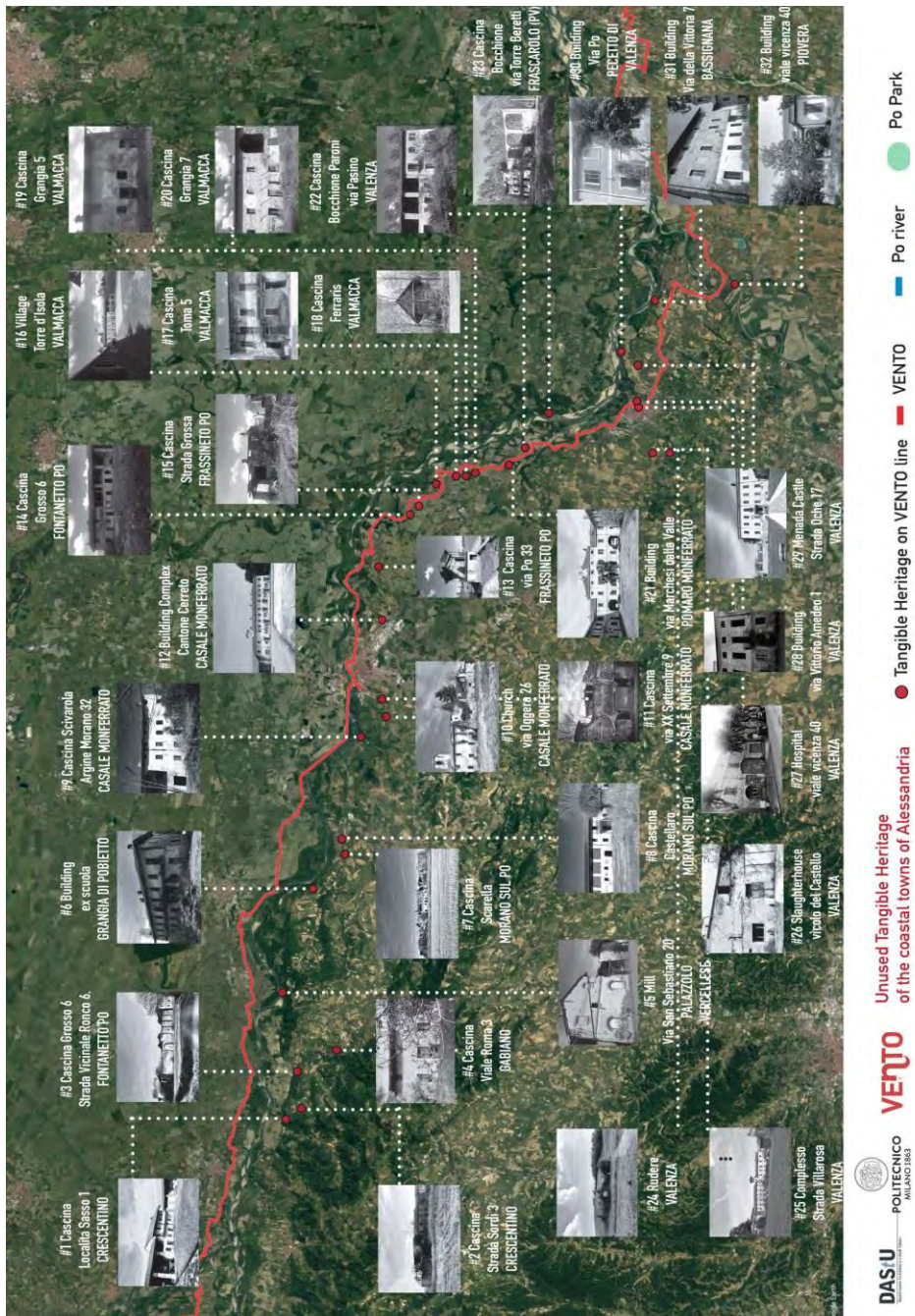


Figure 1: Map of Abandoned Buildings, Tangible Heritage along VENTO route and Po river.  
Source: Produced by the author

In the first case, the abandonment of the “cascine” is mainly linked to the transformations of agricultural activity. Thus, loss of economic value and mechanization of agriculture may have led to the gradual abandonment of fields. In the second case, the abandonment of houses of small hillside villages is due mostly to the logistic conditions, that is the distance from essential services and job opportunities. In the third case, the abandonment of historical centres, increasingly growing throughout the Italian peninsula, is due to many factors including: the lack of opportunities; the high renovation costs compared to new buildings outside the centre; tourist activities more profitable than normal rent.

In parallel with the analysis of abandoned tangible heritage, another survey was carried out that links agricultural products, traditional recipes and productive landscapes. The map obtained (Figure 2, built starting from Novellini & Soracco, 2002; and Barbero & Giorcelli, 2002) represents the possibility of identifying food geographies of the bioregion. Food geographies tell about products, landscapes, economic activities and popular traditions. If on one hand they are places connected to the phenomena of abandonment, on the other hand they are centres of great regenerative potential, given precisely by economic, cultural and landscape resources. There are foods related to the geography of the river Po; foods of rice landscapes; foods of the hilly landscape of Monferrato. These three geographies are very different and more complex than the simple administrative boundaries; they represent the iconic identity and memory of places.

The survey produces “gender maps”, thought to reveal hidden resources able to find new image for the territory.

It would be possible to cross and mix the maps to obtain others that bring together landscapes, economies, products and heritage. For example, the map of the river geography will have ecology of river landscape, typical building types, productive economies linked to the river, traditions and food products (i.e. typical fishes).

The same would be for the geography of rice: the map could collect rice fields landscapes, rice types, traditions linked to cultivation, buildings in which it was worked, etc.

This would mean representing tangible and intangible elements together that represent the true scale of the place and its potential for regeneration through the spatial and geographical dimension of the Bioregion.

Finally, in addition to the geographies of the place, this map also contains other geographies: geographies linked to the hybridization of recipes, that means all the places that influenced a recipe through the migration of peoples and materials.



Figure 2: Food Geographies Map along VENTO route and Po river.

Source: Produced by the author.

#### 4. CONCLUSIONS

We have seen how the bioregion becomes a method, sometimes provocative, to find new approaches to fragility: keeping tangible and intangible aspects together in the same reading framework; shift attention from administrative to identity boundaries; keeping fragility aspects linked to regeneration opportunities; keep local and territorial scales together; enhance local resources with sustainable economic and social objectives; orient actions with objectives, both part of a single reference system.

The multidimensional paradigm of the bioregion has the ability to be a platform of opportunities for territory, useful for feeding a tourism project that is not consumeristic, but narrative, pedagogical, ethically oriented.

In this sense, the use of the VENTO line as application case is coherent. The VENTO project is not a tourist action, but a territorial project. VENTO crosses depopulated areas with the intention of generating jobs based on the enhancement of local resources and on the identity of rural world (slowness, authenticity, specificity, traditions, landscape). VENTO can be the example for a new care of places, that goes through pedagogical discovery: you can't care until you don't know it exist.

This involves dedicating actions, projects and policies oriented to tourism that is a constructive and reciprocal experiential exchange between residents and strangers, mainly aimed at: placing the individual food products back in the thread of their history (the landscape, the buildings, the people, the traditions linked to a product); develop the ability to attract tourists aware of what they are discovering; enhance the specificity, rhythms, flavours, emotions, stories and roots of place and people who have decided to stay there; produce work and provide additional income to consolidate the presence of a population in the area (Nocifera, de Salvo & Calzati, 2011; Pavione, 2016). Therefore, it is a tourism that is an economic activity but also it is a multidimensional cultural practice (Nocifera, de Salvo & Calzati, 2011). It is a balanced relationship of exchange between residents and tourists, in the perspective of an economic rebirth but also in the perspective of instructing to history, roots, identity and civic sense.

The analysis undertaken is an intuitive first effort of how the bioregional perspective represents a congenial approach to the complexity of the inner areas and their potentials. But above all the bioregion paradigm is capable of acting as a solid basis for objectives and actions of an ethically oriented regenerative territorial project.



**BIBLIOGRAPHY**

- Aberley, Doug (1993), *Boundaries of Home: Mapping Local Empowerment*, Gabriola, British Columbia, New Society Publisher.
- Agenzia per la Coesione Territoriale (2013), “Strategia Nazionale delle Aree Interne”. Available at: <http://old2018.agenziacoesione.gov.it/it/arint/> (accessed: 05-04-2020).
- Alexander, Donald (1990), “Bioregionalism: Science or sensibility?”, in *Environmental Ethics*, vol. 12, n° 2, pp. 161-173. DOI: <https://doi.org/10.5840/enviroethics199012217>
- Barbero, Amilcare & Giorcelli, Marco (2002), *Camminare il Monferrato. Guida al trekking in Monferrato in 40 percorsi*. Villanova Monferrato, Editrice il Monferrato.
- Becattini, Giacomo (2000), *Ritorno al territorio*, Bologna, Il Mulino.
- Berg, Peter & Dasmann, Raymond (1977), “Reinhabiting California”, in *The ecologist*, n° 7(10).
- Berg Peter (1978), *Reinhabiting a separate country. A Bioregional Anthology of Northern California*, San Francisco, Planet Drum Foundation.
- Bevilacqua, Piero (2013), “Una nuova agricoltura per le aree interne”, in *Ritorno alla terra. Scienze del Territorio*, vol. 1, pp. 159-164.
- Bookchin, Murray (1976), *Toward an ecological society*, Atlanta, Black Rose Books.
- Cawley, Mary & Gillmor, Desmond (2008), “Integrated rural tourism: concepts and practice”, in *Annals of tourism research*, vol. 35, n° 2. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.annals.2007.07.011>.
- Church, Sarah P. (2014), “Exploring Urban Bioregionalism: a synthesis of literature on urban nature and sustainable patterns of urban living”, in *Surveys and Perspectives Integrating Environment and Society*, vol. 7, n° 1.
- Commission of the European Communities (1996), *The Cork Declaration: A Living Countryside*, European Conference on Rural Development, Cork, Commission of the European Communities.
- Costanza, Robert -coord.- (1997), “The value of the world's ecosystem services and natural capital”, in *Nature*, n° 387, pp. 253-260.
- Costanza, Robert & Daly, Herman (1992), “Natural Capital and Sustainable Development”, in *Conservation Biology*, vol. 6, n° 1, pp. 37-46, DOI: <https://doi.org/10.1046/j.1523-1739.1992.610037.x>.

- Countryside Agency (2003), *Rural economies: stepping stones to healthier futures*, Cheltenham (UK), Countryside Agency.
- Dezio, Catherine & Longo, Antonio (2018), *Definizioni, significati e geografie plurime della Bioregione*, Quaderno di Bioregione – Politiche territoriali, Fondazione Cariplo.
- European Commission (2003), “Planting seeds for rural futures - building a policy that can deliver our ambitions”, European Conference on Rural Development, Salzburg. Available at: [http://ec.europa.eu/agriculture/events/salzburg/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/events/salzburg/index_en.htm) (accessed: 05-04-2020)
- European Environment Agency –EEA– (2004), *Annual Report*, Publications of the European Communities.
- Fanfani, David & Saragosa, Claudio (2011), “Il bioregionalismo nelle esperienze italiane ed europee”, in *Il progetto sostenibile*, n°. 29, pp. 22-29.
- Farinelli, Franco (2003), *Geografia. Un'introduzione ai modelli del mondo*, Turin, Einaudi.
- Ferraresi, Giorgio -ed.- (2014), *Il progetto di territorio. Oltre la città diffusa, la Bioregione*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli.
- Forman, Richard (2017), *Town, Ecology and the Land*, Cambridge (UK), Cambridge University Press.
- Gambi, Lucio (1961), “Critica ai concetti geografici di paesaggio umano”, in Gambi, Lucio (1961), *Una geografia per la storia*. Turin, Einaudi.
- Garrod, Brian; Youell, Ray & Wornell, Roz (2004), *Links Between Rural Tourism and Countryside Capital*, Cheltenham, Countryside Agency.
- Garrod, Brian; Wornell, Ray & Youell, Roz (2006), *Re-conceptualising rural resources as countryside capital: The case of rural tourism*, in *Journal of Rural Studies*, vol. 22, n°. 1, pp. 117–128, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2005.08.001>.
- Geddes, Patrick (1909), *Città in evoluzione*, Milan, Il saggiatore.
- Iaconi, Luciano (2001), *La Bioregione. Verso l'integrazione dei processi socioeconomici e ecosistemi nelle comunità locali*, Pisa, ETS Editore.
- ISPRA (2010), *Agree Agricole ad Alto Valore Naturale: dall'individuazione alla gestione*, Manuali e linee guida, n°. 62.
- Kropotkin, Petr (1899), *Fields, factories and workshops*, Boston, Houghton, Mifflin & Co.

- Lane, Bernard (1994), “What is rural tourism”, in *Journal of Sustainable Tourism*, vol. 2, n° 1-2, pp. 7-21, DOI: <https://doi.org/10.1080/09669589409510680>.
- Lanzani, Arturo & Curci, Francesco (2018), “Le Italie in contrazione, tra crisi e opportunità”, in De Rossi, Antonio -ed.-, *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Roma, Donzelli Editore.
- Magnaghi, Alberto (2010), *Il progetto locale. Verso la coscienza di luogo*, Turin, Bollati Boringhieri.
- Magnaghi, Alberto (2012), “Politiche e progetti di territorio per il ripopolamento rurale”, in Bonora, Paola, *Visioni e politiche del territorio. Per una nuova alleanza tra urbano e rurale*, Bologna, Archetipo Libri.
- Magnaghi, Alberto (2013), “Riterritorializzare il mondo”, in *Ritorno alla terra, Scienze del Territorio*, n° 1/2013, pp. 47-58.
- Magnaghi, Alberto & Fanfani David (2010), *Patto città campagna: un progetto di bioregione urbana per la toscana centrale*, Florence, Alinea Editrice.
- Meini, Monica -ed- (2018), *Terre invisibili. Esplorazioni sul potenziale turistico delle aree interne*, Soveria Mannelli, Rubettino Editore.
- Millennium Ecosystem Assessment (2005). “Millennium Ecosystem Assessment”. Available at: <https://www.millenniumassessment.org/en/index.html> (accessed: 05-04-2020)
- Nocifera, Enzo; de Salvo, Paola & Calzati Viviana -eds.- (2011), *Territori lenti e turismo di qualità. Prospettive innovative per lo sviluppo di un turismo sostenibile*, Milan, Franco Angeli.
- Norgaard, Richard (1984), “Coevolutionary development potential”, in *Land economics*, vol. 60, n° 2, pp. 160-173. DOI: <https://doi.org/10.2307/3145970>.
- Novellini, Grazia & Soracco, Diego -eds.- (2002), *Dispensa del Po. I sapori del Grande Fiume*, Bra, Slow Food Editore.
- OECD (1995), *Niche Markets as a Rural Development Strategy*, Paris, Organization for Economic Cooperation and Development.
- Pazzagli, Rossano (2014), *Il Buonpaese. Territorio e gusto nell'Italia in declino*, Ghezzano, Felici Editore srl.
- Pavione, Enrica -ed.- (2016), *Turismo sostenibile e valorizzazione del territorio. Sfide e opportunità di sviluppo del cicloturismo in Italia*, Ariccia, Aracne Editrice.

- Pileri, Paolo; Giacomel, Alessandro & Giudici, Diana (2015), *VENTO. La rivoluzione leggera a colpi di pedale e paesaggio*, Mantua, Corraini Edizioni.
- Pileri, Paolo -coord.- (2018), *Ciclabili e cammini per narrare territori*, Portogruaro, Ediciclo Editore.
- Poli, Daniela & Gisotti, Maria Rita (2019), “Le regole dell’arte di costruire le città e i servizi ecosistemici del territorio intermedio bioregionale”, in *Territorio*, n° 89, pp. 123-129. DOI: <https://doi.org/10.3280/TR2019-089016>.
- Rete Rurale Nazionale 2014-2020 (2017), *Multifunzionalità agricola e agriturismo. Scenario e prospettive*, Report annuale ISMEA.
- Rete Rurale Nazionale 2014-2020 (2018), “Indicatori di contest”. Available at: <https://www.reterurale.it/indicatoricontesto> (accessed: 05-04-2020).
- Rey Benayas, José María; Martins, Ana; Nicolau, José M. & Schulz, Jennifer J. (2007), “Abandonment of agricultural land: an overview of drivers and consequences”, in *CAB Reviews: Perspectives in Agriculture, Veterinary Science, Nutrition and Natural Resources*, n° 057. DOI: <https://doi.org/10.1079/PAVSNNR20072057>.
- Reynaud, Cecilia & Miccoli, Sara (2018), “Lo spopolamento nei comuni italiani: un fenomeno ancora rilevante”, in *EyesReg*, vol. 8, n° 3. Available at: <http://www.eyesreg.it/2018/lo-spopolamento-nei-comuni-italiani-un-fenomeno-ancora-rilevante/> (accessed: 05-04-2020).
- Sale, Kirkpatrick (1985), *Dwellers in the Land: The Bioregional Vision*, New York, Random House.
- Scudo, Gianni (2011), “Editoriale”, in *Il progetto sostenibile*, n° 29, pp. 10-11.
- Sereni, Emilio (1961), *Storia del paesaggio agrario italiano*, Roma, Laterza.
- Swinton, Scott -coord- (2007), “Ecosystem services and agriculture: Cultivating agricultural ecosystems for diverse benefits”, in *Ecological Economics*, vol. 64, n° 3, pp. 245-252, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2007.09.020>.
- Teeb (2008), “The Economics of Ecosystems and Biodiversity”. Available at: <http://www.teebweb.org> (accessed: 05-04-2020).
- Thayer, Robert (2003), *LifePlace: Bioregional Thought and Practice*, Berkeley, University of California Press.
- UN (2015), “Sustainable Development Goals”. Available at: <https://sustainabledevelopment.un.org/?menu=1300> (accessed: 05-04-2020).

World Trade Organization, World Travel and Tourism Council, Earth Council (1997), *Agenda 21 for the tourism industry: towards a sustainable development*.

World Tourism Organization (2001), *The British Ecotourism Market*, Special Report n°. 11. Madrid, Market Intelligence and Promotion Section, Sustainable Development of Tourism Section.

Zerbi, Maria Chiara (2007), *Guida europea all'osservazione del patrimonio rurale – CEMAT*, Milano, Guerini Scientifica.

### **Websites**

Progetto VENTO. Available at: <http://www.progetto.vento.polimi.it> (accessed: 05-04-2020).

VENTO Bici Tour. Available at: <https://www.ventobicitour.it> (accessed: 05-04-2020).



## Marco territorial de la producción de espacio en la región funcional de Madrid \*

### Territorial frame of space production in the functional region of Madrid

---

RAFAEL CÓRDOBA HERNÁNDEZ

Arquitecto urbanista

Profesor Asociado de Urbanismo del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela de Arquitectura de Madrid. Grupo de Investigación Arquitectura, Urbanismo y Sostenibilidad Universidad Politécnica de Madrid (Madrid, España)

[rafael.cordoba@upm.es](mailto:rafael.cordoba@upm.es)

ORCID: [0000-0001-7878-2055](https://orcid.org/0000-0001-7878-2055)

DANIEL MORCILLO ÁLVAREZ

Doctor Arquitecto

Profesor Asociado de Urbanismo del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela de Arquitectura de Madrid. Grupo de Investigación Arquitectura, Urbanismo y Sostenibilidad Universidad Politécnica de Madrid (Madrid, España)

[daniel.morcillo@upm.es](mailto:daniel.morcillo@upm.es)

ORCID: [0000-0003-0521-8589](https://orcid.org/0000-0003-0521-8589)

Recibido/Received: 30-09-2019; Aceptado/Accepted: 06-03-2020

Cómo citar/How to cite: Córdoba Hernández, Rafael & Morcillo Álvarez, Daniel (2020): “Marco territorial de la producción de espacio en la región funcional de Madrid”, *Ciudades*, 23, pp. 71-93. DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.23.2020.71-93>

Este artículo está sujeto a una licencia “[Creative Commons Atribución-No Comercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)” (CC BY-NC 4.0) / This article is under a “[Creative Commons License: Attribution-NonCommercial 4.0. International](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)” (CC BY-NC 4.0)

**Resumen:** Durante casi tres décadas, la expansión del sistema de producción-acumulación en la Comunidad de Madrid ha tenido lugar en un contexto de carencia de modelo territorial y con una legislación liberal del suelo que ha facilitado la antropización del territorio en búsqueda de ventajas de localización. A través de un análisis del marco regulatorio y de los niveles de competencia espacial, el artículo muestra las condiciones y consecuencias para una expansión urbana que tiene el flujo de capital como principal objetivo.

**Palabras clave:** Competencia urbana, modelo territorial, regulación normativa, planeamiento urbanístico, antropización.

---

\* Este artículo recoge resultados de las investigaciones de los autores “La centralidad y la representación de la cotidianidad en la ciudad globalizada” y “La estructura territorial resiliente: Análisis y formalización a través del Planeamiento Urbanístico” enmarcadas en los doctorados de la Universidad Politécnica de Madrid en “Periferias, sostenibilidad y vitalidad urbana” y “Sostenibilidad y Regeneración Urbana”, respectivamente.

**Abstract:** The expansion of the production-accumulation system over the past three decades in the Comunidad de Madrid has taken place in a context of absence of a territorial model and with liberal land regulatory, which has facilitated the anthropization of the territory in search of locational advantages. Through an analysis of the regulatory framework and spatial competence levels, the paper shows the conditions and consequences of an urban expansion that has the flow of capital as its main objective.

**Keywords:** Urban competition, territorial model, regulatory framework, urban planning, anthropization.

---

## 1. EL “SIN-MODELO” TERRITORIAL MADRILEÑO

A lo largo de varias décadas, la región de Madrid ha carecido de los instrumentos normativos necesarios que facilitarían la concreción de un modelo territorial bajo el cual llevar a cabo su desarrollo urbano, económico y social. El marco normativo existente en la Comunidad de Madrid y la regulación neoliberal preconizada en ella han facilitado la antropización del territorio bajo la falta de concreción de un modelo que estableciera las necesarias reglas para dicho desarrollo. Esta característica de la región de Madrid, que podríamos denominar como “sin-modelo”, ha sido llevada hasta sus límites para facilitar la expansión del sistema de producción-acumulación en la región.

### 1.1. Antropización de un territorio en sus límites administrativos

La región funcional madrileña no sólo excede sus límites administrativos (Solís, 2008; Gutiérrez & García, 2008; Rodríguez & Méndez, 2008), sino que además cuenta con un crecimiento carente de un modelo elaborado de desarrollo (De Terán & Sánchez, 1999; Valenzuela, 2010). Todo ello está acompañado de una total ausencia de relación con las autonomías vecinas, sobre las que se incide desde el punto de vista ambiental, demográfico, laboral y urbanístico (De Santiago, 2008) y de una profunda liberalización de las relaciones económicas, urbanas y sociales (Córdoba, 2014; Romero, Brandis & Mero, 2015).

Este modelo expansivo se ve reforzado al ceder los municipios sus responsabilidades de ordenación territorial y ejecución del planeamiento a diferentes agentes económicos, tal y como apuntan numerosos autores (Naredo, 2010; Daher, 2013; Gaja, 2013). Su principal fruto es la intensa urbanización llevada a cabo, con connotaciones económicas y urbanas por cuanto las relaciones entre los diferentes municipios parecen haberse alterado y condicionado a su propia capacidad expansiva. Sin duda, la transformación de la región para convertirse en nodo de acumulación, al estilo de lo vivido en otras regiones europeas, hizo que durante el boom inmobiliario el espacio analizado sufriera una importante antropización basada en el crecimiento físico (Observatorio de la Sostenibilidad, 2016) y en infraestructuras como líneas de



metro, autopistas, metros ligeros, polígonos de todo tipo, centros comerciales, hospitales o universidades privadas (Zárate, 2003; De Santiago, 2007; Gutiérrez & García, 2008).

Este aumento de la antropización se concentra en torno a las áreas urbanas e industriales existentes y sigue el eje de grandes vías de comunicación como las autovías de A Coruña, Extremadura o Nordeste hacia donde se extiende de forma más continua y compacta la capital localizándose importantes focos de actividad logística y empresarial (Carmona & González, 2018; Córdoba, 2019).

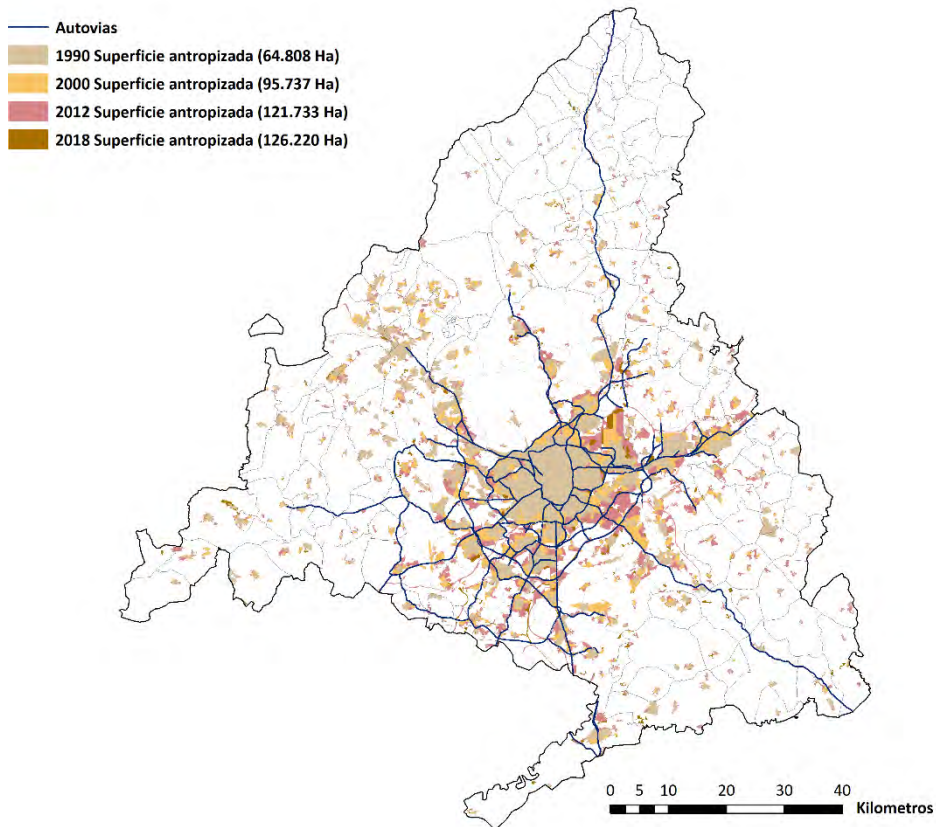


Figura 1: Evolución de la antropización en la Comunidad Autónoma de Madrid. Fuente: Elaboración propia a partir de datos *Corine Land Cover* (1990, 2000, 2012 y 2018).

Esta antropización nace, entre otros motivos, por la competencia entre los municipios por atraer inversiones, materializadas en operaciones inmobiliarias. Estas han ido condicionando la producción espacial en toda la región, de tal manera que la ausencia de planificación territorial, una legislación de suelo liberalizadora y

la expansión urbanizadora de las dos últimas décadas (De Santiago, 2007, 2008) han permitido la consolidación de un mosaico territorial desigual (Fernández & Roch, 2012), que parece reflejar un crecimiento ilimitado en la expansión de capital.

La falta de planificación territorial supone el reto de establecer cuáles son los elementos de conexión entre el proceso urbanizador de la región y la reestructuración del sistema de producción-acumulación llevado a cabo en Europa desde los años noventa, cuando el proceso de urbanización se establecía como factor inmóvil (Brenner, 2009; Harvey, 2013), incorporando la producción de espacio a la dinámica neoliberal.

## **1.2. De los intentos de ordenación del Área Metropolitana a la falta de adaptación municipal al marco legislativo vigente**

El re-escalamiento estudiado por diversos autores en este periodo se traduce en España en una secuencia competencial, de tal forma que, como bien destaca Menéndez (2015), el planeamiento se considera una competencia autonómica dado que su objeto es la planificación de los usos del suelo a escala supramunicipal, mientras que el urbanismo como tal queda recogido como competencia netamente municipal en función de lo dispuesto en la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local, y debe ser ejercido dentro de los límites marcados por la legislación autonómica y bajo el control de la administración de este nivel territorial para la defensa de los intereses supramunicipales.

Con este marco, a partir de 1978 se traspasan las competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Así, las segundas pasan a tener la potestad de legislar y desarrollar una normativa propia para ordenar, conforme a sus intereses y lógicas, el territorio autonómico.

En 1964 ve la luz el Plan del Área Metropolitana de Madrid que trata de ordenar 23 municipios del entorno de la capital. Este plan proponía un modelo basado en la descentralización de una serie de actividades en beneficio de determinadas centralidades regionales, articuladas sobre dos grandes operaciones como el Aeropuerto-Corredor del Henares y el Gran Sur Metropolitano (Valenzuela, 2010). La falta de inversiones en suelo e infraestructuras y de instrumentos para gestionarlo afectaron al equilibrio territorial madrileño en el período de la “burbuja” entre 1997 y 2007, como señalan diferentes autores (López, 2003; Valenzuela, 2019). Más éxito tuvo en su planteamiento estructurante, visible todavía hoy en la red viaria autonómica y en la tipología edificatoria basada en una propuesta de zonificación en la que se identificaban los municipios en función de criterios de esparcimiento, poblados dormitorio o núcleos de servicio (Ruiz, 2011).

En aquel momento, la Comunidad de Madrid todavía no contaba con su Estatuto de Autonomía y el planeamiento general de los municipios se debía

adaptar a los criterios establecidos en ese documento. Pese a ello, entre 1967 y 1974 se redactan documentos de planeamiento en los que se superaban las expectativas de crecimiento previstas por el propio plan que debía regularlas.

Otro importante hito en el intento de ordenar urbanísticamente este territorio se produce con la aprobación de la Ley Orgánica 3/1983, de Estatuto de Autonomía, que atribuía a la Comunidad de Madrid plenas funciones legislativas en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Materia fundamentalmente regulada entonces, en el ámbito del derecho estatal, por la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobada por Real Decreto 1346/1976, y por los Reglamentos dictados para su desarrollo y aplicación.

Un año después se aprobaba la Ley 10/1984, de Ordenación Territorial de la Comunidad de Madrid, persiguiendo una serie de objetivos generales entre los que se encontraban garantizar una adecuada estructura espacial equitativa en función de criterios económicos, sociales y culturales. Conforme a ellos, planteaba definir las funciones a cumplir por los asentamientos del sistema urbano y los distintos ámbitos subregionales definidos por sus características naturales o funcionales. También buscaba establecer una serie de directrices de ordenación territorial a asumir por la redacción del planeamiento general. Las herramientas previstas para ello fueron las Directrices de Ordenación Territorial, los Programas Coordinados de Actuación y los Planes de Ordenación del Medio Físico.

Las Directrices, aprobadas en 1985, querían formular, con carácter global e interrelacionado y de acuerdo con la política o planes económicos autonómicos, un conjunto de criterios y normas que orientasen y regulasen los procesos de asentamiento en el territorio de las distintas actividades económicas y sociales de los agentes públicos y privados. Antes de 1990 fueron reemplazadas por una serie de instrumentos de intervención activa como los planes sectoriales y el planeamiento estratégico territorial, que tampoco lograron una ordenación del territorio cabal de las actividades económicas (Carmona & González, 2018).

En la actualidad, la Comunidad Autónoma no sólo sigue sin un planeamiento estratégico territorial, sino que gran parte de los municipios no se han adaptado al marco legislativo vigente, la Ley 9/2001, del Suelo: tan sólo 40 de los 179 municipios están adaptados a esta regulación (22,35% del total), según el geoportal PLANEA. Con ello, gran parte de los municipios tienen unas normas subsidiarias de planeamiento que aportaban unas mínimas regulaciones sobre el suelo no urbanizable, permitiendo actividades económicas no vinculadas a sus valores y que no sólo perjudicarían los que se pretendía preservar, sino que aumentarían la carga productiva de los mismos con actividades que podrían resultar incompatibles con una adecuada regulación de usos.

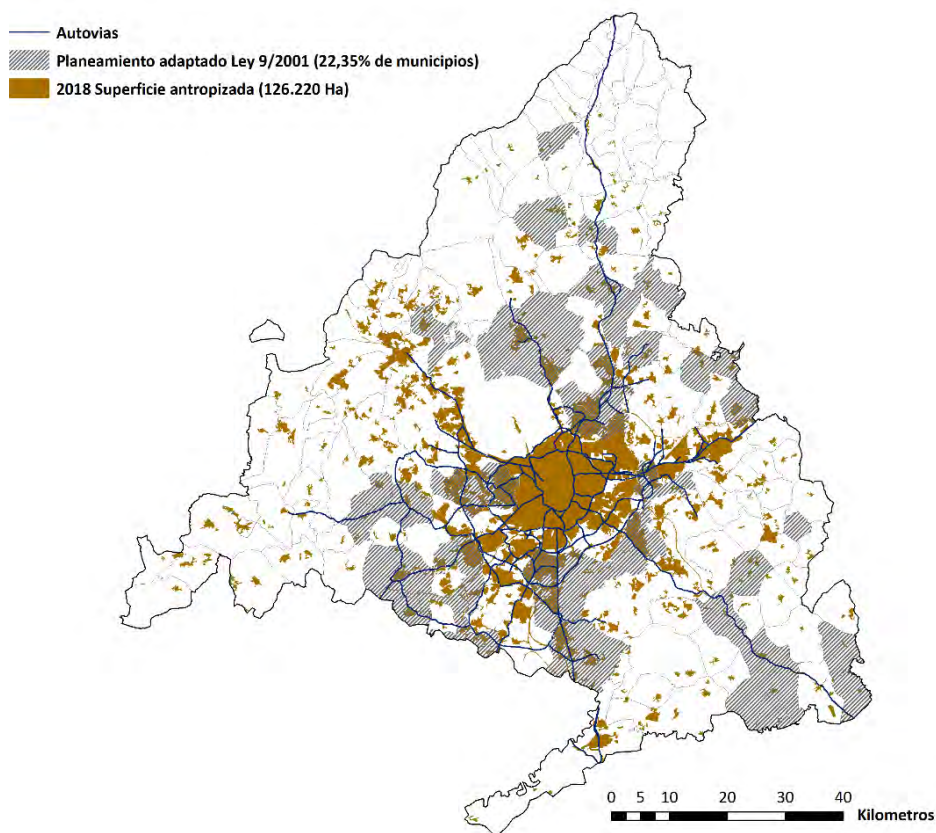


Figura 2: Relación entre la antropización y estado del planeamiento en la Comunidad Autónoma de Madrid. Fuente: Elaboración propia a partir de datos *Corine Land Cover* (2018) y visor de cartografía PLANEA Madrid.

## 2. MARCO NORMATIVO Y DINÁMICAS DE EXPANSIÓN Y ACUMULACIÓN EN LA REGIÓN MADRILEÑA

La evolución del marco normativo descrito hasta ahora contrasta con las dinámicas en la expansión del sistema de acumulación en la región. Igualmente, podemos apreciar cierta asociación con el marco territorial europeo en donde el reescalamiento estatal y económico (Brenner, 2013, 2017) es un hecho a partir del declive fordista-keynesiano de producción a finales de los años setenta. La carencia de planificación territorial en la región puede entenderse dentro de una lógica de desregulación de los flujos económicos nacionales y globales.

## **2.1. La región en un contexto de re-escalamiento estatal y desregulación**

En el proceso de re-escalamiento estatal apuntado anteriormente, la región de Madrid no parece haber encontrado la posición europea buscada en los primeros años del siglo XXI, en el contexto de la fuerte expansión inmobiliaria derivada del auge neoliberal (Méndez, 2012). Entonces, la búsqueda de la urbanización total del suelo disponible al calor de la liberalización preconizada atrajo una gran cantidad de capital, y con ello una fuerte expansión de la antropización del territorio.

La pérdida de peso del Estado Nación ha reforzado las escalas intermedias como nodos de control social y económico. Regiones y ciudades se convierten en los espacios de centralidad para la gestión del sistema de producción y acumulación, mientras que el Estado redimensiona sus estructuras para reforzar su papel de control de los flujos y dinámicas del capital (Harvey, 1984) vitales para la subsistencia del propio sistema, y en donde el modelo urbano y territorial afrontan el reto de absorber las dinámicas de producción-acumulación a través de la producción de espacio, como “una infraestructura geográfica crucial para la acumulación de capital” (Brenner, 2003: 6).

Bajo esta óptica, la transformación del capital y sus formas de acumulación han buscado ventajas competitivas en un marco regulatorio territorial donde han ido desapareciendo las barreras a la expansión y acumulación de capital, con la consecuencia inmediata del ascenso de unos espacios urbanos sobre otros. Ello ha desembocado en un modelo competitivo, cuyo fruto principal sería la aparición de ciudades y regiones globales mejor situadas para la atracción de capital, coincidente con la ampliación sucesiva de los núcleos hegemónicos (Arrighi, 2007); una mayor escala regional originará un incremento de la capacidad de acumulación y requerirá mayor espacio para su gestión. El incremento urbanizador en la región madrileña se ha llevado a cabo con un marco normativo liberal que eliminó restricciones para garantizar su expansión.

## **2.2. Ausencia de regulación y control del planeamiento territorial**

Estas pretensiones liberalizadoras se han ido sucediendo desde la aprobación de la actual Ley del Suelo en 2001, con prácticamente la totalidad de las leyes de acompañamiento de los presupuestos anuales (Córdoba, 2011) y hasta el último intento de revisión total de aquella ley, amparado por el Partido Popular y Ciudadanos durante la legislatura 2015-2019 (Comunidad Autónoma de Madrid, 2017). Durante esta revisión se dejó nuevamente de lado la concepción de un modelo territorial determinado.

En la actualidad, la Comunidad de Madrid cuenta con un sistema de planeamiento que traza la consecución de un modelo de ocupación del territorio concreto y preciso a través de un conjunto de instrumentos como el planeamiento general y el territorial. Este último es considerado por la Ley del

Suelo de 2001 y está regulado por la Ley 9/1995, por la que se establecen las medidas de política territorial, suelo y urbanismo, pero nunca ha sido redactado.

Entre los instrumentos o planes que podrían llevar a cabo esa ordenación territorial en la Comunidad de Madrid, la legislación autonómica plantea la realización de un Plan Regional de Estrategia Territorial (en adelante, PRET). Esta figura permitía a la administración regional, junto a las competencias sectoriales, la posibilidad de impulsar acciones estratégicas, incluso sin haberse establecido previamente ningún tipo de directrices para el planeamiento municipal en aspectos tales como las magnitudes de desarrollo, la ocupación del suelo o la compatibilidad intermunicipal (Valenzuela, 2010).

La formalización de sus diferentes figuras de ordenación debe hacerse a través de Actuaciones de Interés Regional, o de planes urbanísticos. De este modo, la legislación madrileña implanta, para estas actuaciones, una serie de requisitos previos entre los que se encuentra la existencia de un plan de ordenación territorial, demostrar el interés supramunicipal de dicha actuación y contar con una cobertura competencial autonómica.

Su no desarrollo deja a la comunidad madrileña a expensas únicamente de la legislación sectorial y de la capacidad municipal de ser más restrictiva que ella en cuanto a usos se refiere. En el caso de la Comunidad de Madrid, aproximadamente un 47,42% de la superficie tiene algún tipo de protección sectorial según datos de la Infraestructura de datos espaciales de la Comunidad de Madrid (2019a), pero lo más significativo es que deja a la autorregulación del mercado la localización de usos y actividades.

Las Actuaciones de Interés Regional que posibilita el PRET son independientes de la protección sectorial y se dividen en dos grandes grupos: Zonas de Interés Regional y Proyectos de Alcance Regional, según su finalidad. Las primeras deben estar previstas en el PRET y, por tanto, no pueden usarse para justificar ningún proyecto en el actual marco. Por su parte, la concreción de los Proyectos de Alcance Regional podría comprender terrenos situados en uno o varios municipios y desarrollarse en cualquier clase de suelo, salvo que estos estuvieran protegidos sectorialmente.

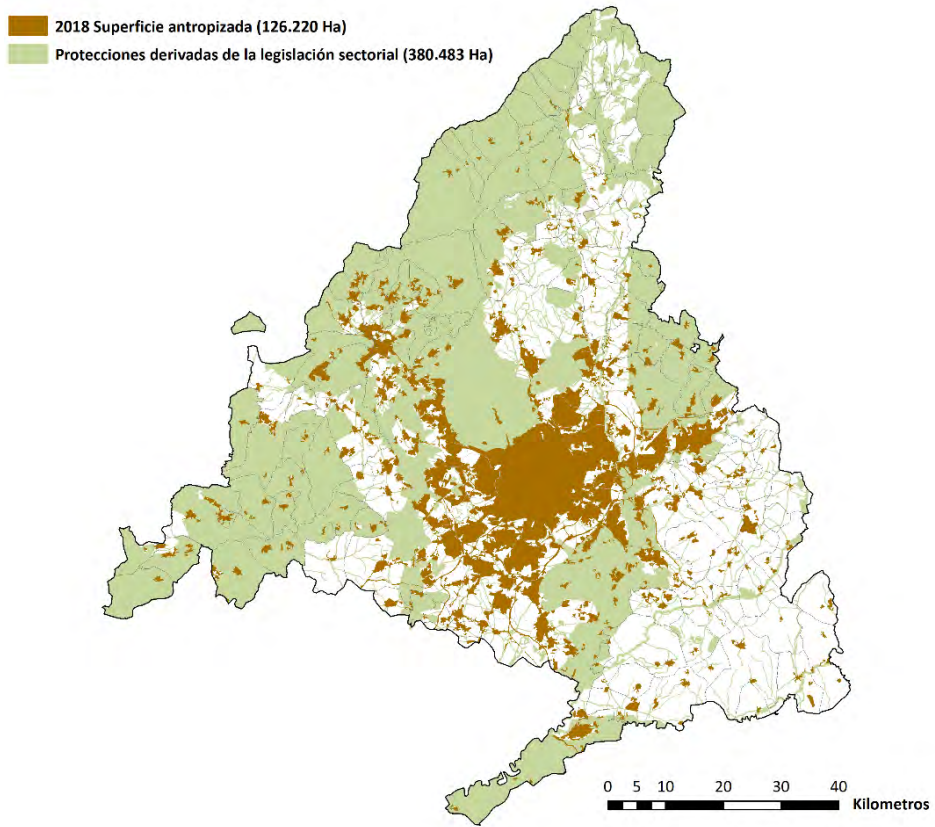


Figura 3: Antropización y zonas protegidas por legislación sectorial en la Comunidad Autónoma de Madrid. Fuente: Elaboración propia a partir de datos *Corine Land Cover* (2018) e IDEM (2019).

La redacción de su articulado fue alterada por el gobierno de Esperanza Aguirre, añadiendo una cuarta actuación a las entonces consideradas. Previamente se contemplaban actuaciones con un claro carácter público, como las obras, construcciones o instalaciones, incluida la urbanización complementaria que precisen, que sirvan de soporte a vivienda pública de emergencia, servicios públicos, dotaciones y equipamientos; y otras con un carácter mucho más privado, como las instalaciones para el desarrollo de actividades económicas que tengan por objeto la investigación, la producción, la distribución y la comercialización de bienes y servicios (Cruz, 2016). Tras la modificación, se añadía, con un claro propósito liberalizador, aquellos “proyectos que supongan la implantación de actividades económicas que revistan interés por su relevancia en la creación de empleo, por la inversión que

comporten o por la creación de riqueza para la región”<sup>1</sup>, dejando abierto el abanico para la implantación de aquellas actividades que se requirieran a fin de conseguir un incremento del sistema de acumulación.

Esto conduce a la intensificación de la competencia intermunicipal por atraer inversiones y capital internacional, haciendo surgir propuestas como las de “Eurovegas” en Alcorcón, de Las Vegas Sands; “Live Resorts!” en Torres de la Alameda, de Cordish; el macrocomplejo de restaurantes, centros comerciales y hoteles promovido por Wanda Group al sur de la capital, o el proyecto de Eurochina, concebido como un complejo financiero de 1.200 ha en Paracuellos del Jarama y Torrejón de Ardoz. Propuestas cuyos límites funcionales excedían con creces los ecosistémicos por su alta incidencia territorial (Córdoba, 2015).

La condición “liberalizadora” de estos proyectos queda patente cuando la necesaria justificación requerida para ser considerados Proyectos de Alcance Regional recae, desde la aprobación de la Ley 4/2012, en la Consejería competente en materia de economía de la Comunidad, evitando con ello que la decisión final sobre su aprobación pueda tener cualquier tipo de garantía urbanística, territorial o ambiental, algo que perseguía el modelo desregulatorio, incorporando el suelo como factor inmóvil de producción de capital económico.

La competencia entre la Comunidad y sus propios municipios se muestra ante la posible contradicción entre el planeamiento municipal y la decisión autonómica de permitir estos proyectos independientemente de la clasificación del suelo otorgada por el propio planeamiento municipal, como ocurrió con la decisión de la creación del macrovertedero de Loeches en suelo no urbanizable de protección municipal (Mancomunidad del Este, 2016). Esta situación es tal que ha llegado a pronunciarse contra ella el Tribunal Constitucional en el caso de los similares Proyectos Singulares de Interés Regional cántabros (Tribunal Constitucional, 2015).

### **3. MADRID: JERARQUÍA Y COMPETENCIA EN EL MARCO EUROPEO**

La sucesión normativa y los intentos por atraer grandes inversiones internacionales analizado hasta ahora atestiguan la decisión de la expansión urbanizadora como instrumento de re-estructuración del sistema de producción-acumulación regional. A través de una red multimodal, se ha ido configurando un centro de gestión desde el que se han controlado los flujos de capital y la inversión desarrollada a partir de la financiación nacional y europea.

Es así como la región focaliza su capacidad de gestión dentro de un sistema jerárquico de ciudades y regiones europeas a fin de garantizar su expansión, ya que, como se apuntaba anteriormente, Madrid ha aspirado a convertirse en región global,

---

<sup>1</sup> Art. 33. Concepto, objeto y requisitos de la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo



para lo cual ha requerido un esfuerzo para incluirse en el sistema europeo de ciudades y regiones (Tabla 1), que resulta del sistema de competencia europeo.

|  |  |  |  |  |                                   |  |
|--|--|--|--|--|-----------------------------------|--|
|  |  | <b>Sistemas de producción flexibles, descentralizados o livianos</b> | <b>Sistemas fordista tradicional de producción en masa</b> | <b>Falta de infraestructura industrial competitiva</b> |                                   |  |
| <b>ESCALA ESPACIAL DE CAPACIDAD DE CONTROL</b> | <b>Global</b><br>Alta concentración de localización de sedes globales, finanzas y servicios avanzados al productor     | <b>CIUDADES GLOBALES</b>   |  |  |                                   |  |
|  | <b>Europeo</b><br>Alta concentración de localización de sedes europeas, finanzas y servicios avanzados al productor    |  |  |  | <b>REGIONES URBANAS EUROPEAS</b>  |  |
|  | <b>Nacional</b><br>Alta concentración de localización de sedes nacionales, finanzas y servicios avanzados al productor |  |  |  | <b>CENTROS URBANOS NACIONALES</b> |  |
|  | <b>Ausencia de capacidades de control</b><br>Ausencia de sedes importantes finanzas y servicios avanzados al productor | <b>CIUDADES POST-FORDISTAS</b>                                       | <b>CIUDADES FORDISTAS</b>                                  | <b>CIUDADES MARGINALIZADAS</b>                         |                                   |  |

Tabla 1: Jerarquía urbana europea. Fuente: Brenner (2003).

Una muestra para entender la jerarquía urbana existente en Europa se halla en las clasificaciones de ciudades, publicada por numerosas agencias (Cushman & Wakerfield, 2012; Ramos, 2013; Subdirección General de Análisis Socioeconómico, 2018), pues se muestran como un recurso para conseguir posiciones en la escala global o europea.

Este esquema vislumbra el papel de la región madrileña dentro del sistema de producción-acumulación europea, partiendo de la escala nacional en los años noventa hasta alcanzar una escala europea (De Santiago, 2007), aunque aún lejos de la posición global a la que aspiraba. Este ascenso se ha centrado en el intento de convertir a la región madrileña en un importante centro de atracción del capital inmobiliario internacional, algo que ha frenado en seco (Méndez, 2012) la crisis económica iniciada en 2009, pero que el proceso desregulatorio había facilitado.

Este ascenso en la escala internacional se realiza a costa de un esfuerzo colectivo que tiene su principal expresión en las inversiones públicas desarrolladas, principalmente en infraestructuras para la movilidad (redes autonómicas de autovías, intercambiadores de transportes, expansión de la red de metro, etc.) (Morcillo, 2015), en la reducción de costes de carácter asistencial (privatizaciones de la sanidad y la educación madrileña) (Observatorio Metropolitano, 2007), o en el incremento de los precios de la vivienda en la región de Madrid (Fernández &

Roch, 2012). Esto ha supuesto fuertes niveles de endeudamiento público, especialmente en los años de expansión urbanizadora, y ha condicionado el gasto público en los años siguientes.

Como se viene relatando, resulta especialmente significativo el paulatino proceso de desregulación normativa del suelo, con la idea de facilitar la movilidad de capital en el territorio, pero con el objetivo de atraer inversión internacional dentro de un marco de competitividad de una región alejada aún del primer nivel de jerarquía urbana. Es significativo que, pese a la desregulación preconizada, entre el esfuerzo realizado se encuentran numerosas inversiones públicas desarrolladas en estos años a través de una solución infraestructural (Harvey, 1984, 2013) que intensifica la lógica de competencia espacial, tratando de buscar las ventajas locacionales para cada ciudad.

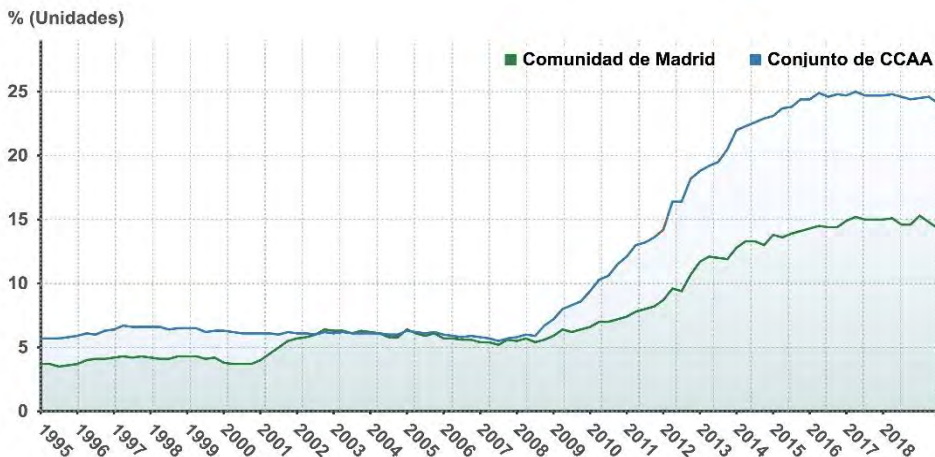


Figura 4: Deuda Pública en la Comunidad de Madrid comparada con el conjunto de Comunidades Autónomas. Fuente: Banco de España, [www.epdata.es](http://www.epdata.es) (fecha de referencia: 01-03-2020).

El resultado es un mosaico territorial que da muestras de normalización social al reproducir en el espacio los cuadros de representación de la clase dominante (Roch, 2015), a través de un modelo urbanizador que profundiza la división social del trabajo y segmenta la población por niveles de renta y posición en la escala social.

Las referencias indicadas hasta ahora hacen pensar en el papel de la región de Madrid en el proceso de re-escalamiento y re-territorialización del sistema europeo de producción-acumulación. Diversos sucesos externos, como la reestructuración bancaria, la tímida recuperación económica, la vuelta del acceso a líneas internacionales de crédito, o incluso el Brexit han llevado a repensar las pautas para volver a situar a Madrid en la búsqueda de un papel representativo dentro del circuito internacional, fundamentalmente europeo, de gestión, producción y

acumulación de capital. No es casual, pues, el reinicio de operaciones como la expansión de la ciudad de Madrid hacia el norte o los proyectos comerciales, financieros y culturales en el área metropolitana de Madrid, en continuidad con la consideración del suelo como factor inmóvil de producción con sus efectos en la antropización del territorio, la movilidad, la segregación social, etc.

Este cambio de tendencia vuelve a poner de relieve el papel que han jugado en años anteriores las infraestructuras, en especial las inversiones públicas sobre el territorio, ya que han posibilitado la consolidación de espacios de servicios avanzados combinados con espacios de distribución (De Santiago, 2007) configurando una red de nodos territoriales de gestión y producción de capital.

La ausencia de un marco regulatorio territorial apropiado para la región ha significado, entre otras cuestiones, la facilidad de la acumulación y la ausencia de trabas para el flujo del capital que preconizan los gobiernos regionales desde finales del siglo pasado. El interés económico ha sustituido a la planificación y ha supuesto un incremento del nivel de competencia de la región en el sistema de regiones europeas. Para una correcta gestión de este flujo internacional de capital, la región se ha apoyado en la ciudad de Madrid como motor, no solo por su condición de capital, sede de empresas y centros públicos, sino por su capacidad de acumulación y producción espacial.

Siguiendo la estela de la desregulación del suelo de la Comunidad de Madrid, el Plan General de Madrid no ha sido revisado desde su aprobación en 1997, aunque ha tenido que ser modificado puntualmente en numerosas ocasiones para poder adaptarse a las condiciones que marcaban las inversiones que iban llegando, como la prolongación de Castellana (Ayuntamiento de Madrid, 2018), favorecer a determinados clubes deportivos (Bartolomé Martín et al., 2014) o a importantes empresas como El Corte Inglés (Ayuntamiento de Madrid, 2012).

La secuencia inversora es la consecuencia del afianzamiento de la posición de Madrid dentro de la escala global de ciudades, ya que su crecimiento como nodo de gestión de capital nacional, y su ambición para convertirse en centro de gestión europeo, le ha llevado a un desarrollo expansivo para situarse como principal eslabón de la escala territorial en la región. Muestra de ello es su paulatina incorporación a la cabeza de las clasificaciones de regiones europeas elaboradas por diferentes agencias.

Este sistema de clasificación, basado en la combinación de una serie de indicadores económicos, sociales, de gestión, etc., muestra no solo la conformación de áreas constituidas como nodos de acumulación y gestión de capital, sino también el peso relativo de cada una de estas áreas. Sin embargo, convendría no obviar que este nivel de competencia urbana tiene repercusiones importantes, pues el esfuerzo por alcanzar estas posiciones no es igual para cada sector social, tal y como demuestran los niveles de endeudamiento, la dificultad de acceso a la vivienda, el nivel y localización de desahucios, etc.

La ciudad de Madrid, pese a su dimensión como gran metrópoli del arco sur de Europa, está desconectada de los grandes ejes de acumulación europeos, y en especial del denominado “pentágono europeo” (París-Londres-Hamburgo-Múnich-Milán) (Sanz Berzal, 2014: 129). Esto la fuerza a intensificar su competencia financiera con otras ciudades y a acometer cambios en su estructura económica que afectan decisivamente a la morfología social y urbana y por consiguiente al ámbito regional.

Buscando mejorar, sobre todo, en aspectos de gobernanza y estatus financiero, con la finalidad de construir una gran región de influencia europea, se sigue una lógica espacial del lugar como intercambio financiero y de negocios, y la renuncia a un espacio social equilibrado, en beneficio de una lógica competitiva que tan solo acepta la máxima extracción de beneficios. La solución espacial de la región pasa por su mercantilización, por la apropiación del espacio para la extracción de beneficios, por la acumulación de excedentes en la urbanización y por borrar el rastro de la complejidad histórica.

Esta transformación se ha agudizado en la última década, en la que la intensificación de su carácter financiero y el desarrollo de actividades de gestión del capital han supuesto un mosaico regional de fuertes niveles de competencia y desigualdad (Morcillo, 2017).

La intensidad competitiva se manifiesta en que las variaciones más evidentes en las sucesivas clasificaciones anuales han sido en los indicadores económicos, en especial los referidos a la gobernabilidad, la localización de negocios y la expansión del área metropolitana. Para mejorar la posición dentro de estas estadísticas han sido relevantes las inversiones en infraestructuras para atraer capital internacional, especialmente en ámbitos referenciados en el consumo. Para facilitar la inversión internacional y el intercambio de mercancías derivado del consumo, se ha ido ampliando el ámbito de gestión y acumulación, configurando un área territorial cuyo control excede la escala municipal, pues es allí donde están los espacios de mayor acumulación simbólica para la reproducción de capital.

| INDICADOR                          | Londres  | Madrid   | París    | Berlín   | Barcelona |
|------------------------------------|----------|----------|----------|----------|-----------|
| Influenciapolítica                 | 3        | 7        | 2        | 6        | 10        |
| Eventos Internacionales            | 6        | 5        | 3        | 4        | 1         |
| Comercio                           | 1        | 4        | 2        | 8        | 7         |
| Nivel Salarial                     | 9        | 17       | 11       | 6        | 18        |
| Áreas Metropolitanas               | 1        | 4        | 2        | 7        | 6         |
| Población en 2030                  | 2        | 3        | 1        | 7        | 4         |
| Localización de negocios           | 13       | 4        | 7        | 2        | 23        |
| Actividad empresarial              | 1        | 4        | 2        | 5        | 8         |
| Startups                           | 1        | 6        | 4        | 15       | 13        |
| Cualificación personal             | 14       | 8        | 10       | 20       | 9         |
| Coste de mano de obra              | 23       | 7        | 21       | 9        | 5         |
| Nivel de precios                   | 2        | 4        | 1        | 17       | 7         |
| Disponibilidad espacio de oficinas | 25       | 12       | 24       | 14       | 7         |
| Valor espacio de oficinas          | 3        | 11       | 16       | 8        | 13        |
| Tasa de actividad                  | 9        | 22       | 18       | 14       | 22        |
| Tasa de paro                       | 1        | 5        | 3        | 2        | 7         |
| PROMEDIO                           | 7,1      | 7,7      | 7,9      | 9,0      | 10,0      |
| <b>RANKING 2018</b>                | <b>1</b> | <b>2</b> | <b>3</b> | <b>4</b> | <b>5</b>  |
| RANKING 2017                       | 1        | 2        | 3        | 5        | 4         |
| RANKING 2016                       | 1        | 3        | 2        | 4        | 5         |
| RANKING 2015                       | 1        | 2        | 3        | 5        | 4         |
| RANKING 2014                       | 1        | 2        | 3        | 5        | 4         |

Tabla 2: Ranking del año 2018 de ciudades europeas según su dimensión económica y del mercado laboral (indicadores valorados). Fuente: Barómetro de economía nº60 (Subdirección General de Análisis Socioeconómico, 2018).

#### 4. IMPLICACIONES DE LA CARENCIA DE MODELO TERRITORIAL

A tenor de lo analizado anteriormente, cabrían plantearse una serie de consideraciones para alcanzar una mayor comprensión del proceso territorial de la región de Madrid. Si bien es cierto que los límites territoriales determinan el marco normativo en el uso del suelo, hay que tener en cuenta que la caracterización de la región de Madrid supera sus límites administrativos y se sitúa en el entendimiento de una división social del espacio en donde la estructura territorial ha sido configurada en base a la acumulación de capital y a

la consideración del territorio como soporte para el intercambio financiero y de mercancías.

Esta división social solo ha sido posible gracias a la fuerte inversión pública, que no solo ha facilitado las infraestructuras necesarias para la acumulación de capital, sino que ha supuesto un fuerte endeudamiento tanto de la Comunidad Autónoma como de los municipios, como se señalaba, en la secuencia lógica de la competencia espacial para atraer nuevas inversiones, y que en última instancia ha supuesto la incorporación del suelo como factor inmóvil de producción. Este fuerte endeudamiento ha dado lugar a un traspaso de las rentas salariales a rentas financieras, que han puesto en riesgo los sistemas de bienestar levantados.

De hecho, la ausencia de un modelo territorial, unida a una salida liberal a la crisis de la segunda década del siglo XXI, ha desencadenado el desarrollo de dinámicas de acumulación en la región, sustentadas en la expansión inmobiliaria residencial y en un gran número de proyectos singulares, consumados o no. Así, proyectos ejecutados de distinta índole, basados parcialmente en el mantenimiento del sector de la construcción, como el Campus de la Justicia, la expansión del Canal de Isabel II, los hospitales de concesión privada, la autopista M-45, el Metro Ligerero Oeste o la financiación a los municipios a través del ampliado Plan PRISMA, han hecho que la deuda madrileña se haya triplicado en los últimos diez años, según datos del Instituto Nacional de Estadística, pasando de los 11.380 millones de euros en 2008 a los 33.072 millones de euros una década después.

Esta secuencia inversora ha sido un eslabón esencial dentro de una solución neoliberal a la crisis sufrida y se ha fundamentado en la división territorial del trabajo existente en la región y la densificación de redes, de gestión, sociales, infraestructurales, bursátiles, etc., en línea con lo planteado anteriormente, y que han facilitado el desarrollo de la aglomeración urbana descrita, la fuerte antropización territorial de la región y la intensificación del carácter de ciudad-región, tal y como ha sucedido en el resto de Europa. Indudablemente, la falta de regulación territorial ha facilitado un proceso, que tiene en los Proyectos de Interés Regional un claro ejemplo de urbanismo neoliberal. Cierto es que muchos de ellos no terminan ejecutándose por otras razones, pero en su gran mayoría responden a la lógica de la globalización económica y a la libertad de movimiento del capital. Lógica que, sin el apoyo de los poderes públicos, no podría llevarse a cabo.

Las lógicas productivas y de relaciones intermunicipales generadas por la ciudad de Madrid no se circunscriben únicamente al territorio madrileño, expandiéndose hacia localidades próximas en otras Comunidades Autónomas carentes de herramientas de previsión y ordenación urbanística de carácter territorial, que han querido incentivar sus relaciones con la capital con el transporte de alta velocidad o aéreo, como es el caso de Toledo, o con proyectos

de importante consumo de suelo. Así, en la provincia de Toledo, se encuentran el pospuesto Aeropuerto Madrid Sur (Casarrubios del Monte), o el Proyecto de Interés Singular Pui de Fou (inaugurado en 2019) en el municipio bolo. En Ciudad Real, por su parte, se puede localizar el fallido macroproyecto del Reino de Don Quijote y en la provincia de Guadalajara la fantasmal Ciudad Valdeluz, su cercana Ciudad Solar Soto de Monteluz. Otros proyectos, como el centrado en la expansión logística en el entorno de la A2, abarcarían municipios en diferentes comunidades, como es el caso del Centro Logístico de Meco (Madrid) y Azuqueca de Henares (Guadalajara).

No parece con ello que la situación descrita vaya a cambiar en los próximos años, aumentando más si cabe la neoliberalización del espacio productivo madrileño y agudizando las contradicciones sociales existentes en la actualidad.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arrighi, Giovanni (2007), *Adam Smith en Pekín. Orígenes y fundamentos del siglo XXI*. Madrid, Akal.
- Ayuntamiento de Madrid (2012), *Modificación Puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997 en el ámbito de las parcelas calle Serrano nº 47, Avenida de los Andes nº 50, calle de la Retama nº 8, Área de Planeamiento Remitido 04.01 calle Peyre y parcela 15.1D del Área de Planeamiento Específico 19.10 "Valderribas"*. BOCAM núm. 35 de 10 de febrero de 2012.
- Ayuntamiento de Madrid (2018), *Modificación Puntual del PGOUM de 1997 en los ámbitos de planeamiento: APR 08.03 "Prolongación de la Castellana" y APE 05.07 "Colonia Campamento" para la definición de las determinaciones y parámetros de ordenación de la operación urbanística "Madrid Nuevo Norte"*. Disponible en: [https://www.comunidad.madrid/transparencia/sites/default/files/regulation/documents/18-091\\_180507\\_03\\_memoria\\_borrador\\_del\\_plan.pdf](https://www.comunidad.madrid/transparencia/sites/default/files/regulation/documents/18-091_180507_03_memoria_borrador_del_plan.pdf) (fecha de referencia: 06-04-2020).
- Bartolomé Martín, Jesús; Calvo López, Rodrigo; Córdoba Hernández, Rafael; Fernández Ramírez, Cristina; Flórez Carrizo, Héctor; Nieto Mazarrón, M. Ángeles & Sánchez-Toscano Salgado, Gonzalo (2014), "Fútbol: deporte rey de la especulación inmobiliaria", en *Libre Pensamiento*, núm. 80, pp. 80-87. Disponible en: <http://librepensamiento.org/wp-content/uploads/2015/02/LP-80-web.pdf> (fecha de referencia: 06-04-2020).
- Brenner, Neil (2003), "La formación de la ciudad global y el re-escalamiento del espacio en la Europa Occidental post-fordista" en *EURE*, vol. 29, núm. 86, pp. 5-35. DOI: <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612003008600001>.

- Brenner, Neil (2009), “Restructuring, rescaling and the urban question”, en *Critical Planning*, núm. 16, pp. 61–79.
- Brenner, Neil (2013), “Tesis sobre la urbanización planetaria”, en *Nueva Sociedad*, núm. 243, pp. 38-66.
- Brenner, Neil (2017), “La globalización como reterritorialización: el re-escalamiento de la gobernanza urbana en la Unión Europea”, en Sevilla Buitrago, Álvaro -ed.-, *Neil Brenner, Teoría urbana crítica y políticas de escala*. Barcelona, Icaria, pp. 63-112.
- Carmona Mateos, Fernando & González García, Isabel (2018), “Cartografía de la producción: dinámicas espaciales de localización de los tejidos industriales del área urbana de Madrid (1956-2014)”, en *Actas del II Congreso Internacional ISUF-H Zaragoza 2018*, vol. 4. Zaragoza, Escuela de Ingeniería y Arquitectura de la Universidad de Zaragoza, pp. 45-54.
- Comunidad Autónoma de Madrid (2017). *Proyecto de Ley de Urbanismo y Suelo*. Disponible en: <https://www.comunidad.madrid/transparencia/normativa/proyecto-ley-urbanismo-y-suelo-comunidad-madrid> (fecha de referencia: 06-04-2020)
- Córdoba Hernández, Rafael (2011), “Crisis medioambiental: en deuda con el territorio”, en *Apuntes ciudadanos*, núm. 1, pp. 57-74.
- Córdoba Hernández, Rafael (2014), “El modelo de urbanismo neoliberal enfocado en el turismo y el ocio como ejemplo de insostenibilidad”, en *Encrucijadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales*, núm. 8, pp. 189-203. Disponible en: <http://www.encrucijadas.org/index.php/ojs/article/view/136> (fecha de referencia: 06-04-2020).
- Córdoba Hernández, Rafael (2015), “Aproximación a la capacidad ecosistémica del territorio. El caso del del macrocomplejo de Eurovegas, España”, en *Bitácora Urbano Territorial*, vol. 2, núm. 25, pp. 51-58. DOI: <https://dx.doi.org/10.15446/bitacora.v2n25.52017>.
- Córdoba Hernández, Rafael (2019), “Convergencia entre planeamiento urbanístico y resiliencia territorial”, en *Actas del XI Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo, Barcelona-Chile, junio 2019*. Barcelona, Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio. DOI: <http://dx.doi.org/10.5821/siuu.6620>.
- Cruz Villalón, Josefina (2016), “La intervención directa de las CCAA en la transformación del suelo (Proyectos de Interés Regional o Autonómico) en el conjunto de las legislaciones autonómicas y sus resultados”, en *Práctica Urbanística*, núm. 139, pp. 16-30.
- Cushman & Wakefield (2012), *Winning in growth cities*. Londres, Cushman & Wakefield Capital Markets Research Publication.



- Daher, Antonio (2013), “El sector inmobiliario y las crisis económicas”, en *EURE*, vol. 39, núm. 118, pp. 47-76. DOI: <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612013000300003>.
- De Santiago Rodríguez, Eduardo (2007), “Madrid, ‘ciudad única’. Pautas y lógicas espaciales recientes en la región madrileña”, en *Urban*, núm. 12, pp. 8-33. Disponible en: <http://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/459/461> (fecha de referencia: 06-04-2020).
- De Santiago Rodríguez, Eduardo (2008), “Madrid, ‘ciudad única’ (II). La explosión urbana en la región madrileña”, en *Urban*, núm. 13, pp. 138-164. Disponible en: <http://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/882> (fecha de referencia: 06-04-2020).
- De Terán Troyano, Fernando & Sánchez de Madariaga, Inés (1999), *Madrid: ciudad-región 2, Entre la ciudad y el territorio en la segunda mitad de siglo XX*. Madrid, Dirección General de Urbanismo y Planificación Regional. Disponible en: <http://oa.upm.es/21383/> (fecha de referencia: 06-04-2020).
- Fernández Ramírez, Cristina & Roch Peña, Fernando (2012), “La quiebra de la ciudad global y sus efectos en la morfología urbana. Madrid, bajo la lógica inmobiliaria de la acumulación-desposesión”, en *Urban*, núm. NS03, pp. 45-63.
- Gaja i Diaz, Fernando (2013), “Tras el tsunami inmobiliario. Salir del atolladero”, en Observatorio Metropolitano, *Paisajes devastados después del ciclo inmobiliario: impactos regionales y urbanos de la crisis*. Madrid, Traficantes de Sueños, pp. 313-353. Disponible en: <https://www.traficantes.net/sites/default/files/pdfs/Paisajes%20Devastados-TdS.pdf> (fecha de referencia: 06-04-2020).
- Gutiérrez Puebla, Javier & García Palomares, Juan Carlos (2008), “La ciudad dispersa: cambios recientes en los espacios residenciales de la Comunidad de Madrid”, en *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, vol. 27, núm. 1, pp. 45-67. Disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/AGUC/article/view/AGUC0707110045A> (fecha de referencia: 06-04-2020).
- Harvey, David (1984). *The limits to capital*. Oxford, Basil Blackwell.
- Harvey, David (2013), *Ciudades Rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid, Akal.
- López de Lucio, Ramón (2003), “Planeamiento y desarrollo urbano de Madrid durante los últimos 40 años (1963-2002): expansión de la ciudad, salto metropolitano y estructuración interna”, en *Arquitectura de Madrid*. Madrid, Fundación COAM, pp. 101-129. Disponible en: <http://oa.upm.es/45919/> (fecha de referencia: 06-04-2020).

- Mancomunidad del Este (2016), *Plan especial para la implantación de un complejo medioambiental de reciclaje en la Mancomunidad del Este. Madrid*.
- Méndez Gutiérrez del Valle, Ricardo (2012), “Globalización: neoliberalismo y dinámicas metropolitanas” en *DAAPGE*, núm. 19, pp. 29-49.
- Menéndez Rexach, Ángel (2015), “La ordenación del territorio supramunicipal y urbanismo municipal. El control de las actuaciones de interés regional”, en *Encuentros multidisciplinares*, vol. 17, núm. 50, pp. 1-8. Disponible en: <https://repositorio.uam.es/handle/10486/678612> (fecha de referencia: 06-04-2020).
- Morcillo Álvarez, Daniel (2015), “Inversión, infraestructuras e imagen en la producción del espacio de centralidad en Madrid”, en *Ciudades*, núm. 18, pp. 163-181. DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.18.2015.163-181>.
- Morcillo Álvarez, Daniel (2017), “Producción de espacio en la expansión neoliberal en Madrid”, en *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XXI, núm. 573.
- Naredo Pérez, José Manuel (2010), “El modelo inmobiliario español y sus consecuencias”, en *Boletín CF+S*, núm. 44, pp. 13-27. Disponible en: <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n44/ajnar.html> (fecha de referencia: 06-04-2020).
- Observatorio de la Sostenibilidad (2016), *25 Años Urbanizando Madrid. La generación que duplicó la superficie urbana*. Madrid, Observatorio de la Sostenibilidad.
- Observatorio Metropolitano (2007), *Madrid ¿La suma de todos? Globalización, territorio, desigualdad*. Madrid, Traficantes de sueños.
- Ramos Gallarín, Ana (Enero de 2013), “Ranking de ciudades europeas 2012”, en *Barómetro de Economía de la ciudad de Madrid*, núm. 35, pp. 85-99.
- Roch Peña, Fernando (2015), “Revolución neoliberal y ‘utopía’ ciudadana, una batalla inaplazable”, en *Ciudades*, núm. 18, pp. 49-68. DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.18.2015.49-68>.
- Rodríguez Moya, Juana & Méndez Gutiérrez del Valle, Ricardo (2008), “Transformaciones productivas y nuevas formas urbanas: difusión de las actividades económicas en la región metropolitana funcional de Madrid”, en *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, vol. 27, núm. 2, pp. 105-134. Disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/AGUC/article/view/AGUC0707220105A> (fecha de referencia: 06-04-2020).
- Romero González, Juan; Brandis García, Dolores & Mero Escrihuela, Carmen (2015), “El giro neoliberal de las políticas para la ciudad en España. Balance a partir de los

- ejemplos de Madrid y Valencia”, en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 69, pp. 369-386. DOI: <https://doi.org/10.21138/bage.1901>.
- Ruiz Sánchez, Javier (2011), “Planeamiento urbano territorial en Madrid. La experiencia reciente”, en *Urban*, núm. 5, pp. 122-145. Disponible en: <http://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/515> (fecha de referencia: 06-04-2020).
- Sanz Berzal, Bernardino -coord.- (2014), “Dimensión territorial y socioeconómica de la región metropolitana de Madrid”, en *Barómetro de Economía de la Ciudad de Madrid*, núm. 39, pp. 105-130.
- Sociedad Puy du Fou España (2018), *Proyecto de Singular Interés Puy du Fou España*. Disponible en: <https://www.castillalamancha.es/gobierno/fomento/estructura/dgfplatersos/actuaciones/proyecto-de-singular-inter%C3%A9s-parque-tem%C3%A1tico-puy-du-fou-esp%C3%B1a> (fecha de referencia: 06-04-2020).
- Solís Trapero, Eloy (2008), “El horizonte urbano madrileño: más allá de la región político-administrativa”, en *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, vol. 28, núm.1, pp. 133-162. Disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/AGUC/article/view/AGUC0808110133A> (fecha de referencia: 06-04-2020).
- Subdirección General de Análisis Socioeconómico (2018), “Ranking de ciudades europeas 2017”, en *Barómetro de Economía de la Ciudad de Madrid*, núm. 55, pp. 83-112.
- Valenzuela Rubio, Manuel (2010), “La planificación territorial de la Región Metropolitana de Madrid. Una asignatura pendiente”, en *Cuadernos Geográficos* núm. 47, pp. 95-129. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/171/17118691005.pdf> (fecha de referencia: 06-04-2020)
- Valenzuela Rubio, Manuel (2019), “Madrid, 1997-2017. Una metrópoli real sin planeamiento territorial ni cultura metropolitana”, en *Boletín de la Real Sociedad Geográfica* núm. CLIII, pp. 263-336. Disponible en: <http://www.boletinrsg.es/index.php/boletinrsg/article/view/66/75> (fecha de referencia: 06-04-2020).
- Zárate Martín, M. Antonio (2003), “Madrid un modelo suprametropolitano de urbanización”, en *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, núm. 22, pp. 283-304. Disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/AGUC/article/view/AGUC0303110283A> (fecha de referencia: 06-04-2020)

## Legislación

Jefatura del Estado. *Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*. BOE núm. 144, de 16 de junio de 1976.

Jefatura del Estado. *Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*. BOE núm. 51, de 1 de marzo de 1983.

Comunidad Autónoma de Madrid. *Ley 10/1984, de 30 de mayo, de ordenación territorial de la Comunidad de Madrid*. BOE núm. 191, de 10 de agosto de 1984.

Comunidad Autónoma de Madrid. *Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo*. BOCM núm. 86, de 11 de abril de 1995 y BOE núm. 186, de 5 de agosto de 1995.

Comunidad Autónoma de Madrid. *Ley 4/2012, de 4 de julio, de modificación de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2012, y de medidas urgentes de racionalización del gasto público e impulso y agilización de la actividad económica*. BOCM núm. 162, de 9 de julio de 2012 y BOE núm. 247, de 13 de octubre de 2012.

Tribunal Constitucional. *Sentencia del Tribunal Constitucional 57/2015, de 18 de marzo*, BOE núm. 98, de 24 de abril de 2015. Disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/24395> (fecha de referencia: 06-04-2020)

## Fuentes estadísticas y de información espacial

Centro Nacional de Información Geográfica. *Corine Land Cover*. Disponible en: <http://centrodedescargas.cnig.es/CentroDescargas/index.jsp> (fecha de referencia: 06-04-2020).

Comunidad Autónoma de Madrid. *Infraestructura de datos espaciales de la Comunidad de Madrid (IDEM)*. Disponible en: <https://www.comunidad.madrid/servicios/mapas/geoportals-comunidad-Madrid> (fecha de referencia: 06-04-2020).

Comunidad Autónoma de Madrid, Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad. *PLANEA*. Disponible en: <https://idem.madrid.org/visor/?v=planea> (fecha de referencia: 06-04-2020).

Instituto Nacional de Estadística. *Contabilidad Regional de España. Base Resultados por comunidades y ciudades autónomas. Serie contable 2000-2010*. Disponible en: <https://www.ine.es/dynt3/inebase/index.htm?type=pcaxis&path=/t35/p010/a2004&file=pcaxis> (fecha de referencia: 06-04-2020).

Instituto Nacional de Estadística. *Contabilidad Regional de España. Resultados por comunidades y ciudades autónomas. Serie contable 2010-2018*. Disponible en: <https://www.ine.es/dynt3/inebase/es/index.htm?type=pcaxis&path=/t35/p010/base2010&file=pcaxis&dh=0&capsel=1> (fecha de referencia: 06-04-2020).

Ministerio de Hacienda. *Deuda viva de las entidades locales*. Disponible en: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionEELLS/DeudaViva.aspx> (fecha de referencia: 06-04-2020).



## Los convenios de colaboración y acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas. Pensar y actuar sobre nuevos territorios

### Interregional cooperation in Spain: new spaces to think about and to consider

---

ELOY SOLÍS TRAPERO

Dr. Geógrafo

Profesor Contratado Doctor Interino.

Departamento de Ingeniería Civil y la Edificación. Escuela de Arquitectura de Toledo. Universidad de Castilla-La Mancha (Toledo, España)

[eloy.solis@uclm.es](mailto:eloy.solis@uclm.es)

ORCID: [0000-0003-2950-730X](https://orcid.org/0000-0003-2950-730X)

INMACULADA MOHÍNO SANZ

Dra. en Territorio, Infraestructuras y Medio Ambiente

Profesor Ayudante Doctor.

Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio. Escuela de Arquitectura de Madrid. Universidad Politécnica de Madrid (Madrid, España)

[inmaculada.mohino@upm.es](mailto:inmaculada.mohino@upm.es)

ORCID: [0000-0001-5751-2507](https://orcid.org/0000-0001-5751-2507)

Recibido/Received: 23-09-2019; Aceptado/Accepted: 13-03-2020

Cómo citar/How to cite: Solís Trapero, Eloy & Mohíno Sanz, Inmaculada (2020): “Los convenios de colaboración y acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas. Pensar y actuar sobre nuevos territorios”, *Ciudades*, 23, pp. 95-114. DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.23.2020.95-114>

Este artículo está sujeto a una licencia “[Creative Commons Atribución-No Comercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)” (CC BY-NC 4.0) / This article is under a “[Creative Commons License: Attribution-NonCommercial 4.0. International](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)” (CC BY-NC 4.0)

**Resumen:** Este artículo reflexiona y centra su análisis en el desajuste entre la implantación del Estado de las Autonomías y la escasa cooperación y colaboración entre Comunidades Autónomas frente al conjunto de fenómenos urbanos y territoriales contemporáneos que desbordan claramente los límites políticos-administrativos regionales y definen a su vez nuevos ámbitos territoriales de escala intermedia. Tras situar el encaje de la cooperación interregional en la legislación española y señalar los posibles factores que condicionan el escaso uso del instrumento de los convenios de colaboración y acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas, se analizan las iniciativas y expedientes recogidos en la base de datos del Senado. En este sentido, se establece una caracterización de éstas y se evidencia el insuficiente grado de cooperación interregional. Finalmente, se plantean algunas consideraciones sobre la importancia de este instrumento en materia de cooperación interregional.

**Palabras clave:** Cooperación interregional, Comunidades Autónomas, Estado de las Autonomías, gobierno del territorio.

**Abstract:** This article suggests a thought and analysis the mismatch between the implementation of the State of Autonomies and the scarce cooperation and collaboration between Autonomous Communities in the face of a set of contemporary urban and territorial phenomena that clearly goes beyond regional political-administrative limits and in turn define new territorial areas of intermediate scale. First, the paper contextualises the fit of interregional cooperation in the Spanish legislation and points out the possible factors conditioning the scarce use of this instrument (collaboration agreements and cooperation agreements between Autonomous Communities). Second, the initiatives and files collected in the Senate database are analysed and characterised. This analysis evidences the insufficient degree of interregional cooperation. The paper ends with a discussion in regard to the importance of this instrument for responding to common problems and establishing development projects in cross-border territories.

**Keywords:** Interregional cooperation, Autonomous Communities, State of the Autonomies, government of the territory.

---

Las transformaciones económicas, sociales, culturales, políticas y territoriales iniciadas en los años ochenta del siglo XX generan una nueva etapa, que Ascher (2004) denomina la “tercera revolución urbana”. En esta nueva etapa, la dinámica de la urbanización, el crecimiento económico y el desarrollo están vinculados al creciente potencial de interacción de bienes, información, capitales y personas que ofrecen las ciudades y territorios, hecho que supone una creciente interdependencia territorial a diferentes escalas. Al tiempo, emergen nuevas regulaciones orientadas a controlar y promover la productividad, la acumulación y la circulación de estos bienes, información, capitales y personas. Se produce, así, una paradoja: por un lado, las dinámicas espaciales de los fenómenos urbanos desbordan los límites administrativos y de gobierno (distritos, municipios, provincias, regiones, naciones); por otro, estos límites o escalas con poder político-administrativo siguen representando un papel clave en los procesos de crecimiento y desarrollo. En este sentido, uno de los retos es afrontar nuevas fórmulas de gobierno para territorios intermedios o transfronterizos, con el objetivo de dar respuesta a problemas comunes y a abordar nuevas propuestas de desarrollo.

Desde los años noventa, en el ámbito europeo se está produciendo un tránsito hacia una cultura del territorio basada en la coordinación de políticas públicas, colaboración público-privada y cooperación a diferentes escalas (Faludi, 2005; Romero, 2006, 2009). Sin embargo, mientras que en los países de la mitad occidental y noroeste de Europa dicha reforma tiene en la sociedad un mayor calado, en el caso español todavía es muy incipiente. La situación española puede caracterizarse, al menos, por cuatro tendencias.

La primera: el modelo de gobierno nacional y regional vertebró el territorio a través de la yuxtaposición y segmentación de las políticas públicas, donde la cooperación vertical, entre regiones o Comunidades Autónomas (en adelante CC.



AA.) y Estado-Nación, se ha convertido en la fórmula dominante en el estado autonómico español (Romero, 2006, 2009).

La segunda: a escala local/subregional, la legislación ha dado cobertura a diferentes fórmulas asociativas intermunicipales: las comarcas, los consorcios y las mancomunidades. Mientras que las comarcas han resultado fórmulas de asociacionismo en regiones con fuertes raíces históricas e identitarias como las de Andalucía, Aragón, Castilla y León, Cataluña, Galicia y País Vasco (Atlas Nacional de España, 2019), los consorcios y mancomunidades se han ido estableciendo con más éxito en el Estado Español para la prestación de servicios públicos (Riera et al., 2005; Rodríguez, Menéndez & Cadenas, 2005; Feria, 2013). La comarca tiene una vocación territorial que la distingue de otras formas de intermunicipalidad más funcionales. Implican una redistribución competencial entre administraciones (municipios y provincias) tal y como reconocía la Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989. Por su parte, las mancomunidades tienen como principales bazas la flexibilidad –constitutiva, territorial y funcional– y la voluntariedad, aunque en ocasiones se torna difícil ponerlas en marcha debido a la ausencia de liderazgos o por desacuerdos entre municipios. Los consorcios dan cabida a otras administraciones, más allá de la local, así como a entidades privadas. A diferencia de las mancomunidades, a través del consorcio se pueden promover – más allá de los servicios enumerados en los arts. 25 y 26 de la Ley 7/1985– toda clase de actividades, y prestar cuantos servicios contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal. Sin embargo, esta figura plantea muchas dudas y problemas a la hora de su puesta en marcha, debido fundamentalmente a su escasa regulación, como por ejemplo el régimen jurídico de aplicación en función de sus características, y la consiguiente determinación de su régimen financiero, contable y presupuestario (Barrero, 2002; Toscano, 2015).

La tercera: hay un desajuste entre el fenómeno metropolitano y su reconocimiento institucional, y la consiguiente formación de gobiernos metropolitanos (Navarro, 2009; Toscano, 2011; Feria, 2013; Hildebrand, 2017). Es llamativo que tras más de treinta años de vigencia de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local de 1985 solo existen dos áreas metropolitanas (Barcelona y Valencia) y ninguna de ellas corresponde a la ciudad más importante del país, Madrid<sup>1</sup>. En las últimas décadas diferentes estudios han constatado las dinámicas del fenómeno metropolitano madrileño más allá de la región político-administrativa de la Comunidad de Madrid, incorporando municipios de las provincias de Ávila y de Segovia –pertenecientes a la Comunidad de Castilla y León– y de Cuenca, de Guadalajara y de Toledo –pertenecientes a la Comunidad de Castilla-La Mancha–.

---

<sup>1</sup> Las regula el art. 43 de dicha ley, que las define como entidades locales “integradas por los municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras”.

Sin embargo, la región urbana madrileña carece de un gobierno metropolitano (Valenzuela, 2010; Feria, 2013; Solís, Mohíno & Ureña, 2018)<sup>2</sup>.

La cuarta: los planes estratégicos supramunicipales de base normativa – basados en prescripciones de carácter legal, como los Planes de Ordenación del Territorio regionales y subregionales– y de base inducida –vinculados a la necesidad u obligatoriedad de la cooperación para la obtención de determinados recursos financieros provenientes de administraciones de nivel superior, como los LEADER, PRODER o Planes de Dinamización Turística (Olcina, et al., 2005; Feria, 2013; Farinós, Aldrey & Del Río, 2015; Hildebran, 2017)– aunque abren una ventana a la búsqueda de intereses compartidos que hacen posible conseguir grandes objetivos territoriales, sociales, económicos y ambientales inalcanzables de forma individual, se trata de planes en los que los objetivos y políticas de actuación quedan dentro de los límites regionales.

Ante este panorama, en este trabajo se reflexiona sobre la necesidad de dar respuesta coordinada, entre y desde las regiones, a las dinámicas y fenómenos que hoy afectan a municipios limítrofes entre CC. AA. El fenómeno de la metropolización, la gestión de espacios naturales protegidos, la despoblación, la gestión hidráulica, etc. son algunos ejemplos que requieren de una colaboración y cooperación activa entre regiones (Jiménez, 2009; Molinero, 2019). En la Figura 1 se ha cartografiado la red de espacios naturales pertenecientes a la Red Natura y la dinámica demográfica reciente (2010-2019). Es evidente que la toma de decisiones, la política de ordenación del territorio, los incentivos a la descentralización industrial y promoción del desarrollo local, así como las políticas de prestación de servicios, deben incorporar, además de la escala local, regional y estatal, la cooperación y coordinación entre regiones. Muchos de nuestros territorios y municipios limítrofes entre regiones comparten problemas similares que requieren respuestas conjuntas y coordinadas (Figura 2).

En definitiva, este artículo destaca la necesidad de releer la relación territorio-gobierno-desarrollo desde la cooperación y la colaboración entre regiones. Más concretamente, planteamos que los convenios de colaboración y acuerdos de cooperación entre CC. AA. en España, principio recogido en la Constitución Española de 1978 a través del artículo 145, es hoy en día una pieza disfuncional, pero se trata de una fórmula de concertación entre CC. AA. con gran potencial para replantear el gobierno de los fenómenos urbanos y territoriales contemporáneos y los futuros proyectos de desarrollo territorial. Tras el proceso de formación de las CC. AA. en España, establecido a lo largo de los años ochenta-noventa del siglo XX, estas se han entendido como un mero marco en el que asumir y desarrollar sus competencias, y poco se ha avanzado

---

<sup>2</sup> El fracaso del gobierno metropolitano se debe, en buena medida, a que las CC.AA. –encargadas de la creación, supresión y regulación de las áreas metropolitanas y entes de gobierno metropolitano– ven con recelo la pérdida de poder político y económico en favor de estos ámbitos (Toscano, 2011).

en la construcción de nuevos territorios políticos, es decir, en la construcción de una visión nueva, compartida y plural entre territorios de diferentes regiones.

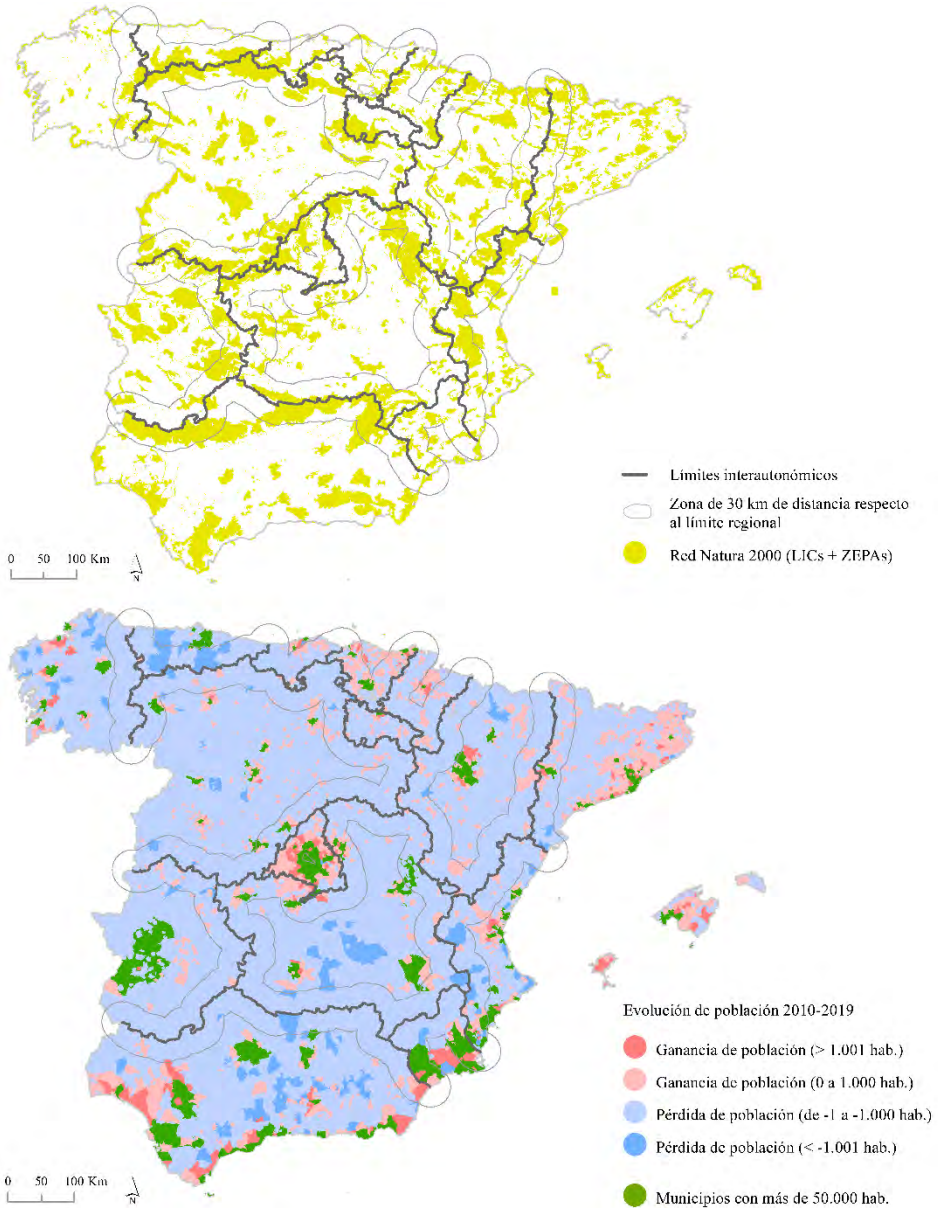


Figura 1: Representación de la Red Natura 2000 (arriba) y dinámica de población reciente (abajo). Fuente: INE. Padrón continuo. Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico. Elaboración propia.

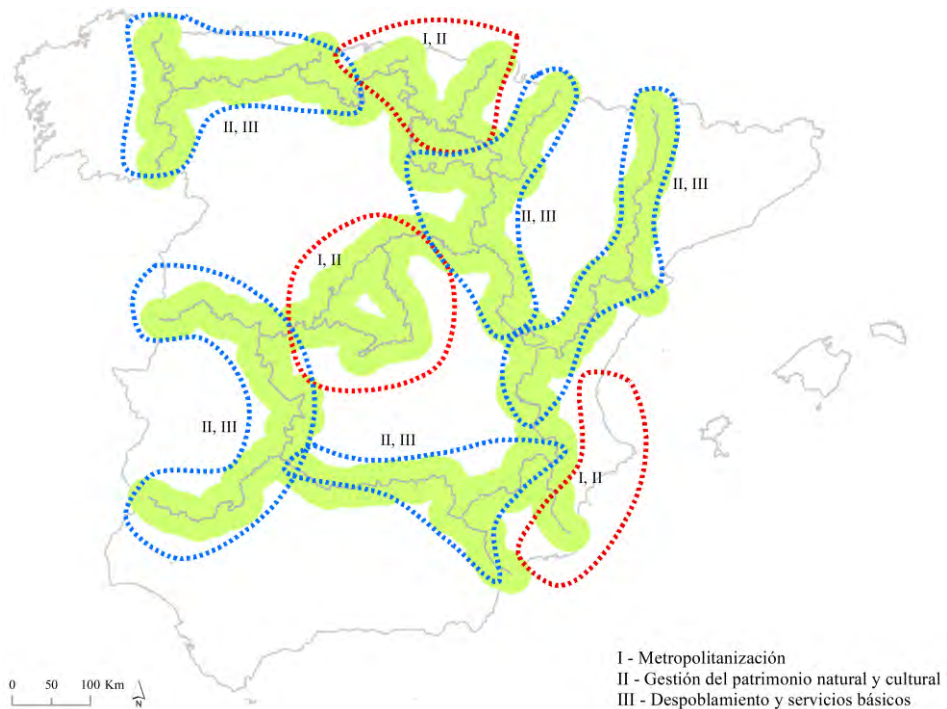


Figura 2: Esquema de territorios transfronterizos interregionales y dinámicas a gestionar.  
 Fuente: Elaboración propia.

Con el objetivo de aproximarnos con rigor a este asunto, proponemos el siguiente método de trabajo. En primer lugar, se presenta el encaje de la cooperación interregional en el ordenamiento jurídico español, y se discuten y presentan algunos factores que han motivado el carácter disfuncional actual de esta fórmula de gobierno interterritorial. En segundo lugar, se analizan las iniciativas y expedientes relativos a la cooperación y colaboración entre regiones contenidos en la base de datos del Senado y, conforme a ello, se establece una caracterización de las iniciativas y se evalúa el grado de cooperación interregional. En tercer lugar, se discute la dimensión espacial, los problemas actuales y los retos de futuro de este instrumento.

## 1. LA COOPERACIÓN INTERREGIONAL EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL. CAUSAS DE LA COMPLEJA IMPLANTACIÓN

La Constitución de 1978 recoge que el Estado Español se organiza territorialmente en municipios y cabildos insulares, en provincias y en las CC. AA. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Dentro de este marco competencial, las CC. AA. tienen la

potestad legal de configurar, mediante la agrupación de municipios limítrofes, áreas metropolitanas, mancomunidades, comarcas y consorcios.

En el caso de las CC. AA., la Constitución reconoce en el art. 145 la capacidad de acuerdos interautonómicos para “gestionar y prestar servicios propios”<sup>3</sup>:

1. En ningún caso se admitirá la federación de comunidades autónomas.
2. Los Estatutos podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí, para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales. En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales<sup>4</sup>.

A pesar de no ser una temática incluida en la agenda política actual, diferentes investigadores (García & Aja, 2000; González, 2006; García, 2010; Tajadura, 2010a, 2010b; Ridaura, 2013) han escrito sobre la importancia de los convenios de cooperación y acuerdos de colaboración entre CC. AA. en términos de eficiencia del funcionamiento del Estado y de mejor respuesta a los problemas actuales de la sociedad. Sin embargo, la realidad es que la cooperación interregional continúa siendo un instrumento insuficientemente utilizado (Menéndez, 1982; Tajadura, 2010a, 2010b; García & Aja, 2000;

---

<sup>3</sup> Con relación al procedimiento de autorización de acuerdos entre CC. AA., los convenios y acuerdos entre CC. AA. son objeto de examen por las Cortes Generales en los términos de los artículos 145.2 y 74.2 de la Constitución. Cuando se trata de convenios que las CC. AA. celebran entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, se han de comunicar a las Cortes Generales. En el Senado, dentro de los cinco días siguientes a su publicación, un Grupo parlamentario o veinticinco Senadores pueden presentar propuestas para que la Cámara decida si el convenio requiere autorización. Las propuestas son examinadas por la Comisión General de las CC. AA., que eleva dictamen al Pleno (artículo 137 del Reglamento del Senado). En el caso de no presentarse propuesta alguna, el convenio se somete directamente a conocimiento del Pleno. Si se trata de proyectos de acuerdos de cooperación, se sigue el procedimiento legislativo con las siguientes especialidades (artículo 138 del Reglamento del Senado): el dictamen lo elabora la Comisión General de las CC. AA., que ha de proponer razonadamente la concesión de la autorización, su denegación o su otorgamiento condicionado. el acuerdo del Pleno se traslada al Congreso, y si esta Cámara adopta una decisión distinta, ha de reunirse la Comisión Mixta prevista en el artículo 74.2 de la Constitución. Se puede solicitar a las CC. AA. afectadas que remitan información y alegaciones, así como que designen, si lo desean, a sus representantes en el procedimiento (artículo 139 del Reglamento del Senado). Véase: <http://www.senado.es/web/conocersenado/temasclave/procedimientosparlamentarios/detalle/index.html?id=PROCAUT> (fecha de referencia: 11-09-2019).

<sup>4</sup> Acuerdos de cooperación para los que se requiere la previa autorización de las Cortes Generales. Este precepto, de acuerdo con la doctrina constitucional, no habilita a las CC. AA. para establecer convenios entre ellas, sino que, “supuesta esa capacidad, delimita por su contenido los requisitos a que ha de atenerse la regulación de esta materia en los Estatutos y establece el control por las Cortes Generales de los acuerdos o convenios de cooperación” (Sentencia del Tribunal Constitucional 44/ 1986, de 17 de abril).

Alberti, 2002; Aja, 2006; González, 2006, 2009; García, 2010; Ridaura, 2013). Según esos investigadores, son varios los factores que sostienen la disfuncionalidad de esta fórmula de gobierno:

- La reproducción del estilo de gobierno de la administración central en las CC. AA., esto es, de una filosofía política basada en “compartimentos estancos” en donde se aplican políticas sectoriales sin coordinación entre ellas.
- El mayor impulso de órganos de cooperación entre Estado y CC. AA. (cooperación vertical) que entre CC. AA. (cooperación horizontal). Los principales órganos de cooperación vertical en este sentido son las Comisiones Bilaterales<sup>5</sup>, la Conferencias Sectoriales y otros órganos multilaterales de cooperación sectorial. La Conferencia de Presidentes y la Conferencia de los Gobiernos de las CC. AA., promovidas a mediados de la década de los 2000 y orientadas a la cooperación interregional, todavía no han arraigado ni han supuesto el desarrollo de mecanismos útiles para tal fin.
- El afán de mantener poder por parte de las CC. AA., que lleva al rechazo de la creación de estructuras o entes suprarregionales. Por ejemplo, la necesaria creación de gobiernos metropolitanos.
- El papel secundario del Senado, el cual no ha ejercido como Cámara de representación territorial, en la articulación del Estado Autonómico<sup>6</sup>. De esta manera, las CC. AA. no encuentran un espacio adecuado para implementar y desarrollar las relaciones horizontales y, en consecuencia, la práctica de la cooperación interregional<sup>7</sup>.
- La rigidez institucional y falta de claridad en la creación, desarrollo y extinción de los convenios de cooperación y los acuerdos de colaboración. Por un lado, no se recoge explícitamente la cooperación como principio constitutivo y funcional del Estado de las Autonomías (véase apartado 1 del art. 145). El Estado ve con recelo la pérdida de poder y de unidad nacional, de ahí su predisposición a limitar el alcance de la cooperación interregional. Por otro lado, hay un insuficiente

---

<sup>5</sup> Como ha señalado González (2008: 22), “la mayoría de las Comunidades Autónomas no han manifestado un rechazo explícito y general a la articulación del sistema sobre la base de la multilateralidad, con la excepción de las de régimen foral, las gobernadas por partidos nacionalistas y regionalistas y las que accedieron por la vía del 151, que han venido mostrando su preferencia por una estrategia en la que la relación bilateral tenga un peso determinante al entender que se refuerza su capacidad de autogobierno y les permite obtener acuerdos más ventajosos”.

<sup>6</sup> Es llamativa esta situación cuando, además, las competencias en materia de ordenación del territorio están en manos de las CC. AA.

<sup>7</sup> En el Art. 56.h del Reglamento del Senado de 3 de mayo de 1994 se atribuye la función general de promover la cooperación y la coordinación entre las diversas administraciones públicas en materias de su competencia, favoreciendo la colaboración entre ellas y la definición de ámbitos específicos de encuentro.

tratamiento técnico-jurídico en materia de cooperación (del art. 145). Este hecho se ha criticado en la diferenciación establecida entre convenios y acuerdos, en relación con el requerimiento de autorización (los acuerdos requieren autorización de las Cortes, los convenios no) y en la definición en los servicios prestados.

- La Constitución recoge cuatro principios básicos para regir las relaciones de cooperación entre regiones: igualdad, solidaridad, cooperación y separación. Sobre el principio de separación se cierne el problema de claridad de términos y deficiente regulación. Si la autonomía y ejercicio de autogobierno implica delimitación territorial, cuando existe cooperación interregional, ¿en qué medida el Estado está habilitado para intervenir en un sentido u otro?, ¿qué efectos podría tener en el resultado de la acción cooperativa? Esta situación de indefinición de la posibilidad de injerencia del Estado ha sido uno de los factores de mayor bloqueo en materia de cooperación horizontal.
- La solidaridad interterritorial estatal a través del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) ha venido actuando como un tranquilizante y retardador de verdaderas fórmulas de cooperación para resolver desequilibrios territoriales. La solidaridad se canaliza bajo transferencia de financiación y de alguna manera se margina, se oculta la solidaridad en forma de cooperación institucional interautonómica<sup>8</sup>.
- Los principales fondos comunitarios no se han supeditado a propuestas de colaboración y cooperación entre CC. AA.<sup>9</sup>. Con el reparto y asignación de fondos se ha transmitido y reforzado la idea de compartimentación de las regiones, en el sentido que ellas son depositarias de fondos destinados a dar respuesta a problemas dentro de sus límites. Además, en ocasiones ciertas ayudas han favorecido “efectos frontera” y una desigual competencia entre regiones.

Asimismo, varios de los autores destacan la necesaria reforma o rediseño institucional de los convenios en la Constitución, en el Senado y en los Estatutos de Autonomía. Ello viene avalado tanto por la situación de creciente interdependencia como por el conjunto de ventajas derivadas de la actividad

---

<sup>8</sup> Constitución Española, art. 2: “La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre ellas”. Art. 138. 1: “El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular”.

<sup>9</sup> Aunque podría entenderse que la iniciativa comunitaria de INTERREG fomenta la cooperación interregional, es claramente una iniciativa diseñada para la cooperación entre países (cooperación transfronteriza). Con todo, INTERREG puede representar un papel cada vez más importante en la cooperación interregional dentro de cada país y entre países.

cooperativa horizontal entre instancias regionales, fruto de la experiencia de otros países europeos de tradición federal (Aja, 2006). El mismo autor sostiene que la cooperación interregional fortalece las competencias autonómicas y reduce tentaciones de recentralización; incrementa la participación en los procesos de toma de decisión estatal y supranacional; previene los conflictos o ayuda a resolver aquellos que se han producido o no han tenido un resultado satisfactorio; y permite racionalizar recursos materiales y humanos entre las partes suscriptoras.

Tras más de cuatro décadas desde la aprobación de la Constitución Española, lejos de fortalecerse un “autonomismo cooperativo”, se ha fortalecido un “autonomismo competitivo”. El autonomismo competitivo se ha basado en la búsqueda por parte de las CC. AA. en ampliar sus competencias, conseguir financiación para desarrollarlas, así como articular la estructura político-administrativa que permita su actuación (García & Aja, 2000, González, 2006; Ridaura, 2013). En el extremo de esta tendencia, si bien es cierto que hay otros factores en juego, estaría Cataluña y la Declaración Unilateral de Independencia del 27 de octubre de 2017. El Estado Español, en tanto que modelo no centralizado, debe transitar de una situación anclada en relaciones bilaterales hacia otra marcada por el entrecruzamiento de relaciones bilaterales e interautonómicas.

## **2. LOS CONVENIOS Y ACUERDOS DE COOPERACIÓN SEGÚN COMUNIDADES AUTÓNOMAS (1982-2018)**

A partir de la evolución de los convenios y acuerdos entre CC. AA. (Figura 3) podemos afirmar que asistimos a un incremento de estos instrumentos de cooperación como consecuencia de la afirmación de la estructura territorial descentralizada del Estado. A pesar de ello, hay un uso escaso de este instrumento, lo que se manifiesta en un déficit de colaboración interautonómica. Basta comparar el total de convenios de cooperación que celebran la Administración General del Estado (AGE) y las CC. AA. con el total de convenios y acuerdos de cooperación interautonómica para evidenciar la situación disfuncional de este instrumento. Según la Base de Datos de Convenios entre AGE y CC. AA., desde 1978 hasta el 10 de marzo de 2019, el total es de 25.420 convenios: 17.645 convenios en sentido estricto y 7.775 acuerdos de desarrollo, prórroga o modificación (Ministerio de Política Territorial y Función Pública, 2019).

La Base de iniciativas y expedientes del Senado arroja para el periodo de 1982 al 31 de diciembre de 2018 un total de 121 convenios interautonómicos,



96 si no contamos, por ejemplo, renovaciones o adendas en los mismos en fechas diferentes<sup>10</sup>.

La expansión de convenios entre CC. AA. también se ha visto impulsada con la reforma de los Estatutos de Autonomía:

“A partir del año 2008 las 6 CC. AA. que reformaron sus Estatutos de Autonomía acordaron reunirse periódicamente con el objetivo de impulsar el desarrollo y la coordinación de sus competencias. Con este objeto crearon el foro Encuentros entre CC. AA. para el desarrollo de sus Estatutos de Autonomía” (Ridaura, 2013: 241)<sup>11</sup>.

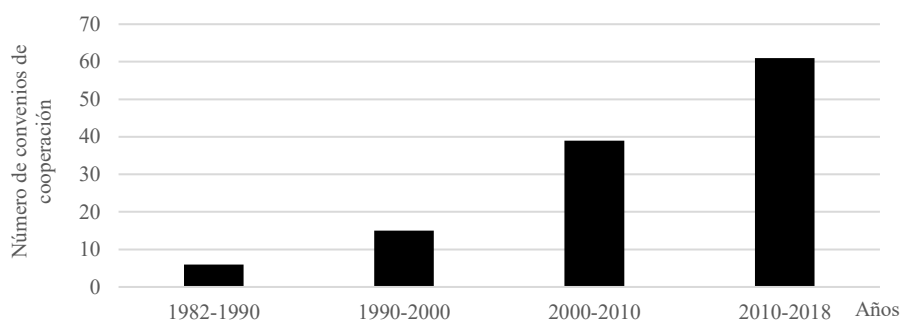


Figura 3: Evolución de los convenios de cooperación y acuerdos de colaboración celebrados entre CC. AA. (1982-2010). Fuente: Base de datos del Senado. Disponible en: <http://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/iniciativas/ayuda/buscadoriniciativas/index.html>. (fecha de referencia: 17-04-2019). Elaboración propia.

Las CC. AA. con más convenios firmados son el País Vasco y Castilla y León. Les siguen Navarra y la Rioja. El número de convenios suscritos por Castilla y León probablemente está relacionado con el hecho de que es la región más extensa y, consecuentemente, es colindante con más regiones. El País Vasco y Navarra presentan más convenios, probablemente resultado de compartir y fomentar sus raíces históricas. La Rioja se suma a las anteriores

<sup>10</sup> El total de convenios es todavía menor. Por ejemplo, la Comunidad de Madrid y Castilla-La Mancha han firmado varios convenios a lo largo de las últimas tres décadas en relación con los servicios de transporte público, bien porque se renueva el convenio, bien porque con la renovación se produce un cambio en la cobertura espacial del servicio. A esta realidad se superpone otra, como señala Ridaura: “Verdaderamente, estos datos oficiales del Congreso y del Senado no reflejan la auténtica realidad convencional, ya que las Comunidades Autónomas no siempre cumplen con el mandato constitucional de la comunicación a las Cortes Generales; encontrándonos con convenios que han estado o siguen en vigor, que figuran en Registros autonómicos, poco visibles y poco accesibles, pero de cuya suscripción no se ha dado cuenta a las Cortes Generales” (Ridaura, 2013: 239). Véase un mayor desarrollo de este asunto en García (2006, 2010).

<sup>11</sup> Las primeras CC. AA. que promovieron los encuentros fueron Andalucía, Aragón, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana y las Islas Baleares.

como ámbito funcional. Las CC. AA. que han suscrito más de treinta convenios son: Aragón, Castilla-La Mancha, Comunidad de Madrid, Galicia, Aragón. Por debajo de treinta convenios se encuentran Andalucía, Asturias, Cantabria, Cataluña, Baleares, Extremadura, Murcia, Valencia y Canarias (Tabla 1). Como puede verse en la misma tabla, según la finalidad de los convenios hemos diferenciado siete grandes tipos:

- Servicios Públicos de Promoción Social (SPPS). Aquí pueden diferenciarse tres tipos de convenios: (a) sanidad y salud (SPPS\_1), (b) educación (SPPS\_2) y (c) prestación de servicios de asistencia social (SPPS\_3). Por ejemplo, el Convenio de colaboración entre la Comunidad de Madrid y Castilla-La Mancha para desarrollar el programa de detección precoz de metabolopatías, dentro del Plan de prevención de la subnormalidad; el Convenio de colaboración entre el Departamento de Salud y Consumo del Gobierno de Aragón, la Consellería de Sanidad de la Xunta de Galicia y el Servicio Gallego de Salud para la cesión de la aplicación SAGA (Sistema de Gestión de Información del Sistema Acreditador de Formación Continuada de la Comunidad Autónoma de Galicia) o el Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas para la coordinación de sus redes de centros de acogida a la mujer víctima de violencia de género.
- Servicios relativos a la fusión de registros (FR). Según los convenios establecidos destacan aquellos en los que se crea infraestructura informática dirigida a la coordinación de información, básicamente fusión de registros. Por ejemplo, el Convenio de colaboración entre Euskal Estatistika Erakundeav/Instituto Vasco de Estadística y el Instituto Canario de Estadística para la colaboración en materia de fusión de registros o el Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas para el intercambio de información sobre la identidad de personas inscritas en los registros de parejas de hecho o de similar naturaleza.
- Cultura y Difusión (CyD). Aquí se diferencian en tres tipos de convenios: (a) promoción y difusión de la cultura (CyD\_1), (b) protección y promoción del patrimonio histórico-artístico (CyD\_2) y (c) comunicación social y participación ciudadana (CyD\_3). Por ejemplo, el Convenio de Cooperación para la recuperación y revitalización del Camino de Santiago, suscrito por la Comunidad Foral de Navarra, Comunidad de Castilla y León, Comunidad de Galicia, Comunidad de Aragón y Comunidad de La Rioja o el Convenio entre la Generalidad de Cataluña y la Comunidad Autónoma de las Illes Balears sobre la constitución del Instituto Ramón Llull.

- Protección y seguridad (PyS). Aquí diferenciamos dos tipos de convenios: (a) seguridad y protección civil (PyS\_1); (b) prevención de incendios (PyS\_2). Por ejemplo, el Convenio Marco de Colaboración Transregional en materia de inmigración entre la Junta de Andalucía, la Generalidad Valenciana, la Diputación de Barcelona, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y el Consejo Insular de Mallorca o el Protocolo y Proyecto de Convenio de Colaboración en materia de extinción de incendios forestales entre la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, la Comunidad de Madrid y la Comunidad Autónoma de Castilla y León.
- Infraestructuras y servicios de transporte (I). Por ejemplo, el Convenio de cooperación entre la Comunidad Autónoma de La Rioja y la Comunidad Foral de Navarra en materia de infraestructuras viarias o el Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas para el impulso de actuaciones conjuntas para mejorar la oferta de transporte público a través de la incorporación de sistemas tecnológicos.
- Sectores Productivos (SP). Aquí diferenciamos cuatro tipos de convenios: (a) agricultura y ganadería (SP\_1); (b) industria (SP\_2); (c) desarrollo económico e I+D+I (SP\_3) y (d) turismo (SP\_4). Por ejemplo, el Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas para el reconocimiento recíproco de las licencias de caza y de pesca recreativa en aguas interiores; el Convenio entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra para la gestión de residuos industriales, o el Convenio entre la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, la Hacienda Tributaria de Navarra y las Diputaciones Forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa para el desarrollo de un proyecto consistente en el estudio e implantación de instrumentos de control de los sistemas de facturación y cobro, Proyecto TicketBAI/TicketSI-BAI.
- Gestión de la Biodiversidad (GB). Por ejemplo, el Convenio de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Cantabria, Castilla y León, y Principado de Asturias, para la gestión coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa o el Convenio de Colaboración entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en calidad de beneficiario asociado, para el desarrollo de las acciones previstas en el Proyecto Life+Naturaleza 10 NAT/ES/000570 "Recuperación de la Distribución Histórica de Lince Ibérico (*Lynx pardinus*) en España y Portugal" acrónimo "Iberlince".
- Cooperación Internacional (CI). El Convenio Interadministrativo de cooperación transfronteriza por el que se crea el Consorcio de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP), firmado por País Vasco y

Navarra, Andorra junto con Consejo Regional Nouvelle Aquitaine de la República Francesa, Consejo Regional Occitanie de la República Francesa.

| CC. AA.<br>Tipos de convenios | Andalucía | Aragón | Asturias | Baleares | Canarias | Cantabria | Castilla y León | Castilla-La Mancha | Cataluña | Extremadura | Galicia | Madrid | Murcia | Navarra | País Vasco | Rioja | Valencia |
|-------------------------------|-----------|--------|----------|----------|----------|-----------|-----------------|--------------------|----------|-------------|---------|--------|--------|---------|------------|-------|----------|
| FR                            | 8         | 5      | 4        | 4        | 4        | 4         | 5               | 5                  | 5        | 6           | 6       | 4      | 4      | 5       | 6          | 6     | 4        |
| GB                            | 1         | 0      | 0        | 0        | 0        | 0         | 0               | 0                  | 0        | 0           | 0       | 0      | 1      | 0       | 0          | 0     | 0        |
| CI                            | 0         | 1      | 0        | 0        | 0        | 0         | 0               | 0                  | 1        | 0           | 0       | 0      | 0      | 1       | 1          | 0     | 0        |
| CyD_1                         | 1         | 0      | 0        | 1        | 0        | 0         | 0               | 0                  | 3        | 0           | 0       | 1      | 0      | 3       | 4          | 0     | 1        |
| CyD_2                         | 0         | 2      | 0        | 0        | 0        | 0         | 2               | 0                  | 0        | 0           | 2       | 0      | 0      | 2       | 0          | 2     | 0        |
| CyD_3                         | 1         | 1      | 0        | 0        | 0        | 0         | 0               | 0                  | 1        | 1           | 0       | 0      | 0      | 1       | 1          | 0     | 0        |
| I                             | 1         | 1      | 1        | 1        | 1        | 1         | 7               | 8                  | 1        | 1           | 2       | 9      | 1      | 4       | 2          | 4     | 1        |
| PyS_1                         | 3         | 5      | 6        | 3        | 3        | 4         | 4               | 3                  | 4        | 3           | 6       | 3      | 3      | 5       | 5          | 5     | 3        |
| PyS_2                         | 1         | 1      | 4        | 1        | 1        | 4         | 8               | 2                  | 1        | 2           | 2       | 2      | 1      | 1       | 1          | 2     | 1        |
| SP_1                          | 0         | 0      | 1        | 0        | 0        | 0         | 0               | 0                  | 0        | 0           | 1       | 0      | 0      | 0       | 0          | 0     | 0        |
| SP_2                          | 3         | 3      | 3        | 3        | 3        | 3         | 3               | 3                  | 3        | 3           | 3       | 3      | 3      | 4       | 4          | 3     | 3        |
| SP_3                          | 4         | 2      | 2        | 4        | 3        | 2         | 2               | 2                  | 5        | 2           | 3       | 2      | 4      | 3       | 4          | 2     | 4        |
| SP_4                          | 1         | 1      | 1        | 1        | 1        | 1         | 1               | 1                  | 1        | 1           | 1       | 1      | 1      | 1       | 1          | 1     | 1        |
| SPPS_1                        | 0         | 4      | 0        | 0        | 1        | 2         | 2               | 3                  | 1        | 0           | 2       | 4      | 1      | 3       | 7          | 5     | 1        |
| SPPS_2                        | 1         | 1      | 1        | 0        | 0        | 2         | 1               | 0                  | 0        | 1           | 0       | 0      | 0      | 0       | 1          | 0     | 0        |
| SPPS_3                        | 3         | 4      | 3        | 3        | 3        | 3         | 4               | 3                  | 3        | 3           | 3       | 3      | 3      | 3       | 3          | 3     | 3        |
| Total                         | 28        | 31     | 26       | 21       | 20       | 26        | 39              | 30                 | 29       | 23          | 31      | 32     | 22     | 36      | 40         | 33    | 22       |

Tabla 1: Ranking por total de convenios de cooperación y acuerdos de colaboración según Comunidades Autónomas (1982–2010). Fuente: Base de datos del Senado. Disponible en: <http://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/iniciativas/ayuda/buscadoriniciativas/index.html> . (fecha de referencia: 17-04-2019). Elaboración propia.

Los convenios más numerosos son aquellos que hemos denominado servicios públicos de promoción social, le siguen infraestructuras y servicios de transportes y, en tercer lugar, la fusión de registros públicos. Los convenios menos numerosos son los referidos a la gestión de la biodiversidad, la cooperación internacional y aquellos centrados en la agricultura y turismo (Figura 4).

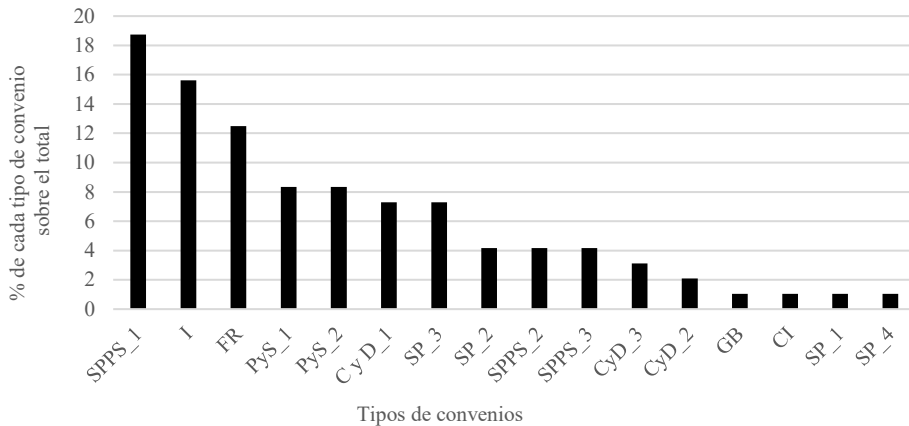


Figura 4: Ranking de convenios según proporción sobre el total.

Fuente: Base de datos del Senado. Disponible en:

<http://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/iniciativas/ayuda/buscadoriniciativas/index.html>.  
(fecha de referencia: 17-04-2019). Elaboración propia.

La mayoría de los convenios tienen claramente un enfoque administrativo, y son muy pocos los que tienen un enfoque espacial. El enfoque espacial se refiere a la capacidad del acuerdo o el convenio para incidir en el territorio, es decir, para poner en marcha actuaciones que afectan directamente al sistema de asentamientos, redes de infraestructuras, prestación de servicios públicos o la propia ordenación del territorio entre territorios transfronterizos.

A continuación, señalamos dos tipos de convenios entre CC. AA. con dimensión espacial (Figura 5).

Primero, el convenio de cooperación entre la Comunidad de Madrid y Castilla-La Mancha y la Comunidad de Madrid y Castilla y León relativo al transporte colectivo de viajeros. A través de estos convenios se da respuesta a necesidades de movilidad de ciudadanos en zonas limítrofes de ambas regiones. La estrategia efectuada por las regiones es cofinanciar a los operadores de servicio de transporte público y establecer unos abonos combinados mensuales.

Segundo, el convenio interautonómico entre Asturias, Cantabria y Castilla y León relativo a la gestión coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa. Se ha creado la figura del consorcio con el fin de articular la cooperación técnica, administrativa y económica, en pro de actuaciones comunes sobre patrimonio natural, montes, conservación, uso público, investigación, educación ambiental y cualesquiera otras precisas para garantizar la unidad ambiental del Parque.



Figura 5: Representación espacial de dos convenios de cooperación interautonómicos.  
Fuente: Elaboración propia.

### 3. CONSIDERACIONES FINALES

Casas Torres (1980: 176) señala que “la regionalización se hace cada día, porque las regiones geográficas están vivas y [...] tienen un proceso vital que las hace desarrollarse y cambiar”. Las CC. AA. deben entender que la asunción de competencias y su ejercicio en un territorio concreto, la región, no es el fin último, sino que estas deben ponerse al servicio de los problemas sociales y de su dimensión espacial. Dar respuesta a problemas sociales y establecer estrategias de desarrollo significa pensar en nuevos territorios políticos, más allá de los límites regionales. Es preciso dejar atrás la concepción de la región como “espacio estanco” y dar paso a la región como “actor”. Así, la región debería orientarse a liderar y crear alianzas, coaliciones y redes de cooperación con otras regiones.

Aunque la cooperación interautonómica no es un tema prioritario en la agenda de debate actual sobre el desarrollo del Estado Autonomo, está llamado a ser uno de los grandes ejes de su desarrollo, y en cierto modo, la prueba que debe pasar para acreditar su madurez organizativa (García & Aja, 2000; Gonzalez, 2006; Rodríguez, 2010), pero también para legitimar su capacidad para dar respuesta satisfactoria a los problemas y a las demandas que plantean quienes han de ser los beneficiarios de su actuación (Bañón & Carrillo, 1997).

La falta de madurez en materia de cooperación interautonómica es, en nuestra opinión, resultado de la falta de una cultura del territorio y del arrinconamiento de la ordenación del territorio como función pública.

España tiene grandes retos por delante. Los fenómenos de metropolitanización, el despoblamiento, la gestión del patrimonio natural y cultural, la gestión del agua y la prestación de servicios básicos son cuestiones con una clara dimensión territorial que requiere que las CC. AA. cooperen. Como recientemente han señalado Farinós, Monteserín y Escribano (2018), es necesario que la planificación y gestión de los territorios se ejerza menos en regiones discretas, claramente perimetradas y lo haga más en *soft spaces*, con geometrías variables y multidimensionales. Como hemos visto, los convenios de colaboración y acuerdos de cooperación presentan ciertas deficiencias en el plano técnico y político, pero son instrumentos con un enorme potencial para canalizar la planificar y gestionar el conjunto de recursos materiales e inmateriales que se encuentran en territorios fronterizos entre regiones.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aja Fernández, Eliseo (1999), *El estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, Alianza Editorial.
- Albertí Rovira, Enoch (2002), “Los convenios de colaboración”, en *Anuario Jurídico de la Rioja*, núm. 8, pp. 149–160.
- Ascher, François (2004), *Los nuevos principios del urbanismo*, Alianza, Madrid.
- Atlas Nacional de España* (2019), “La articulación territorial” (cap. 22), Madrid, Instituto Geográfico Nacional, Ministerio de Fomento, pp. 522-541.
- Bañón i Martínez, Rafael & Carrillo Barroso, Ernesto (1997), “La legitimidad de la administración pública”, en Bañón i Martínez, Rafael & Carrillo Barroso, Ernesto -eds.-, *La Nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza Universidad, pp. 51-75.
- Barrero Rodríguez, Concepción (2002), “Los conceptos de mancomunidades y consorcios: necesidad de delimitación y diferenciaciones”, en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 45, pp. 81-119.
- Casas Torres, José Manuel (1980), “La regionalización geográfica de España”, en *La región y la Geografía Española*, Valladolid, Asociación de Geógrafos Españoles, pp. 163-178.
- Faludi, Andreas (2005), “La política de cohesión territorial de la Unión Europea”, en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 39, pp. 11-30.

- Farinós Dasí, Joaquín; Aldrey Vázquez, José Antonio & Del Río Franqueira, Daniel (2015), “Actualización del mapa de planes de ordenación del territorio en España”, en De la Riva, J.; Ibarra, P.; Montorio, R. & Rodrigues, M. -eds.- *Análisis espacial y representación geográfica: innovación y aplicación*, Zaragoza, Universidad de Zaragoza-AGE, pp. 79-88.
- Farinós Dasí, Joaquín; Monteserí Abella, Obdulia & Escribano Pizarro, Jaime (2018), “Cooperación Territorial y Desarrollo: una mirada desde la escala transregional y de los espacios metropolitanos, rurales y turísticos”, en *Redes*, vol. 23, núm. 3, pp. 35–65. DOI: <http://dx.doi.org/10.17058/redes.v23i3.12219>.
- Feria Toribio, José María (Coord.) (2013), *Mancomunidades, consorcios, áreas metropolitanas y redes de municipios*, Sevilla, Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía.
- García Morales, María Jesús & Aja Fernández, Eliseo (2000), “Las relaciones entre Comunidades Autónomas: problemas y perspectivas”, en Tornos, J. -dir.- *Informe Comunidades Autónomas*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, pp. 645–672.
- García Morales, María Jesús (2006), “Relaciones de colaboración con las Comunidades”, en Tornos, J. -dir.-, *Informe Comunidades Autónomas*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, pp. 70-110.
- García Morales, María Jesús (2010), “Las relaciones de colaboración en el estado autonómico a los treinta años de la Constitución”, en García Roca, Francisco Javier & Albertí Rovira, Enoch. -coords.-, *Treinta años de constitución*, Valencia, Tirant lo blanch, pp. 163–190.
- González García, Ignacio (2006), *Convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas Una pieza disfuncional de nuestro Estado de las Autonomías*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- González García, Ignacio (2009), “Un distingo constitucionalmente relevante: convenios de colaboración vs. acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas”, en *Revista de estudios políticos*, núm. 145, pp. 97–118.
- González Ayala, María Dolores (2008), “Las relaciones intergubernamentales en el nuevo marco de las reformas estatutarias: La diferente conciliación de la bilateralidad-multilateralidad en las relaciones Estado - Comunidad Autónoma”, en *InDret – Revista para el análisis del derecho*, núm. 1, pp. 1-25.
- Hildebrand, Andreas (2017), “El abandono de la cuestión metropolitana en España. La necesidad de dar un nuevo impulso para su replanteamiento”, en *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, núm. 13, pp. 25-46.



- Jiménez Herrero, Luis M. (2009), *Patrimonio natural, cultural y paisajístico: claves para la sostenibilidad territorial*, Alcalá de Henares, Observatorio para la Sostenibilidad en España (OSE).
- Menéndez Rexach, Ángel (1982), *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.
- Ministerio de Política Territorial y Función Pública (2019), *Informe sobre los convenios de cooperación Estado - CC. AA. suscritos durante 2018*, Madrid, Dirección General de Cooperación Autonómica y Local. Secretaría General de Coordinación Territorial. Secretaría de Estado de Política Territorial.
- Molinero Hernando, Fernando (2019), “El espacio rural de España: evolución, delimitación y clasificación”, en *Cuadernos Geográficos*, vol. 58, núm. 3, pp. 19-56. DOI: <https://doi.org/10.30827/cuadgeo.v58i3.8643>.
- Navarro Gómez, Carmen (2009), “La delimitación y el gobierno del fenómeno metropolitano en España”, en *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 2, pp. 159-184.
- Olcina Cantos, Jorge; Vera Rebollo, José Fernando; del Romero Renau, Luis; Rodríguez Navarro, Carlos; Espejo Marín, Cayetano & Rico Amorós, Antonio (2005), “Planes estratégicos territoriales de carácter supramunicipal”, en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 39, pp. 117-149.
- Riera Figueras, Pilar; Haas, Carlos; Amer Capdevila, Cristian & Vilaplana Besler, Verónica (2005), “Las mancomunidades en España”, en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 39, pp. 151-176.
- Ridaura Martínez, María Josefa (2013), “Las relaciones horizontales de colaboración entre Comunidades Autónomas: marco jurídico, funcionamiento y rendimiento”, en *UNED. Revista de Derecho Político*, núm. 88, pp. 215-244.
- Rodríguez Gutiérrez, Fermín; Fernández Menéndez, Rafael & Cadenas Nevado, Adrián (2005), “Comarcas, consorcios y otras experiencias innovadoras de cooperación territorial en España”, en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 39, pp. 177-200.
- Rodríguez Álvarez, José Manuel (2010), “Estructura institucional y organización territorial local en España: fragmentación municipal, asociacionismo confuso, grandes ciudades y provincias supervivientes”, en *Política y Sociedad*, vol. 47, núm. 3, pp. 67-91.
- Romero González, Joan (2006), *La España inacabada*, Valencia, Publicacions Universitat de València.
- Romero González, Joan (2009), *Geopolítica y gobierno del territorio en España*, Valencia, Tirant lo Blanch.

- Solís Trapero, Eloy; Ureña Francés, José María & Mohíno Sanz, Inmaculada (2018), “Centralidad territorial y especialización funcional como guía para la intervención en municipios con conjunto histórico. El caso de la región urbana madrileña”, en *ACE: Arquitectura, Ciudad y Entorno*, vol. 13, núm. 37, pp. 99–132.
- Toscano Gil, Francisco (2011), “El área metropolitana en el ordenamiento jurídico español”, en *QDL: Cuadernos de Derecho Local*, núm. 25, pp. 112–120.
- Toscano Gil, Francisco (2015), “El consorcio administrativo en la encrucijada”, en *Reala*, núm. 3, pp. 35–57. DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.v0i3.10239>.
- Tajadura Tejada, Javier (2010a), “Los convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas: marco normativo y propuestas de reforma”, en *Revista d'Estudis Autonomics i Federals*, núm. 11, pp. 206–254.
- Tajadura Tejada, Javier (2010b), “Federalismo cooperativo y Conferencias Sectoriales: Marco normativo y propuestas de reforma”, en *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 49, pp. 137- 181.
- Valenzuela Rubio, Manuel (2010), “La planificación territorial de la región metropolitana de Madrid”, en *Cuadernos Geográficos*, vol. 47, núm. 2, pp. 95–129.

## Coaliciones y conflictos alrededor de las cuestiones socioambientales: hacia visiones integradas e integradoras. El caso del estuario del Guadalquivir \*

## Coalitions and conflicts around socioenvironmental issues: towards integrated and integrative visions. The case of the Guadalquivir estuary

---

MARTA DONADEI

Doctora en Arquitectura

Asistente honoraria

Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Universidad de Sevilla (Sevilla, España)

[donadei.marta@gmail.com](mailto:donadei.marta@gmail.com)

ORCID: [0000-0003-1620-1459](https://orcid.org/0000-0003-1620-1459)

Recibido/Received: 29-09-2019; Aceptado/Accepted: 22-04-2020

Cómo citar/How to cite: Donadei, Marta (2020): “Coaliciones y conflictos alrededor de las cuestiones socioambientales: hacia visiones integradas e integradoras. El caso del estuario del Guadalquivir”, *Ciudades*, 23, pp. 115-136. DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.23.2020.115-136>

Este artículo está sujeto a una licencia “[Creative Commons Atribución-No Comercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)” (CC BY-NC 4.0) / This article is under a “[Creative Commons License: Attribution-NonCommercial 4.0. International](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)” (CC BY-NC 4.0)

**Resumen:** Entre las dinámicas de desarrollo del territorio, los proyectos de grandes infraestructuras suelen generar los mayores conflictos medioambientales. En particular, se analizará aquí el conflicto generado alrededor del dragado de profundización del estuario del Guadalquivir, un proyecto orientado a mejorar la navegabilidad y acceso al puerto de Sevilla: el análisis de las dinámicas del conflicto y de las diferentes posiciones discursivas de los actores involucrados pondrá de relieve la importancia de incluir perspectivas integradoras en los procesos de decisión y gestión del territorio, desde las diferentes escalas territoriales. El planteamiento de esta investigación encuentra sus bases teóricas y metodológicas en el marco conceptual de la Producción y Gestión Social del Hábitat, recurriendo a la aplicación de una metodología con enfoque prevalentemente cualitativo.

**Palabras clave:** Cohesión territorial, conflicto, participación social, sistema socioecológicos, estuario del Guadalquivir.

---

\* La autora quiere agradecer a los evaluadores que han revisado el trabajo por sus comentarios y sugerencias, que han contribuido indudablemente a mejorarlo. Asimismo, agradece a los geógrafos Leandro Del Moral Ituarte, Gema González Romero, Jesús Vargas Molina y David Sampedro Sánchez, y al biólogo Fernando Sancho Royo, por haber generosamente compartido sus conocimientos, facilitando un acercamiento profundo a este territorio tan complejo y bello.

**Abstract:** Among the territorial development dynamics, large infrastructure projects tend to generate the greatest environmental conflicts. In particular, the conflict generated around the deepening dredging of the Guadalquivir estuary, a project aimed at improving the navigability and access to the port of Seville, will be analysed here: the analysis of the dynamics of the conflict and the different discursive positions of the actors involved will highlight the importance of integrating, in the processes of decision and management of the territory, integrative perspectives from the different territorial scales. The approach of this research finds its theoretical and methodological bases on the Social Production and Management of Habitat, resorting to the application of a methodology with a predominantly qualitative approach.

**Keywords:** Territorial cohesion, social participation, socio-ecological system, conflict, estuary of Guadalquivir.

---

El estuario del Guadalquivir es un espacio geográfico importante con un alto valor natural y biológico reconocido internacionalmente que a lo largo de los siglos ha sufrido profundas transformaciones, convirtiéndose en un territorio muy complejo; un espacio que no se puede entender sin considerar a la vez sus aspectos económicos, sociales, culturales y ambientales. Además, en los últimos años ha sido escenario de fuertes controversias entre los distintos actores socioeconómicos y entes socio-institucionales de diferentes escalas, principalmente relacionadas con el proyecto del dragado de profundización previsto en el Plan Director 2020 del puerto de Sevilla.

Desde su aprobación, el proyecto ha levantado muchas polémicas por la vaga definición de afecciones que iba a provocar en las dinámicas de funcionamiento del estuario, por las potenciales consecuencias económicas sobre otros usuarios del río y por poner en riesgo el cumplimiento de varios acuerdos internacionales y directivas, como la Red Natura 2000, Directiva Hábitats, Directiva Aves, o la Directiva Marco del Agua.

Todo ello ha generado una serie de dinámicas entre los distintos actores socioeconómicos, que se han ido polarizando alrededor de dos posturas firmes y enfrentadas, y que internamente presentan también varias contradicciones fruto de la amplia diversificación de actores que las constituyen: actores que parten desde conocimientos y posiciones ideológicas diferentes aplican distintos modelos mentales y culturales y están influenciados por intereses y deseos diversificados y no siempre totalmente explícitos.

El objetivo de este artículo es incidir sobre la necesidad de optar por una mirada territorial compleja, que supere las limitaciones sectoriales y aborde los problemas de una forma holística, integrada, a través de la generación de espacios de concertación entre los distintos actores implicados.

Para ello, se ha dado forma a los siguientes objetivos específicos:

- Identificar los principales actores involucrados en el conflicto y analizar sus argumentos y posturas para entender “las estructuras grupales que se articulan en torno a una problemática social determinada” (Montañés Serrano, 2010: 79).

- Detectar si hay una o más relaciones entre la posición adoptada dentro del conflicto y otros aspectos, como la escala territorial o el nivel de poder en la toma de decisiones.
- Enunciar algunas reflexiones finales que puedan ayudar a abrir caminos alternativos para la resolución de este y de otros conflictos.

## 1. ENFOQUE TEÓRICO-METODOLÓGICO

El planteamiento de esta investigación encuentra sus bases teóricas y metodológicas en el marco conceptual de la Producción y Gestión Social del Hábitat (De Manuel Jerez, 2010; Ortiz, 2010), que concibe el Hábitat Social como interacción de situaciones físicas, económicas, ambientales, simbólicas, jurídicas y políticas, “interrelacionadas, interactuantes y coactuantes”, no reducibles a una mera agregación de piezas (Pelli, 2010), y que por ello necesita una visión compleja y transdisciplinaria (Morin, 2004). Del mismo modo, se entiende como “Trasformación Social del Hábitat” el conjunto de procesos que tienden a una mejora del hábitat existente, pero en los que se da prioridad a la construcción de “marcos de participación y concertación entre actores que permitan democratizar los procesos de transformación y gestión territoriales en sus distintas escalas” (De Manuel Jerez & López Medina, 2017: 23).

En particular, con el objetivo de alcanzar una mayor profundización en esta problemática se ha orientado la investigación hacia un estudio de caso de tipo “instrumental” (Stake, 1999): el caso se define a partir de la intención del investigador de entender un problema más amplio, problemático o paradójico, y se elige siguiendo el criterio fundamental de “máxima rentabilidad” de aprendizaje que ofrece con respecto al tema a investigar.

Así, este caso permite poner el foco sobre un tema clásico y al mismo tiempo actual que tiene que ver con el desarrollo territorial y las coaliciones de gobernanza que se generan alrededor de las políticas públicas. Para posicionarse en el conflicto de manera argumentada resulta necesario profundizar en las dinámicas de conflicto, así como en las opiniones y vivencias de los distintos informantes, con el objetivo de entender las posiciones discursivas que respaldan las dos plataformas contrapuestas.

### 1.1. El estudio de caso en la investigación cualitativa

Para realizar el estudio de caso tal como se ha planteado se ha recurrido a la aplicación de una metodología con enfoque prevalentemente cualitativo, en la cual ni quien investiga es sujeto pleno distanciado y sin condicionantes, ni a quienes se investiga son meros objetos de investigación. En este contexto, la definición del marco teórico de referencia es muy importante puesto que, en una investigación de tipo cualitativo, hay que considerar que la forma en la que se interpretan los datos depende mucho de los supuestos teóricos asumidos por el investigador, llevándole a

buscar ciertas perspectivas, significados y definiciones sociales (Taylor & Bogdan, 1987). Desde el punto de vista metodológico, el investigador es el primer y fundamental instrumento de recolección y, a la vez, fuente de información. Tal aclaración es fundamental para que el lector pueda situar al investigador como sujeto implicado, que tiene una perspectiva cultural propia y una base ideológica previa: asumir y explicitar esta no neutralidad por parte del sujeto-investigador implica una aceptación por parte del mismo a abrirse a una escucha activa y abierta, y a diseñar una metodología que incorpore técnicas diversas (triangulación metodológica) de modo que los resultados del proceso de investigación sean lo más completos posible (Hernández, 2010).

Este enfoque metodológico, bastante extendido en las ciencias sociales, no puede ser entendido si no se explicitan también las dimensiones ontológica y epistemológica desde el paradigma del interpretativismo (Cicourel 1964; Husserl, 1992; Taylor & Bogdan, 1984), según el cual existe una diferencia fundamental entre las ciencias naturales y sociales: la realidad social no es objetiva ni única sino que (en su visión más radical) existen realidades múltiples, individuales y grupales, “como múltiples y diversas son las perspectivas con las que los hombres perciben e interpretan los hechos sociales” (Corbetta, 2007: 26). Ya no existe una separación neta entre sujeto y objeto de la investigación, ni existen leyes a priori de causa/efecto que permitan explicar la realidad: la realidad social no puede ser observada, sino que tiene que ser interpretada:

“El proceso cognitivo se basa en la comprensión a partir de una interacción empática entre sujeto y objeto de la investigación y por ello no puede adoptar el lenguaje de números y variables, sino que necesita de sus propias técnicas de observación y recogida de datos, y sus propios procesos de análisis.” (Donadei, 2019a: 11).

El objetivo del investigador es entender los fenómenos sociales desde las propias perspectivas del actor. Pero, si la investigación cualitativa es investigación interpretativa (Creswell, 1994), la credibilidad del estudio no está tanto en los datos en sí como en el investigador, o, mejor dicho, en la organización de los datos que depende de los intereses del investigador. Por eso es fundamental que estos intereses sean explícitos ya que influyen en el proceso mismo de identificación y pueden generar sesgos:

“Las mediciones cuantitativas son cuantitativamente precisas; las evaluaciones cualitativas están siempre sujetas al error del juicio humano. No obstante, parecería que vale mucho más la pena una conjetura perspicaz acerca de lo esencial, que una medición precisa de lo que probablemente revele carecer de importancia.” (LaPiere, 1934, citado en Taylor & Bogdan, 1987: 22).

La investigación cualitativa es subjetiva, pero esta subjetividad es un elemento esencial de la comprensión (Stake, 1999):

“Achacar la subjetividad del investigador [...] es, entre otras cosas, negar que esta subjetividad también existe en los métodos cuantitativos, tanto por parte del investigador (cuando elige el tema de investigación, cuando elabora un cuestionario y realiza el informe de resultados) como de los sujetos investigados (cuando deciden participar o no y cuando responden a las preguntas)” (Pérez Andrés, 2002: 378).

Para que los resultados obtenidos con una metodología cualitativa respondan a los criterios de validez y fiabilidad hay que ser rigurosos: las observaciones e interpretaciones tienen que ser validadas por la triangulación de datos; hay que dejar constancia de todos los hechos percibidos llevando un registro ordenado y sistemático de todo lo observado; además, a lo largo de la investigación, hay que poner constantemente en duda las interpretaciones propias, así como ayudar al lector a reconocer la propia subjetividad para evitar posibles sesgos.

Para desarrollar esta investigación cualitativa y cumplir con los objetivos establecidos se ha optado por el uso de una serie de técnicas seleccionadas dentro de la investigación cualitativa (Figura 1) y que han permitido:

- Leer e interpretar el conflicto desde un posicionamiento teórico inicial, a través del trabajo de campo y la codificación y análisis de declaraciones públicas y entrevistas informales realizadas a algunos informantes clave;
- Identificar las diferentes cuestiones que caracterizan el conflicto, a través del uso de herramientas gráficas utilizadas en el campo de la PGSH.

En cuanto a las fuentes de datos usadas para el análisis documental, se han recopilado las noticias de prensa local y regional («El País» en su edición regional, «ABC» de Sevilla, «Diario de Sevilla», «El Correo de Andalucía» y «EuropaPress»), tanto en su versión en prensa como en digital (desde 2003 hasta la actualidad), para identificar las declaraciones hechas por los diferentes colectivos y actores involucrados. Además, entre 2012 y 2014 se ha asistido a eventos organizados tanto en defensa como en contra del dragado, y en donde han participado los diferentes actores involucrados en las dos plataformas; del mismo modo se han realizado diferentes visitas para el reconocimiento territorial del ámbito junto a distintos expertos y estudiosos del ámbito. Durante todas estas actividades se ha tenido acceso a información directa obtenida a partir de conversaciones informales con algunos informantes implicados y considerados de interés para el entendimiento del conflicto, y para profundizar sobre temas, cuestiones y dudas que iban surgiendo en el desarrollo de la investigación.

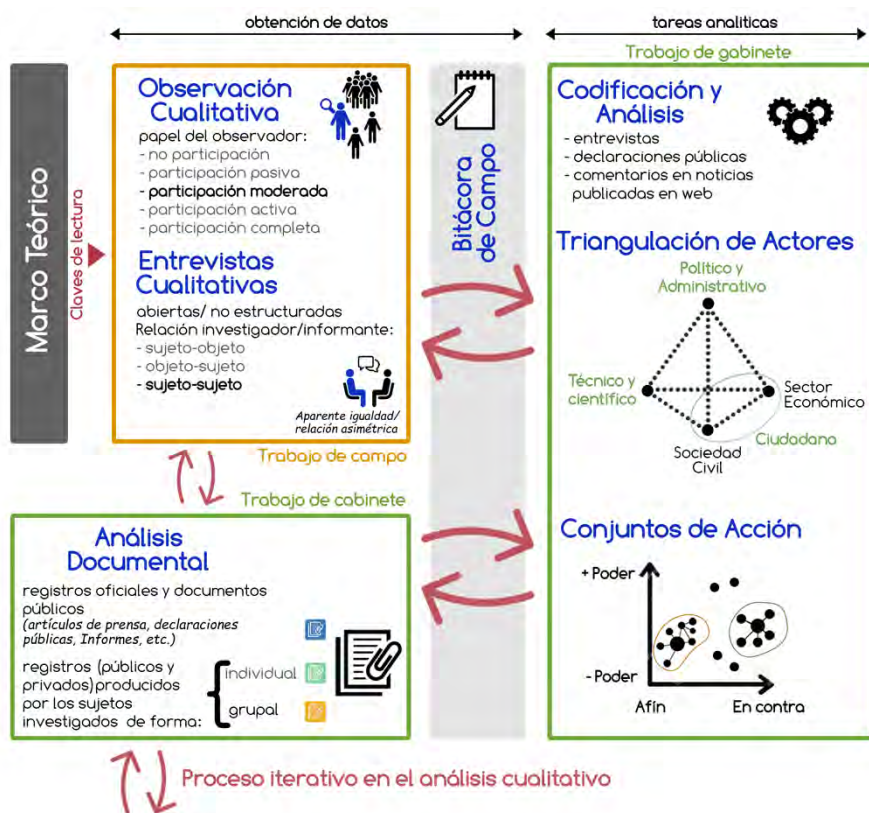


Fig. 1: El iter metodológico. Fuente: Elaboración propia; las referencias teórico-metodológicas de cada técnica están expuestas en Donadei, 2019a.

## 1.2. Posicionamiento teórico de partida: hacia una visión integrada e integradora

En el pasado siglo la economía global sufrió grandes cambios debidos a una cada vez más celeridad en la innovación tecnológica, abriendo el paso a una profunda globalización que ha ido induciendo unos cambios progresivos (positivos y negativos, de orden material y simbólico) en la estructura económica, política, cultural y territorial de nuestras sociedades.

Se han redefinido las relaciones de poder, priorizando la dimensión económica para mejorar la competitividad y buscando lo que algunos autores llaman la “quimera del crecimiento” ilimitado (Folch, 2011). Las lógicas del mercado global (dominado por el totalitarismo de un capitalismo monetario y financiero que tiene su motor y legitimación en la insatisfacción perpetua de los ciudadanos, degradados a meros consumidores) han ido creando una segmentación y descentralización de la producción cada vez mayores para poder así aprovechar las potencialidades ofrecidas por los distintos territorios.



El fuerte desarrollo experimentado por los países occidentales, necesario para mantener el engranaje, ha propiciado un escenario en donde “las enormes exigencias de recursos naturales y las dinámicas impuestas a los países más pobres y a sus frágiles entornos quedaban, así, justificadas por el ‘bien general’ futuro” (Cano Orellana, 2003: 16). Pero las cada vez más acusadas desigualdades sociales (de la escala local a la planetaria) y la cada día más alarmante crisis ecológica muestran el fracaso del modelo y ponen en crisis el postulado del crecimiento económico.

En este contexto, la nueva morfología territorial se caracteriza por la coexistencia de dos niveles: el espacio físico continuo, soporte de la vida cotidiana, y el espacio abstracto y discontinuo, mucho más potente, conformado por nodos (las grandes ciudades globales que concentran el poder político y económico) y flujos (material, energía, capital, conocimiento, información, etc.).

Los nodos asumen una importancia fundamental al representar un papel económico importante en relación con las escalas del mercado global, y en este mecanismo de consolidación de las redes globales se difuminan cada vez más las fronteras y los límites (físicos, políticos, geográficos), y los territorios asumen más importancia cuanto mayor es su grado de articulación al espacio de las redes (Caravaca Barroso, 1998).

La deslocalización industrial ha llevado a la terciarización de las economías de los países industrializados, y las grandes ciudades globales se han convertido en los principales agentes, estructurando el “espacio de fluctuación” en el que se organizaría la economía global (Levy, 2008): en ellas se concentran las funciones de control de las grandes empresas, convirtiéndose en polos de toma de decisiones estratégicas y en lugares de “producción” de los servicios especializados de las multinacionales. Así, las grandes ciudades globales han ido marcando el modelo de referencia para la urbanización en las últimas décadas según un fenómeno de implosión-explosión: si la revolución industrial generó movimientos centrípetos que provocaron una “implosión” creativo-destructiva de la ciudad tradicional pre-industrial, los procesos de urbanización postindustrial del siglo pasado crearon nuevos movimientos centrífugos, con la “explosión” escalar de megalópolis policéntricas y fragmentadas en la periferia (Lefebvre, 1970), simplificadas en sus funciones, salpicadas de centros comerciales y surcadas por grandes infraestructuras (Sassen, 1991).

La ciudad ha crecido hasta perder su identidad, haciendo de la genericidad su propio carácter, o incluso llegando a configurar la conceptualización abstracta de una posible “ciudad genérica” (Koolhaas, 2006) o “no-ciudad” (Parità, 2012). La ciudad global es una ciudad enferma, obesa, arteriosclerótica, hipertrófica e insostenible, que precisa una cura adelgazante y una dieta ecológica para recuperar sus proporciones y su relación de equilibrio con el territorio (Magnaghi, 2006).

En definitiva, la expansión de las ciudades más allá de sus límites ha conllevado un ocultamiento de la matriz territorial subyacente: las redes abstractas

tienen un carácter fuertemente centralizado, donde coexisten acciones centrífugas (de la ciudad en expansión) y centrípetas (en las que territorios y núcleos urbanos miran a las grandes ciudades difusas, dejándose a la vez fagocitar por ellas en búsqueda de una vocación metropolitana a menudo alienante e inútil).

Este carácter “centroperiférico” (Magnaghi, 2006) jerarquizante y polarizante en el contexto de los sistemas regionales configura redes de tipo centralizado fuertemente vulnerables, caracterizadas por una insostenibilidad del sistema, generando altos niveles de congestión, fuerte degrado ambiental y paisajístico, y una baja calidad del habitar.

En estas dinámicas de desbordes, con las que se supera el clásico límite rural-urbano, el mundo rural cambia totalmente sus connotaciones sufriendo un fuerte proceso de desterritorialización y desagrarización física y cultural (Gallar Hernández & Vara Sánchez, 2010): el deterioro de sus elementos patrimoniales y la desmejora de sus paisajes son resultado de una visión que contraponen el mundo rural al urbano, considerando al primero como un espacio caracterizado más por sus diferencias con el segundo que por sus propios valores y atributos (Foro IESA, 2009).

Frente a ese sistema “urbano-céntrico” es necesario contraponer una aproximación transversal y reflexiva al territorio, para generar un sistema en donde el equilibrio se centre en los elementos que constituyen su verdadera fortaleza, es decir, sus recursos propios y sus valores estructurantes y diferenciales, como su patrimonio natural, su patrimonio cultural (tangibles e intangibles) y su capital social. Así, para “curar” a las grandes ciudades hay que redefinir su rol y sus relaciones con el propio sistema territorial, generando nuevos sistemas regionales policéntricos y no jerárquicos en donde cada municipio esté dotado de centralidad y se encuentre en equilibrio con su propio entorno y sus recursos. Desde esta perspectiva, la diversificación territorial asume una efectiva importancia para el alcance de la sostenibilidad, pues permite aprovechar los factores diferenciales de cada territorio para reforzar y promover, a través de la cooperación, un desarrollo territorial policéntrico que use de la mejor forma posible los distintos recursos disponibles, reduciendo las disparidades existentes y previniendo los desequilibrios y polarizaciones territoriales (Comisión Europea, 2011). En este contexto se enmarca la política de Cohesión Europea para el periodo 2014-2020 en la que se acuña el modelo de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado, entendido como un nuevo enfoque más holístico hacia el desarrollo urbano sostenible, a través de acciones integradas “que van desde el ámbito de barrio o distrito hasta áreas funcionales más amplias como ciudades-regiones o áreas metropolitanas que incluyen áreas rurales circundantes” (Consejo de la Unión Europea, 2014: 5) y que tengan en cuenta la dimensión “trans-escalar” (Bonora, 2006) de las problemáticas territoriales.

Para ello es necesario un cambio de escala de actuación, ya que muchos de los problemas desbordan los límites territoriales institucionales y deben contextualizarse en una escala más amplia, más allá de las convencionales; por otro

lado, hay que considerar que son los actores sociales los que definen la territorialidad a través de sus prácticas cotidianas (Bonora, 2006).

Dicho de otra forma, se trata de dotar a nuestros territorios de una mayor resiliencia fomentando un modelo basado en el principio de la “autosuficiencia conectada” para volver a integrar las actividades humanas en las lógicas y procesos ecosistémicos, apoyándose sobre todo en “la capacidad de respuesta y en la implicación de las comunidades (en la escala del territorio) y de las unidades vecinales (en la escala urbana) para la transformación ecológica del territorio y de la ciudad” (Donadei, 2019b: 60).

## **2. EL ESTUARIO COMO LUGAR HISTÓRICO DE CONFLICTOS ENTRE AGRICULTURA Y NAVEGACIÓN**

El Guadalquivir es un río lento, caracterizado por su poca pendiente y su carácter sinuoso. Su cuenca ha sido muy intervenida y fuertemente antropizada a lo largo del tiempo, causando una sobreexplotación de sus recursos, una contaminación de sus aguas y afectaciones en su funcionamiento general (Del Moral Ituarte y Silva Pérez, 2006). La acción humana se ha orientado principalmente a aumentar, con embalses y presas, la capacidad de regulación hidrológica para garantizar su uso todo el año. Su desembocadura forma un amplio estuario de 90 km de longitud, caracterizado por amplias marismas, que va desde Alcalá del Río (Sevilla) hasta Sanlúcar de Barrameda (Cádiz).

Al igual que toda la cuenca, también el estuario ha sufrido intervenciones, tanto en su trazado (con constantes rectificaciones para facilitar la navegabilidad) como en sus marismas (por medio de una gran actividad de drenaje subterráneo para facilitar en su margen izquierda la colonización agraria de la Zona Regable del Bajo Guadalquivir). Además, una intensa actividad de navegación acelera la erosión de las márgenes de la ría, afectando directamente a la actividad económica de los principales actores socioeconómicos del territorio (Del Moral Ituarte, 2018). Se aprecia claramente una diferencia entre las dos márgenes, tanto en el tipo de cultivos como en el tipo de toma del agua para el regadío: la margen derecha se caracteriza por una toma directa (por bombeo) de las aguas del río y por un dominio casi absoluto del arroz, muy adaptable a las condiciones de salinidad existentes, mientras en la margen izquierda (caracterizada por la Zona Regable del Bajo Guadalquivir) el agua para el riego es dulce y procede del embalse de Peñafior por medio del Canal del Bajo Guadalquivir, permitiendo una amplia diversificación de cultivos (Sampedro Sánchez, 2016).

Las actividades humanas han ido colonizando estas tierras a lo largo de su historia (sobre todo en los últimos dos siglos), generando unos espacios a menudo compartimentados entre sí. Los usos (tradicionales y no) desarrollados en el estuario son muchos y de carácter muy diversificado, y la coexistencia de todos ellos no ha estado exenta de conflictos (Vargas Molina & Paneque Salgado, 2015).

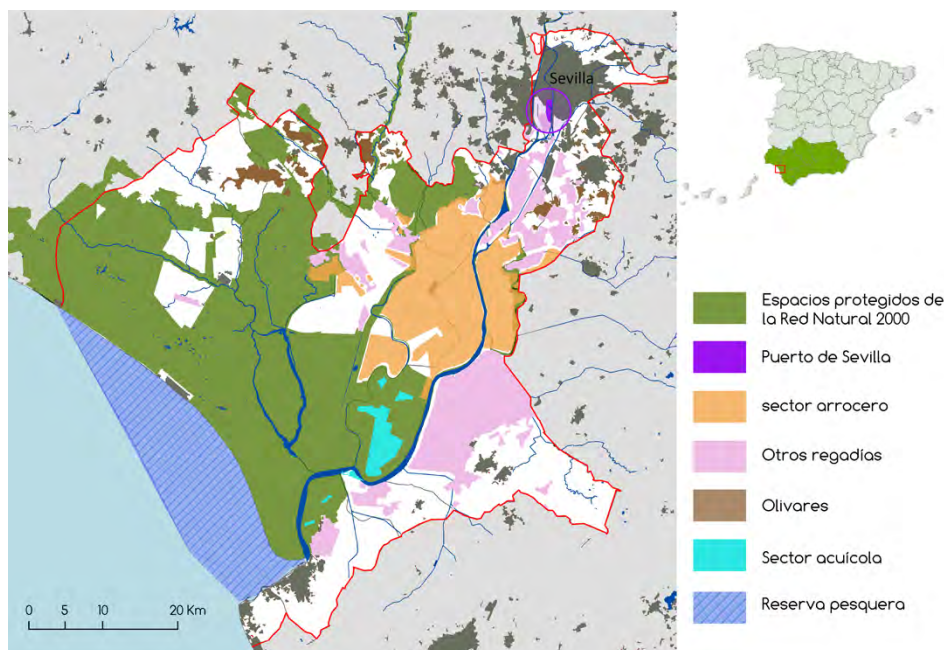


Figura 2: Caracterización del ámbito de estudio. Fuente: Elaboración propia.

Pero son la agricultura y la navegación los principales protagonistas del tradicional conflicto sobre la orientación de las actuaciones de las obras públicas en el Guadalquivir: por una parte, expandir los cultivos de regadío, y por otra, garantizar el caudal necesario para la navegación y mejorar el cauce navegable para potenciar el sector náutico. Aunque históricamente se revela nítida la relación de prioridad y el consiguiente desfase en el desarrollo de los sectores náutico y agrario a favor del primero (Del Moral Ituarte, 1991).

A estos dos intereses contrapuestos se suma un tercero, relativo a la presencia en la margen derecha del Espacio Natural de Doñana, que agrupa en sí distintas figuras de protección a diferentes escalas. Su presencia es un factor clave en las dinámicas y actuaciones en este territorio, porque cualquier iniciativa que se tome en el ámbito de la cuenca, y sobre todo del estuario, tiene (o puede tener) una repercusión directa y repentina a nivel europeo, como se verá más adelante.

El antagonismo entre agricultura y navegación se ha agudizado en estos últimos años por el nuevo plan estratégico para el puerto, con el que se busca modernizar y ampliar las infraestructuras portuarias en una óptica de revitalización de la economía sevillana y de generación de empleo. Dentro del Plan, el Proyecto Mejora del Acceso Marítimo (MAM), y en especial la realización de un dragado de profundización, es el que ha desencadenado una serie de tensiones y conflictos entre los diferentes usuarios del agua a escala estuario: con esta actuación se pretendía aumentar la Eurovía E60-02 con el objetivo, junto a la realización de una nueva

esclusa (ya realizada y en funcionamiento desde 2011), de que barcos de mayor calado llegasen a Sevilla para conectarse con la Red Transeuropea de Transporte (en sus corredores Mediterráneo y Central). Este proyecto se cifró en torno a los 31 millones de euros, de los cuales el 80% (a usar antes de 2014) estaría financiado por los Fondos FEDER, correspondientes al programa operativo 2007-2013 y gestionados a través del Organismo Público de Puertos del Estado, perteneciente al Ministerio de Fomento, y del que el Puerto de Sevilla forma parte.

### **3. ANÁLISIS DEL CONFLICTO**

A continuación, se describe la evolución del conflicto, reconstruyendo los principales hitos que lo han caracterizado e identificando los principales actores involucrados. Posteriormente, se procede a la identificación y análisis de las diferentes posiciones discursivas generadas alrededor de las dos plataformas, con el fin de cumplir con los objetivos establecidos en la introducción.

#### **3.1. Principales hitos del conflicto**

La oposición al proyecto MAM surge hace más de 15 años: en concreto, es la obra del dragado de profundización la que desencadena una serie de tensiones y conflictos con un fuerte carácter mediático, que han generado una compleja serie de reacciones en cadena a distintos niveles que se resumen en la Figura 3.

Ya desde 2003, año en el que se publicó la Declaración de Impacto Ambiental (DIA), surgieron dos posturas firmes y contrapuestas: la plataforma “Sevilla por su puerto. Eurovía del Guadalquivir”, para dar respaldo a la Autoridad Portuaria de Sevilla (APS) como promotora del proyecto, con sindicatos y empresarios de la capital andaluza junto a la Confederación Empresarial Sevillana (CES); y la plataforma “Por un río vivo. No al dragado del Guadalquivir”, que incluía organizaciones ecologistas, agrupaciones de diferentes sectores económicos (el arrocero, el acuícola y agrícola), algunos ayuntamientos ribereños y varios miembros universitarios y científicos.

En cumplimiento de lo establecido en la DIA, en noviembre de 2004 se constituye una Comisión Técnica formada por la APS junto al Ministerio de Medio Ambiente y la Junta de Andalucía, que a su vez nombra en junio de 2005 a la Comisión Científica para el Estudio de las Afecciones del Dragado, quien encargará al CSIC la elaboración del estudio «Propuesta metodológica para diagnosticar y pronosticar las consecuencias de las actuaciones humanas en el estuario del Guadalquivir». Tras varios años de silencio informativo, que coinciden con el periodo de redacción del informe, el conflicto se agudiza en 2011, tras la publicación de sus resultados, y coincidiendo con la puesta en marcha de la esclusa.

A partir de estos resultados, la Comisión Científica redacta el “Dictamen para el Estudio de las Afecciones del Dragado en el Río Guadalquivir”, donde se recomienda desestimar el dragado de profundización por las condiciones del estuario, ya gravemente afectado por las numerosas acciones antrópicas que inciden en su funcionamiento.

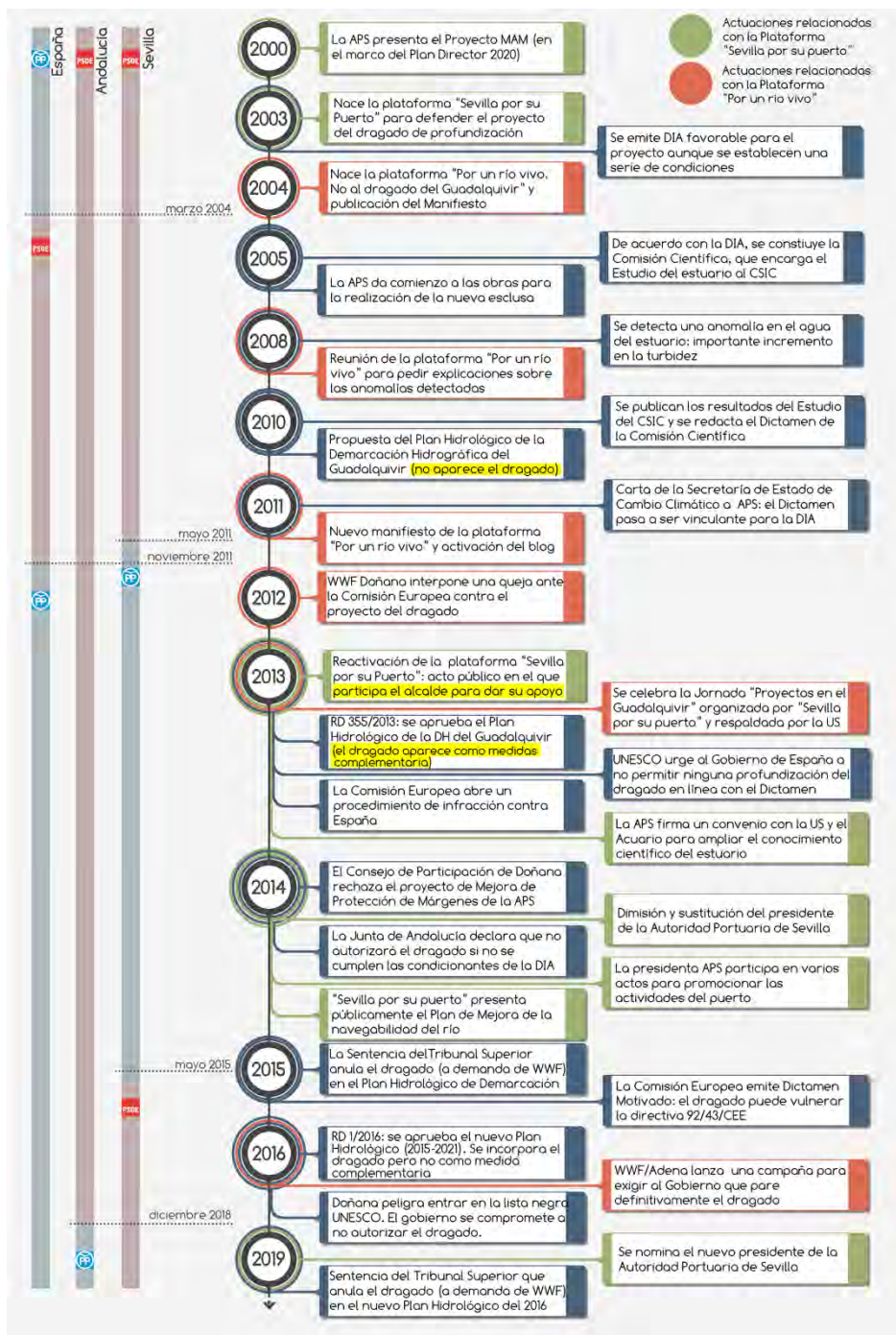


Figura 3: Principales hitos del conflicto. Fuente: Elaboración propia.

En enero de 2011, tras analizar informe y dictamen, el Ministerio de Medio Ambiente traslada su propuesta a la APS, y las conclusiones de la comisión científica pasan a ser condición vinculante de la DIA. Así, un mes después se “reactiva” mediáticamente la plataforma “Por un río vivo”, presentando un nuevo manifiesto en el que se vuelve a exigir que no se autorice el dragado, apelando esta vez a los resultados del informe y a las conclusiones del dictamen.

En abril de 2013, a pocos meses de la fecha límite para usar los fondos FEDER, la APS inicia la tramitación final para la ejecución de la obra del dragado de profundización apelando a la DIA concedida en 2003.

En paralelo se reactiva la plataforma “Sevilla por su puerto” en un acto celebrado en marzo de 2013 con el que se quería dar una imagen de unidad alrededor del dragado. En esta ocasión, por primera vez el alcalde de Sevilla manifiesta abiertamente su apoyo y el del ayuntamiento.

Pero en octubre de 2013, la Comisión Europea abre un expediente de infracción a España tras una queja de WWF España, que se resuelve en 2015 mediante “dictamen motivado” en el que se insta a España que vuelva a considerar el impacto del dragado por poder vulnerar la normativa comunitaria en protección de la naturaleza. En los últimos años la APS ha intentado retomar el proyecto ajustándolo a las exigencias formales requeridas, pero ya en dos ocasiones (en 2015 y en 2019) el Tribunal Supremo dictó sentencia declarando nula la incorporación de los dos planes hidrológicos de demarcación, aprobados en 2013 y 2016, al entender que el proyecto perjudicaría claramente al estuario.

### **3.2 Posiciones discursivas de las dos plataformas**

A partir del estudio de los manifiestos de las dos plataformas se pueden identificar claramente las dos posiciones oficiales asumidas. La plataforma “Sevilla por su puerto” apela a la necesidad de realizar las obras por considerarse esenciales para dar un nuevo impulso comercial a la actividad portuaria, y por consiguiente, al futuro desarrollo económico-social de la ciudad; al contrario, para la plataforma “Por un río vivo”, la magnitud del impacto social, económico y ambiental del dragado no se justifica con el “supuesto y poco creíble” aumento de la rentabilidad de las instalaciones portuarias: las implicaciones medioambientales acabarían afectando a las propias actividades socioeconómicas del estuario, sobre todo en relación a la producción de arroz, la actividad pesquera y el turismo.

Si se tiene en cuenta el mapa de actores que intervienen en el conflicto, se puede afirmar que este se genera entre dos niveles distintos, que corresponden a las dos escalas desde las que actúan ambas plataformas en sus posturas: una escala local-urbana y una escala territorial más amplia, supramunicipal (Figuras 4 y 5).

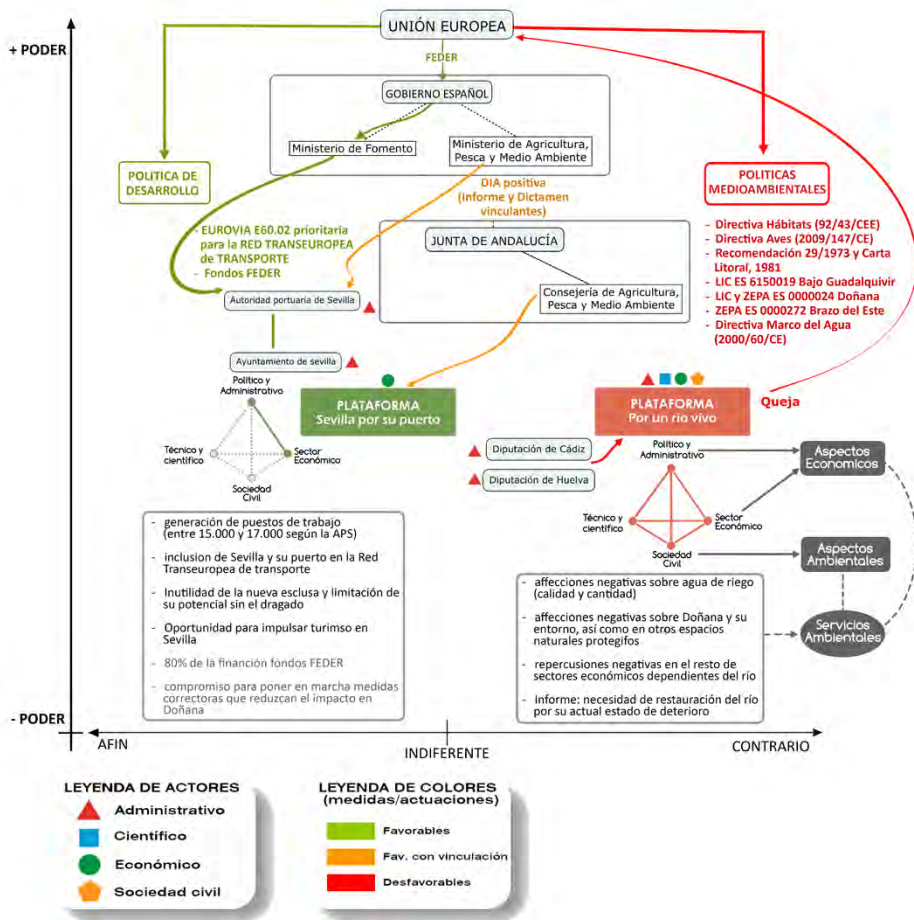


Figura 4: Conjuntos de acción en el mapa de actores implicados en el conflicto.  
 Fuente: Elaboración propia.

Como se puede ver, la plataforma “Por un río vivo” es mucho más heterogénea en su composición, mientras que la plataforma “Sevilla por su puerto” tiene un carácter más empresarial que ciudadano, demostrando que “los megaproyectos ejemplifican la simbiosis entre economía y poder, entre empresarios y políticos” (Naredo, 2009: 28).

Conviene señalar que existen grupos y colectivos, como la Confederación Empresarial Sevillana y Comisiones Obreras, a los que no es fácil incluir en una u otra plataforma, pues hay en su interior una división de opiniones sobre la viabilidad del proyecto, entre los representantes a escala provincial de Sevilla y los representantes regionales y de otras provincias.



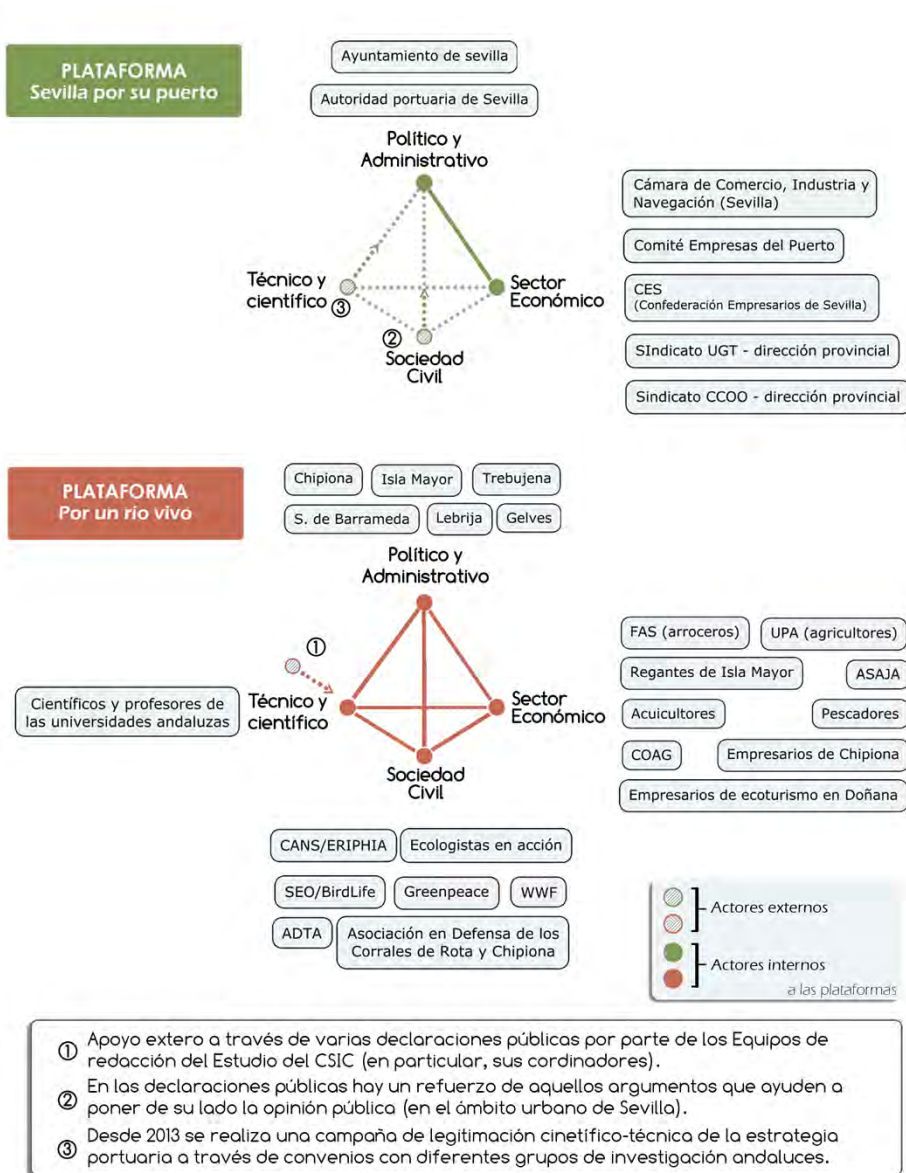


Figura 5: Estructuras grupales de las dos plataformas. Fuente: Elaboración propia.

Los principales argumentos a favor del dragado se basan principalmente en que esta actuación sería una oportunidad de impulso y dinamización de la economía de Sevilla y provincia (Tabla 1).

### Aspectos positivos

Potenciación de la actividad comercial del puerto y consiguiente incremento de su competitividad.

Impulso al turismo gracias a la posibilidad de hacer llegar a Sevilla cruceros de mayor dimensión.

Generación de nuevos puestos de trabajo (entre 15.000 y 17.000 según la APS).

### Consecuencias de la no realización del dragado de profundización

La actividad portuaria de Sevilla se vería reducida, desviándose los barcos a otros puntos como Huelva o Cádiz.

La financiación de la UE a través de Fondos FEDER se perdería inútilmente.

El potencial de las nuevas infraestructuras ya realizadas (como la esclusa) se vería limitado definitivamente, volviendo inútil la inversión ya realizada.

### Aspectos medioambientales

Se tomarán medidas correctoras que reduzcan el impacto en dicho espacio protegido

Tabla. 1: Principales argumentos usados en las declaraciones a favor del dragado.

Fuente: Elaboración propia.

En la plataforma “Por un río vivo”, aunque con una postura oficial común de oposición al dragado, los motivos e intereses de los distintos grupos de actores están diversificados, pudiéndose agrupar entre aquéllos donde priman los intereses económicos y aquéllos donde priman las problemáticas ambientales (Tabla 2).

A la voz de esta plataforma se suman otras, entre las que destacan los coordinadores del grupo de expertos que realizó el mencionado estudio del CSIC de 2010: el profesor Miguel Losada y el profesor Javier Ruiz, que se pronunciaron en más de una ocasión en calidad de científicos sobre el actual estado de alteración en el que se encuentra el estuario<sup>1</sup>; ambos hacen hincapié en que tanto el dragado como cualquier otra acción humana pueden comprometer sus funciones naturales, y que la única solución real es apostar por una gestión integrada, redefiniendo los objetivos socioeconómicos de ese territorio.

En definitiva, se puede resumir que la controversia nace de un claro intento de revitalización de la economía de Sevilla, justificado en la generación de empleo, y que responde a un modelo de desarrollo economicista (como acaba declarando el propio presidente de la APS en julio de 2019<sup>2</sup>): su principal objetivo es reforzar el

<sup>1</sup> Tal posicionamiento se hizo público en numerosas ocasiones, tanto en la prensa (un ejemplo se puede leer en el siguiente enlace: <https://elcorreoweb.es/andalucia/el-discurso-del-puerto-sobre-el-dragado-es-camaleonico-n12793258>; fecha de referencia: 01-04-2020), como en la Jornada “Proyectos en el Estuario del Guadalquivir”, celebrada el 11 de abril de 2013 y promovida por la Universidad de Sevilla en colaboración con la plataforma “Por un río vivo”.

<sup>2</sup> <https://www.europapress.es/andalucia/puertos-del-estado-01056/noticia-puerto-sevilla-dice-tso-modifica-estrategia-invita-todos-sectores-aportar-mejora-navegabilidad-20190710123215.html> (fecha de referencia: 01-04-2020).

nodo Sevilla en la gran red global centralizada. Pero estas obras se miran y se defienden solo desde la perspectiva urbana y metropolitana de Sevilla, y se apoyan considerando únicamente los beneficios económicos, mientras que sus impactos se extienden por todo el estuario en el que el río es elemento estructurante. Además, las distintas declaraciones de apoyo al dragado buscan reforzar sobre todo aquellos temas que ayuden a poner de su lado a la opinión pública: la dinamización de la economía de la ciudad, principalmente con el turismo, y la generación de numerosos puestos de trabajo (aunque ambos argumentos han generado no pocas dudas entre los opositores). De ahí que, por ejemplo, en las noticias publicadas en los principales medios de comunicación en su versión digital sean comunes los comentarios de lectores de la capital hispalense en los que se muestra una posición de fuerte rechazo contra quien se declare perplejo respecto al proyecto de dragado, siendo a menudo tachados de “antisevillanos” y de querer hundir la economía de la ciudad.

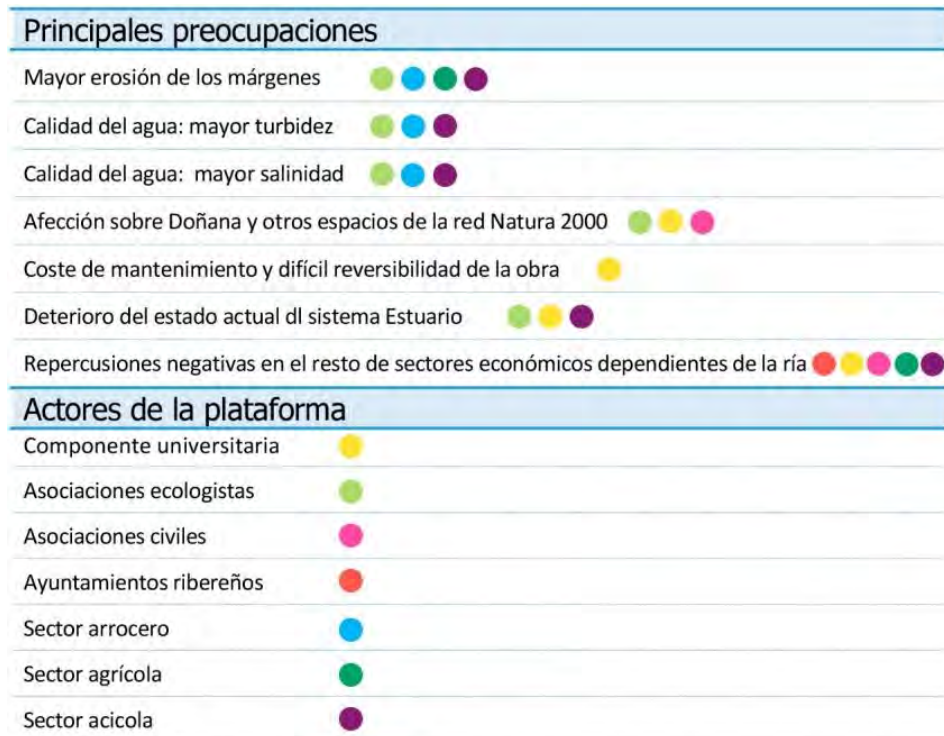


Tabla. 2: Principales preocupaciones según los diferentes actores sociales.  
Fuente: Elaboración propia.

En contraposición surge un movimiento social, en el que confluyen grupos de actores de lo más variado, que ve en el proyecto una amenaza tanto en la dimensión

física del estuario como en la social y económica. En sus manifiestos, la plataforma “Por un río vivo” reivindica una aproximación transversal y compleja del territorio, en donde los diferentes actores involucrados de alguna forma puedan tomar conjuntamente y de manera igualitaria las principales decisiones que afectan a la organización territorial, teniendo en consideración las diferentes esferas (ambiental, económica, social, cultural) que componen la complejidad de este ámbito. En realidad, los acontecimientos de los últimos años (2013) junto a ciertas declaraciones analizadas, demuestran que esta perspectiva territorial sobre el asunto solo la poseen algunos de los actores de la plataforma.

Una última cuestión queda al descubierto. En toda esta controversia, la Unión Europea representa un papel contradictorio por sus políticas sectoriales, que no permiten una visión en conjunto en el manejo de la información y en la evaluación de los efectos de sus actuaciones. Además, la débil cooperación entre los actores institucionales implicados y las miradas sectoriales a la cuestión dificultan una gestión integral y equilibrada del ámbito, e impiden una integración entre lo urbano y su contexto territorial más amplio, algo necesario para corregir las diferencias causadas por los efectos concentradores de la globalización.

#### 4. CONCLUSIONES

El análisis de este caso de estudio ha permitido poner el foco sobre un tema clásico y al mismo tiempo actual relacionado con el desarrollo territorial y las coaliciones de gobernanza que se generan alrededor de las políticas públicas. En particular, pone de relieve que, alrededor de este tipo de proyectos de infraestructuras, se generan simbiosis entre economía y poder, facilitadas por un modelo de planificación descoordinada y sectorial que acaba teniendo en cuenta los aspectos de crecimiento y de desarrollo económico, sin prestar demasiada atención a los posibles impactos ambientales y a las repercusiones sociales y económicas a distintas escalas, que en este caso van más allá de la perspectiva metropolitana.

Al contrario, el complejo sistema socio-ecológico del estuario demuestra la necesidad de una delimitación coherente del ámbito de actuación que garantice los funcionamientos ecosistémicos y la gestión integrada y la cooperación entre las diferentes actividades económicas, para asegurar la unidad y la cohesión territorial.

Pero, para ello, es necesario generar espacios para la concertación social, de modo que se puedan tener en cuenta todas las perspectivas de los distintos actores involucrados, logrando una gobernanza real y efectiva para progresivamente definir e implementar estrategias orientadas a construir alternativas reales al actual modelo de ocupación y transformación del territorio, que estén basadas en el paradigma ecológico y que permitan avanzar hacia la coevolución entre sistemas humanos y ecológicos.

**BIBLIOGRAFÍA**

- Bonora, Paola (2006), “Sistemi local territoriali, transcalartia e nuove regole della democrazia dal basso”, en Marsón, Anna -ed.-, *Il progetto di territorio nella città metropolitana*, Florencia, Alinea, pp. 113-120.
- Cano Orellana, Antonio (2003), *Economía y sostenibilidad en las grandes aglomeraciones urbanas: aproximación al cálculo de la huella ecológica de Sevilla y su área metropolitana*. Tesis Doctoral, Universidad de Sevilla.
- Caravaca Barroso, Inmaculada, (1998), “Los nuevos espacios ganadores y emergentes”, en *EURE*, vol. 24, núm. 73, pp. 5-30. DOI: <https://doi.org/10.4067/S0250-71611998007300001>.
- Cicourel, Aaron V. (1964), *Method and measurement in sociology*. Nueva York, Free Press.
- Comisión Científica para el Estudio de las Afecciones del Dragado del Guadalquivir (2010), *Dictamen de la Comisión Científica para el Estudio de las Afecciones del Dragado del Río Guadalquivir*.
- Comisión Europea (2011), *Agenda Territorial de la Unión Europea*, Gödöllő (Hungria).
- Consejo de la Unión Europea (2014), *Desarrollo Urbano Sostenible Integrado*.
- Corbetta, Piergiorgio (2007), *Metodología y técnicas de investigación social*, Madrid, McGraw-Hill.
- Creswell, John W. (1994), *Research design. Qualitative, quantitative and mixed methods approaches*, Los Ángeles, SAGE.
- De Manuel Jerez, Esteban (2010), “Construyendo triángulos para la gestión social del hábitat”, en *Hábitat y Sociedad*, núm. 1, pp. 13-37. DOI: <https://doi.org/10.12795/HabitatySociedad.2010.i1.02>.
- De Manuel Jerez, Esteban & López Medina, José María (2017), “Dinamizar la regeneración urbana desde la escala barrial: aprendizajes y transferencias del proyecto Barrios en transición”, en *Ciudades*, núm. 20, pp. 21-44. DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.20.2017.1-24>.
- Del Moral Ituarte, Leandro (1991), *La obra hidráulica en la cuenca baja del Guadalquivir (siglos XVIII-XX): gestión del agua y organización del territorio*, Sevilla, Universidad de Sevilla. DOI: <https://doi.org/10.12795/9788447220908>.
- Del Moral Ituarte, Leandro (2018), “La navegación en el estuario del Guadalquivir. Dimensiones ecológicas, económicas, sociales, jurídicas y políticas”, en *Extra*, núm. 1, pp. 17-24. DOI: [https://doi.org/10.25267/Riparia\\_sup.2018.i1.03](https://doi.org/10.25267/Riparia_sup.2018.i1.03).

- Del Moral Ituarte, Leandro & Silva Pérez, Rocío (2006), “Grandes zonas regables y reparto del agua en España. El caso de la Cuenca del Guadalquivir”, en *Mélanges de La Casa de Velázquez*, núm. 36(2), pp. 125-148. DOI: <https://doi.org/10.4000/mcv.2168>.
- Donadei, Marta (2019a), “Aportaciones para la definición de una metodología para la investigación cualitativa en el urbanismo”, en *Ci[Ur]*, núm. 125. DOI: <https://doi.org/10.20868/ciur.2019.125.4313>.
- Donadei, Marta (2019b), “El papel de la participación en la transición socio-ecológica de la ciudad”, en *Retos*, vol. 9, núm. 17, pp. 55-70. DOI: <https://doi.org/10.17163/ret.n17.2019.04>.
- Folch, Ramón (2011), *La quimera del crecimiento. La sostenibilidad en la era postindustrial*, Barcelona, RBA.
- Foro IESA (2009), *Del desarrollo rural al desarrollo territorial. Reflexiones a partir de la experiencia española*, Córdoba, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- Gallar Hernández, David & Vara Sánchez, Isabel (2010), “Desagrarización cultural, agricultura urbana y resistencias para la sustentabilidad”, en Soler Montiel, Marta; Guerrero Quintero, Carmen & Fernández-Baca Casares, Román -eds.-, *Patrimonio cultural en la nueva ruralidad andaluza*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Cultura/ Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico, pp. 236-257.
- Hernández, Loli (2010), *Antes de empezar con metodologías participativas*, Madrid, Cuadernos CIMAS.
- Husserl, Edmund (1992), *Invitación a la fenomenología*, Barcelona, Paidós.
- Instituto de Ciencias Marinas de Andalucía (CSIC), Grupo de Dinámica de Flujos Ambientales (Centro Andaluz de Medio Ambiente-UGR) y Grupo de Dinámica Fluvial e Hidrológica (UGR) (2010), *Propuesta metodológica para diagnosticar y pronosticar las consecuencias de las actuaciones humanas en el estuario del Guadalquivir*.
- Koolhaas, Rem (2006), *La ciudad genérica*, Barcelona, Gustavo Gili.
- Lefebvre, Henri (1970), *La revolución urbana*, Madrid, Alianza.
- Levy, Jacques (2008), *L'invention du monde : une géographie de la mondialisation*, París, Les presses de Sciences Po.
- Magnaghi, Alberto (2006), “Dalla città metropolitana alla (bio)regione urbana”, en Marrson, Anna -ed.-, *Il progetto di territorio nella città metropolitana*, Florencia, Alinea, pp. 69-112.

- MAGRAMA (2015), *Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir. Segundo ciclo de planificación: 2015 – 2021. Memoria.*
- Montañés Serrano, Manuel (2010), “Interpretación de textos y discursos al servicio del desarrollo local”. Revisión del capítulo en Garrido García, Francisco J. & Villasante, Tomás -eds.-, *Metodologías y presupuestos participativos*, Madrid, IEPALA, pp. 77-122.
- Morin, Edgar (2004), “La epistemología de la complejidad”, en *Gaceta de Antropología*, núm. 20, art.2. Disponible en: [https://www.ugr.es/~pwlac/G20\\_02Edgar\\_Morin.html](https://www.ugr.es/~pwlac/G20_02Edgar_Morin.html) (fecha de referencia: 01-04-2020).
- Naredo, José Manuel (2009), “Economía y poder. Megaproyectos, recalificaciones y contratas”, en Aguilera, Federico & Naredo, José Manuel -eds.-, *Economía, poder y megaproyectos*, Lanzarote, Fundación César Manrique, pp. 19-52.
- Ortiz, Enrique (2010), “Derecho a la ciudad, producción social y gestión participativa del hábitat. La promoción de iniciativas comunitarias incluyentes en la Ciudad de México”, en *Hábitat y Sociedad*, núm. 1, pp. 55-70. DOI: <https://doi.org/10.12795/HabitatySociedad.2010.i1.04>.
- Parità, Giuseppe (2013), “Áreas de margen: de-lirios urbanos de la ciudad contemporánea”, en *Ci[ur]*, núm. 89.
- Pelli, Victor (2010), “La gestión de la producción social del hábitat”, en *Hábitat y Sociedad*, núm. 1, pp. 39-54. DOI: <https://doi.org/10.12795/HabitatySociedad.2010.i1.03>.
- Pérez Andrés, Cristina (2002), “Sobre la metodología cualitativa”, en *Revista Española de Salud Pública*, núm. 76, pp. 373-380. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1135-57272002000500001>.
- Sampedro Sánchez, David (2016), “Cambios en el patrón de cultivo en los regadíos de la cuenca del Guadalquivir ¿modernización de regadío o reforma intermedia de la PAC?”, en Ruiz Pulpon, Ángel Raúl; Serrano de la Cruz Santos-Olmo, Manuel Antonio & Plaza Tabasco, Julio -eds.-, *Treinta años de Política Agraria Común en España: Agricultura y multifuncionalidad en el contexto de la nueva ruralidad*, Ciudad Real, AGE (Grupo de Geografía Rural), pp. 172-183.
- Sassen, Saskia (1991), *The global city: New York, London, Tokyo*, Princetown, Princetown University Press.
- Stake, Robert E. (1999), *Investigación con estudio de casos*, Madrid, Morata.
- Taylor, Steve J. & Bogdan, Robert (1987), *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*, Barcelona-Buenos Aires-México, Paidós.

Vargas Molina, Jesús & Paneque Salgado, Pilar (2015), “Major hydraulic projects, coalitions and conflict. Seville’s harbour and the dredging of the Guadalquivir (Spain)”, en *Water*, vol. 7, núm. 12, pp. 6736–6749. DOI: <https://doi.org/10.3390/w7126658>.



**Sección Miscelánea**  
*Miscellaneous Section*



## Two faces of Belgrade waterfront: The contradictory creation of new urban identity \*

### Dos caras del frente fluvial de Belgrado: la creación contradictoria de nueva identidad urbana

---

KSENJIA KRSMANOVIC

PhD Student

Early Stage Researcher in UrbanHIST Project

University of Valladolid, Instituto Universitario de Urbanística (Valladolid, Spain)

[kсенija.krsmanovic@uva.es](mailto:kсенija.krsmanovic@uva.es)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7475-4460>

Recibido/Received: 30-09-2019; Aceptado/Accepted: 22-04-2020

Cómo citar/How to cite: Krsmanovic, Ksenija (2020): "Two faces of Belgrade waterfront: The contradictory creation of new urban identity", *Ciudades*, 23, pp. 137-157. DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.23.2020.137-157>

Este artículo está sujeto a una licencia "[Creative Commons Atribución-No Comercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)" (CC BY-NC 4.0) / This article is under a "[Creative Commons License: Attribution-NonCommercial 4.0. International](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)" (CC BY-NC 4.0)

**Abstract:** Over the last decades, urban regeneration programs involved inner city waterfronts globally, influencing in that way the cities' spatial quality, urban character and market competitiveness. Transiting countries are not an exception. Hence, this paper focuses on the unique post-socialist context of Belgrade, where two different urban models were recently implemented at the same Sava riverbank. By applying comparative methodology, the spatial and social impacts of Savamala creative district and Belgrade Waterfront real estate development are contrasted. The aim is to critically explore processes, their outcomes and the way they contribute to the creation of the new urban identities. Results indicate the relevance of transparency and participation in decision-making, as well as the risk of standardization in urban interventions.

**Keywords:** Urban riverfronts, Belgrade Waterfront, Savamala, urban identity, urban regeneration.

**Resumen:** Durante las últimas décadas, multitud de proyectos de regeneración urbana han incluido los frentes de agua, influyendo el desarrollo espacial, el carácter urbano y la competitividad económica de las ciudades. Los países en transición no son una excepción. Este trabajo se centra en el caso particular de Belgrado, donde bajo un contexto post-socialista, dos modelos urbanos han sido implementados en la misma ribera del río Sava. A través de una metodología comparativa, se contrastará el impacto social

---

\* This paper was realized within the UrbanHIST project, as a part of a wider doctorate research. The project has received funding from the European Union's Horizon 2020 research and innovation program under the Marie Skłodowska-Curie grant agreement No 721933. The author would like to thank her supervisors, Prof. Juan Luis de las Rivas Sanz (University of Valladolid) and PhD Mario Paris (Politecnico di Milano) for their help and advice during the work on this paper, as well as the two reviewers for their constructive comments on an earlier version of this article.

y espacial del distrito creativo de Savamala y el desarrollo inmobiliario de Belgrade Waterfront. El objetivo es la exploración crítica de los procesos de estos casos, sus consecuencias y cómo afectan a la creación de nuevas identidades urbanas. Los resultados muestran la relevancia de la transparencia y la participación ciudadana en la toma de decisiones, así como los riesgos de la estandarización de las intervenciones urbanas.

**Palabras clave:** Frentes fluviales urbanos, Belgrade Waterfront, Savamala, identidad urbana, regeneración urbana.

---

It has been several decades since cities around the world started securing their place on world's map, by reinforcing economic growth and becoming attractive centres of production and consumption. To tackle this challenge, local authorities are implementing different policies and strategies for regeneration in the inner city, striving to achieve urban quality and increase livability (Dovey, 2005). This global urban evolution is a testimony of intercultural processes and a tool for cities to create a new identity (Stupar, 2009). The results of these actions compose a heterogeneous set of practices, among which are the formation of creative districts and large-scale real estate developments.

Areas that are mainly caught up with new urban transformations are those that have undergone industrial decline and that are in need for urban regeneration policies. Often, that is the case with urban waterfronts. According to Marshall, waterfronts in post-industrial cities worldwide are frontiers that reflect complexity of contemporary urban problems, ideas, culture, and society. They are testing grounds which prove how market forces shape our cities (Marshall, 2001; Glaeser, 2011) and possibly lead to wider urban dualities (Florida, 2017; Sennett, 2018). Belgrade's waterfront is not excluded. The unique, politically turbulent context of the city's history led to discontinuity in its urban development. Consequently, in the last decade, Sava riverbank underwent two urban transformations that are the main scope of this study.

The first part of this paper provides an overview of the political and historical circumstances in Serbia to understand the urban evolution and transformations on Belgrade riverbanks. Due to a thirty-year-long membership in Non-Aligned Movement followed by turbulent decade of the 1990s that have put the country into the international isolation, the post-socialist context of Serbia differs from other CEE countries (Kulić, 2013; Radosavljević, 2014). Therefore, the analysis of Belgrade's urban discontinuity and its unique socialist institutional legacy could offer a valuable contribution to the discourse. After providing insights to the contextual specificities, the work analyses how Sava's right riverbank got exposed to two considerably different transformations, Savamala creative district with a bottom-up and Belgrade Waterfront (BW) real estate development with a top-down approach.

Further on, the steps of conducted interventions are illustrated following the timeline in order to answer what the drivers for these major urban transformations and their possible outcomes were. The data are obtained from primary sources: planning documents, newspaper reports, and media published in the period from 2014 to 2020; interviews on this topic with place users conducted in Belgrade in 2017, and secondary sources. By applying comparative methodology, the paper detects a list of differences between two contrasted models, which indicate the relevance of a transparent participatory decision-making process and the threats of market driven large-scale development. Albeit considerably different, both cases reveal how the homogenization and standardization of urban interventions are potentially jeopardizing urban identity.

The final aim is to disclose the impact Savamala and BW developments had on urban form, identity, and their inhabitants. In the last part, the paper reveals how these recent regenerations in Belgrade opened the questions of long-term sustainability, extraterritoriality, and citizens' right to the city. Understanding what and how has happened in the setting of the Serbian capital can offer a new perspective on the complex process of contemporary urban developments in post-socialist cities.

## **1. CONTEXTUAL ANALYSIS: THE URBAN EVOLUTION OF BELGRADE AND ITS RIVERBANKS**

Belgrade, the biggest and capital city of Serbia and former capital of Yugoslavia, is well known for its long history and rich heritage that is certainly connected to its strategic location on two rivers, the Danube and the Sava that meet at the confluence just next to the city's old core. Over the centuries, Belgrade has been on the border between influences of Eastern and Western ideologies, and as a result of its important strategic location on the Balkan Peninsula, it has been often attacked and demolished. This made a major influence on urban structure of the city, especially in the 19th century, when the Ottoman power in the region started fading and the reconstruction of the city began (Hirt, 2009).

Nowadays, years after the separation of Yugoslavia at the end of 20th century, Belgrade is a city with a need to prove itself as a European capital and metropolis, although still marked with its specific post-socialist legacy. In this challenging context of the Serbian capital, connection between urban and political transformations is significant. Hence, the history of the urban development in Belgrade is related to political, economic and social changes that appeared in the region (Figure 1), making it crucial to understand specific circumstances in order to follow city's urban evolution (Arandelovic, Vukmirovic & Samardzic, 2017).

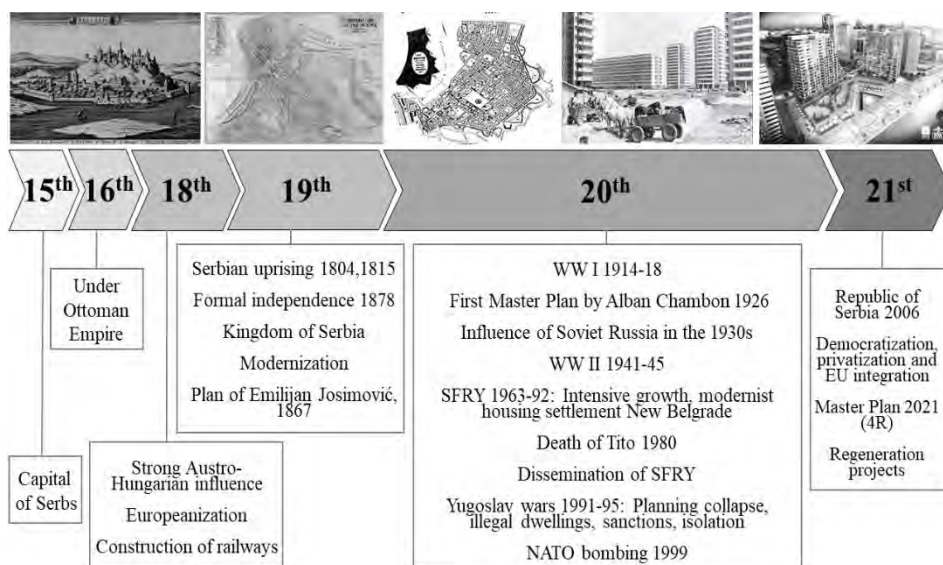


Figure 1: Timeline of the events in the Belgrade's urban development.

Source: author's elaboration

Belgrade is one of the oldest settlements in Europe, with its beginnings reaching 5000 BC. However, it was in 15<sup>th</sup> century when it became for the first time the capital of Serbs. Soon after, it fell under the Ottoman rule that kept its dominance on Balkans for more than three centuries and left its impact on the urban settlements all over the region. The formal international recognition of Serbia as an independent country came at 1867 (Figure 1). This is when modern regulated urban development of Belgrade started growing for the first time (Hirt, 2009). Being in the city's northern neighbourhood across the rivers, the Austro-Hungarian Empire left during the end of 18<sup>th</sup> and in 19<sup>th</sup> century an important stimulus for urban modernization and Europeanization of Serbia. At that time, Belgrade had made its first step toward the modernization with the plan of Emilijan Josimović, who recognized the importance of rivers and provided a connection between wharfs of the Rivers Sava and Danube (Blagojević, 2009).

The first modern planning appeared when the general living conditions in Serbia improved at the end of 19<sup>th</sup> century. Being affected by the Austrian influence, as well as having a Balkan-Oriental legacy from the past centuries, city struggled through ages to ensure its recognition and form its identity. The Rivers Sava and Danube in Belgrade were presenting the border between two major empires, until the city became again part of Serbia after World War I (WWI). Belgrade prospered as the capital of the unified Kingdom of Serbs,

Croats and Slovenes, and underwent rapid industrialization, urban and infrastructural development.

In the period between the two World Wars, urban planning was led by domestic Yugoslav planners and architects who worked under the influence of the Soviet Russia. This made an important mark in the city's appearance in the 1930s, as it left an imprint on its architectural heritage (Kulić, 2013). Being the centre of the region at that period, Belgrade became home of many refugees after WWI and recorded a big population increase, followed by industrialization, infrastructure development, and urban regulations. Moreover, it is important to mention that both phases of urban development considered planning and strengthening the Sava riverbanks, which testifies its importance recognized one century ago (Petrović Balubdžić, 2017). The most significant urban changes of this period were the expansion of the city on the left bank of the Sava (Belgrade Fair complex was built in 1937), the building of the bridges across the river, the reinforcement of the railway and the establishment of thirteen new municipalities of the city (Hirt, 2009).

After World War II (WWII), the new regime of the Federal People's Republic of Yugoslavia (1945-1963) brought fundamental changes in city-building. The state took the role of the primary urban developer, with objectives related to industrial expansion and production of large new city quarters. As a result of the social stratification and the lack of housing, working class was planned to move along the banks of the Rivers Danube and Sava that had lost their former residents. Consequently, functionalist mass housing settlement Novi Beograd (New Belgrade) arose on the left bank of the Sava, built according to the modernist principles proposed by the CIAM (Petrović Balubdžić, 2017). Although planned since 1923, its building was interrupted when Yugoslavia broke its connections with Stalin (1948). New Belgrade was resumed as a major proposal of the Master plan from 1950 (Le Normand, 2014), while the right bank of the Sava was left out of scope. In this period, the urban riverfronts started to be a popular issue in the Belgrade city planning. They were the main topic of the competitions in 1947 and 1986, that reinforced the integration of the rivers in city's core, communication between two sides of the city and creation of new centralities on the riverbanks. This significant moment presents a switch in the role of riverfronts, from the former neglected industrial backyard to the new urban front.

The Socialist Federal Republic of Yugoslavia (1963-1992), experienced huge turnover at the beginning of 1990s when the governments of all six Yugoslav republics became dominated by nationalist elites who led to country dissolution after oppressive civil wars. Having a devastated economy after hyperinflation that followed the cruel war years (1991-1995), Serbian GDP fell by 60% in four years. As a result of economic crisis, chaos, immigration, decline of municipal powers, sanctions, and poverty planning almost collapsed

in the country causing the rising number of the illegal dwellings. Society was exposed to corruption, international isolation, and unemployment. The implementation of urban projects at that time, showed tendencies for a delay due to national crisis, instability and society's discontent (Arandelovic, Vukmirovic & Samardzic, 2017).

Only after year 2000, Serbia started to slowly keep the pace with the surrounding countries. Being in a transition as a potential candidate on its road to European integration, it attracted foreign interests and investments. The new phase of the urban development in Belgrade started with the appearance of the Belgrade Master Plan 2021 and the Regional Spatial Plan adopted in 2004, proposed by Urban Planning Institute<sup>1</sup>. Belgrade needed a plan for reparation, regeneration, renovation and reconstruction ("4R plan"). Hence, the proposed interventions in the city included abandoned industrial zones, transportation system, economic activity, illegal construction and destroyed buildings. The focus of the plan has been put on the regulation of the Sava and the Danube riverbanks. In the next chapters, this paper will elaborate in detail two projects at the right bank of the Sava, that represent two phases of the revitalization process.

In years that followed the plan, urban development of Belgrade has stepped into a new phase of neo-liberal trends. Several projects for the strategic development of priority areas around the city centre were created. Among them, various locations along the Belgrade's riverfront received proposals for regeneration designed by the "star-architects": Boko Masterplan (Zaha Hadid), City on Water (Daniel Libeskind and Jan Gehl), Ada Bridge, and Beton Hall (Sou Fujimoto architects). While Ada Bridge was finalized in 2012, the others remained on the project phase due to the privatization and legislation issues (Vukmirović, 2015).

Nowadays, Belgrade is changing its urban identity with an ongoing real estate project aiming to respond to immediate needs addressed by the Plan 2021. Despite numerous appeals of citizens and the criticism of national experts, lack of transparency and institutional power, Belgrade Waterfront real estate project is being implemented on the right bank of the River Sava. Considering city's dynamic history and weak participatory planning, this major development is bringing uncertainty and unrest regarding its outcomes.

---

<sup>1</sup> The Master Plan of Belgrade was made by the Urban Planning Institute of Belgrade in 2003, as Belgrade Master Plan 2021 no.27/03. Source: [www.urbel.com](http://www.urbel.com) (accessed: 01-04-2020).



## **2. URBAN TRANSFORMATIONS OF SAVA AMPHITHEATRE: CASES OF SAVAMALA CREATIVE DISTRICT AND BELGRADE WATERFRONT REAL ESTATE DEVELOPMENT**

At the beginning of the current century, the centrality and value of Sava amphitheatre attracted public authorities and private investors to act on a new urban development (Zeković, Maričić & Vujošević, 2018). As a result, two different transformations occurred at the same riverbank: a participatory bottom-up activity in the shape of Savamala creative district (2007) and a top-down real estate development Belgrade Waterfront, realized as a public-private-partnership (PPP) between the Government of Serbia and the private investor Eagle Hills (2013).

The urban regeneration of Belgrade's riverfront is a specific process that is politically, economically, and spatially dependent. The democratization in Serbia after year 2000 has brought liberalization and privatization of the land ownership (Radosavljević, 2014) which created a precondition for the two projects elaborated in this paper to appear. The public sector started losing its former functions and ownerships, and the country started shifting from old socialist towards more Western model of market economy. Despite their global connotation, the two projects were influenced by local spatial conditions and hybrid socio-economical capacities. This chapter will analyse the ways they were implemented at Sava amphitheatre and compare their spatial and social impacts in order to understand better the specificities of the two urban models they represent.

### **2.1. Savamala creative district**

Sava amphitheatre stretches mainly on the right bank of the River Sava located next to the central zone of Belgrade and south of Kalemegdan fortress (Figure 2), while its smaller part extends on the opposite bank, at the side of New Belgrade (Mučibabić & Belić, 2013). The main neighbourhood within is called Savamala, which was first inhabited in the 18<sup>th</sup> century. It used to be an important port area at the beginning of the 19<sup>th</sup> century when it started to develop significantly. At the beginning of 20<sup>th</sup> century, Savamala was blooming as the most dense and wealthy part of Belgrade. At that time, the area had a recognizable architectural and cultural identity, however heavily damaged in World Wars.

In the following socialist period, the focus was switched to the development of New Belgrade housing settlement on the left bank of the Sava, while the right riverbank served as a transportation node. Consequently, the district got deprived and in the 1960s it was inhabited mainly with borough traders and dock workers. At the end of the last century, this area was neglected and marked as a home of outcast, criminality and prostitution (Cvetinović, Maričić & Bolay, 2016).

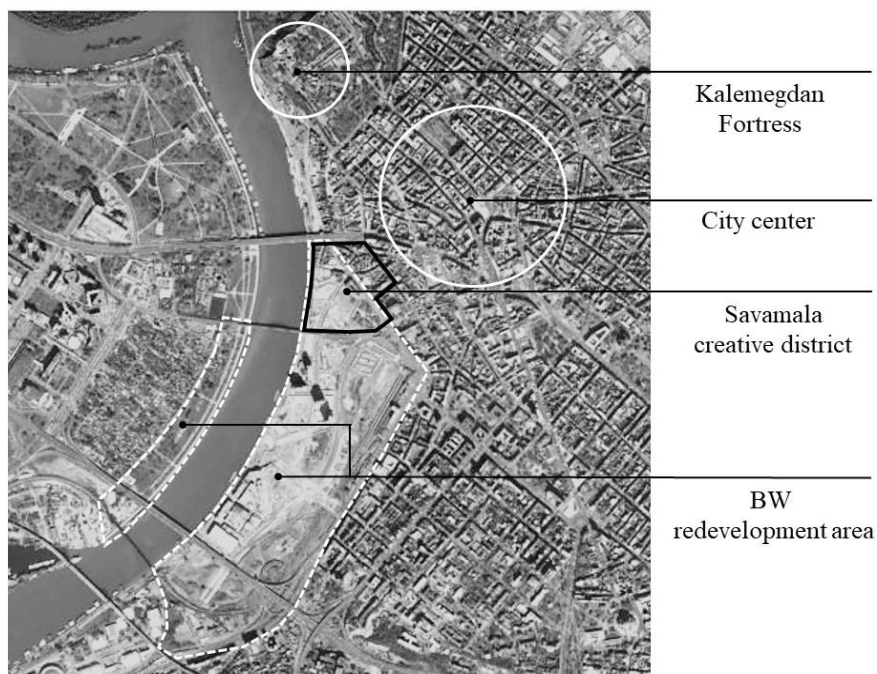


Figure 2: Location of Savamala creative district and BW project area in Belgrade.  
 Source: author's elaboration over the aerial image from <https://www.bing.com/maps>  
 (accessed: 10-04-2020).

Although the idea for creating a cultural hub here was introduced in 1985 International competition, Savamala started going through the transition led by non-governmental sector more than twenty years later (Mitrović, 2012). If a cultural district is defined as a spatial agglomeration of buildings dedicated to performing arts, museums, creative industries, services, and entertainment facilities, that has among others, a big impact on night economy and tourism (Smith, 1996), Belgrade's Savamala district could be seen as a good example of this kind of urban innovation, where creative economy had a good potential to force urban development (Florida, 2002; Peck 2012). This could be a consequence of an idea very popular in the last decades- a creative district that boosts urban development and encourages consumption (Ponzini, 2009).

In its peak, Savamala creative district had been a city quarter with strong social life and specific identity, aesthetically characterized with murals and graffiti on the old facades, and warehouses on the Sava riverbank that were transformed into bars, creative workspaces or exhibition places (Figure 3). This aesthetic expressions in form of public art, served as a showcase of the social innovation experiment and as a marker of the creative district (Zukin & Braslow, 2011). Moreover, it communicated the character of the space, its history, present and imagined future.

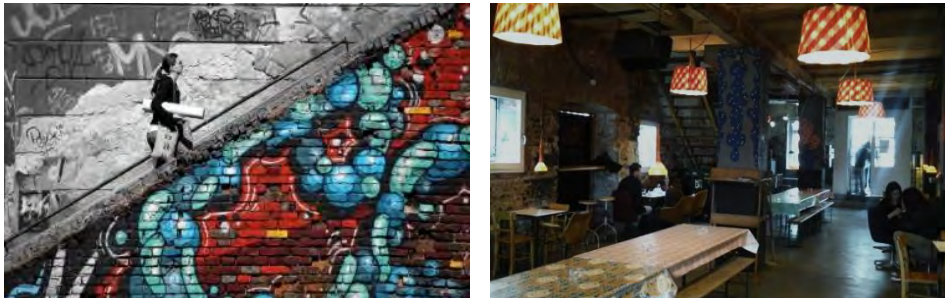


Figure 3: Murals of Savamala (left) and interior of KC Grad, the centre for culture (right).  
Source: Photos by the author.

Urban rebirth of Savamala started in 2007, as a typical example of a model: creativity as a fundamental source for economic growth (Florida, 2002, 2017). As the Figure 4 illustrates, it began slowly by bringing “creative class”: local and international organizations, artists, and entrepreneurs which were supported by the local municipality and international cultural funds (Cvetinović, Maričić & Bolay, 2016). Thus, the neglected post-industrial sight became a place of numerous exhibitions, lectures, and concerts that attracted both locals and tourists (Scott, 2014).

Participatory activities at the area were blooming in 2012, when “Mikser House” brought their annual “Mikser Festival” to the district (Figure 4). This fostered the opening of new galleries, restaurants and clubs in the area, that became a meeting place for the urban spirit and exchange of ideas (“Savamala-čtvrta umetnosti i tri četvrti noćnog provoda”, 2015). Another important actor was the “Urban incubator” initiated by the German “Goethe Institute”, with an idea to reshape and requalify this neglected part of Serbian capital.

From the beginning of its existence, Savamala project included many international participants: “Raumlabor” team of architects from Berlin, the University of Technical Sciences of Zurich, the Academy of Fine Arts Hamburg, “Nexthamburg” internet platform, “Kamenid” magazine, etc (Coldwell, 2015). For its activities, it was receiving support from the city, municipality and foreign international funds. Also, some of the agents in the district had profit-oriented services and activities: bars, shops, concerts and exhibitions.

According to Cvetinović, Maričić and Bolay (2016), Savamala presented a small-scale and low-budget initiative that activated the neglected neighbourhood and citizens with a “learning by doing” method. Likewise, it promoted the participation, help for refugees and revival of the area by raising the sense of community and culture. Savamala manifested the success of the most recent urban trends in neighbourhood improvement. A statement of Ivan Lalić, founder of “Mikser house“, contributes to understanding of the urban

process that occurred in Savamala: "We see here now, openly speaking, culture as an economic tool to develop the neighborhood and employ some people, it actually presents a new way of promoting the city" (Veselinovic, 2015).

Despite the success of this urban development founded in small-scale cultural practices and creative industries (Cvetinović, Maričić & Bolay, 2016), Savamala activated mainly alternative cultural scene and left behind its original citizens. This intervention created a trendy image that resembles other creative neighbourhoods worldwide, changed the district's identity, and brought gentrification (Figure 4).

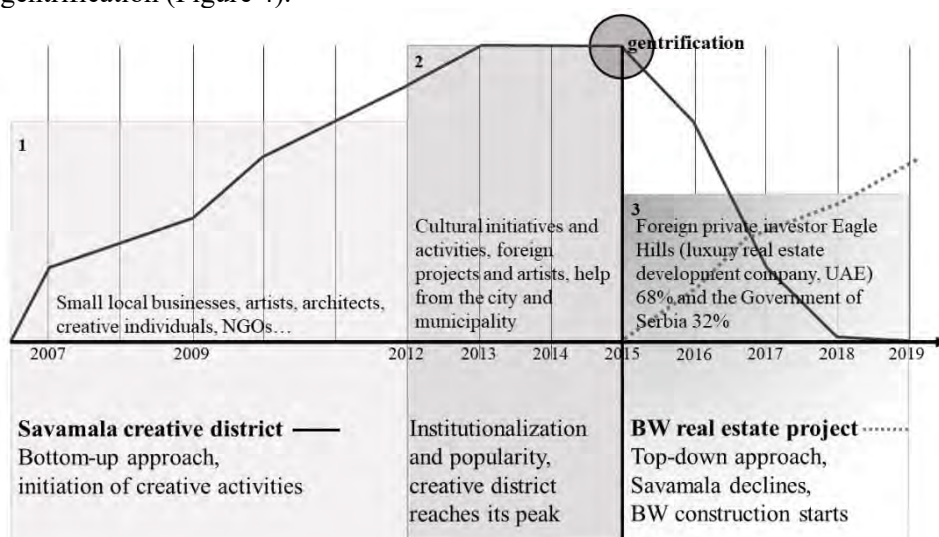


Figure 4: Scheme of the urban processes and actors involved at Savamala regeneration.  
Source: author's elaboration

## 2.2. Belgrade Waterfront real estate development

As a result of the radical political shifts in Serbia shortly after, the Sava riverbank has undergone another regeneration in the shape of the Belgrade Waterfront (BW) project. The Government of Serbia recognized the potential of the sight for enhancing economy and attracting capital. The project is occupying 116 ha of Sava amphitheatre and a part of 27 ha of the New Belgrade area (Figure 2). Due to the lack of public resources to conduct this major urban regeneration, the government was searching for the investment of foreign private real estate developers.

The project was introduced in public for the first time in 2012 via media and in the political campaign of former Prime Minister and current president of Serbia, Aleksandar Vučić (Kristović, 2014). The proponents of the BW promised that the project will revive under-utilized riverside with its new mixed-use development and will represent city's new core: district of business,

technology and design (“Flagship project Belgrade Waterfront Serbia, begins constructions”, 2015). In the following year, BW was promoted in Serbia with several 3D models (Figure 5) and presented in 2014 Real Estate Exhibition in Cannes. Nevertheless, the promotional campaign of the project was lacking completed documentation, verified and signed by the experts.

With the purpose to start the construction and conceal public disapproval, Government of Serbia undertook several implementation steps. First, the contract between the governments of Serbia and United Arab Emirates was signed in February 2013, based on an international agreement between the two parties on realization of the major urban development in Belgrade. In the following year, it was announced that the project will be developed by the Abu-Dhabi based real-estate company Eagle Hills willing to invest 3.5 billion of dollars. Secondly, Serbian government formed Belgrade Waterfront Company in Belgrade as a contractor in charge for the project (Radosavljević, 2014; Lalović, Radosavljević & Đukanović, 2015). Still, the project was not yet in accordance with the Serbian national legislative and current urban plans, hence it demanded more institutional reframing. The answer was found in the amendment to the Master Plan 2021, adopted to evade the need to open an international competition for regenerating Sava amphitheatre. Furthermore, the regulations and a Study of building heights was aborted for this area, despite its valuable vistas and architectural heritage.

Finally, the Government of Serbia proclaimed BW a project of great national importance and tourism potential, and in June 2014 created a framework for the Spatial Plan Belgrade Waterfront through the Republic Agency for Spatial Planning in charge. In this way, the city and the municipalities (Savski Venac and Novi Beograd) were bypassed, while the BW implementation became exclusively a matter on the national level of governance (Lalović, Radosavljević & Đukanović, 2015).

To initiate the project, the old buildings and former rails were removed from the sight. Seemingly, the high groundwater level in the base of Sava amphitheatre was also ignored by the builders as it is a floodplain not suitable for such a change. Despite that, on March 8, 2014 the construction works have started (Figure 5).

BW is mainly intended for housing and commercial activities. Hence, the core of the project is a shopping mall spreading on 140,000 square meters, which will turn the area into the centre of consumption (Wright, 2015). On the other hand, it was propagated by Serbian politicians and the BW company, as the project that will draw new residents and international visitors, and correspondingly start a new era of prosperity for Serbia. Relevant questions that arise are: What is the opinion of experts and citizens about ongoing large-scale development that will completely change the identity of the city? Moreover, how will this urban transformation work in their favour?



Figure 5: 3D model of BW (left) and BW construction site seen from Savamala (right).  
Source: Photos by the author.

### 3. COMPARISON AND DISCUSSION: LOCAL IDENTITY VERSUS GLOBAL MARKET

After a decade of the social unrest caused by the disintegration of Yugoslavia, civil wars, and NATO bombing in 1999, arrival of democratic parties that started governing the country strongly motivated inhabitants to redevelop and innovate Serbia. However, the changes in the regime and turbulent period of international isolation during the 1990s, made Serbian post-socialist context unique. Due to these reasons, global models for urban regenerations were adopted in Belgrade much later than elsewhere. Only in the last fifteen years the country started to form its own socio-economic way for urban development. In this period of transition, solutions were found in the participatory small-scale intervention illustrated with the case of Savamala and in the top-down large-scale development, presented with the BW project.

Savamala represented new wave of cultural activities where artists and creative entrepreneurs were redefining the identity of Belgrade by promoting local history, community and sight capacities. This was attempted by preserving and transforming empty, neglected buildings belonging to diverse architectural epochs into contemporary restaurants, bars, and exhibition spaces enriched with designed furniture (Krsmanovic, 2017). It gathered NGOs and citizens that could be considered as a “creative class” (Florida, 2002) in the strategically and aesthetically important area of the Sava riverbank and turned it into the first creative hub of Belgrade that was internationally recognized. Therefore, Kristović (2014) considers it as a creative district one would expect to find in the most modern cities worldwide.

Yet, after the birth of the creative district, Savamala neighbourhood had around 35,000 inhabitants which is three times less than in the middle of last

century, and it was still decreasing. Even though residents were encouraged by innovators to be part of the revival of the district, their living conditions kept being poor (Veselinovic, 2015). Savamala represented social interests of certain groups on the broader city level (Figure 6), yet it failed to address the needs of its initial, poor inhabitants who were not playing a significant part in the neighbourhood revival. Additionally, the bottom-up initiative has put the lights on the spatial and cultural values of this area that sadly, brought gentrification (Cvetinović, Maričić & Bolay, 2016; Florida, 2017) and more powerful actors who deepened the spatial segregation.

| <b><u>Comparative criteria</u></b> | <b>Savamala creative district</b>   | <b>BW real-estate development</b>  |
|------------------------------------|---|--|
| <b>Approach</b>                    | Bottom-up / Grassroot / Open  | Top-down / Institutionalized / Closed  |
| <b>Actors</b>                      | Multi: NGOs, entrepreneurs, citizens, venues, initiatives (Mikser, KC Grad, MKM, Urban Incubator, Nova Iskra, Ne da(vi)mo Beograd...).                          | Bilateral: Governments of Serbia and UAE presented through Eagle Hills and BW company.   |
| <b>Funds</b>                       | Public (city, municipality), EU cultural program grants, foreign funds, profit-oriented services and activities.  | PPP: Private foreign investor Eagle Hills (68%)-market and services profit; Government of Serbia (32%)-land, taxation.                   |
| <b>Decision-making process</b>     | Participatory / Democratic  | Centralized / Authoritarian / Capitalistic   |
| <b>Spatial quality/ Identity</b>   | Maintaining hist. buildings, respecting architectural heritage; added murals and graffiti, hype atmosphere; preserves existing panoramic views; sight-specific. | Out of architectural context: new modern high-rise housing and commerce buildings, closes existing views on the city, global, universal. |
| <b>Socio-economic activities</b>   | Fostering community and tolerance; refugees support; concerts, exhibitions, workshops, creative industry; recreation (cycling paths).                           | Market / profit oriented; probably for global elites with high purchasing power; exclusive; more to be seen in the future.               |

Figure 6: Comparative analysis. Source: author's elaboration

Unfortunately, the following BW project appeared as a less respectful one to Belgrade's urban heritage and inhabitants, considering their criticism, dissatisfaction and exclusion from the decision-making process and potentially from the area. This is a consequence of the fact that BW is expected to provide

mainly luxury housing and business units whose success depends on the real estate market. Nonetheless, in the moment of its implementation there was no real need for such utilities in Belgrade. Additionally, previous studies indicated that the area of Sava amphitheatre was originally intended for public functions: cultural and educational institutions, public parks, and traffic system that would serve everyone (Radosavljević, 2014; Lalović, Radosavljević & Đukanović, 2015; Petrović Balubdžić, 2017; Machala & Koelemaj, 2019). With the apartment prices far beyond the purchasing power of an average consumer in Serbia, it is threatening to reinforce socio-spatial inequalities and create extraterritoriality in the central area of Belgrade.

By now, the BW project has drawn strong criticism from local architects, urbanists and residents who were eliminated from the planning process. The experts from the Academy of Architecture in Serbia addressed to the public their strong appeal on violation of the laws and planning legislations, lack of transparency and democracy that the project has brought (“Deklaracija o Beogradu na vodi”, 2015). Architect Bojan Kovačević, member of the Academy, highlighted that BW allows complete freedom to the private investor, since there are no legal obligations to fulfil the initial plan and deadlines for the development of this area (Kovačević, 2015). This means that the investor can leave project works in any moment depending on its profitability. Therefore, the construction of the project is already significantly delayed. Moreover, during the 2014 and 2015 the project has triggered numerous protests of the citizens who went out on the streets, led by the “Do not drown Belgrade” opponent movement. One of their members had characterized the project as “a spaceship that landed on the riverbank” (Coldwell, 2015).

Seemingly, there is a significant gap between the initial narrative and the reality behind the BW project implementation. The previous researches and the experts’ opinions indicate many uncertainties and problems it has put on the table. The first contemporary large-scale development in Serbia was made possible by reformulating national planning documents (Lalović, Radosavljević & Đukanović, 2015) and by implementing a non-transparent authoritarian approach for the real estate development that some define as a process of “neoliberalization” (Lalović, Radosavljević & Đukanović, 2015; Petrović Balubdžić, 2017) while others as “Dubification” (Koelemaj, 2020). The BW project represents the power of a national authority that is still the main actor of the urban development in Serbia. Being aesthetically out of the existing architectural context (Figure 7), it will contribute to the creation of the city’s new identity formed by global trends for market competitiveness. In that sense, this identity is no-identity, or rather a multi-identity shared and seen in the numerous cities around the world (Figure 8).





Figure 7: Visual identity of historical city on Sava. Source: Photo by Akos Hajdu, available at: <https://www.flickr.com/photos/sonic182/32206394557> (accessed: 10-04-2020)



Figure 8: Visual identity of BW project. Source: BW Press Kit, available at: <https://www.belgradewaterfront.com/en/press/press-kit/> (accessed: 10-04-2020)

The comparison between Savamala and BW illustrated in Figure 6, aims to contrast two different urban approaches implemented one after other at the same Sava riverbank. This paper points out numerous differences between the two urban regeneration projects (in scale, decision-making process, actors, funds, intended users, and propaganda) but interestingly, it indicates also certain similarities. Both models of urban regenerations promoted economy and contributed to the creation of new identities of Belgrade. Additionally, both prove that the homogenization and standardization of urban interventions can threaten specificities of the locality and make cities look alike. Finally, the BW transformation process brought uncertainties for the future of Sava amphitheatre due to the lack of transparency, regulation, and control applied by the public authorities so far. Questions remain as to how sustainable this urban development is in the long run and who will benefit from this change.

#### 4. CONCLUSIONS

This paper has presented a comparative analysis of two projects implemented in the same urban waterfront in Belgrade, their approach, and the impact on the city and its inhabitants. Both projects testify to the attempt of transiting countries like Serbia, to ensure their competitiveness on a global level (Laundry, 2012) and create a new identity. Nonetheless, it illustrates how adopting non-innovative models for urban interventions can have diverse outcomes in the same post-socialist urban context, and possibly lead to deeper socio-spatial inequality. This resonates with Marshall's visions of waterfronts (Marshall, 2001) and proves the multi-layered complexity of the contemporary urban developments, as well as a need for widening perspectives on the 21st century urbanism.

Although it is challenging to fully explain implemented urban processes, this work attempted to point out the contradictions of the two interventions by comparing their main features. Savamala creative district was a participatory transformation of a neglected site of Sava amphitheatre that raised the sense of community and belonging (Cvetinović, Maričić & Bolay, 2016). Even though it provided care for locals and refugees by focusing on social interests, creative industries did attract gentrification and private investors to the sight. On the other hand, the succeeding BW project showed the predominance of the public sector joint with a private investor over the collaboration between the local authorities and citizens. It appears as a non-transparent hybrid public-private-partnership, since it is operated on a strong national level with inherited institutional regulations (Machala & Koelemaij, 2019). As a result of such a regeneration that excluded existing regulations, local professionals, and citizens, the project lacks local support and positive social reception.

Regardless of initial propaganda for sustainable, profitable, and attractive urban change, we should bear in mind that large-scale project outcomes will

significantly affect both spatial characteristics and sense of belonging to the city. After the project construction is done and the urban form is changed, what will matter in the long term is how well it affects local citizens in the economic and social sense and whether the new district will be adequately integrated in the wider urban context.

To plan for future prosperity and avoid growing dualities in the city, the solution could be possibly found in combining soft actions that will bring the “spirit” into the new large-scale urban interventions. Instead of adopting a model from elsewhere, creating a highly contextualized hybrid solution might respond better to the local needs. As suggested by Radosavljević (2014), this could be achieved by citizens’ inclusion, transparent and participatory decision-making process, democratization of institutions, and clear development policy.

The main outcomes of the BW development with national importance are expected to satisfy both private and local public interest and lead to a long-term sustainable growth of the city. Time and possible future research will tell to what extent is the finished BW project effective for the socio-economic benefits. However, at this very moment, it could be stated that it is creating, in its own contradictory way, a new global identity of Belgrade.

## BIBLIOGRAPHY

- Arandelovic, Biljana; Vukmirovic, Milena & Samardzic, Nikola (2017) “Belgrade: Imagining the future and creating a European metropolis”, in *Cities*, vol. 63, pp. 1-19. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.cities.2016.12.010>.
- Arandelovic, Biljana & Vukmirovic, Milena (2020), *Belgrade. The 21st Century Metropolis of Southeast Europe*, Cham, Springer. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-35070-3>.
- Blagojević, Ljiljana (2009) “Urban regularisation of Belgrade, 1867: trace vs. erasure” in *SAJ*, vol. 1, num. 1, pp. 27-43.
- Coldwell, Will (2015), “Belgrade’s Savamala district: Serbia’s new creative hub”, in *The Guardian*. Available at: <https://www.theguardian.com/travel/2015/feb/07/belgrade-savamala-serbia-city-break> (published: 07-02-2015; accessed: 21-06-2019).
- Cvetinović, Marija; Maričić, Tamara & Bolay, Jean-Claude (2016) “Participatory urban transformations in Savamala, Belgrade-Capacities and limitations”, in *Spatium*, num. 36, pp. 15-23. DOI: <https://doi.org/10.2298/SPAT1636015C>.
- “Deklaracija o Beogradu na vodi”/“Declaration on the Belgrade Waterfront” (2015). Available at: <http://aas.org.rs/wp-content/uploads/2015/03/Deklaracija-AAS-o-Beogradu-na-vodi-05.-mart-2015.pdf> (published: 05-03-2015; accessed: 08-02-2020).

- Dovey, Kim (2005), *Fluid City. Transforming Melbourne's urban waterfront*, New York, Routledge.
- Fainstein, Susan (2010), *The Just City*, New York, Cornell University Press.
- "Flagship project Belgrade Waterfront Serbia, begins constructions"(2015), in *Belgrade Waterfront*. Available at: <http://www.eaglehills.com/news-detail-19/?page=2> (accessed: 07-12-2018).
- Florida, Richard (2002), *The Rise of the Creative Class: And How It's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*, New York, Basic Books.
- Florida, Richard (2017), *The new urban crisis: how our cities are increasing inequality, deepening segregation, and failing the middle class- and what we can do about it*, New York, Basic Books.
- Glaeser, Edward (2011), *Triumph of the city: How our greatest invention makes us richer, smarter, healthier, and happier*, New York, Penguin Press.
- "Građani protestovali protiv Beograda na vodi" (2015), in *N1info*. Available at: <http://rs.n1info.com/a95785/Vesti/Protest-protiv-Beograda-na-vodi.html> (published: 27-09-2015; accessed: 21-07-2019).
- Hirt, Sonia (2009), "Belgrade, Serbia", in *Cities*, vol. 26, num. 5, pp. 293-303. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.cities.2009.04.001>.
- Koelemajj, Jorn (2020) "Dubaiification in practice: an inter-scalar analysis of Belgrade Waterfront", in *Urban Geography*. DOI: <https://doi.org/10.1080/02723638.2020.1721205>.
- Kristović, Ivica (2014) "Arapi ulažu preko 3 milijarde dolara u Vučićev projekat iz kampanje", in *Vecernji list*. Available at: <https://www.vecernji.hr/vijesti/arapi-ulazu-preko-3-milijarde-dolara-u-vucicev-projekt-iz-kampanje-915911> (published: 18-01-2014; accessed: 12-07-2019).
- Kovačević, Bojan (2015) "Vučićev zabranjeni grad", in *Vreme*. Available at: <http://aas.org.rs/greske-u-urbanizmu-su-vecne-ili-katastrofalno-skupe/> (published: 12-03-2015; accessed: 05-02-2020).
- Krsmanovic, Ksenija (2017), *Learning from Savamala: The district between two urban transformations*. Master Thesis, Department of Architecture and Urban Studies, Politecnico di Milano.
- Kulić, Vladimir (2013): National, supranational, international: New Belgrade and symbolic construction of a socialist capital, in *Nationalities Papers: The Journal of Nationalism and Ethnicity*, vol. 41, num. 1, pp. 35-63. DOI: <https://doi.org/10.1080/00905992.2012.749224>.

- Lalović, Ksenija; Radosavljević, Uroš & Đukanović, Zoran (2015) “Reframing public interest in the implementation of large urban projects in Serbia: The case of Belgrade waterfront project “, in *Architecture and Civil Engineering*, vol. 13, num. 1, pp. 35-46. DOI: <https://doi.org/10.2298/FUACE1501035L>.
- Landry, Charles (2012) *The Creative City. A Toolkit for Urban Innovators*, London, Earthscan. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781849772945>.
- Le Normand, Brigitte (2014), *Designing Tito's Capital: urban Planning, Modernism and Socialism*, Pittsburg, Pittsburgh Press. DOI: <https://doi.org/10.2307/j.ctt7zwb9j>.
- Lydon, Mike & Garcia, Anthony (2015), *Tactical urbanism: short-term action for long-term change*, Washington DC, Island Press. DOI: <https://doi.org/10.5822/978-1-61091-567-0>.
- Machala, Branislav & Koelemaij, Jorn (2019) “Post-socialist urban futures: Decision-making Dynamics behind large scale urban waterfront development in Belgrade and Bratislava”, in *Urban Planning*, vol. 4, num. 4, pp. 6-17. DOI: <https://doi.org/10.17645/up.v4i4.2261>.
- Marshall, Richard (2001) *Waterfronts in Post-industrial cities*, London, Spon Press.
- Marić, Igor; Niković, Ana & Manić, Božidar (2010), “Transformation of the New Belgrade urban tissue: filling the space instead of interpolation”, in *Spatium*, num. 22, pp. 47-56. DOI: <https://doi.org/10.2298/SPAT1022047M>.
- Mitrović, Mihajlo (2012) “Najzad, Savamala”, in *Politika*. Available at: [www.politika.rs](http://www.politika.rs) (published:15-06-2012; accessed: 24-02-2020)
- Mučibabić, Daliborka & Belić, Nikola (2013) “Ponos socijalističke gradnje -centar biznisa i trgovine”, in *Politika*. Available at: [www.politika.rs](http://www.politika.rs) (published: 11-04-2013; accessed: 19-02-2020)
- Peck, Jamie (2012) “Recreative City: Amsterdam, vehicular Ideas and the Adaptive Spaces of Creative Policy”, in *International Journal of Urban and Regional research*, vol. 36, num. 3, pp. 462-485. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2011.01071.x>.
- Petrović Balubdžić, Miroslava (2017) “Creating the Belgrade waterfront identity through a prism of architecture and urban planning competitions”, in *Spatium*, num. 37, pp. 74-81. DOI: <https://doi.org/10.2298/SPAT1737074P>.
- Ponzini, Davide (2009) “Urban implications of cultural policy networks: the case of the Mount Vernon Cultural District in Baltimore”, in *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 27, num. 3, pp. 433-50. DOI: <https://doi.org/10.1068/c0835>.

- Radosavljević, Uroš (2014), *Formation of the urban management model in the implementation of strategic projects*. Doctoral Thesis, University of Belgrade.
- “Savamala- četvrt umetnosti i tri četvrti noćnog provoda” (2015), in *Naslovi.net*. Available at: <http://www.naslovi.net/2015-02-15/politika/savamala-cetvrt-umetnosti-i-tri-cetvrti-noćnog-provoda/13442161> (published: 15-02-2015; accessed: 30-06-2019).
- Sennett, Richard (2018) *Building and swelling: ethics for the city*, London, Penguin Books.
- “Serbs really against shady demolitions after masked crew tied up witnesses” (2016), in *The Guardian*. Available at: <https://www.theguardian.com/world/2016/may/26/serbs-rally-against-shady-demolitions-after-masked-crew-tied-up-witnesses> (published: 26-05-2016; accessed: 15-07-2019).
- Scott, Allen J (2014), “Beyond the Creative City: Cognitive-Cultural Capitalism and the New Urbanism”, in *Regional Studies*, vol. 48, num. 4, pp. 565-578. DOI: <https://doi.org/10.1080/00343404.2014.891010>.
- Službeni list grada Beograda/Official Gazette of the City of Belgrade (2014), The decision on the Abolition of the Study of High-rise Building in Belgrade, num.36/14, p. 22.
- Službeni list grada Beograda/Official Gazette of the City of Belgrade (2014), Amendment of the Master Plan of Belgrade 2021, num.70/14, pp. 1-3.
- Smith, Neil (1996), *Gentrification, the frontiers and the restructuring of urban space*, London, Routledge.
- Stupar, Aleksandra (2009), *Grad globalizacije- Izazovi, transformacije i simboli*, Arhitektonski fakultet u Beogradu, Beograd, Orion art.
- Veselinovic, Milena (2015) “How artist turned a Belgrade district from wasteland to wonderland”, in *CNN*. Available at: <http://edition.cnn.com/2015/08/07/travel/savamala-belgrade-osm/> (published: 07-08-2015; accessed: 28-06-2019).
- Vukmirović, Milena (2015), “Belgrade: The quest for the desired city image”, in Doythinov, G.; Đukić, A. & Ionita, C.-eds., *Planning Capital Cities: Belgrade, Bucharest, Sofia*, Graz, Verlag der Technischen Universität Graz, pp. 188-211.
- Wynne, Derek (1992) *The Culture industry: The Art in Urban Regeneration*, Brookfield: Avebury.
- Wright, Herbert (2015) “Belgrade waterfront: An unlikely place for Gulf petrodollars to settle”, in *The Guardian*. Available at: <https://www.theguardian.com/cities/2015/dec/10/belgrade-waterfront-gulf-petrodollars-exclusive-waterside-development> (published: 10-12-2015; accessed: 29-11-2019).

- Zeković, Slavka; Maričić, Tamara & Vujošević, Miodrag (2018), “Megaprojects as an Instrument of Urban Planning and Development: Example of Belgrade Waterfront Project”, in Hostettler, S.; Besson, S. & Bolay, J. -eds.-, *Technologies for development. From Innovation to Social impact*, Cham, Springer, pp.153-162. DOI: [https://doi.org/10.1007/978-3-319-91068-0\\_13](https://doi.org/10.1007/978-3-319-91068-0_13).
- Zukin, Sharon & Braslow, Laura (2011), “The life cycle of New York’s creative districts: Reflections on the unanticipated consequences of unplanned cultural zones”, in *City, Culture and Society*, vol. 2, num. 3, pp. 131-40. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ccs.2011.06.003>.





## An alternative image of the city: maps by migrants to explore contemporary urban landscape

Una imagen alternativa de la ciudad: mapas hechos por inmigrantes para explorar el paisaje urbano contemporáneo

---

NAUSICAA PEZZONI

Architect, PhD Territorial Design and Government  
Politécnico di Milano, Dipartimento di Architettura e Studi Urbani  
Città metropolitana di Milano (Milan, Italy)  
[nausica.pezzoni@gmail.com](mailto:nausica.pezzoni@gmail.com)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4741-4257>

Recibido/Received: 30-09-2019; Aceptado/Accepted: 22-04-2020

Cómo citar/How to cite: Pezzoni, Nausicaa (2020): “An alternative image of the city: maps by migrants to explore contemporary urban landscape”, *Ciudades*, 23, pp. 159-184. DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.23.2020.159-184>

Este artículo está sujeto a una licencia “[Creative Commons Atribución-No Comercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)” (CC BY-NC 4.0) / This article is under a “[Creative Commons License: Attribution-NonCommercial 4.0. International](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)” (CC BY-NC 4.0)

**Abstract:** This paper presents the result of an empirical study on mapping three Italian cities from the point of view of migrants during the first period of their stay. It aims at exploring an emerging issue in the contemporary government of a city that is increasingly inhabited by transitory populations: the relationship of its new inhabitants to the urban landscape. Drawing upon a method introduced by Kevin Lynch, 150 maps of the ‘landfall city’ came to life; in the first part the research method and its first application in Milan are presented; in the second part other two surveys, in Rovereto and Bologna, are introduced within the project “Migrants Mapping Europe”, aimed at incrementally building an European map of the present that brings to surface the meaning and forms of the transitory living conditions in the territories of contemporaneity.

**Keywords:** Contemporary city, mapping, multicultural city, migrants, inclusive policies.

**Resumen:** Este artículo presenta el resultado de una investigación empírica realizada en tres ciudades italianas sobre la capacidad de mapificar su espacio por parte de migrantes recién llegados. El objetivo es explorar un tema emergente para el proyecto y la gestión de la ciudad contemporánea, habitada cada vez más por poblaciones transitorias: la relación entre el paisaje urbano y sus nuevos habitantes. En la primera parte se presenta el método de investigación, basado en la reelaboración del trabajo de Kevin Lynch, y su primera aplicación en Milán; la segunda parte describe otras dos fases, desarrolladas en Rovereto y Bolonia, en el marco del proyecto “Migrants Mapping Europe”, con el objetivo de construir progresivamente un mapa europeo que ponga en evidencia el significado y las formas de vida transitoria en los territorios de la contemporaneidad.

**Palabras clave:** Ciudad contemporánea, mapificar, ciudad multicultural, migrantes, políticas de inclusión.

---

## 1. MOVEMENT AS A CONDITION OF CONTEMPORANEITY

The contemporary city is increasingly inhabited by moving populations. Europe and the whole world are becoming a land of migrants. Today, approximately 37 million persons born outside the EU reside there, making around 7% of its total population, and further flows of migration will likely remain a feature of the 21<sup>st</sup> century (European Commission, 2019).

Interpreters of an uprooted existence from the land of origin, and not yet belonging to the destination territories, these new inhabitants introduce a relationship to the city which is based on a condition of instability.

In urban studies, the issue of movement is currently chosen as an access key to investigate the relationship between inhabitants and space, seizing on movement as “what shapes the new city” (Balducci, 2008). As argued by the most recent urban transformations’ scholars, speaking about movement seems to constitute a privileged entry key for telling contemporary society (and the city) (Amin & Thrift, 2005; Fedeli & Pasqui, 2008). In sociological and anthropological fields, the literature on a sense of living linked to movement and instability is extensive and by now consolidated: from Bauman’s liquid modernity (Bauman, 2000) to Sennett’s exile man (Sennett, 2011), or to Attali’s nomadic man (Attali, 2002), some descriptions have taken on the role of mapping our era.

In urban planning, however, movement and temporariness remain underexplored. Disciplinary tools are still oriented towards permanence.

The research presented in this article starts from the hypothesis that the condition of instability, to which the growing mobility of urban populations seems to give a voice, is inherent to contemporary living. It concerns a way of relating to the city that involves all its inhabitants even if with different intensities. This hypothesis leads us to focus on people with migration backgrounds as exemplary of this transitory living, and of a relationship with the city more characterized by assigning meaning to urban spaces rather than appropriating the latter.

### 1.1 Investigating migrants’ gaze

If the migrant is an emblematic symbol of contemporaneity, his uprooted living is a central issue for an urban project that aims at responding to the current demand for habitability. In the attempt of facing this issue, it is necessary to introduce within urban planning new tools for spatial readings and for the definition of relevant policies to govern the current urban condition.

The tools and methods of urban planning analysis, in order to produce an objective representation of spaces, are based on observing the territory from the top of a panoptic vision, taking into consideration only what is in front of us, what that can be looked at and described (Decandia, 2000). With the purpose to

provide an “objective” knowledge of the territory, town planning maps propose a zenithal and comprehensive description that returns the image of an immobile, homogeneous, measurable and codified space. This space does not contain the complexity of the relationship dynamics with those who live there, and does not give voice to the singularities of the elements that compose it (Boeri, 2003; Farinelli, 2009; Gabellini, 1996).

On the level of the disciplinary tools used to observe the urban space, as well as on the level of the logic of observation, an irreversible gap opens up in the interpretation of the city when the sense of centrality proper to the rooted inhabitant is challenged by the foreign presence.

Anticipator of the changes that have their apogee in the 21<sup>st</sup> century, the century of mobility par excellence (Lonni, 2003), the presence of migrants breaks down the idea of a defined and recognizable city as it was formed in the course of a linear and shared history; it multiplies languages and brings new layers of meaning to living in it.

The living of migrants finds in the discontinuity and experimentation of new habits the key to its relationship with the environment; it opens a crack in the way of thinking and observing the city itself. Dense of cultural contamination, disjointed in the many facets induced by the plurality of ways of living and crossing it, deconstructed (and reconstructed) by the social practices that subvert its consolidated forms and meanings, the contemporary city is no longer comprehensible (in the double meaning of this action: to understand and to keep together) with a synoptic gaze.

The instability of the migrant, his discontinuous belonging, provide a new angle and perspective not only with respect to the way of relating to urban spaces but also, consequently, to the way of observing them.

In the research presented below, migrant’s gaze is the clue proposed to an urban planning that aims at placing itself on the trail of a wandering condition, always excluded from its planning horizon precisely because it is not considered within the paradigm of permanence. It is the attempt of urban planning to propose a new perspective of investigation, which is at the same time an extension of its object of study and a way to get closer to it.

The migrant’s gaze offers a possibility in both directions.

## 1.2 “How does a stranger build an image of a new city?”<sup>1</sup>

The research hypothesis is that rethinking the city, and any attempt to consider temporary living in urban planning, cannot be separated from the observation and experience of people who live under the condition of transiency.

---

<sup>1</sup> Lynch, 1960: 157-158.

How migrants represent the city also provides an opportunity to listen to people who are at the same time “guests” of the new city and are architects of its transformation.

Starting from the question asked by Kevin Lynch fifty years ago to deepen his study on *The image of the city* (Lynch, 1960), an empirical research has been introduced choosing the medium of mental maps as the most adapt instrument to bring to the surface the lived space of a transitory living, both in the mind of those who draw and in the resulting drawings.

Indeed, the question suggested by Lynch seemed to be very current in the city nowadays and had never been answered since it was asked (Andriello, 2002).

The survey explores a re-reading of the elements (paths, edges, districts, nodes, landmarks) introduced by Lynch to define the contents of mental representation (Andriello, 1997; Banerjee & Southworth, 1995; Lynch, 1985) at the same time focusing on the migrant’s specific condition in today’s city<sup>2</sup>. A condition where the perception of the place is aimed at finding a direction in the urban landscape, and in this strain, at taking possession of the urban space, making sense of it, and making it familiar.

In the re-reading of the elements introduced by Lynch,

- “landmarks” are the places of reference which identify the city or which are used to get one’s bearings in the city;
- “living Spaces”, deriving from the category of “districts”, are the places where migrants live and have lived since their arrival in the new city;
- “paths” are the everyday movements in the city, the most frequently used paths by foot or public transportation;
- “nodes” are the most popular places, where the main activities take place and where migrants meet other people;
- “boundaries” are elements of a border between a known (or knowable) city and a city considered off limits, where the newcomer does not go or feels he cannot go; they are inaccessible, impenetrable spaces, the imaginary walls of the city<sup>3</sup>.

On the basis of these five elements, around 150 migrants in three different cities were asked to draw a map representing their perception and experience of the city.

---

<sup>2</sup> For the definition of the five elements of Lynch's image, see Lynch, 1960: 47-48.

<sup>3</sup> For an exhaustive definition of the five elements of Lynch’s image transposition, see Pezzoni, 2013: 87-91; and Pezzoni, 2017: 172-174.

## 2. MENTAL MAPS AS A CITY KNOWLEDGE DEVICE

In addition to the reason to investigate the migrants' gaze, there are two main reasons for using migrants' mental maps as a city knowledge device.

The first has to do with the hypothesis that newcomers' representation would provide a fundamental clue to build an urban plan in a multicultural context, and it is linked to the function of mapping in geographical knowledge.

Every map is primarily a plan for the world, as various meanings of the Anglo-Saxon word *plan* still testifies, and the project of every map is to transform –playing in advance, that is preceding it– the face of the earth in its own image and likeness (Farinelli, 1992: 77).

Giving the pencil to the newcomers means giving them the possibility to propose their ideas of the city through its representation, as the representation itself is expected to produce a particular vision of reality, in contrast to a scientific, objectifying vision, which sees the map as a reflection of reality. It is a reason linked to the need to introduce new tools in order to read the contemporary city, as well as to expand the audience of subjects who can express an idea about the city.

The second reason is the opportunity to listen to participants' point of view with the intention of building a level of equality between the expert and the disorientated gaze: it is an attempt to overcome the prerogative of power over the other that has always divided those who belong (to a territory, to a right, to a system) from those who are excluded.

These two main reasons were developed in two different steps.

In the first phase of research, the main goal was to test a dematerialized representation of the city, where the activities of newcomers take place along with the multiplicity of points of view that each new citizen brings to the city. This objective was deriving both from the need of representing transitory living, and from Farinelli's critical considerations on the function of mapping (Farinelli, 1992, 2009): according to these observations, another topography, which is not limited to the morphological appearance of urban elements, may include depictions of the city under transformation through the impermanent presence of the new inhabitants.

The second phase of research, in the framework of an epochal migration crisis, took on an ethical aspect within urban policies. Maps become, in this context, tools to try to describe European cities differently from how they have always been represented and conceived (Bocchi & Ceruti, 2009). A migratory phenomenon of unthinkable proportions until ten years ago found in Europe inhospitable land (Allievi, 2018; Khosravi, 2011) unable not only to host the populations that press on its borders, but also to see their possible contribution

in the wider horizon of ideation and planning. As such, maps represent a city knowledge device in terms of building of a new awareness of the city itself.

The first phase was developed in Milan; after that first experiment, the hypothesis of rewriting all the landing cities through the gaze and the sign of migrants took shape in the perspective of shifting the point of view on the entire Europe.

A new project was conceived, “Migrants mapping Europe”, aimed at applying the method introduced in Milan in other Italian and European cities, starting with the exploration of Bologna and Rovereto. This is the second phase of research, aimed at incrementally build a European map of the present time that brings to surface the meaning and forms of the first landing and of the transitory living conditions in the territories of contemporaneity.

## **2.1 The construction of an empirical research**

In all the three cities so far involved, the sample of interviewees included people from all over the world and who had not settled in the city yet. Thus, they had a mobile point of view, characterized mainly by instability.

The instruments used for each interview were a sheet of A4 paper, pens, crayons and markers, which were left on the table available to the interviewees to choose the most appropriate graphical tools to draw their map. On the back of the map, newcomers were asked to write their name, age, country of origin, the location of their hometown, and duration of stay in that city.

The interview also included information, if participants were willing to share, on the migratory path and the current working situation, so as to build a more complex picture of their condition. On the other hand, as said earlier, the survey did not focus on the reasons for migration, nor the living conditions in the original country: the idea was to bring the newcomer directly to his current condition, to open up a reflection on the arrival city.

The locations of interviews were different in the various cities, depending on the context in which the research sprang. While in Milan they were chosen to reflect the heterogeneity of places where newcomers have their main activities, in the other cities interviews took place where the participants involved lived (Bologna) or where they attended school (Rovereto).

In each city, the choice to project the interviewees into the current experience within the landing city, without looking back towards their origins, has proved to be a determining factor for the actual creation of the maps.

The initial disorientation, disbelief, incomprehension, often the opposition of the interviewees in front of the request to draw, left room for the surprising acceptance of that improbable challenge that induced 150 migrants to a creative observation of the city, fully participating in a project that has no purpose with immediate evidence.

### 3. MILAN: THE EXPERIMENT OF A WORKING METHOD

In Milan, the empirical research was carried out in 2011 with a sample of one hundred newcomers; the results and the maps collected were published in 2013.

The locations of interviews were related to the services of initial access to the city; in each of these places, the operators that manage the activities were also interviewed, so as to draw the geography of the non-institutional actors who manage the city of the first landing in Milan.

Among these places, the Help Centre of the City near Central Station was chosen for “orienting” activity, where newcomers were given very first information to orient themselves in the city. For “sleeping” activity, different hospitalities were analysed, such as public dormitories and a railway station as an example of informal housing. With regard to “eating”, the most popular canteen in Milan was chosen, while regarding help for “legal assistance” and for “health services”, a volunteer association that promotes and protects the rights of foreign people was identified, together with a clinic that provides medical care to migrants and asylum seekers<sup>4</sup>.

As it was the first city analysed from the migrants’ viewpoint, Milan has been explored in a deep way, also looking for public spaces occupied by the newcomers through un-coded forms of living, places that are not usually significant in the perceptions of permanent residents, but where people arriving from elsewhere often identify themselves with.



Figure 1: Milan, the end of Ramadan in an area of reclaimed industrial buildings. Source: Provided by the author.

<sup>4</sup> Both the locations of interviews and the places occupied by newcomers with informal activities have been reported in the “First landing map” of Milan.

Some parts of the city are reserved for public activities by newcomers as, for example, the square in front of the Central Station that on Sunday becomes a meeting place for foreigners; the parking area of Cascina Gobba that becomes the reference point for Eastern European people to send or receive parcels and to stage a market for local products; the square in front of a theatre in an area of reclaimed industrial buildings that becomes a place of prayer for the Muslim population during the feast at the end of Ramadan.

The deconstruction of the meaning of a place and the reconstruction through new interpretations and new uses takes place by the appropriation of urban public spaces, departing from the original intention. This process also generates new urban space in the city, where a new sense of belonging takes place.

In these informal spaces, throughout the city, interviews were carried out asking to migrants to draw the map of Milan.

### **3.1 Interpreting the maps**

The maps were analysed with several lenses to focus on different aspects of the survey.

First of all, each map was classified on the basis of the most relevant category among the five elements deriving from the transposition of the Lynch's elements. For example, if a map showed mainly landmarks (such as the cathedral, or the castle) it belonged to the landmarks category. This analysis provided the fundamental information to draw the city of migrants, where all the places indicated on the mental maps appeared with different levels of intensity according to the number of times each element had been drawn.

The next step in the analysis concerned the relevance of the category with different time periods. In the first period of stay newcomers have indicated mainly landmarks, which are the urban elements that helped to orient themselves in the city; in the second period of stay (from one to three years) a greater number of paths were added, showing that migrants started to go through the city; after three years, the living places and the nodes appeared, suggesting an initial involvement in the city.

The third analysis was based on the number and variety of elements that appear in each map, which allowed us to understand the different levels of knowledge of the city. Four different levels were identified: 1. basic maps with only one or two places and sometimes a link between them; 2. maps with a sequence of homogeneous places; 3. the representation of places for a typical day; 4. the advanced maps, representing the system of experienced and known places. Most newcomers (45 percent) drew the places of a typical day, using maps that represent their daily movements and the most visited places. Through these maps, it was possible to understand the migrants' most frequent trajectories through the city.



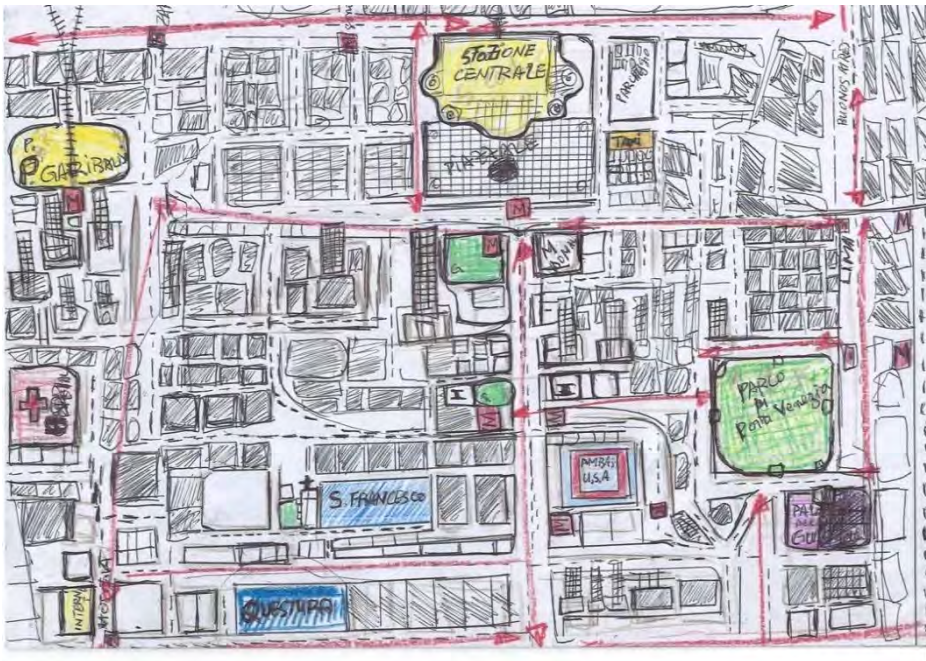


Figure 2: Map of Milan. Source: Ako, Togo.

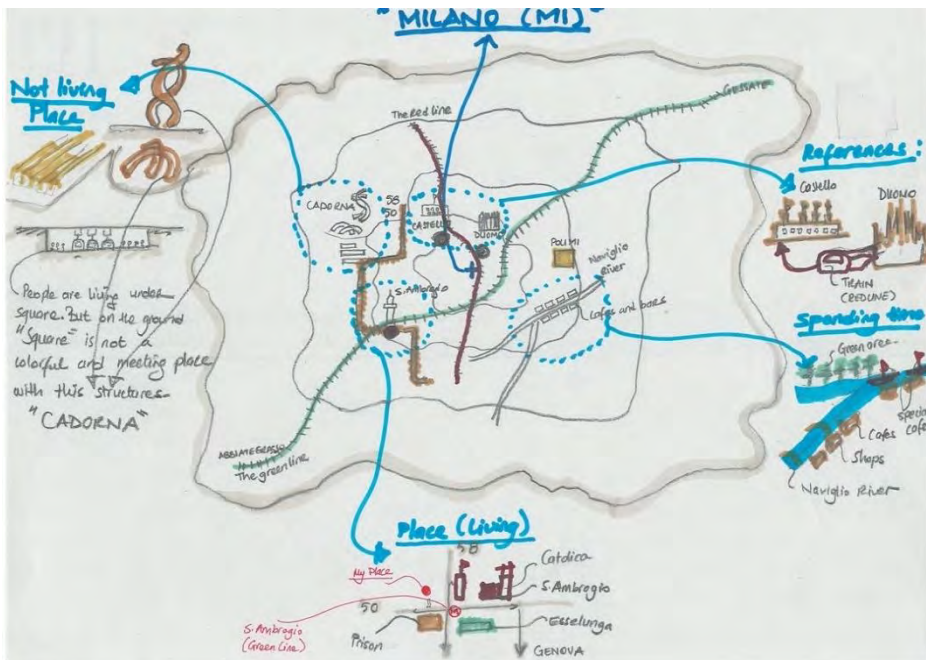


Figure 3: Map of Milan. Source: Murat, Turkey.



### 3.2 Milan in migrants' maps

The image of Milan emerging from migrants' maps could be analysed through the same five elements that guided the representation: landmarks, living spaces, paths, nodes and boundaries.

Landmarks revealed an "image of the city" made up of few elements, first of all, the Cathedral and the Central Station. On the other hand, other elements shown were places where migrants find their bearings, constituted above all by the hubs towards the inhabiting areas.

Living Spaces revealed an "inclusive city", embracing different populations and yet putting them, for an undetermined time, in a condition of impermanence, with alternative housing solutions identified in many maps as a continuous search or a list of different homes; among them, dormitories are considered as one of the most stable solutions.

Paths revealed the "city of connections", where public transport is used by many migrants, it appears in any map indeed, and yet a difficulty of movement emerges, due to the financial constraints, leading to isolation in the suburbs where most dormitories are located.

Nodes revealed the "attractive city", represented by the various experiences of the public space where newcomers were attracted: 1. places connected to their initial arrival (help centre, canteen, outpatient clinic); 2. places for habitation (city hall, police headquarters, Italian language schools, markets, and internet points); 3. meeting points (parks, main square, Central Station). Each category responded to a different level of integration to the city. The prevalence of nodes connected to the primary needs of inhabiting denotes a symbolic change of the role of public space. In fact, public space has always been represented as the place where most abstract inhabiting activities are carried out (meetings, public discussions, exchange). In the city of migrants, public space became the place closely connected to most basic inhabiting functions.

Boundaries revealed the "separating city". This element also led to different interpretations: 1. the locations of negative experience –dangerous places– due to the high crime rate around the Central Station; 2. the places that are perceived as inaccessible places because of a negative reputation –marginal places– inhabited by many migrants, which are perceived as ghettos and thus to be avoided, regardless of the fact that the locations were occupied by themselves or by people from other origins; 3. the feared places, including the police headquarters and the prison; 4. the places with no access, where newcomers cannot go due to their long distance or to the perception of not being able to access it as in the central areas of the city.

Overall, through the reading of urban objects and paths identified on the maps, we can observe a city that actually appears as a fairly permeable place, in the way it connects its new inhabitants. From the maps, the connections between the services for migrants emerge: they draw the network that holds

together the different places of welcoming. Feed above all by voluntary activities and private social structures, it is nevertheless a network that finds in the Help Centre, which is a public service of the Municipality, a fundamental node. The Italian schools and the dormitories that, in some cases, host them, or from which migrants are directed; the doctor's surgery and the hospitals that support, thanks to a non-formalized solidarity practice between doctors, the care of patients who would not have the right to public health care; libraries and day centres up to some employment agencies, which provide help and advice to compile and address the curriculum vitae: they are the nodes of a network that shapes the solidarity structure of the city, which creates connections between places and services otherwise isolated and self-referential.

With all the places obtained from the survey, a “first landing’s map” has been realized (Figure 6), a useful tool for migrants to find their way in the city and that the city still does not have, in order to make explicit the network of solidarity and to include its new inhabitants (Pezzoni, 2016a).

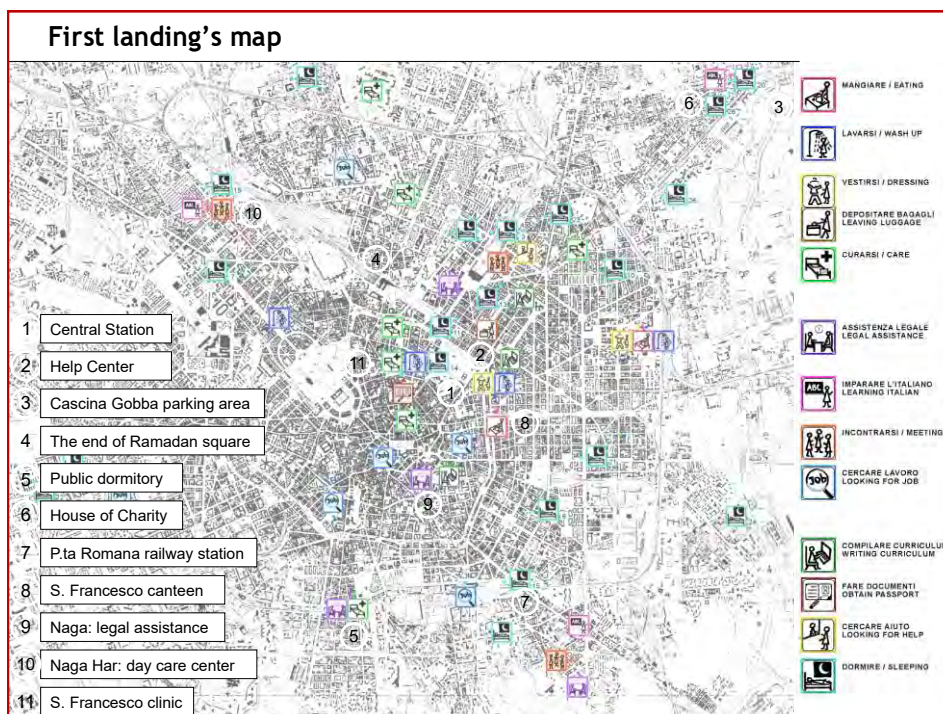


Figure 6: The “first landing’s map” of Milan. Source: Provided by the author.

#### **4. ROVERETO AND BOLOGNA: THE PROJECT “MIGRANTS MAPPING EUROPE”**

The surveys carried out by interviewing groups of migrants at the first landing in other cities fall within the perspective of diffusion and further questioning of the migrant gaze.

Both located in urban regions with a high incidence of foreign population, the two first cities of the project “Migrants mapping Europe” enter, from a temporal point of view, in a period in which the number of migrants and refugees in Europe undergoes a strong increase.

The exodus caused by the Arab Springs and the escalation of the conflict in Syria causes an exponential increase in migratory flows that mainly involves Greece, Italy and Spain as entry points for the Mediterranean routes. Italy, in particular, between 2014 and 2017, the most critical period in the trend of flows, comes to welcome over 600 thousand migrants, more than they have been accepted in the previous twenty years. 2015 is the year that registered the arrivals record: more than one million people arrived in Europe by sea (UNHCR, 2017).

It is in 2015 that the work on welcome and integration of new groups of migrants carried out by some local organizations was intertwined with the exploration of the landing city.

With the aim of introducing a new learning that accompanies the linguistic one, as well as offering migrants the opportunity to live a particular experience of relationship with the territory, two associations engaged in training and cultural mediation decided to use the method mapping developed in Milan.

##### **4.1 Rovereto: “Inhabiting without habit”**

In Rovereto, the empirical research was carried out in summer 2015 with a sample of 22 newcomers landed in Lampedusa the same spring; the results and the maps collected were published in 2016 (Pezzoni, 2016b).

The location of interviews was the Town Hall, where the Information Centre for Immigration (Cinformi) and the association Architetti senza frontiere organized a series of meetings with a group of migrants.

The project title, “Inhabiting without habit”, was taken from the first survey in Milan, and the method introduced and practiced there was applied. The program consisted of four sessions: two workshops of mapping the city, a field trip to know the territory, and a final presentation of the project in a public meeting.

The sample of interviews was composed by asylum seekers, mostly Africans, who lived in a refugee camp outside the city.

While in Milan the interviews were always carried out personally, explaining every time the sense and method of the research, in Rovereto the

instructions were given collectively during the lesson. Since the group of interviewees consisted of people with various backgrounds, the framework of the workshop was explained in different languages: Italian, English and Mandinka with the translation of some participants.

Explaining the five concepts of landmarks, living places, paths, nodes and boundaries and asking the participants to represent them on a sheet of paper always involved a leap into the void; it was implied during the interviews in Milan, and it was even more intense with a group people who apparently did not understand what was going on. The first reactions of perplexity and often opposition to draw, made people think that no map would have been drawn. Yet in Rovereto, all newcomers were involved in drawing their own town, accepting the challenge to express and create the idea of the city, even in this case where they were true strangers to the cultural, geographical and linguistic context.

#### 4.2 Rovereto in migrants' maps

The first distinctive element emerging from Rovereto's maps was the difference between asylum seekers representing a spread territory and those representing an urban space as enclosures.



Figure 7: Map of Rovereto. Source: Lamin, Gambia.

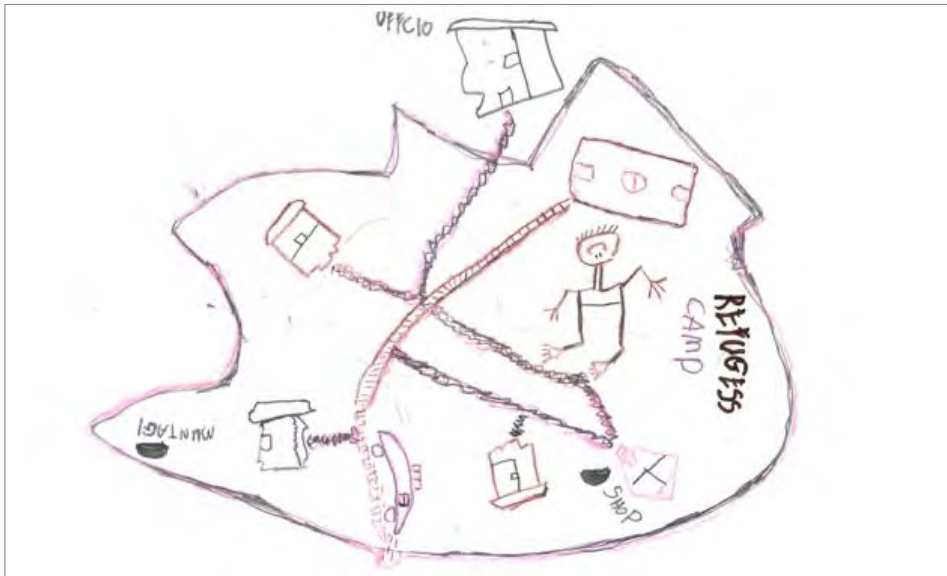


Figure 8: Map of Rovereto. Source: Abubacar, Senegal.

The refugee camp where most of the interviewees lived was located in the suburbs of Rovereto, and the asylum seekers commuted every day from it to the town. The representation of the relationship between newcomers and urban space was mainly divided into two types: those that reinforced isolation of the living place from the city, and those that showed an urban tissue defined by the routes that they took every day to cross the territory.

In one map (Figure 9), the separation of the living place from the rest of the city is represented by a gate, which clearly separates the space occupied by the refugee camp from the space of the urban elements (the church, the station, the school, the shop) that identify the city.

In others maps, the perception of isolation defines the shape of the whole city: encircled by different kinds of perimeters, what emerges from these maps are closed urban spaces where it is hardly get out whether the encircled space is the refugee camp or the whole city of Rovereto.

Most maps reproduced the image of an open and continuous space where roads and buildings were represented together with trees, rivers, and mountains, which characterize the landscape of Rovereto. In these maps the most common element were the paths: an element that shows a high mobility of migrants over the territory and a detailed knowledge of the geographical context despite the short stay on that territory.

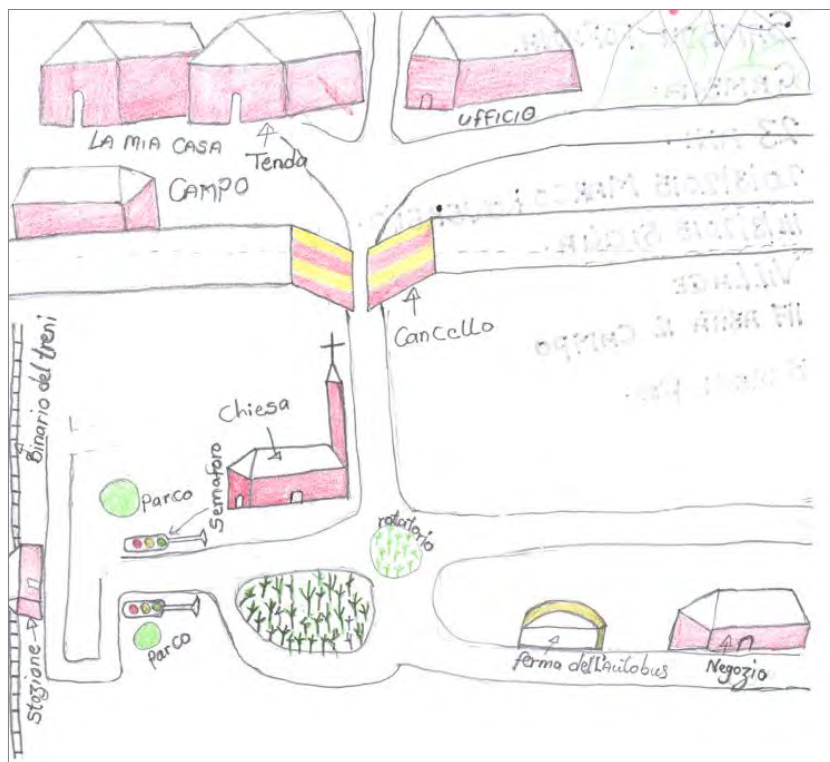


Figure 9: Map of Rovereto. Source: Sambou F., Gambia.

Both where there was only one road and where the paths formed a complex system of streets and squares, the daily routes were marked by recurrent reference points: a gas station, a supermarket, an industrial area, a park and roundabouts, which clearly describe the typical spread of the landscape of Northern Italy.

What the migrants' point of view revealed in the geography of these places presented the importance of the new inhabitants' references who live in the margins of the city.

First of all public transport as key elements of using space: in all maps buses and their stops appeared, as well as trains and rails and many walking routes, as we can observe in maps drawn by those who walk and stop under a big tree or near a bridge, or by those who caught suburban area details. These are the elements that convey the rhythm of the road, but first of all these are crucial elements in addressing urban policies. They question in fact the policies of access to public transport and, more in general, they ask to rethink to the development of an adequate habitability for people who are temporarily living in this territory.





### 4.3 Bologna: exploring a “Land of Everybody”

In Bologna, the empirical research was carried out in autumn 2015 with a sample of 23 asylum seekers; the results and the maps collected were published in 2016 (Pezzoni, 2016b).

The location of interviews was Villa Aldini, a neoclassical building on the top of the Hill Colle dell'Osservanza, where one can view the entire city. Owned by the Municipality of Bologna, it was used as refugees' first housing since 2011; and since 2014 it has housed migrants and asylum seekers rescued by “Mare Nostrum” from Central Africa, Pakistan, and Bangladesh<sup>5</sup>.

In October 2015 the Film and Art Festival “Terra di Tutti” (“Land of Everybody”) took place in Bologna: performing arts and social films from the Global South promoted by the ONG for the international cooperation and development GVC (Group for Civil Volunteering) and COSPE (Cooperation for the emergence of developing countries). In occasion of the ninth special edition for 2015 European development, the association “Yoda” proposed an exploration of the territory to a group of asylum seekers: the survey method introduced in Milan was once again applied in Bologna.

The program included three meetings: a first workshop for mapping Bologna with the newcomers; a bicycle route organized on the basis of the places identified on the maps, which the participants were to follow; at last a public presentation of the maps in one of the festival locations, Teatro Permanente Occupato (TPO).

Asylum seekers interviewed in Bologna represented a sample relatively homogeneous: since their arrival in Bologna, they had been living in Villa Aldini, waiting for the documents to receive the status of refugee. All the interviewees shared a common knowledge of the city, the everyday paths from the living place to the major landmarks of the urban space, as well as the places where public activities took place (nodes): this is a factor distinguishing Bologna case, making it an independent study-case.

Here, the first reading of the maps was aimed at identifying the places represented by the newcomers and locating them to their exact positions on a technical paper to construct the cycling route for the festival. The target of the cycle path was to drive together along a route which included the places identified on the maps with other points of cultural and historical interest, useful to obtain a better knowledge of the city. The itinerary was therefore made by integrating those places identified by migrants in their maps with other main interest points in Bologna, chosen for the cultural importance and necessary supports that would help the newcomers to integrate.

<sup>5</sup> “Mare nostrum” is the name given to a year-long naval and air operation commenced by the Italian government on October 2013, to tackle the increased immigration to Europe during the second half of 2013 and to rescue migratory ships off Lampedusa. During the operation at least 150,000 migrants arrived safely to Europe.





Among the five elements that led the representation, two are those that appear in all maps: Piazza Maggiore, often accompanied by the main city reference identified in the fountain of Neptune, and Villa Aldini.

The main element of the representation, Villa Aldini, is often described with a predominant dimension compared to the other elements, or with a higher degree of definition or with a precise coloristic connotation, but without ever occupying the central part of the sheet.

In the images of cities defined by a perimeter, Villa Aldini is always placed along its limits or outside of them: and if in the maps that reproduce the urban morphology, this choice seems to respond to the actual location of the Villa outside the historic city, in the more abstract maps the marginal position of the house speaks about a decentralization, when not about an isolation, of the place of living compared to all other known places of the city.

But it is in the contour-free maps that the decentralized position of Villa Aldini tells us more than the drawing itself does not show. Always placed at one end of the sheet, and in two cases so marginal as to leave a definition piece out of bounds, this place of shared and temporary living is the starting point or one end of all the connections.

Landing or departure place, this place of living becomes the emblem of that “living the distance” (Rovatti, 2007) that distinguishes the condition of migrants and with whom in general the contemporaneity can be described. It narrates the discontinuity that characterizes a way of relating to the environment without fixity and centrality which are essential elements for people to identify with their own places.

If mentally inhabiting the city is a process that allows one to feel part of it, the placement out of the field of the living place ultimately speaks about a territory that becomes knowable, and therefore habitable, in the paradoxical measure in which appropriating it coincides with the unveiling of that perspective necessarily decentralized from which it is being observed: a territory that becomes habitable *because* it is observed from an “out of place” position, as the only position an up-rooted condition –of an actual relationship with the territory itself–.

## 5. CONCLUSIONS

Through the representation of the city by migrants, the vision that they bring to the territory is investigated, thus verifying the initial hypothesis according to which mental maps made by newcomers bring to the surface the implicit transformative project underlying each description of the city (Farinelli, 1992).

The exploration of urban landscape through newcomers’ mental maps, introduces an experimental cognitive mode involving the three subjects of exploration: the newcomer who observes and represents the city, the city that

emerges from the representations, and the planner who observes the urban space revealed by the migrants' maps. Conclusions will be dealt with starting from each of the three subjects involved.

First, amidst widespread and growing efforts of conducting participatory research (Holston, 1995; Paba, 2004; Sandercock, 2000), this survey has a particular goal, that is to offer a possibility for migrants to appropriate the city by recognizing their relationship to the urban space. Through their drawings of the map, they develop their sense of belonging to the city. The representation of urban landscape drawn by migrants who are trying to find their bearings in the city is a gesture of self-organization within the landscape. The action of imagining and drawing the urban geography corresponds to the act of mentally inhabiting the city and in this way taking possession and transforming it from a space of estrangement into a space which is more articulated and complex, where even a person who has recently arrived can conceptualize and live within it. We can say that the gesture of mapping makes explicit the act of taking to oneself a space which, no longer about an estranging experience, changes into a space open to unpredictable inhabiting conditions.

Knowing and discovering migrants' different ways of living urban spaces, means not only to reveal unexpected places in the city, but also means having migrants involved as actors and not merely as observers of the space they inhabit, so to understand better what "the right to the city" (Lefebvre, 1968) means to a newcomer (Lo Piccolo, 2014). In this perspective, the unconventional approach adopted makes it possible to achieve a notion of citizenship no longer linked to the condition of permanent dwelling; through this research trajectory, urban planning can contribute at generating a sense of belonging to the city in a context where the relationship between the new inhabitants and the city itself is characterized by temporariness.

Second, the city that emerges from migrants' representations give clues about their life, showing dormitories, refugee camps, abandoned buildings and shelters created on the road as places of temporary dwelling, which is to last for years (Wolfgang *et al.*, 2007). Migrants' maps also show, as in Milan, day-care centres, parks, and libraries, as places where one can spend the day; they reveal the canteen, the health centre, the centre of assistance as landmarks, which are services requested almost every day. A stratification of the city mostly unknown to the rooted inhabitants emerges from the maps: it is the city of first landing, which draws a network of nodes that are ignored by permanent residents, so as by researchers and urban planners, as they are outside the usual circuits of living for those who have a home. This stratification neither is evident to those who are looking for welcoming services: without a map, these services need to be discovered, place by place, always starting a new search from scratch. The "first landing's map" of Milan has been realized both to integrate the institutional cartography, and to provide migrants with an intelligible tool to find their way

in the new city, without having to decrypt lists of addresses and phone numbers as they currently do.

This map suggests the chance to realize the same tool in every city explored, with the aim of providing the municipalities with a useful map to host the new inhabitants, and at the same time offering migrants the opportunity to discover their new city independently.

Third, from the planner's point of view, this exploration enables a widening of the survey: by observing the city not from above, through a zenithal gaze (Attili, 2008; Decandia, 2000), but getting into the urban space, it collects the experiences and the visions of the city as they are reproduced by the new inhabitants. In this way, it confirms the initial hypothesis according to which the migrant's gaze offers a possibility to urban planning in both directions: as an extension of its object of study and as a way to get closer to it.

Two are also the directions taken to fathom the city's transformation in relation to its new inhabitants: that addressed to the forms of a transitory living that is changing the nature and role of some spaces, and the one focused on the ways of observing and of signifying spaces by those who live in them. Each of these two trajectories of investigation inquires into a constitutive aspect of the urban project and proposes a renewal of it: the first, the idea of structurally stable living; the second, the nature of "positive" cognitive tools traditionally linked to the object of study –the urban space– rather than to the multiplicity of the inhabitants' gazes and experiences.

Furthermore, focusing on a specific step of inhabiting –the moment before settling down– this research has been taken the condition of temporariness, which the traditional urban literature does not consider as a topic in itself, as the most meaningful moment to get a new vision of the city.

The hypothesis –and the challenge– of this work is that the contemporary city may become livable for everyone, if it will be able to include the different ways of thinking the city introduced by newcomers. According to this hypothesis, through the gesture of the "other", the city would regenerate itself reinventing its own representation, and thus it will be able to open up the way to inclusive policies.

The evolution of research with the project "Migrants mapping Europe" aims at changing the point of view on the entire territory of landing, proposing an idea of Europe which identity is not predefined. It is the possibility that its representation could be transformed by the migrants' gaze, and it is the idea and the wish that Europe may be able to transform itself in relation to the foreigner who is coming. Further extending the exploration and at the same time approaching the territories explored, the project's hypothesis is that migrants could induce every city to represent itself with another map, in a perspective oriented to make the "other" leading the narrative of the city, and unveiling new planning trajectories for the contemporary territories.

**BIBLIOGRAPHY**

- Allievi, Stefano (2018), *Immigrazione. Cambiare tutto*, Bari, Laterza.
- Amin, Ash & Thrift, Nigel (2002), *Cities. Reimagining the Urban*, Cambridge, Polity Press.
- Andriello, Vincenzo (1997a), *La forma dell'esperienza. Percorsi nella teoria urbanistica a partire da Kevin Lynch*, Milan, Franco Angeli.
- Andriello, Vincenzo (1997b), "Kevin Lynch, The Image of the City", in *Urbanistica*, n. 108, pp. 161-164.
- Andriello, Vincenzo (2002), "La città vista attraverso gli occhi degli «altri»", in Di Biagi, Paola, *I classici dell'urbanistica moderna*, Roma, Donzelli, pp. 153-170.
- Attali, Jaques (2002), *L'Homme Nomade*, Paris, Fayard.
- Attili, Giovanni (2008), *Rappresentare la città dei migranti: storie di vita e pianificazione urbana*, Milan, Jaka Book.
- Balducci, Alessandro (2008), "La città in movimento", in Balducci, Alessandro; Fedeli, Valeria & Pasqui, Gabriele -a cura di- *In movimento. Confini, popolazioni e politiche nel territorio milanese*, Milan, Franco Angeli, pp. 8-10.
- Balducci, Alessandro; Fedeli, Valeria & Pasqui, Gabriele (2008), *In movimento. Confini, popolazioni e politiche nel territorio milanese*, Milan, Franco Angeli.
- Banerjee, Tridib & Southworth, Michael (1995), *City Sense and City Design. Writings and Projects of Kevin Lynch*, Cambridge, MIT Press.
- Bauman, Zygmunt (2011), *Liquid Modernity*, Cambridge, Polity Press.
- Bocchi, Gianluca & Ceruti, Mauro (2009), *Una e molteplici. Ripensare l'Europa*, Milan, Marco Tropea Editore.
- Boeri, Stefano (2003), "Atlanti eclettici", in *Multiplicity: USE Uncertain States of Europe*, Milan, Skira.
- Decandia, Lidia (2000), *Dell'identità. Saggio sui luoghi: per una critica della razionalità urbanistica*, Catanzaro, Rubettino.
- Di Biagi, Paola (2002), *I classici dell'urbanistica moderna*, Roma, Donzelli.
- European Commission (2019), *People on the move. Statistics on mobility in Europe*, Eurostat.



- Farinelli, Franco (1992), *I segni del mondo. Immagine cartografica e discorso cartografico in età moderna*, Scandicci, La Nuova Italia.
- Farinelli, Franco (2009), *La crisi della ragione cartografica*, Turin, Einaudi.
- Gabellini, Patrizia (1996), *Il disegno urbanistico*, Roma, La Nuova Italia Scientifica.
- Holston, John (1995), “Spaces of insurgent citizenship”, in *Planning Theory*, n. 13, pp. 35-52.
- Kazepov, Yuri (2007), *Cities of Europe. Changing Contexts, Local Arrangements, and the Challenge Urban Cohesion*, UK, Blackwell Publishing.
- Khosravi, Shahram (2011), *‘Illegal’ Traveller. An Auto-Ethnography of Borders*, London, Palgrave Macmillan. DOI: <https://doi.org/10.1057/9780230281325>.
- Lefebvre, Henri (1968), *Le droit à la ville*, Paris, Anthropos.
- Lonni, Ada (2003), *Immigrati*, Milan, Bruno Mondadori.
- Lo Piccolo, Francesco -a cura di- (2014), *Nuovi abitanti e diritto alla città: un viaggio in Italia*, Florence, Altralinea edizioni.
- Lynch, Kevin (1960), *The image of the city*, Cambridge, MIT Press.
- Lynch, Kevin (1985), “Reconsidering the Image of the City”, in Banerjee, Tridib & Southworth, Michael, *City Sense and City Design. Writings and Projects of Kevin Lynch*, Cambridge, MIT Press, pp. 247-256.
- Pezzoni, Nausicaa (2013), *La città sradicata. Geografie dell’abitare contemporaneo. I migranti mappano Milano*, Milan, O barra O edizioni.
- Pezzoni, Nausicaa (2016a), “The uprooted city: migrants mapping Milan”, in Marconi Giovanna & Ostanel Elena, *The Intercultural City: Migration, Minorities and the Management of Diversity*, London, IB Tauris, pp. 89-108. DOI: <https://doi.org/10.5040/9781350988804.ch-006>.
- Pezzoni, Nausicaa (2016b), “I migranti mappano l’Europa. Migrants Mapping Europe”, in *Planum – The Journal of Urbanism*, n. 32, vol. 1/2016.
- Pezzoni, Nausicaa (2017), “Migrants Maps to explore the Contemporary City”, in Iannelli Laura & Musar, Pierluigi, *Performative Citizenship. Public Art, Urban Design, and Political Participation*, Sesto San Giovanni, Mimesis International, pp. 169-186.
- Rovatti, Pier Aldo (2007), *Abitare la distanza. Per una pratica della filosofia*, Milan, Raffaello Cortina.

- Sandercock, Leonie (2000), “When Strangers Become Neighbours: Managing Cities of Difference”, *Planning Theory and Practices*, vol. 1, n. 1. pp. 13-30. DOI: <https://doi.org/10.1080/14649350050135176>.
- Sandercock, Leonie (2004), *Verso Cosmopolis. Città Multiculturali e Pianificazione Urbana*, Bari, Dedalo.
- Sennett, Richard (2011), *The Foreigner. Two Essays on Exile*, London, Notting Hill Edition.
- Wolfgang, Bosswick; Fassmann, Heinz; Kohlbacher, Josef & Luken-Klassen, Doris (2007), *Housing and residential segregation of migrants. A state-of-the-art report*, Vienna, Verlag der Osterreichischen Akademie der Wissenschaften.

## Feminismo popular contra la desposesión y la transformación urbana neoliberal: la experiencia del Pedregal de Santo Domingo de la Ciudad de México

### Community feminism against the disposal and neoliberal urban transformation: the experience of the el Pedregal de Santo Domingo of Mexico City

---

MARÍA DEL SOCORRO PÉREZ-RINCÓN FERNÁNDEZ

Urbanista con Doctorado en Planificación y Gestión Ambiental, especialidad en género

Profesora asociada, Área de Geografía Humana

Universidad de Barcelona y Centro Universitario Internacional de Barcelona (UNIBA)  
(Barcelona, España)

[urbperezrincon@gmail.com](mailto:urbperezrincon@gmail.com)

ORCID [0000-0002-2625-4370](https://orcid.org/0000-0002-2625-4370)

Recibido/Received: 20-09-2019; Aceptado/Accepted: 05-03-2020

Cómo citar/How to cite: Pérez-Rincón Fernández, María del Socorro (2020): “Feminismo popular contra la desposesión y la transformación urbana neoliberal: la experiencia del Pedregal de Santo Domingo de la Ciudad de México”, *Ciudades*, 23, pp. 185-205. DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.23.2020.185-205>

Este artículo está sujeto a una licencia “[Creative Commons Atribución-No Comercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)” (CC BY-NC 4.0) / This article is under a “[Creative Commons License: Attribution-NonCommercial 4.0. International](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)” (CC BY-NC 4.0)

**Resumen:** El artículo examina cómo se estructuran socialmente las relaciones de género a través de los espacios urbanos y, muy especialmente, cómo se transgreden los límites establecidos por los estereotipos de la “mística femenina”, constituida por un conjunto de discursos y presupuestos sobre una feminidad que se entiende como pasiva y que obstaculiza, de hecho, la participación de las mujeres en la lucha por la ciudad. Se construye un marco de referencia internacional con distintas luchas urbanas que desmitifican esa “mística femenina”. A través de un estudio de caso en el Pedregal de Santo Domingo se analiza cómo las mujeres construyen proyectos urbanos paralelos y denuncian la transformación urbana neoliberal que acecha a sus barrios.

**Palabras clave:** Género, feminismo popular, desposesión, neoliberalismo, México.

**Abstract:** This paper analyses how the relationship between gender, domestic and public space can be seen as a way to reinforce roles or subvert them. In this context, it is essential to show how gender relations are structured socially through urban spaces, especially how limits established by stereotypes of feminine mysticism are understood as a set of discourses and presuppositions about a passive femininity that block the participation of women in the struggle for the city. An international reference framework is constructed to illustrate how different urban struggles demystify this image. Through a case study at Pedregal de Santo Domingo in Mexico City is analysed how they are the ones that often build parallel urban projects and inform against the neoliberal urban transformation that lurks their neighbourhoods.

**Keywords:** Gender, popular feminism, dispossession, neoliberalism, Mexico.

---

En las llamadas “ciudades globales”, se multiplican los conflictos sociales provocados por el impulso de los grandes proyectos urbanos que pretenden transformar el paisaje de los barrios populares en aras de la especulación o de la explotación turística, expulsando a sus pobladores. Además, cada día son más frecuentes los megaproyectos de inversión inmobiliaria camuflados bajo un discurso de innovación y progreso social, que utilizan la retórica del progreso como motor de promoción económica y como estrategia para lograr la aceptación social.

Son proyectos de reestructuración territorial impulsados bajo la falsa promesa del desarrollo económico, cuando en realidad son parte de un modelo de acumulación por desposesión. El concepto está basado inicialmente en exploraciones teóricas de Rosa Luxemburgo sobre la violencia primigenia de la acumulación primitiva, y fue reelaborado después por David Harvey (2004) para referirse al nuevo imperialismo y al despojo a favor del capital financiero, a través de diferentes formas de violencia: la corrupción, la eliminación de las formas autóctonas de producción y el desplazamiento social apoyado por la violencia estatal. Todas ellas, características centrales del modelo neoliberal.

La investigación parte de la hipótesis de que en las colonias populares las mujeres son protagonistas de procesos creativos de transformación y mejoramiento, organizando resistencias comunitarias que luchan contra la lógica capitalista. Por el contrario, existe una tendencia global que busca implantar proyectos urbanos neoliberales para apropiarse de estos lugares, estigmatizándolos en primer lugar para después convertirlos en mercancía global a base de intervenciones urbanas. Ante estas lógicas de violencia urbana y de desposesión cada vez más generalizadas, desde los estudios urbanos es necesario elaborar marcos analíticos críticos para tratar de cambiar la práctica del urbanismo desde una perspectiva de género, apoyando y visibilizando las voces de resistencia.

Este artículo analiza dos aspectos de esta conflictividad. En primer lugar, pone de manifiesto la potencia del feminismo popular contra las prácticas urbanísticas neoliberales, en la lucha por la vivienda y la defensa de sus barrios, señalando la ausencia de su consideración por el feminismo hegemónico. Por otro lado, expone las complicidades, cada vez más frecuentes, que posibilitan y facilitan las prácticas urbanísticas especulativas que quebrantan cualquier reflexión ética sobre la forma de intervenir en la ciudad.

Se escucha hablar con frecuencia de las nuevas tendencias en la planificación urbana, entre ellas, el enfoque participativo y el urbanismo con perspectiva de género. Sin embargo, muchos planificadores ignoran la relevancia de ambas. De hecho, estas tendencias favorecen a menudo la creación de una ficción participativa que usa métodos para justificar decisiones,

en la que la intervención popular no puede ir más allá de la validación de proyectos enteramente predefinidos por las instituciones y que conllevan la expulsión generalizada de los vecinos y el incremento de las desigualdades.

Este artículo busca reflexionar de forma crítica sobre las relaciones de género, la participación y la transformación urbana. El objetivo es dismantelar estereotipos de género, visibilizando movimientos de mujeres que luchan por mejorar sus condiciones de vida y desafían a las políticas neoliberales, pocas veces reconocidos como feministas. A través del estudio de la colonia del Pedregal de Santo Domingo, se cuestionarán los modelos de planificación urbana neoliberal que predominan en las ciudades globales y que son rechazados por luchas urbanas populares donde las mujeres son y han sido protagonistas invisibilizadas<sup>1</sup>.

El texto se articula a partir de una mirada a lo que constituye su base social, considerando en primer lugar las experiencias de diferentes movimientos urbanos que han puesto de manifiesto la lucha “en femenino” por una ciudad alternativa que escape a las lógicas extractivistas del urbanismo neoliberal. En segundo lugar, se analiza desde una perspectiva de género un estudio de la colonia Pedregal de Santo Domingo de la Ciudad de México y algunos de los procesos de su evolución urbana.

Esta colonia ha desafiado durante años las formas institucionales que configuran una ciudad neoliberal, y permanece en muchos aspectos ajena a los circuitos económicos formales. Además, ha construido la resistencia contra los megaproyectos de inversión público-privada que ponen en peligro su futuro. Por todo ello, la colonia tiene mucho que mostrar en relación con la lucha por el espacio habitable, la peculiar formación de una “contra geografía” del feminismo popular, y alrededor del desenmascaramiento de la planificación urbana neoliberal. El estudio de esta colonia ejemplifica un modelo de ciudad que sitúa en el centro la vida de las personas en lugar del capital (Pérez-Orozco, 2014).

Para el análisis de este caso, se aplicó una metodología cualitativa a través de la que se retoman algunas de las voces históricas de las mujeres, registradas en la crónica de la colonia (Enciso, 2002). Se comienza así por la génesis de su fundación y el papel que desempeñaron las mujeres en este proceso. Esas voces se actualizan posteriormente con el trabajo de campo a través de entrevistas semiestructuradas y de un taller de mapas mentales sobre la configuración de la

---

<sup>1</sup> En los últimos años se pueden identificar numerosas movilizaciones de mujeres alrededor del mundo que ponen de manifiesto el incremento de las desigualdades y la violencia ampliada que surge de la relación capital-patriarcado: feminicidios en zonas fronterizas, o violaciones y asesinatos de lideresas comunitarias que defienden el territorio. En este sentido, la antropóloga Rita Segato es un referente que pone de manifiesto el papel de la violencia contra las mujeres en las nuevas formas de “colonialidad” global.

vivienda plurifamiliar autoconstruida (Pérez-Rincón, 2014)<sup>2</sup>, lo que permite analizar la relación entre el espacio público y el doméstico. Por otro lado, la propuesta de realización de un nuevo equipamiento —una casa pública homenaje a las mujeres fundadoras del Pedregal de Santo Domingo— proporciona la ocasión de analizar la acción política de las mujeres en el espacio público.

Finalmente, a una escala más amplia, se estudia la lucha de varias colonias populares de la zona de los Pedregales contra el proceso especulativo del megaproyecto público-privado ZODES (Zona de desarrollo social y económico)<sup>3</sup> Coyoacán denominado “Ciudad Futura” a través de los discursos institucionales y las imágenes de la lucha que circulan por las redes, representación de la resistencia social y el activismo mediático en contra del urbanismo globalizado, y que ponen en evidencia los modelos discursivos que utiliza ese urbanismo para intervenir de forma extensiva en los territorios y enmascarar los efectos sociales de los grandes proyectos urbanos neoliberales. En la realidad de la Ciudad de México, este tipo de proyectos están inmersos en una lógica de promoción económica estratégica, y en los últimos años se han beneficiado de un fuerte impulso dado por el gobierno capitalino, que ha promovido un modelo territorial que se puede juzgar como contradictorio con su orientación de izquierdas.

En los últimos veinte años los diferentes jefes de gobierno de la Ciudad de México (del Partido de la Revolución Democrática) han ido modificando a placer el marco normativo de su planificación urbana. Han impulsado un boom inmobiliario sin precedentes, justificándolo para facilitar la construcción de vivienda social, desde la modificación del Bando 2 de gobierno por López Obrador<sup>4</sup>, hasta la apertura neoliberal de Marcelo Ebrard, que desde el 2006 promovió modificaciones a la Ley de Desarrollo Urbano para dar prioridad a la inversión inmobiliaria y recortar los espacios de participación de los habitantes. De esta forma, el gobierno ejerce y dispone del poder total para modificar el uso de suelo y la densidad de construcción a través de figuras urbanísticas como las Áreas de Gestión Estratégicas<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Instrumentos cualitativos aplicados por la autora en 2012-2013 para su investigación doctoral: *Voces femeninas en barrios en transformación: desorden aparente y realidades paralelas*.

<sup>3</sup> Se trata de un modelo urbanístico de gestión definido por el gobierno de la Ciudad de México en 2013.

<sup>4</sup> Decreto publicado dos días después de haber tomado posesión como jefe de Gobierno de la Ciudad de México (diciembre del 2000). Ideológicamente se promovió para la construcción de vivienda social pero no cumplió su objetivo, por el contrario, generó un gran auge inmobiliario sin planificación y una intensa redensificación de algunos sectores de la Ciudad de México.

<sup>5</sup> Un instrumento urbano con facultades para cambiar los usos de suelo en zonas enteras de la ciudad, su ilegalidad causó gran controversia ya que no se encontraba definido en la Ley de Desarrollo Urbano.

## 1. EL FEMINISMO POPULAR Y LA LUCHA POR EL ESPACIO URBANO

La gran influencia de la corriente internacional del urbanismo funcionalista en Europa criminalizó y erradicó prácticamente cualquier forma espontánea de vivienda autoconstruida (Perelman, 2018). Sin embargo, en la mayoría de los países de América Latina, a menudo sigue siendo la única opción para acceder a la vivienda. La extensión de este fenómeno hace que el urbanismo popular tenga su propio sistema de conocimientos que abordan la configuración del hábitat popular (Connolly, 2013). La autoconstrucción o construcción espontánea de vivienda ha creado grandes zonas urbanas (Davis, 2007), producto de potentes movilizaciones populares. Estos espacios representan un enorme potencial subversivo, creando nuevos paisajes urbanos autoconstruidos que ponen de manifiesto la artificialidad de las diferencias de género y rompen la barrera entre el ámbito público y el privado.

Ampliando la escala de los referentes urbanos y los códigos espaciales, se observa que las mujeres se encuentran en constante oposición entre lo visible de la vida pública y lo oculto de la vida privada. El límite entre el ámbito público y el privado ha sido cuestionado por el pensamiento feminista a diferentes escalas (Massey, 1994) para mostrar el carácter no natural de las relaciones de poder en el ámbito íntimo: lo privado como espacio propio de la femineidad excluido de lo público. Cuando se analizan los lugares desde esta perspectiva, se multiplican los relatos de resistencia y activismo comunitario de las mujeres, desmantelando la idea de dependencia de la mujer respecto al hombre, su sentido apolítico y su confinamiento pasivo al ámbito doméstico según los estereotipos de la “mística femenina” (Friedan, 1974), constituida por un conjunto de discursos y presupuestos sobre una femineidad que se entiende como pasiva y que obstaculiza, de hecho, la participación de las mujeres en la lucha por la ciudad.

Como señalan algunas autoras feministas (Massolo, 1992; Nash, 2004), es indiscutible la participación activa de la mujer en diferentes luchas sociales y urbanas. En una primera escala de reivindicación se encuentran los derechos corporales, el derecho a decidir en la vida pública y política, el derecho al voto, al aborto y las reivindicaciones contra la violencia.

Por otro lado, en la lucha de las mujeres, organizadas en el movimiento obrero y urbano-popular, se encuentra la reivindicación del trabajo formal e informal, la vivienda, los servicios, la alimentación y la salud universal, tratando de resolver las carencias que impone el capitalismo en la vida diaria del barrio y la ciudad (Lindón, 1999).

Los grupos que están en los márgenes urbanos, entre ellos grupos de mujeres, utilizan la imaginación y el deseo para inscribir temporalmente sus propias narrativas en el territorio, construyendo plataformas alternativas que subvierten los actos que impone el urbanismo neoliberal.

En estos espacios urbanos estigmatizados, considerados por las instituciones como en crisis, las mujeres inician luchas por los servicios básicos

que se convierten en procesos revitalizadores de su espacio próximo. Este proceso es invisibilizado por los proyectos institucionales de regeneración urbana tipo *bulldozer*, en los que realmente se pretende expulsar el tejido social existente para atraer población de mayores ingresos. El impacto de los principios del urbanismo funcionalista sobre el patrimonio urbano, la destrucción selectiva de zonas históricas para crear superficie libre en torno a los principales monumentos argumentando principios higienistas para desplazar del centro a las clases populares. Una visión que prioriza la arquitectura sobre lo social (Perelman, 2018) y que permea a muchas generaciones de arquitectos en un sentido doctrinal, impulsando una moda de regeneración urbana que ha legitimado la destrucción de muchos centros históricos. Violencia urbanística que sobre todo afecta a las mujeres (Pérez-Rincón, 2014).

A través del relato de las mujeres y del análisis de diferentes reivindicaciones se puede explorar la dimensión vivencial de la transformación del paisaje, así como analizar las diferencias entre los proyectos neoliberales e institucionales y los proyectos alternativos impulsados por la población que responde a la transformación urbana neoliberal configurando contraproyectos y contradiscursos colectivos, “contrageografías” (Sassen, 2003), entendidas como la construcción de nuevos espacios de lucha contra el extractivismo global.

Si se producen, por un lado, procesos de cambio radical de los espacios públicos, ya sean urbanos o rurales —centros o periferias—, que alteran las formas de vida cotidiana y transforman profundamente los entornos, por otro lado, se producen, al mismo tiempo, intensas afirmaciones ciudadanas para afrontar los cambios del paisaje que, en definitiva, promueven un nuevo orden social y económico. En estas situaciones extremas es donde se puede ver más claramente la acción de las mujeres en su entorno social y sus necesidades en términos de lucha por los espacios urbanos.

Inicialmente, los movimientos vecinales y los urbanos populares no fueron considerados por el movimiento feminista. Se construyó una artificiosa división entre el feminismo y los denominados “movimientos de mujeres”. Sin embargo, desde los años 80, la destacada presencia de mujeres en las reivindicaciones urbanas llamó la atención de las investigadoras de México, que comenzaron a reconocer en él el carácter de género de la movilización y a identificarlo como un feminismo popular (Barrera, 2002) que se desprende de la experiencia directa de transgredir las normas para luchar por una vivienda.

Desde otras latitudes, el feminismo materialista, poco conocido pero citado marginalmente en la Historia de la Arquitectura desde una perspectiva de género, está vinculado al estudio de la ideología y las condiciones materiales de los espacios urbanos, y a la proyección de modelos urbanos utópicos para cambiar las condiciones de género, estrechamente vinculadas al capitalismo y al patriarcado. Dolores Hayden (1999, 2002) ha estudiado ampliamente este tipo de feminismo poniendo el foco en las mujeres de principios de siglo, que se



dedicaron a pensar y diseñar modelos urbanos para reconfigurar los roles de género colectivizando el trabajo reproductivo<sup>6</sup>, invisible y no remunerado (Carrasco, 1999) como la cocina, el lavado de la ropa y el cuidado de los niños, partiendo de la organización social y el rediseño de las infraestructuras cotidianas. Este tipo de feminismo, enmarcado en la materialidad de la ciudad, es relevante para entender otra dimensión esencial de la consigna feminista: lo personal es político.

Esta dimensión de la perspectiva materialista del feminismo demuestra el impacto de doble dirección entre los espacios urbanos y el género. Además, no es suficiente con analizar los modelos ilustrados del urbanismo, sino que es necesario aprender de las experiencias prácticas de los movimientos de base y su construcción alternativa de ciudad, descolonizando desde una postura crítica tanto el pensamiento de la teoría urbana como el feminismo (Curiel, 2009).

Enmarcados dentro de procesos de elitización y regeneración urbana existen algunos casos ilustrativos en diferentes lugares del mundo que muestran el papel activo de las mujeres en la lucha por salvar sus barrios de los especuladores inmobiliarios. Jaqueline Leavitt y Susan Saegert (1990) documentaron la resistencia de las mujeres afroamericanas en el barrio de Harlem, Nueva York, donde resistieron a la especulación creando espacios habitables en cooperativa y encontrando otras dimensiones y opciones de revitalización del espacio público. Su investigación hace un análisis del recorrido del barrio, desde el abandono institucional de la vivienda pública hasta la auto-revitalización de las mujeres afroamericanas. Es un claro ejemplo del papel fundamental de las mujeres en el mejoramiento de los barrios.

Otro caso, en una línea similar, es el localizado en un barrio de vivienda pública degradada de Chicago, donde la organización de mujeres activistas, mayoritariamente pertenecientes a familias monoparentales también afroamericanas, lucharon por evitar la demolición de la vivienda pública y por la recuperación de los jardines de Wentworth, en un proyecto de rediseño participativo de los espacios públicos y de economía social con la planificadora urbana Roberta Feldman (2001). En este caso, la relación entre espacio público y vivienda representa un papel fundamental para estructurar la lucha en común y lograr una mejora urbana que verdaderamente incluya las necesidades de sus habitantes.

En plena crisis del estado del bienestar, en el año 2013 aparece el movimiento “Focus E15” en Londres<sup>7</sup>, formado por un colectivo de madres

---

<sup>6</sup> “Trabajo reproductivo” es un concepto básico para la economía feminista, estudia las raíces de la invisibilidad económica de las mujeres, el modo en que se articula su trabajo en la producción capitalista, participando en la creación de capital humano, a través de los “cuidados” en el espacio doméstico, razón por la cual también se califica como trabajo doméstico. La teoría económica clásica ha considerado la reproducción social como un proceso natural sin coste alguno.

<sup>7</sup> Más información sobre el movimiento en: <https://focuse15.org/e15-open-house-occupation/> y <http://www.e15report.org.uk/> (fecha de referencia: 01-03-2020).

jóvenes monoparentales. Sin vivienda y sin condiciones económicas para alquilar, después de estar en diferentes viviendas transitorias tipo albergue, decidieron ocupar una serie de bloques que habían sido vaciados por la especulación inmobiliaria. Este es un caso muy interesante que pone de manifiesto la contradicción entre las lógicas sociales y las del capital, que vacía espacios habitados reservándolos para nuevos proyectos inmobiliarios, excluyendo a millones de familias pobres de las principales ciudades globales y poniendo así de manifiesto las políticas neoliberales de acceso a la vivienda.

La oposición a la Súper Vía rápida en la Ciudad de México es un caso de movilización encabezada por mujeres contra un megaproyecto vial<sup>8</sup>. El Gobierno del Distrito Federal (GDF) decretó de “utilidad pública” un sistema vial de túneles y puentes de peaje, cuya ejecución requería la expropiación de 126 propietarios en una colonia popular, obligados a abandonar sus casas. El proyecto cambió el trazado para pasar por las colonias populares y abaratar la expropiación. Este colectivo se resistió contra la expropiación y destrucción de sus viviendas. Además, el proyecto solo mejoraba la movilidad en automóvil de la clase alta, ya que la vía, una infraestructura de pago, debía optimizar la conexión con Santa Fe, una de las principales zonas de negocios. Recientemente, María Ana Portal (2017) y Ángela Giglia (2018) han coordinado investigaciones para rescatar la memoria reciente de las luchas sociales para defender sus barrios de la renovación urbana. Analizan una gran variedad de grandes desarrollos inmobiliarios desconectados de las necesidades sociales que revalorizan los territorios y expulsan a sus habitantes violentamente.

Otras reivindicaciones se dan en la zona fronteriza en Tijuana: el colectivo de las mujeres Chilpancingo encarna una reivindicación clara contra los efectos ambientales de los polígonos industriales de maquila que desechan sustancias tóxicas en el agua. El documental “Maquilapolis” recoge esta lucha femenina por los derechos laborales y en contra del deterioro ambiental<sup>9</sup>. En este caso, las multinacionales construyen un modelo que aprovecha el trabajo de las mujeres en la maquila como ejército de reserva, con derechos mínimos (Reygadas, 2003).

Estos son algunos casos representativos que ponen de relieve la movilización de las mujeres para defenderse de la transformación neoliberal. Para aferrarse a sus espacios, las mujeres generan contradiscursos e imaginan contraproyectos, un puente entre la ciudad que desean y la infraestructura

---

<sup>8</sup> “No a la supervía poniente de la Ciudad de México”: [https://youtu.be/DRMPaeM\\_e7c](https://youtu.be/DRMPaeM_e7c) (fecha de referencia: 01-03-2020).

<sup>9</sup> Documental realizado por Vicky Funari y Sergio de la Torre, producido en asociación con Independent Television Service (ITVS).

urbana que sería socialmente necesaria. Son experiencias de resistencia urbana donde se conceptualizan los barrios y las colonias como lugares políticos<sup>10</sup>.

## 2. REALIZACIÓN DE UNA UTOPIA: PEDREGAL DE SANTO DOMINGO, LA COLONIA AUTOCONSTRUIDA MÁS GRANDE DE AMÉRICA LATINA

El caso de estudio se ubica en el Distrito Federal de México. El Pedregal de Santo Domingo se caracterizaba por haber sido un terreno volcánico inhabitable, formado por la erupción de volcán Xitle. En 1971 fue invadido por más de 10.000 familias que trataban de solucionar una necesidad imperante de vivienda a través de la ocupación de terrenos vacantes, actualizando en la práctica la premisa revolucionaria que sustenta el origen de la propiedad colectiva: “la tierra para quien la trabaja”, redefiniéndola como “la tierra es de quien la habita”.

Una iniciativa popular publica la crónica de la formación de la colonia Pedregal de Santo Domingo, “Las mil y una historias del Pedregal de Santo Domingo”, recogida por el cronista Fernando Díaz Enciso (2002). Este documento hace alegoría en su título al cuento de *Las mil y una noches*, a partir de una memoria oral de sus pobladores con historias de amor y desamor por la lucha de la tierra, y cuenta cómo se autoconstruyó una de las colonias más grandes de América Latina (260 ha). Tanto Fernando Díaz como la escritora Elena Poniatowska resaltaron en sus diferentes ensayos que las mujeres fueron el principal motor para la fundación del Pedregal de Santo Domingo.

La efervescencia social del año 1968 es el contexto de la fundación de esta colonia, que se ocupó en 1971. Su paisaje es el resultado material y simbólico de la lucha por el derecho a la vivienda de las clases pobres del Distrito Federal. La construcción de la Ciudad Universitaria también generó una gran influencia ideológica sobre el Pedregal de Santo Domingo, que se concretó en la colaboración de los estudiantes, que vivieron y apoyaron las diferentes iniciativas para la consolidación de la colonia.

La crónica oral del Pedregal de Santo Domingo está dividida en tres etapas: la génesis de la fundación, el proceso de consolidación con la introducción de servicios públicos y el proyecto cultural auto-organizado de la Escuelita<sup>11</sup>, y en ella se relata la decidida participación de las mujeres como pioneras en la construcción de la colonia:

---

<sup>10</sup> El barrio se caracteriza por tener identidad propia. Su origen puede ser una decisión administrativa, pero sobre todo tiene una adscripción identitaria. La colonia es la denominación que se le da en México a un vecindario que no tiene un origen tan antiguo como los barrios.

<sup>11</sup> Proyecto comunitario de escuela activa denominado “Centro de Artes y Oficios Escuelita Emiliano Zapata”, impulsado por el profesor Fernando Díaz Enciso y la unión de colonos en el año 1998, localizado en el sector norte del Pedregal de Santo Domingo.

“Nosotras llegamos con la invasión, tenemos niños y mujeres por delante, para que la policía no nos hiciera nada porque era más fácil que no nos pegaran a nosotras. Cuando nos enteramos que se podía invadir la colonia fue por mi comadre, pero nadie nos organizó, nosotras mismas por los rumores, mis hijos y yo nos fuimos para ella, y mi esposo los fines de semana iba a ayudarnos a alzar nuestra casa que se construía de lo que se podía porque no había dinero.” (Emma, citada en Enciso, 2002).

Los pequeños relatos son el testimonio vivo que muestra a sus protagonistas la historia de la construcción social del espacio y el papel central de las mujeres en la lucha por ganar un lugar propio. El espacio urbano es mostrado como un paisaje vivo y no terminado, una colonia que se construye en el día a día.



Figura 1: Mujeres en la fundación de la colonia.

Fuente: Archivo fotográfico histórico de la Escuelita (1971).

La espectacular transformación de un paisaje agreste en una colonia popular fue posible gracias al esfuerzo colectivo femenino. Miles de mujeres llegaron para ocupar el espacio, y lo marcaron con plásticos y cartón. Estos fueron los primeros trazos de sus viviendas, y la primera configuración morfológica de la colonia. Su historia se inicia con el rumor de la invasión:

“Cuando nosotros entramos a la colonia estaba deshabitada, llegamos como nómadas. Nos establecimos cada quien donde pudimos, porque la gente se fue acomodando donde había espacio. Llegamos con palos, láminas de cartón y los que no tenían, se instalaron con sábanas o plásticos para delimitar su terreno. Era pura piedra y hierbas, llena de animales y lagartijotas y con zanjas tan feas, que uno no podía ni caminar.” (Isaura, citada en Enciso, 2002).

Después llegan las interminables faenas, como se puede apreciar en el archivo fotográfico de la Escuelita (Figura 1); luego, la lucha contra los comuneros y contra el ayuntamiento por la tierra y para evitar los desalojos constantes de la policía:

“¡Ahí vienen las guerrilleras de Santo Domingo!, exclamaba en la delegación de policía en FIDEURBE o en la delegación política de Coyoacán; con esto quería decir que había llegado la chusma, en la bola trataban de saber quién era el líder, ¡todos! ¡Aquí nos recibe a todos o ninguno! Así entre dimes y diretes nos recibieron a todas y a todos pero fundamentalmente a las mujeres, muchas mujeres, un chingo de mujeres [...] Aquí las mujeres aprendimos de albañilería, de arquitectura, la hemos hecho al ingeniero”. (Cándida Zárraga García, citada en Enciso, 2002).

Ellas fueron las primeras que creyeron que podrían tener una vivienda propia. Vivían hacinadas, muchas veces con parientes, en otras partes de la ciudad y en cuartos rentados en vecindades<sup>12</sup>. Sobre todo, eran familias de inmigrantes con cuatro y cinco hijos: mujeres solas también con sus hijos; a veces con la abuela, que fue un gran soporte para las familias monoparentales.

### **3. DE LA CONFIGURACIÓN POLÍTICA DE LA VIVIENDA PLURIFAMILIAR AUTOCONSTRUIDA AL PROYECTO DE LA CASA DE LAS MUJERES**

El espacio doméstico se ha convertido en una estructura compleja, que aloja a varias familias y está en permanente reconstrucción para cubrir las necesidades de esa familia extensa. Este fenómeno está descrito en diversos estudios, como el de René Coulomb sobre colonias populares (Coulomb, 1983) o un estudio en las escuelas del Pedregal de Santo Domingo (Safa, 1986).

La vivienda se define como progresiva, en constante construcción, porque el ahorro familiar se invierte en construir poco a poco. Es interesante resaltar que esta relación fluida de las mujeres con su espacio público y privado es representada de varias formas en la arquitectura autoconstruida de sus viviendas. Por ejemplo, se puede observar en los mapas cognitivos realizados por las mujeres una gran fragmentación de espacios en el interior (Figura 2). Los dibujos de las viviendas son una representación simbólica de la estructura familiar, los patrones de convivencia y el rol de las mujeres (Bondi & Domosh, 1992). Una misma cocina es compartida por varias familias, y el cuidado de los hijos es socializado entre las mujeres que utilizan los patios interiores de las casas. A veces se construye un baño colectivo o una habitación para ser alquilada como vivienda o para instalar un comercio.

---

<sup>12</sup> Tipología habitacional formada por pequeñas casas ubicadas a los lados de un pasillo o patio central, fue creada para dar alojamiento económico a las clases populares.

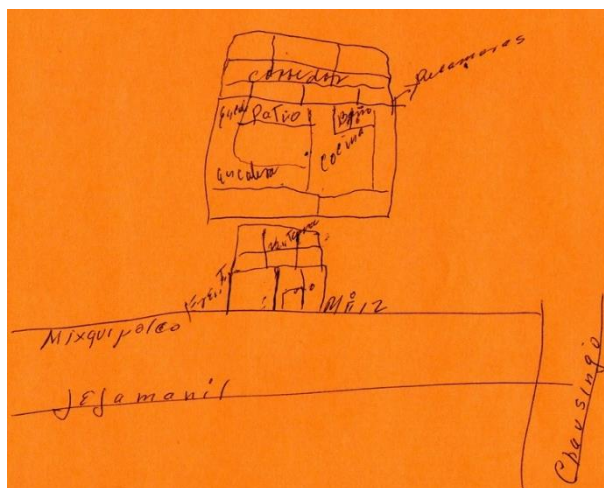


Figura 2: Mapa mental de las viviendas de Santo Domingo realizado por las mujeres.  
Fuente: Taller en colaboración con el círculo “Mujeres en movimiento” (Pérez Rincón, 2014).

En la investigación antropológica de la colonia Pedregal de Santo Domingo de Matthew C. Gutmann (2000), titulada *Ser hombre de verdad en la Ciudad de México. Ni macho ni mandilón*, también se constata la modificación de los roles a través de la organización del espacio doméstico. Este análisis etnográfico se inicia a partir de la siguiente pregunta: ¿qué significa ser hombre o mujer en las colonias populares? El trabajo enfatiza la participación y los liderazgos de las mujeres en la configuración de la colonia.

También se puede observar una diversidad de formas a la hora de representar nuevas masculinidades y feminidades, producto directo de la construcción colectiva del espacio habitable. La organización del espacio de cuidados y del espacio público reconfiguran consecuentemente los sistemas de género incorporando las mujeres a la vida pública (Massolo, 1992).

Hoy, cuarenta años después de la fundación del Pedregal de Santo Domingo, se puede identificar una nueva generación de mujeres habitantes de la colonia. Tienen entre 25 y 50 años, e inquietudes políticas renovadas, nuevamente relacionadas con las condiciones de su entorno cotidiano pero con consignas actualizadas distintas a las de sus antecesoras: sus madres, abuelas y suegras. De estas nuevas generaciones de mujeres se puede destacar que no todas ellas nacieron en la colonia, algunas vinieron a vivir a casa de sus suegros. Aunque no vivieron de forma directa la fundación, las relaciones en el seno de la colonia también las empodera.

Aunque existen unas infraestructuras consolidadas gracias al esfuerzo colectivo, las instituciones siguen negando las inversiones necesarias para el mantenimiento de las infraestructuras, debido a las complicadas condiciones del terreno.

Las nuevas organizaciones de mujeres que se han formado en la colonia retoman las viejas y las nuevas necesidades urbanas como motores de movilización, y también tratan de incorporar su voz a los “comités vecinales por zona”, órganos institucionales de participación.

Esta configuración comunitaria de la vivienda favorece la organización política de las mujeres para discutir alrededor de las necesidades de la colonia. Los patios de las viviendas y los espacios semipúblicos conectan las diferentes familias, formando un espacio común íntimo. Esta estructura interna de las casas favorece que las viviendas de las mujeres líderes sean sede de las reuniones de las mujeres que buscan ayudarse mutuamente y conseguir mejores condiciones en la colonia o diferentes tipos de ayudas, útiles escolares, revisiones médicas o apoyo psicológico. Tal es el caso de las organizaciones “Mujeres en movimiento”, “Mujeres en lucha” y “Mujeres en pie de guerra”, localizadas en el sur de la colonia. Son grupos compuestos casi en su totalidad por mujeres, y sus nombres son una alegoría que recoge las imágenes históricas de la crónica de las mujeres fundadoras del Pedregal de Santo Domingo.

El círculo de “Mujeres en movimiento” es un grupo integrado por 62 mujeres. Se formó en el año 2006 por la necesidad de apoyo mutuo, ya que algunas de ellas sufrían violencia física en su relación de pareja, problemas económicos, problemas legales y falta de vivienda, depresión, miedo a salir solas y baja autoestima. Buscaron apoyos externos con profesionales de todo tipo para aumentar la formación de las mujeres, para mejorar la vida cotidiana y la economía familiar, además de promover el empoderamiento y el liderazgo comunitario para garantizar los derechos integrales de las mujeres en el ámbito local.

“A través de reuniones semanales se retroalimenta nuestro grupo con talleres y debates de experiencias personales para ayudarnos a ver las cosas desde un punto de vista diferente, resolver los problemas cotidianos de la colonia, elevar la auto-estima y conocer nuestros derechos. Creemos que la ignorancia ayuda a generar situaciones de dependencia económica, emocional y social, cuando las mismas mujeres dejan de estar aisladas y comparten sus conocimientos a partir de la ayuda mutua, desde alfabetización hasta la fabricación de algún producto o servicio, empoderan a otra mujer dando las bases para que adquiera una seguridad social y económica que garantice una igualdad de derechos. [...] Sobre el tema salud, hemos logrado traer al barrio programas preventivos de salud femenina (mamografías, podología, oculistas), incentivar el deporte entre las mujeres, apoyo psicológico, talleres de autodefensa y también sobre prevención de violencia de género.” (Nancy García, líder del grupo “Mujeres en movimiento”, citada en Pérez Rincón, 2014).

Uno de los resultados de la acción y la auto organización, un proyecto realizado por los tres grupos de mujeres citados<sup>13</sup>, fue una experiencia alternativa de planificación comunitaria para impulsar la construcción del equipamiento denominado “Casa de las mujeres Ifigenia Martínez” (Figura 3), desarrollado en el período 2009-2012 en el parque del Copete como un homenaje al papel clave de las mujeres en la fundación de las colonias populares. El gobierno local realizó una inversión pública para la construcción del equipamiento y una piscina adyacente a la casa. Una gran conquista social con perspectiva de género.

El diseño del equipamiento se desarrolló a partir de cuatro conceptos: el equipamiento como representación de la casa-pública, el equipamiento como espacio de recursos formativos y sociales, un espacio contrario al estereotipo de la mujer como víctima y el equipamiento como un espacio de relación con su entorno. Parte del trabajo de colaboración con los grupos organizados del barrio fue la socialización del proyecto de “la casa” a través de unas jornadas de activismo creativo y una exposición fotográfica de la participación de las mujeres en la construcción del barrio y las expectativas que tenían del proyecto.



Figura 3: Taller en la “Casa de las mujeres Ifigenia Martínez” en el parque del Copete.

Fuente: Foto de la autora (2013).

<sup>13</sup> Desarrollo de proyecto en el marco del Laboratorio de Hábitat Participación y Género (LAHAS) con su grupo de estudio denominado “UrGe” (Urbanismo y Género), el cual, de 2008 a 2013, realizó diferentes actividades académicas como red interuniversitaria Universidad de Barcelona-Universidad Nacional Autónoma de México.



#### 4. LOS PEDREGALES DE COYOACÁN Y LA PARALIZACIÓN DEL MEGAPROYECTO URBANO CIUDAD FUTURA (ZODES)

Coyoacán se localiza en el segundo cinturón de expansión del Distrito Federal de la zona sur. Las tierras comunales y ejidales de los pueblos tradicionales absorbieron el crecimiento urbano de los años setenta, creando un paisaje de grandes contrastes, fragmentando por colonias de clase media-alta que conviven con grandes colonias autoconstruidas de escasos recursos.

Sería más apropiado hablar de tres “coyoacanes”: por un lado, el denominado “Coyoacán negro”, en el que se localiza la colonia Pedregal de Santo Domingo, estigmatizado como zona peligrosa: una geografía invisible por su origen precario. En contraste, encontramos el “Coyoacán turístico”, folclórico y luminoso, de origen colonial; y el transformado por el urbanismo moderno. Los políticos y los medios de comunicación han etiquetado a los barrios populares como problemáticos, como epicentro de los conflictos. La retórica de la estigmatización reproduce el miedo y es utilizada para justificar una intervención urbanística.

De igual manera, en la Ciudad de México hay un conjunto de colonias que se formaron por apropiación popular de lugares que por su céntrica localización son codiciados por los inversores inmobiliarios, secundados por los políticos locales.

En el año 2013, el gobierno publicó un decreto anunciando el cambio de uso de una antigua fábrica de asfalto de titularidad pública en un terreno de 15 hectáreas que se encontraba en desuso en la colonia Ajusco, adyacente a los Pedregales. El cambio suponía su enajenación a título gratuito a favor de la empresa mixta público-privada “Calidad de vida, progreso y desarrollo para la Ciudad de México”. Después, esta entidad cambió su nombre para convertirse en la agencia de inversión “Pro Ciudad de México” (Pro CdMx) y cedió dichos terrenos para la formación del macro proyecto “ZODES Ciudad Futura”.

“Pro Ciudad de México” identificó la zona de los Pedregales y su entorno como una zona estratégica de desarrollo, por su localización y proximidad a la UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México). El megaproyecto modifica las normas de ordenamiento urbano para aumentar la densidad y liberalizar el uso de suelo a favor de inversores internacionales.

Simón Levy, uno de los principales promotores del proyecto y director de “Pro Ciudad de México”, definía en los siguientes términos el megaproyecto: “Con vocación muy completa y ambiciosa para convertir un espacio con problemática en un polo de desarrollo de clase mundial.”<sup>14</sup>

Diferentes versiones del megaproyecto de Ciudad Futura fueron elaboradas

---

<sup>14</sup> “México DF se aproxima a la ciudad del futuro”, en *TICbeat*, 29 diciembre de 2013: <https://www.ticbeat.com/economia/mexico-df-se-aproxima-la-ciudad-del-futuro/> (fecha de referencia: 01-03-2020).

por prestigiosos despachos de arquitectura, planteando la creación de un barrio para la innovación y un nuevo polo económico: una especie de clúster para impulsar y facilitar la implantación de empresas nacionales e internacionales del sector tecnológico.

De acuerdo al anuncio promocional, las ZODES son definidas así:

“Áreas desarrolladas por asociaciones estratégicas del gobierno, con la iniciativa privada, la academia y la ciudadanía. Cuyas condiciones de ubicación, edificación, usos de suelo, densidades y servicios públicos del gobierno que se les puede aplicar una vocación productiva, potencien y generan inversión. Así como infraestructura social para recuperar, urbanizar. Una redensificación sustentable con mejores servicios de vialidad y transporte para elevar el valor patrimonial existente estructurando barrios temáticos.” (Paraestatal Calidad de Vida. Progreso y Desarrollo para la Ciudad de México S.A de C.V, 2013)<sup>15</sup>

En la “ZODES Ciudad Futura” no solo se podría trabajar, sino también vivir. La densidad edificable de la zona aumentaría, de hecho, hasta a 37 pisos de altura. La agencia Pro CdMx planteaba operar el proyecto con Artha Capital, un fondo diversificado de inversión inmobiliaria a gran escala, y además tener sedes de promoción inmobiliaria en las principales ciudades globales como Nueva York o Pekín.

En el discurso promocional se alude a la idea de barrios temáticos, que remite al concepto de ciudad espectáculo, un tipo de urbanismo neoliberal hecho a medida de las clases dirigentes que destruye la vieja ciudad para comercializarla. Aprovecha las características propias del sitio, sumando otras funciones a gran escala como el ocio, el comercio y las empresas de investigación, convirtiendo el lugar en una especie de parque temático de alto *standing* que arrasa la estructura social de su entorno.

Este caso es un claro ejemplo de cómo el gobierno local, sea de derechas o izquierdas, converge en el mismo tipo de actuaciones del urbanismo neoliberal, diseñando un conjunto de megaproyectos estratégicos de proyección global y manipulando los instrumentos de planificación a favor de los inversionistas, con el principal objetivo de atraer capitales internacionales. Y, por supuesto, repitiendo incesantemente los mantras de moda del urbanismo contemporáneo: gobernabilidad, sostenibilidad, creatividad, salud y tecnología, con el objetivo de evitar toda oposición y facilitar la realización de la operación.

La descripción promocional del proyecto responde más bien a una antífrasis, figura retórica que consiste en dar a un objeto un nombre que indica cualidades completamente contrarias a las que realmente posee. Pero es una estrategia de *marketing* que trata de confundir a la población afectada, haciendo

---

<sup>15</sup> Video promocional de las ZODES, consultado en: <https://www.youtube.com/watch?v=HByDrxYSMtQ> (fecha de referencia: 01-03-2020).

pasar al negocio inmobiliario como si fuera un proyecto de beneficio común, siendo una inversión que privatizaría el espacio y desviaría dinero público para el impulso y concreción de un megaproyecto que terminaría beneficiando a la iniciativa privada.

El proyecto fue promocionado por el gobierno de la ciudad, encabezado en ese momento por Marcelo Ebrard. Para iniciarlo cambiaron la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, con el objetivo de que las modificaciones del uso del suelo recayeran únicamente en un comité técnico sin pasar por consulta pública, y dejando la planificación urbana en manos de una agencia de inversiones, con lo que la participación ciudadana fue completamente eliminada (Figura 4).



Figura 4: Representación del modelo de barrio temático.  
Fuente: Video promocional de las ZODES (2013).

Los habitantes afectados por el megaproyecto “Ciudad Futura”, integrantes de las asambleas de los Pedregales, Santa Úrsula, Mixtecas, Coras, Zapotecas, Topiltzin y Santo Domingo, entre otros, se organizaron en la Coordinación de Asambleas de los Pedregales de Coyoacán para detener el proyecto, que califican popularmente como zona de exclusión y destrucción social.

La lucha tomó una dimensión no esperada por los especuladores. Todas las colonias populares se unieron en una potente plataforma de lucha contra la ZODES Ciudad Futura, tratando de detener el proyecto a través de manifestaciones, bloqueos de calles, etc., y también haciendo uso de la contra-

información en las redes sociales y en medios alternativos hasta la paralización del proyecto en el 2016<sup>16</sup>. Las mujeres de estas asambleas fueron las principales protagonistas de la paralización del proyecto. Así explican las vecinas su lucha:

“Todo es mentira, no nos creemos en esos programas que nos han hecho y dicen que son para la salud y el desarrollo. Sobre todo nos manejan eso, pero hoy cómo está el país sabemos que esta es una nueva mentira, que es un megaproyecto para la clase dominante. Pues que de alguna manera están desplazándonos no solo de aquí en los Pedregales sino en todo el país.” (María de los Ángeles Fernández, vecina de los Pedregales, 2014)<sup>17</sup>

La plataforma luchaba bajo la premisa de que este proyecto significaba una transformación neoliberal para expulsar a sus habitantes. La movilización se estructuró con gran potencia porque se ponían en peligro la vivienda y la vida comunitaria. En las consignas de lucha contra el proyecto se puede identificar la decidida participación femenina:

“No estamos de acuerdo en el proyecto ZODES sabemos que todo es un engaño. ¿Qué por qué? Pues para los neoliberales es un beneficio pero para nosotros los pobres pues cada día vamos a estar más pobres.” (María Santiago Maqueda, vecina de los Pedregales, 2014)<sup>18</sup>

## 5. CONCLUSIÓN

A través de las experiencias y los estudios de seguimiento de los Pedregales de Santo Domingo, se puede concluir una vez más que la planificación urbana neoliberal es uno de los principales instrumentos de rentabilización del espacio urbano, y que se escuda para ello en la retórica del desarrollo económico.

La planificación urbana se ha convertido en la herramienta institucional que permite justificar el desplazamiento de las clases populares (Garnier, 2011). Para ello recurre a la retórica del conflicto social y el mejoramiento urbano como argumentos de un discurso políticamente correcto que, tras él, enmascara megaproyectos de alta especulación, sin ninguna mejora de la vida de las personas que habitan los espacios en cuestión; bien al contrario, porque las expulsa de las zonas cuya ubicación ha mejorado tras décadas de haberlas ocupado.

---

<sup>16</sup> “Por politización echan abajo la Ciudad Futura”. S. Hernández, *El Universal*, 10 de enero de 2016: <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/df/2016/01/10/por-politizacion-echan-abajo-la-ciudad-futura> (fecha de referencia: 01-03-2020).

<sup>17</sup> Transcripción de entrevistas en el video del periódico *La Jornada* publicado el 19 septiembre 2014.

<sup>18</sup> Transcripción de entrevistas en el video del periódico *La Jornada* publicado el 19 septiembre 2014.

El Estado es el principal cómplice necesario de ese negocio inmobiliario, ya que transfiere el dinero público a manos privadas a través de consorcios público-privados, legisla a conveniencia de los intereses de las empresas y multinacionales implicadas, modifica leyes y planes urbanísticos para adecuarlos al negocio, bloquea la voz de los vecinos o limita su participación para conseguir validar los proyectos de transformación urbana previamente predefinidos por los intereses empresariales, y forma un circuito perverso para la población, en el que los mismos recursos públicos son los que amplifican y refuerzan las dinámicas de acoso inmobiliario y expulsión.

Como se ha visto y analizado en el artículo, cabe remarcar el protagonismo desempeñado por las mujeres en la lucha contra esos procesos, poniendo la vida en el centro de sus esfuerzos contra el proyecto de la ciudad neoliberal. El complejo tejido de resistencias que se construyen para hacerle frente se ha multiplicado; la politización de la vida cotidiana y un activismo feminizado basado en la defensa de sus barrios desafían el modelo global de urbanización.

La resistencia de las mujeres representa una voz diferenciada, centrada en las necesidades básicas de la vida comunitaria: un feminismo popular que lucha contra la desposesión y por la protección de sus barrios, movimiento que ha sido poco considerado por el feminismo hegemónico (Curiel, 2009).

En el caso estudiado, ese feminismo popular manifiesta claramente su importancia en prácticas autogestionadas como las descritas en la colonia del Pedregal de Santo Domingo y en la plataforma de lucha que resistió y consiguió desmontar el proyecto especulativo y paralizar el megaproyecto ZODES Ciudad Futura.

## BIBLIOGRAFÍA

- Barrera Bassols, Dalia -comp.- (2002), *Mujeres, ciudadanía y poder*, México, El Colegio de México.
- Bondi, Liz & Domosh, Mona (1992), "Other figures in other places: On feminism, postmodernism, and geography", en *Environment and Planning D. Society and Space*, núm. 10, pp. 199-213. DOI: <https://doi.org/10.1068/d100199>.
- Carrasco, Cristina -ed.- (1999), *Mujeres y economía: nuevas perspectivas para viejos y nuevos problemas*, Barcelona, Icaria.
- Connolly, Priscilla (2013), "La Ciudad y el Hábitat Popular: Paradigma Latinoamericana", en Ramírez B. & Pradilla E., *Teorías sobre la ciudad en América Latina*, México DF, Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 505-562.

- Coulomb Bosc, René (1983), “Políticas urbanas en la ciudad central del área metropolitana de la Ciudad de México (1958 -1983)”, en *UAM Iztapalapa México*, año 4, núm. 9, pp. 35-50.
- Curiel Pichardo, Ochy (2009), “Descolonizando el feminismo: Una perspectiva desde América Latina y el Caribe”, en *Repositorio de la Universidad Nacional de Colombia*. Disponible en: <http://www.bdigital.unal.edu.co/39749/> (fecha de referencia: 09-01-2019).
- Davis, Michael (2007), *Planeta de Ciudades Miseria*, Madrid, Foca.
- Enciso Díaz, Fernando (2002), *Las mil y una historias del Pedregal de Santo Domingo*, México, Dirección General de Culturas Populares e Indígenas del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Garnier, Jean-Pierre (2011) “Treinta objeciones a Horacio Capel”, en *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XV, núm. 353-1.
- Giglia, Angela -coord.- (2018), *Renovación urbana, modos de habitar y desigualdad en la Ciudad de México*. México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- Gutmann, Matthew (2000), *Ser hombre de verdad en la ciudad de México: ni macho ni mandilón*, México, El Colegio de México. DOI: <https://doi.org/10.2307/j.ctvhn0dc9>.
- Harvey, David (2004), *El “nuevo” imperialismo. Acumula n por desposesión*, Buenos Aires, CLACSO.
- Hayden, Dolores (1999), “Claiming Women’s History in the Urban Landscape: Projects from Los Angeles”, en Rothschild, J. -ed.- *Design and feminism: re-visioning spaces, places, and everyday things*, New Brunswick-New Jersey-London, Rutgers University Press, pp. 35-45.
- Hayden, Dolores (2002), *Redesigning the American dream: the future of housing, work, and family life*, Nueva York, Norton & Company.
- Feldman, Roberta & Stall, Susan (2001), *The Dignity of resistance: women residents’ activism in Chicago public housing*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Friedan, Betty (1974), *La mística de la feminidad*, Madrid, Júcar.
- Leavitt, Jaquellin & Saegert, Susan (1984), “Women and abandoned buildings: A feminist approach to housing”, en *Social Policy* vol. 15, núm. 1, pp. 32-39.
- Lindón Villoria, Alicia (1999), *De la trama de la cotidianidad a los modos de vida urbanos. El Valle de Chalco*, México D.F, Colegio de México y Colegio Mexiquense.

- Massey, Doreen (1994), *Space, place and gender*, Cambridge, Polity Press.
- Massolo, Alejandra (1992), *Por amor y coraje: mujeres en movimientos urbanos de la ciudad de México*, México, El Colegio de México. DOI: <https://doi.org/10.2307/j.ctvhn0b41>.
- Nash, Mary (2004), *Mujeres en el mundo. Historia, retos y movimientos*, Madrid, Alianza.
- Perelman, Marc (2018), *Le Corbusier: Una fría visión del mundo*, Barcelona, Virus.
- Pérez-Orozco, Amaia (2014), *Subversión feminista de la economía. Aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida*, Madrid, Traficantes de sueños.
- Pérez-Rincón Fernández, Socorro (2014), *Voces femeninas en barrios en transformación: desorden aparente y realidades paralelas*. Universidad de Barcelona, Tesis doctoral, Universitat de Barcelona.
- Pérez-Rincón Fernández, Socorro & Tello i Robira, Rosa -eds.- (2012), *Iniciativas locales para la participación femenina*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Universidad de Barcelona.
- Portal, María Ana -coord.- (2017), *Ciudades Globales y procesos locales: megaproyectos, transformaciones sociales y conflictos urbanos en la ciudad de México*, México, UAM-I, Juan Pablos Editores.
- Reygadas, Luis (2003), "Globalización, trabajo y maquilas: las nuevas y viejas fronteras en México", en *Región y sociedad*, vol. 15, núm. 28, pp. 233-238. Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-39252003000300008](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-39252003000300008) (fecha de referencia: 01-03-2020).
- Sassen, Saskia (2003), *Contra geografías de la globalización*, Barcelona, Traficantes de sueños.





## Renovación de La Habana: ¿un nuevo espacio para los habitantes?

### Havana's renovation: a new place for the inhabitants?

---

JANICE ARGAILLOT

Doctora en estudios hispánicos

Maître de Conférences

Université Grenoble Alpes (Grenoble, Francia)

[janice.argaillot@univ-grenoble-alpes.fr](mailto:janice.argaillot@univ-grenoble-alpes.fr)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9896-7185>

Recibido/Received: 18-06-2019; Aceptado/Accepted: 08-04-2020

Cómo citar/How to cite: Argailot, Janice (2020): "Renovación de La Habana: ¿un nuevo espacio para los habitantes?", *Ciudades*, 23, pp. 207-222. DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.23.2020.207-222>

Este artículo está sujeto a una licencia "[Creative Commons Atribución-No Comercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)" (CC BY-NC 4.0) / This article is under a "[Creative Commons License: Attribution-NonCommercial 4.0. International](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)" (CC BY-NC 4.0)

**Resumen:** Este trabajo pretende ofrecer un breve panorama de la relación entre la renovación de la ciudad de La Habana y la inclusión de sus habitantes en un proceso político, que también supone una inclusión social. Se trata pues de enfocar Cuba y más concretamente su capital como modelo de "co-reconstrucción" de un espacio cotidiano, que también refleja la participación de los habitantes en una Revolución que el Período Especial había debilitado.

**Palabras clave:** La Habana, renovación, Revolución, patrimonio, identidad.

**Abstract:** This paper aims to provide a brief overview of the relationship between the renovation of the city of Havana and the inclusion of its inhabitants in a political process, which also implies social inclusion. It is therefore about focusing Cuba and more precisely its capital as a model of "co-reconstruction" of a daily space, which also reflects the participation of the inhabitants in a Revolution that the Special Period had weakened.

**Keywords:** Havana, renovation, Revolution, heritage, identity.

---

El objetivo del presente trabajo es abordar, desde el punto de vista urbanístico y social, el nuevo siglo que se ha abierto para Cuba después del Periodo Especial, que golpeó de manera significativa a los habaneros (quizás aún más que a los rurales). En efecto, las penurias de toda índole de los años noventa, inducidas por la caída del aliado soviético, supusieron una pérdida temporal de dinamismo en el proceso de recuperación de la ciudad de La Habana, y en la renovación de varios barrios. La capital cubana simboliza la manera en que la isla atraviesa las crisis desde los inicios de la Revolución, y

muy pronto se pudo observar un segundo aliento en su renovación. Por lo tanto, intentaremos presentar la relación “especial” entre los habitantes y su ciudad en un país tan peculiar por su historia y sistema político, poniendo de relieve el compromiso ciudadano en las obras de restauración de los edificios de la capital cubana. De esta manera, veremos cómo la renovación de La Habana se transformó en una metáfora de la Revolución que se debía igualmente preservar, y cómo las obras de restauración permitieron conectar de nuevo a los habitantes con su ciudad, y tal vez con su gobierno.

Así, nos parece imprescindible presentar primero un repaso de las principales etapas recientes de recuperación de la ciudad, para concentrarnos después en la participación de los habitantes y en los lazos entre patrimonio y Revolución.

En efecto, la participación ciudadana en las obras de restauración habaneras ha sido destacada una y otra vez por especialistas mundiales, transformando la mayor ciudad de la isla en un ejemplo, y la recuperación de La Habana en un puente con el mundo exterior. Y es que no se puede prescindir del contexto político en el que se realiza la integración urbana en La Habana; contexto político que, sin duda más que en otros espacios, marca el contexto cotidiano de la población. Por eso, queremos dar una visión global de lo que la renovación de la capital acarrea para sus habitantes, que pueden ser una herramienta de las políticas gubernamentales o actores del proceso de restauración. A partir de la implicación de la población, se dibuja la relación entre ella y “su” ciudad. Pero el objetivo es, precisamente, saber si la reconstrucción de barrios permite la reconstrucción de una identidad cubana, el refuerzo de las relaciones sociales, y, sobre todo, una verdadera apropiación del nuevo espacio urbano por parte de los vecinos.

## **1. EL PERIODO ESPECIAL, MOMENTO BISAGRA PARA LA SALVAGUARDA DE LA HABANA**

Queremos insistir en que nuestro estudio no pretende presentar una historia completa de la renovación de La Habana. Al contrario, hemos elegido enfocarnos en la contemporaneidad, y pensar en el inicio del siglo XXI como en una ruptura con los años de crisis aguda del Periodo Especial (1993-1994)<sup>1</sup>. En efecto, para evocar la capital de los años noventa, el intelectual Eduardo del Llano evocaba “una Habana que parec[ía] un suburbio de sí misma” (Dilla, 2014: 198), y el escritor Lichi Diego “lamentaba una ciudad rota, cuyo signo distintivo era el derrumbe” (Dilla, 2014: 198). Frente a los problemas acaecidos en el Período Especial, el Gobierno decidió implicar a la población fuera de los

---

<sup>1</sup> Con este nombre se conoce el período en el que la isla entró a principios de los años noventa –cuyo fin todavía no ha sido anunciado oficialmente en el día de hoy– y que significó una serie de medidas de austeridad destinadas a preservar la economía de la isla, con el fin de mantener una cohesión social y de salvar, o al menos salvaguardar, el sistema revolucionario.

“canales estatales institucionalizados” en los que había sido mantenida, y promovió nuevas formas de participación de las comunidades en la gestión de su vida cotidiana, comunidades “al amparo de las cuales surgen algunas prácticas participativas que expresan una reelaboración de las nociones de solidaridad y de lo colectivo” (Rojas, Bobes & Chaguaceda, 2018: 102). Se percata de qué manera la crisis significó para los cubanos, en cierta medida, la aparición de un espacio nuevo o renovado de expresión: en la práctica ya no solo colectiva, sino también participativa de la reelaboración de la ciudad y de sus funciones; cada uno pudo encontrar su sitio (como lo prueba el desarrollo de la agricultura urbana).

Entre las ciudades en las que se afirmaron estas nuevas praxis, La Habana se destacó como ejemplar. Sin embargo, cabe apuntar que la reflexión alrededor de la conservación de La Habana se remonta a mucho más lejos. En efecto, no tenemos que olvidar que la Revolución fue sinónimo de mutaciones profundas para los entonces habitantes de La Habana, primero con la ola de expropiaciones y confiscación de bienes inmobiliarios que pasaron a manos del Estado, y más tarde con la aparición de las preocupaciones por la recuperación del casco histórico.

Así, en 1980 nació un grupo nacional de trabajo, responsable de delimitar el perímetro de la zona que se tenía que restaurar, de planificar las obras y de poner en marcha planes para la conservación de lo existente. Ya desde ese momento, la población cubana venía relacionada con el proceso de restauración del espacio urbano a través de las microbrigadas. Estas se presentaron como “colectivos de obreros corresponsales con el Estado de la construcción de sus viviendas” (Rojas, Bobes & Chaguaceda, 2018: 103), que participaron de manera decisiva (para bien o para mal, sería la pregunta) a dar una nueva figura a la capital. En realidad, las microbrigadas tenían principalmente que aplicar políticas diseñadas desde arriba, por lo que se podría decir que su uso por el gobierno cubano era solo una facilidad, una manera de esconder la falta de recursos para emplear a profesionales.

Los años ochenta correspondieron realmente a una efervescencia alrededor de La Habana, ya que en 1981 se estableció desde el Gobierno un Plan de Restauración de cinco años, apoyado por la Oficina del Historiador de La Habana (fundada por su parte en 1938). En 1982, la UNESCO inscribió La Habana Vieja y sus fortificaciones en la lista del Patrimonio Mundial. Evidentemente, esto dio mayor importancia a la Oficina del Historiador, así como a su director, Eusebio Leal, y el paisaje de la ciudad vieja empezó a modificarse notablemente. No obstante, el Plan Maestro para la Revitalización Integral de La Habana Vieja, que según su sitio web se impulsó “con el objeto de estudiar la problemática del Centro Histórico y dictar las estrategias y acciones para su recuperación”, se creó en 1994, o sea, en medio del Período

Especial<sup>2</sup>. Esto muestra otra vez la voluntad renovada del Gobierno cubano de salvaguardar la capital de la isla en un momento en que se debía luchar también para salvaguardar la Revolución.

Con el impulso de las autoridades, los mayores problemas a nivel de la vivienda se identificaron en el centro de La Habana. En efecto, por haber sido los primeros edificios en ser construidos, los de La Habana Vieja y Centro Habana empezaron a dar señales alarmantes de deterioro<sup>3</sup>. Es muy conocido el mal estado de los inmuebles de Centro Habana, pero también el de su infraestructura y el de los pocos espacios de vida social (como parques) de los que se beneficia (Rey, 2012).

Naturalmente, se ha criticado la inversión casi exclusiva del Gobierno cubano en La Habana Vieja mediante la actuación de la Oficina del Historiador, y como en numerosos otros países, la cuestión de la dicotomía centro/periferia se ha planteado con fuerza en Cuba. Pero cabe recordar que la falta de servicios básicos era más importante y que todos los índices de precariedad (recursos financieros de los habitantes, enfermedades...) alcanzaban sus cifras más altas en el barrio de Centro Habana durante los años noventa.

Además, en la actualidad, los apagones siguen siendo más numerosos y duran más tiempo en Centro Habana o La Habana Vieja que en otros municipios, se podría calificar como sorprendente en un país revolucionario y socialista, cuyo credo es la igualdad. Del mismo modo, el hacinamiento fue particularmente significativo en el centro de la capital, donde aparecieron “solares” (fragmentación en varias viviendas de antiguos inmuebles lujosos) o “barbacoas” (plataforma construida en el interior de una vivienda ya existente). En efecto, a pesar del esfuerzo del gobierno para construir en la periferia de la ciudad durante los primeros años de la Revolución, el control total impuesto por este último no permitió a la población instalarse realmente en las afueras de La Habana. Este control evitó en paralelo la aparición de chabolas, que caracterizan a muchas otras ciudades latinoamericanas, lo que significó para ciertos investigadores que “la ciudad no tuvo más opción que tragarse su pobreza, escondiéndola en una infinidad de ciudadelas superpobladas” (Dilla, 2014: 199).

No obstante, no se puede negar la preocupación del Gobierno por espacios más allá del casco histórico de la ciudad. Por supuesto, por su potencial de atracción de los turistas, La Habana Vieja ha sido objeto de muchas consideraciones. Pero el esfuerzo sobrepasó los límites de la ciudad histórica:

---

<sup>2</sup> Consultar en: <http://www.planmaestro.ohc.cu/index.php/quienes-somos/historia> (fecha de referencia: 01-04-2020).

<sup>3</sup> Véanse los mapas editados por la UNESCO en: [https://whc.unesco.org/fr/list/204/multiple=1&unique\\_number=225](https://whc.unesco.org/fr/list/204/multiple=1&unique_number=225) (fecha de referencia: 01-04-2020).

“El deterioro de los barrios periféricos, la inexistencia de servicios, la progresiva y desordenada sustitución de lo rural por lo urbano, son procesos invertidos a partir de una recuperación estético-funcional, a través de la integración territorial alcanzada por medio de las áreas verdes y las estructuras del tiempo libre –el Bosque de La Habana, el Parque Metropolitano y el parque ‘Lenin’ en la represa de Paso Seco– en una síntesis dialéctica entre espacio rural y espacio urbano, entre centros de trabajo y centros de recreación.” (Segre, 1996: 291)

Por otro lado, se reconoció que el “Malecón tradicional” era una zona particularmente azotada por daños debidos al clima y por la falta de mantenimiento, además de concentrar a unos 7.021 habitantes en un kilómetro y medio de longitud (Puga & González, 2018). De la misma manera, el Programa de Rehabilitación Integral del Barrio de San Isidro “ha permitido la construcción o reparación de más de un centenar de viviendas de carácter social y el mejoramiento de las condiciones de vida de unas 800 personas” (Palet, Sardinas & García, 2008: 78).

Así, vemos que diferentes espacios de la ciudad fueron investigados para intentar lograr un proceso de conservación que no olvidase a nadie, y que hiciera de la integración su lema. A pesar de todo, es de notar el incumplimiento de los derechos a “la movilidad y residencia libres dentro del territorio”, ya que, para mudarse, los Cubanos “deben pedir permisos estatales que sólo se dan por razones de empleo gubernamental en los nuevos lugares de residencia” (Rojas, Bobes & Chaguaceda, 2018: 102), o realizar una “permuta”, un intercambio de domicilio. Esto se debe, en parte, a la Ley General de la Vivienda de 1984, que hizo del 85% de la población el propietario de su vivienda, cuando antes de la Revolución la inmensa mayoría pagaba alquileres que constituían una importante parte de sus gastos.

Esta situación también configura la fisonomía de la ciudad, puesto que relaciona de manera muy fuerte a los habitantes con su espacio de residencia, pero al mismo tiempo puede convertir la vivienda en un lugar casi de reclusión. Al convertir el hábitat en una cárcel que ya no acoge de manera adecuada a la familia y sus evoluciones, y que en consecuencia ya no es un “hogar”, las autoridades no han contribuido a motivar a la población para mejorar su entorno mediante la renovación.

Asimismo, rehabilitar la ciudad y crear nuevos espacios conlleva nuevas problemáticas, como la interconexión entre dichos espacios. En La Habana, el tema de los desplazamientos urbanos aparecía acuciante en el cambio de siglo. En efecto, después de la situación crítica de los años noventa, durante la cual muchos habaneros tuvieron que ir al trabajo andando, en bicicleta o utilizando atelajes de bueyes o asnos, el desarrollo de los transportes en la capital cubana era fundamental. No obstante, implicaba otros problemas, ya que significaba dejar una huella ecológica más importante, y el gobierno cubano ha mencionado más de una vez su interés por la preservación del planeta.

Así, el desafío parece ser el de la reconstrucción de una ciudad herencia del pasado, inscribiéndola en el futuro. Aparece pues la idea de una ciudad sustentable, o sea, de un espacio de vida agradable para sus habitantes, pero que sea también benéfico para la humanidad. Sin embargo, hay que pensar en los costes de la implantación de políticas de desarrollo social y ambiental, a la vez inclusivas y sostenibles. Por supuesto, se podría decir que la población puede ser una herramienta potente a la vez que “barata”. Pero lo importante aquí es que, lejos de interesar únicamente al medio ambiente, la sustentabilidad se relacione también con el bienestar, la participación ciudadana y, en cierta medida, con la equidad preconizada por la Revolución.

## **2. LOS HABITANTES: ¿ACTORES DE LAS OBRAS DE RESTAURACIÓN?**

Los primeros años de la Revolución significaron para la isla la pérdida de una parte de su sociedad civil, y especialmente para La Habana, con la emigración de parte del alma de la ciudad; pero también la pérdida de talentos que hubieran podido ayudar a la preservación de la ciudad. La frase de Fidel Castro, pronunciada durante un discurso de 1961, “dentro de la Revolución todo; contra la Revolución, nada”, ilustra efectivamente la política oficial en cuanto a arte y cultura. Se puede afirmar que “el nuevo sistema no permitía competencias fuera del Estado en la asignación de recursos y valores y la producción ideológica” (Dilla, 2014: 193).

Más tarde, al iniciarse el Periodo Especial, y debido a la situación económica del país, los habitantes de las ciudades cubanas “cayeron en la misma situación de tener que enfrentar por cuenta propia el mantenimiento y reparación de sus viviendas sin los recursos necesarios para hacerlo, y sin que las empresas estatales designadas para eso pudieran asimilar la enorme demanda acumulada” (Coyula, 2007: 371). De este modo, la renovación del espacio urbano fue una reinterpretación constante de la creatividad desarrollada por los cubanos durante el Período Especial, ilustrada por el verbo “resolver” conjugado en todos los tiempos. Además, la crisis de los años noventa desembocó en un empoderamiento de la población que, si bien fue forzado, permitió una nueva conexión entre los habaneros y su ciudad, hasta desembocar en una verdadera participación ciudadana en la renovación de la capital.

Evocar la “participación ciudadana” puede sorprender hablando de Cuba, ya que su sistema político parece haber dejado poco espacio de expresión a los ciudadanos. Pero se debe señalar que, después de una fase fundacional que los especialistas sitúan en la década de los noventa, la sociedad civil cubana ha conocido “una etapa de consolidación, que arrancó con el nuevo siglo” (Rojas, Bobes & Chaguaceda, 2018: 105). Bien se ve, pues, que el siglo XXI significó un giro (aunque modesto) para la población cubana, y que la aparición de este nuevo actor que constituye la sociedad civil permitió una nueva actuación de los habitantes para con su entorno. En efecto, ya no se trataba solamente de

obedecer órdenes o de aplicar políticas centrales, sino más bien de pensar colectivamente, pero con la fuerza de la unión de las individualidades, en la renovación del lugar de vida compartido.

Cabe subrayar la importancia de la participación ciudadana en las obras de renovación de la ciudad, puesto que “participación” ya significa que el ciudadano ha tomado conciencia de que no es un mero espectador de la vida política, y que los políticos, por su parte, tomen en cuenta y consideren las ideas de actores no estatales. Es, precisamente, su participación en la definición de las políticas públicas lo que convierte una población en pueblo, ya que en la participación se relacionan ciudadanía e identidad. En el caso particular de la preservación del patrimonio, la participación ciudadana alcanza una importancia singular, en la medida en que salvaguardar un patrimonio significa defender una cultura y una identidad, a la vez plural y compartida. El hecho de que este patrimonio sea tangible e inmueble también es importante, y la transmisión de una cultura y de un patrimonio “visible”, directamente “perceptible”, es relevante para la supervivencia de la identidad cultural (local y nacional).

Así, en Cuba se plantea la renovación de las ciudades, y particularmente de los centros históricos, como una coparticipación entre Estado y población. Se presenta oficialmente este proceso como una lucha común y, finalmente, como un vínculo entre el Gobierno y los habitantes, después de una crisis que había alejado a los cubanos del proceso revolucionario. Más aún, se presenta el proceso de renovación como una emanación de los deseos del pueblo, que tiene que sentirse en total conexión con las obras para que el proceso sea exitoso: “En el centro histórico se establece como principio que la población residente conviva junto a sus valores, sea parte de ellos, sienta suya la restauración y participe en ella” (Palet, Sardinas & García, 2008: 66). Esto hizo que la UNESCO publicara en el 2019 en su sitio web un artículo que menciona: “Hace ya unos 30 años que La Habana Vieja está experimentando un renacimiento excepcional gracias a los denodados esfuerzos de sus habitantes, la férrea determinación del historiador de la ciudad y la firme voluntad de los poderes públicos” (Šopova, 2019).

Además, se ha puesto de relieve la voluntad de las autoridades cubanas de no expulsar a los habitantes “originales” de los barrios intervenidos, lo que debe evitar el “aburguesamiento” de los espacios renovados. De esta manera, en la zona del Malecón, los domicilios intervenidos volvieron a acoger a sus habitantes originales una vez acabado el proceso de restauración (Puga & González, 2018). Los habitantes desplazados lo son cuando no queda más remedio, la decisión de mudarse se basa en el voluntariado “y se lleva a cabo de común acuerdo con los vecinos, con los cuales se negocian las posibles soluciones” (Palet, Sardinas & García, 2008: 66).

No obstante, a pesar de la voluntad manifiesta, se perciben desde unos años “procesos de gentrificación o elitización [en] Miramar o incluso en la Habana

Vieja, zonas de donde han comenzado a ser expulsadas poblaciones que prefieren ceder espacio habitable, ventajosa localización y estatus social a cambio de convertir estas ventajas en recursos financieros” (Dilla, 2014: 6). De esta manera, la implicación de la población en la renovación de su ciudad no significa que no pueda ser despojada del patrimonio que contribuye a salvaguardar. De este modo, se puede decir que no todos los habaneros se benefician de las obras de recuperación de la ciudad, y, sobre todo, no todos de la misma manera.

Igualmente, la creación de nuevos servicios y la aparición de nuevas funciones se han pensado, oficialmente, para mejorar la vida cotidiana de los habitantes. Se trata, pues, de un proceso que se presenta como global, justo, equitativo y fluido, ya que parece hacerse sin daños y de manera casi natural. Pero no todos los cubanos tienen los mismos recursos, sobre todo desde la aparición del sistema de doble moneda (CUC, peso convertible cubano indexado en el valor del dólar estadounidense, y CUP, moneda nacional de poco valor y que no permite comprar en los almacenes destinados a los turistas). De hecho, no todos podrán disfrutar de igual manera de los nuevos espacios creados en la ciudad, y esto puede intensificar el sentimiento de injusticia que reina en ciertos sectores de la sociedad cubana. En este sentido, estos nuevos servicios, pensados para incluir y favorecer el intercambio, aumentan finalmente la distancia entre las dos “sociedades” cubanas.

La asignación de nuevas funciones a espacios conocidos por todos, que hayan sido usados o en desuso, tiene, pues, que ser pensada en concertación con los principales interesados: los usuarios de estos espacios. En efecto, la ciudad es el lugar de vida de una comunidad, que evoluciona en este espacio como un todo, pero también individualmente. De ahí que la ciudad pueda ser expresión de una cohesión social o, al contrario, un espacio de exclusión, fragmentación o incluso segregación, y que la nueva utilización o reutilización de espacios públicos tenga que inscribirse en una dinámica inclusiva para los habitantes.

A modo de ejemplo, un proceso de rehabilitación se emprendió en la zona del Malecón tradicional con “la construcción de espacios de servicios complementarios: tiendas para la venta de ropa y calzado, cafeterías, restaurantes, hoteles, entre otros y que apuntaban a potenciar el turismo” (Puga & González, 2018). Desde luego, el Malecón es un espacio de encuentro para los Habaneros, y su renovación puede permitir un nuevo dinamismo en el intercambio entre habitantes, una facilidad para el diálogo, un lugar conocido y amparado para las relaciones sociales. Pero lugares tales como restaurantes o tiendas no estatales no se destinan a cubanos, y se oponen aquí, en un mismo espacio, dos sociedades, dos caras de la capital cubana, en “un espacio abierto de encuentro social, donde confluyen principalmente jóvenes y turistas nacionales e internacionales” (Puga & González, 2018).



Sea como sea, la ciudad se ve afectada por el comportamiento de los habitantes, por sus costumbres y por el uso que hacen del espacio en el que viven. Más allá del apego que pueden sentir los vecinos por su barrio, o de las políticas estatales, la ciudad también se modela conforme evolucionan las relaciones entre sus actores. Las novedades legales, y sobre todo el nuevo impulso al “cuentapropismo” (negocios por cuenta propia) que marcó la presidencia de Raúl Castro (2008-2018), volvieron esta aseveración aún más verdadera para La Habana. El “cuentapropismo” supone efectivamente una reorganización del espacio urbano, con la aparición de comercios en lugares antiguamente residenciales, y también una reorganización del espacio privado de la casa, con la apertura de tiendas en habitaciones, y no en locales comerciales separados de la vivienda. La ciudad se adapta, pues, a las evoluciones sociales y políticas, y el habitante aprovecha esta flexibilidad para construir un nuevo futuro. En efecto, la adaptación del espacio urbano a las necesidades de sus habitantes es una ventana abierta hacia nuevas posibilidades económicas. Además, refuerza la incipiente autonomía de la sociedad civil, y abre al mismo tiempo un nuevo campo de posibilidades a nivel político-social.

En paralelo, Cuba tiene que adaptarse a las evoluciones mundiales, y la inclusión de su población en las nuevas maneras de comunicar sin duda tendrá un impacto en la conformación de la ciudad. Ya es posible ver espacios públicos de conexión inalámbrica a la red en ciertos barrios de la capital. Sobre este punto, es interesante señalar que la conexión a la red mediante estos puntos es posible en los quince municipios de La Habana, pero que solo se encuentran diez puntos de conexión en Centro Habana, y tres en La Habana Vieja, cuando se contabilizan quince en La Habana del Este, o diecisiete en Playa (que cubren más espacio geográfico, pero no se sitúan en el centro de la capital).

Por otra parte, un ejemplo relevante de la participación de los ciudadanos en la renovación urbana se sitúa en Cayo Hueso. Efectivamente, en el año 1995, en este barrio de La Habana, los habitantes decidieron actuar para resolver la insalubridad de sus viviendas:

“Numerosos habitantes participaron como voluntarios en el proyecto Intervención Cayo Hueso. Unos 600 habitantes del barrio, sin empleo, fueron contratados para formar parte de los equipos de construcción. Unos funcionarios pusieron manos a la obra, ciertos ministerios habiendo tomado la decisión de emprender obras de mejoramiento de manzanas enteras del barrio. Organizaciones internacionales como Oxfam y UNICEF también participaron en el proyecto.” (Campbell, 2011)

Este proyecto muestra cómo, a partir de la voluntad del pueblo, este puede ser integrado en un proceso de renovación urbana en el que colaboren instituciones internacionales, con el fin de renovar también el espacio social. Efectivamente, en Cayo Hueso, la organización social fue puesta de relieve, y la

inclusión de la tercera edad en varias actividades fue parte del plan de reorganización del barrio. Este plan, cuyo coste alcanzó los 13 millones de pesos en pleno Periodo Especial, es una prueba de lo que se puede lograr cuando las autoridades y los habitantes elaboran planes que permitan una verdadera colaboración de ambas partes (Campbell, 2011). Para decirlo de otro modo, Cayo Hueso es emblemático de la actuación de los habitantes que emana de ellos mismos, o sea que representa el protagonismo adquirido por voluntad propia de los habitantes, y no el papel que se les ha sido asignado por entidades políticas o estatales.

Además, se demostraron en este caso “mejoras notables en el estado de salud de adolescentes, de hombres adultos y de personas mayores en Cayo Hueso (sobre todo mujeres)” (Campbell, 2011). En La Habana, “la mortalidad infantil, sensible indicador de calidad de vida, experimentó una baja de 14,6 por cada 1.000 nacidos vivos en los últimos años” (Palet, Sardinias & García, 2008: 80). Es entonces relevante preguntarse sobre la relación entre integración del habitante en los procesos de rehabilitación de su entorno y su condición física y moral. Los dos casos mencionados sugieren que la participación en la (re)creación de un espacio de vida colectivo y de un espacio de diálogo y encuentro desemboca en una mayor inclusión social, que no para con el fin de las obras, y que esto impacta en la calidad de vida de los habitantes, al igual que el mejoramiento del estado de sus viviendas.

Es de notar que la fase principal del proyecto de Cayo Hueso se cerró en 2001 con la publicación de “guías” para otros barrios que quisieran desarrollar este tipo de proyecto. Comenzó, pues, un nuevo siglo para Cuba, quizás esperanzador, con un proceso que se podía experimentar en otros lugares a nivel nacional, pero también en otros países. Esta experiencia positiva, de la que los habitantes se pueden enorgullecer, se podría presentar al mundo y constituiría para Cuba una manera de reinstalarse en el escenario político mundial. Pero el riesgo sería, para el Gobierno cubano, al igual que con sus misiones internacionales “Barrio Adentro” o “Yo sí puedo”, el de verse acusado de no querer sino propagar a otros países sus logros en educación, salud o vivienda. En efecto, en la isla, todo lo que se hace o no se hace se relaciona con un proceso político que, a pesar de verse criticado desde hace años por numerosos gobiernos, sigue siendo una incógnita para muchos.

### 3. PATRIMONIO Y REVOLUCIÓN

Por supuesto, la renovación del espacio urbano conlleva un interrogante que no es nuevo:

“¿Se trata sólo de adquirir sofisticados equipos y plantas en el extranjero o de integrar los avances de la técnica universal a las condiciones y posibilidades propias y a las adecuaciones específicas de las tecnologías locales? ¿Qué componentes

tradicionales conviene conservar, desde el punto de vista económico y cultural, y cuáles deben ser transformados por las nuevas tecnologías?” (Segre, 2005: 47).

La salvaguarda del espacio urbano es un proceso que desemboca en una reflexión profunda sobre el patrimonio, sobre lo que se quiere conservar (y, como consecuencia, lo que no se estima como parte suficientemente importante del patrimonio para ser rescatado), y de qué manera. En resumidas cuentas, la pregunta es: ¿qué es el patrimonio? Por supuesto, el objeto de este trabajo no es brindar una respuesta a tal pregunta. Pero podemos decir que, para que el patrimonio exista, es necesario que la “cultura histórica se expres(e) en la conciencia histórica de la humanidad, ya que si una sociedad es capaz de percatarse de cuál es su historia [...] está en condiciones de mantener y preservar determinados valores patrimoniales” (Palet, Sardinias & García, 2008: 55). Lo que nos interesa aquí es la relación entre el patrimonio tangible e inmueble de la ciudad, y la inclusión de la población cubana en la Revolución (o al contrario su exclusión o autoexclusión de la sociedad). En efecto, la relación entre los habaneros y su espacio de vida es, a veces, de “amor-odio”:

“La actitud de sus habitantes se mueve entre dos extremos. Por una parte, el odio, desprecio o simple indiferencia hacia la ciudad, que emana de un poder central y de unos pobladores, muchos de ellos inmigrantes de otras regiones del país que no consiguen identificarse con la ciudad y, ya sea por necesidad o desidia, la desfiguran y destruyen [...]. Por otra parte, la mitificación de la ciudad y el culto a un pasado urbano idealizado que se pretende recuperar a toda costa o, si es preciso, reinventar” (Varios Autores, 2009: 106).

A este respecto, la falta de conectividad y de servicios básicos mencionada arriba no puede sino alejar a los habitantes del proceso revolucionario. En efecto, la Revolución había prometido luchar contra la infravienda, y aparecía en sus primeros días como la esperanza para los humildes de adquirir otras condiciones de vida. Pero cabe admitir que, en Centro Habana, la precariedad relacionada con el hábitat “incide negativamente en lo social. Es notable la pérdida de funciones culturales y comerciales motivada por la situación de deterioro” (Rey, 2012: 46). La precariedad desemboca muchas veces en la marginalización, “el aumento de la pobreza y la desigualdad [no] contribuye a potenciar la participación, y los grupos menos favorecidos se retraen a los ámbitos privados para concentrarse en la solución de los problemas que les representa su precariedad existencial” (Rojas, Bobes & Chaguaceda, 2018: 102). Se observa, pues, un retorno al núcleo familiar de los cubanos “olvidados” por los proyectos de renovación en las grandes urbes, familia que parece tener más posibilidades que el Estado de solucionar los problemas cotidianos. Respecto a este tema, para ciertos cubanos, el Estado falta a numerosos de sus deberes desde hace un tiempo, y esto explica la aparición concreta, tangible,

evidente de “una marginalidad urbana preexistente, antes reprimida y limitada a enclaves bien definidos, que se expresa en la forma de hablar y vestir, los modales” (Coyula, 2007: 380). En resumidas cuentas, la marginación conlleva un deterioro de las normas del “vivir juntos”, transforma los códigos que normalizan las relaciones entre los miembros de una sociedad, y las normas de convivencia pasan a percibirse como cosas del pasado que ya no tienen razón de ser. La infravivienda se relaciona, pues, con la degradación de las relaciones sociales, cierta informalidad, cierta violencia e incluso la delincuencia.

Otra vez, la discriminación en el sector de la vivienda en una sociedad socialista o comunista puede llamarle la atención al observador. Debemos insistir aquí en que recuperar la ciudad puede significar recuperar, conservar el apoyo de la población a la Revolución. Integrar al habitante en la vida y reconstrucción de su ciudad viene, pues, a significar integrarle en la Revolución de otra manera. Y si parece fácil u obvio, se tiene que precisar que, en 1995, una encuesta realizada por la Oficina del Historiador de la ciudad mostraba que el 47% de la población sondeada no se sentía beneficiada con los cambios en el Centro Histórico, mientras el 85% los consideraba mayormente positivos.

Así, invertir en La Habana Vieja, pero también en Centro Habana, se ha considerado del lado de las autoridades como una clave para el desarrollo de la totalidad de la ciudad. Atraer a los turistas con las obras de renovación e invertir de nuevo el dinero que traen puede permitir el surgimiento de proyectos en toda la capital. En palabras de Eusebio Leal, con el Plan de Rehabilitación integral de La Habana Vieja, “el territorio adquiere la dimensión de activo económico capaz de autosustentar su propia recuperación” (Palet, Sardinas & García, 2008: 54). Pero no debe chocar con la Revolución, puesto que, como ya hemos subrayado, el desfase entre el nivel de vida de los habaneros y el de los turistas puede apartar a los habitantes de la Revolución.

Otro reto es establecer un límite al rol de los agentes privados, distinguir los peligros del desarrollo, y delimitar la frontera entre preservación del patrimonio y la “disneylandización” del país. En efecto, y a pesar de que el tema del desarrollo sea fundamental en Cuba, el patrimonio cultural no debe convertirse en un mero producto de consumo, y no se deben confundir el turismo de ocio y el turismo cultural. Adaptar el patrimonio a una demanda exterior significaría una pérdida irremediable de la autenticidad de la ciudad, y un fracaso total para todos los actores implicados en la preservación de “lo cubano” en las ciudades. Por otro lado, no se puede negar la importancia de la entrada de divisas supuesta por las visitas de turistas a La Habana, y el hecho de que sea una ciudad concurrida precisamente por su patrimonio arquitectónico. Cabalmente, la planificación que ha sido puesta en marcha lo fue para contrarrestar los efectos percibidos como negativos de la entrada de divisas extranjeras (Rey, 2012).



Figura 1: Imagen de La Habana Vieja, entre restauración y turismo.  
Fuente: Fotografía de la autora.

La conservación de La Habana permite a las entidades estatales y a los ciudadanos unir sus esfuerzos con la meta de preservarse de toda injerencia –lo que no significa el rechazo a todos aportes exteriores, sino más bien una reapropiación del patrimonio–, si se toma en cuenta el interés común de percibir “la existencia de una significativa ‘amenaza externa’: la posibilidad de que entidades no locales pudieran controlar el activo patrimonial del Centro Histórico con fines turísticos y apropiarse de las rentas que pudieran obtenerse” (Monreal González, 2007: 34). En este sentido, la salvaguarda del patrimonio empodera al pueblo, atribuyéndole de nuevo las herramientas necesarias para la comprensión de su entorno, y la defensa coherente y consciente de su herencia cultural.

Y es que la ciudad se relaciona con la cultura, que “es reconocida hoy en día como una actividad generadora de desarrollo, tanto a nivel del territorio como de la ciudad” (Rey, 2012: 48). Así, se entremezclan cultura, patrimonio, identidad cubana y Revolución. Otra vez, el desafío es unir pasado, presente y futuro en un todo armonioso que no olvide a los habitantes. La Habana y los habaneros se encuentran ante el reto de reinterpretar su pasado, un pasado que ha ido conformando y modelando el tejido urbano. Recuperar la ciudad e

integrar a la población en las obras de renovación permite, pues, una reactivación de los lazos sociales, a la vez que una reactivación de la economía. Los dinamismos social y económico deben unirse para ofrecer una nueva vida a la ciudad, para presentar una cara agradable al extranjero, pero también para ser un lugar de vida que signifique más que el lugar en el que uno nació y al que se encuentra “atado”.

Pero el interés y la participación activa de la población también pueden acarrear otro problema, el del “descontrol sobre las obras, tanto estatales como de la población. [En Cuba] las reglamentaciones vigentes no se aplican [...] Esas deformaciones echan a perder los importantes esfuerzos y logros alcanzados en la recuperación del patrimonio construido” (Coyula, 2007: 379). En pocas palabras, el entusiasmo y la capacidad de respuesta del pueblo a problemas de su vida diaria puede transformar la ciudad en un espacio inarmónico, discordante, disonante. No obstante, en la capital cubana, la población es formada a las técnicas de rehabilitación y restauración, lo que significa una continuidad en el proceso; en efecto, una vez acabado el trabajo de la Oficina del Historiador, la población mantiene de manera adecuada los edificios renovados:

“Una característica sobresaliente de ese plan es que ha conseguido la participación directa de los vecinos de La Habana Vieja en la rehabilitación de su barrio. Con el correr del tiempo, la Oficina del Historiador ha llegado a crear 14.000 empleos de distintas cualificaciones en beneficio de los habitantes del centro histórico y de sus zonas adyacentes. Para las necesidades del plan se creó un sistema educativo en el que colaboran la Universidad de La Habana, fundada en 1728, y tres escuelas especializadas” (Šopova, 2019).

El reto también estriba en la “popularización” de las técnicas y tecnologías empleadas en la conservación del patrimonio. En este sentido, es valiosa la utilización de varios medios de comunicación, como el programa “Andar La Habana” o la emisora de la Oficina del Historiador, “Habana Radio”, por parte de la dirección del Plan Integral. El objetivo sería que la inclusión de los cubanos a las obras emprendidas pueda evitar que la ciudad se convirtiera en un lugar inquietante y desconectado de sus habitantes.

## CONCLUSIONES

En definitiva, y a pesar de su definición fluctuante, en Cuba la renovación urbana alcanza varias esferas, ya que implica una integración social y política, con la participación de los habitantes y su consecutiva inclusión en la Revolución. Dicho de otro modo, la renovación de la ciudad desvela varios niveles de inclusión a la sociedad, y La Habana oscila entre integración arquitectónica e integración social.

La preocupación de las autoridades cubanas por la conservación de un patrimonio urbano –que no tiene una definición inflexible– se remonta a los primeros años de la Revolución. En este sentido, no se puede culpar al Gobierno por su falta de capacidad de reacción o interés. No obstante, son conocidas las dificultades económicas de la isla, y se entiende, en consecuencia, que la totalidad de la ciudad no pueda ser renovada de un día para el otro. No obstante, hemos visto cómo el proceso en la capital es impulsado para ser global, y alcanzar pues a la totalidad de los habaneros.

Precisamente, los habitantes se encuentran en el corazón de la renovación de La Habana. Los planes pensados desde el Estado han sido apoyados por la población, que además se convirtió en protagonista de las mutaciones de su espacio de vida. En efecto, otras propuestas de renovación emergieron desde el pueblo, y este se involucró totalmente en las obras en curso.

Evidentemente, la renovación del pasado acarrea numerosas preguntas acerca del patrimonio y de la identidad. En Cuba, esta identidad empareja con la Revolución, que pretendió alzarse precisamente en defensa de lo genuinamente cubano y de los humildes. En esta búsqueda de cubanidad en el laberinto de la ciudad, surge de hecho la oposición entre turismo y conservación de “lo típico”, como una metáfora de la difícil apertura de Cuba al mundo.

Sea como sea, tanto por el mejoramiento de la calidad de vida de muchos habitantes como por la inclusión de poblaciones antes marginadas, y a pesar de todos los peligros o fallos, el proceso de renovación de La Habana es un motivo de orgullo, que se puede presentar al mundo, y que hace entrar la ciudad en un siglo definitivamente nuevo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Campbell, Colin (2011), “Cuba: Le logement et le capital humain à Cuba”. Disponible en: <https://www.idrc.ca/en/node/8353> (fecha de referencia: 01-04-2020).
- Coyula Cowley, Mario (2007), “El trinquenio amargo y la ciudad distópica: autopsia de una utopía”, en Scarano, Francisco Antonio & Zamora, Margarita -coords.-, *Cuba: contrapuntos de cultura, historia y sociedad*, San Juan (Puerto Rico), Ediciones Callejón, pp. 361-384.
- Dilla Alfonso, Haroldo (2014), *Ciudades en el Caribe. Un estudio comparado de La Habana, San Juan, Santo Domingo y Miami*, Ciudad de México, FLACSO.
- Monreal González, Pedro (2007), “La Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana: apuntes sobre un caso de escalamiento institucional”, en Doner, Richard -coord.-, *Innovación y construcción institucional: Latinoamérica y el Este de Asia*, Barcelona, Icaria, pp. 19-40.

- Palet, Marlén; Sardinás, Orestes & García, Marlene (2008), “La restauración como actor principal de la revalorización del espacio local - La Habana Vieja, patrimonio vivo”, en Vergara, Ricardo Adrián -ed.-, *Renovación de centros históricos en grandes ciudades latinoamericanas: repercusiones socioeconómicas, urbanístico-estructurales y medioambientales-urbanas*, Barranquilla, Universidad del Norte, pp. 54-83.
- Puga Hermosa, Daniel & González Maldonado, Caridad (2018), “Malecón de la Habana: cronología de una historia urbana”, en *Eidos*, núm. 11, pp. 1-13. DOI: <https://doi.org/10.29019/eidos.v0i11.410>.
- Rey, Gina (2012), “Repensar La Habana: en búsqueda de la sustentabilidad urbana”, en *RIURB: Revista Iberoamericana de Urbanismo*, núm. 7, pp. 43-67. Handle: <http://hdl.handle.net/2099/12536>.
- Rojas, Rafael; Bobes, Velia Cecilia & Chaguaceda, Armando (2018), *El cambio constitucional en Cuba: Actores, instituciones y leyes de un proceso político*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Segre, Roberto (1996), *América Latina en su arquitectura*, Ciudad de México, Siglo XXI.
- Segre, Roberto (2005), *Tres décadas de reflexiones sobre el hábitat latinoamericano*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Šopova, Jasmina (2019), “La Habana, cuando todos se ponen manos a la obra”. Disponible en: <https://es.unesco.org/courier/2019-2/habana-cuando-todos-se-ponen-manos-obra> (fecha de referencia: 01-04-2020).
- Varios Autores (2009), “La Habana en futuro”, en *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, núm. “Questions du temps présent”. DOI: <https://doi.org/10.4000/nuevomundo.48402>.



Uma perspetiva histórica da área envolvente da Estação de Vigo-Urzaiz

Una perspectiva histórica del entorno de la Estación de Vigo-Urzaiz

A historical perspective of the surroundings of Vigo-Urzaiz Station

---

FERNANDA DE LIMA LOURENCETTI

Doutoranda - CIDEHUS

IIFA- Instituto de investigação e Formação Avançada

Universidade de Évora (Évora, Portugal)

[fernanda.delima@gmail.com](mailto:fernanda.delima@gmail.com)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5649-8774>

Recibido/Received: 30-09-2019; Aceptado/Accepted: 27-02-2020

Como citar/How to cite: De Lima Lourencetti, Fernanda (2020): “Uma perspetiva histórica da área envolvente da Estação de Vigo-Urzaiz”, *Ciudades*, 23, pp. 223-238. DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.23.2020.223-238>

Este artículo está sujeto a una licencia “[Creative Commons Atribución-No Comercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)” (CC BY-NC 4.0) / This article is under a “[Creative Commons License: Attribution-NonCommercial 4.0. International](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)” (CC BY-NC 4.0)

**Resumo:** Com o objetivo de ampliar o conhecimento sobre a coexistência entre a ferrovia e a cidade, este artigo trata sobre a relação espacial entre a infraestrutura da Estação de Vigo-Urzaiz e as transformações da sua área envolvente. Trata-se do resgate de uma memória através da análise de informações bibliográficas, cartográficas e documentais para um maior conhecimento sobre a consolidação do tecido urbano da zona leste da cidade de Vigo.

**Palavras chave:** Vigo; ferrovia; história; urbanismo.

**Resumen:** Con el fin de ampliar el conocimiento sobre la coexistencia entre el ferrocarril y la ciudad, este artículo aborda la relación espacial entre la infraestructura de la estación de Vigo-Urzaiz y las transformaciones de sus alrededores. Se trata del rescate de una memoria mediante el análisis de informaciones bibliográficas, cartográficas y documentales para un mejor conocimiento sobre la consolidación del tejido urbano del lado este de la ciudad de Vigo.

**Palabras clave:** Vigo; ferrocarril; historia; urbanismo.

**Abstract:** In order to increase knowledge about the coexistence between the railway and the city, this article is about the spatial relationship between the infrastructure of Vigo-Urzaiz Station and the transformations of its surrounding area. This retrieves the heritage through the analysis of bibliographic, cartographic and documentary information for greater knowledge about the consolidation of the urban grid of the east side of Vigo.

**Keywords:** Vigo; railway; history; urbanism.

---

Desde meados do século XIX, a relação ferrovia-cidade atrai a atenção de geógrafos, historiadores, engenheiros e urbanistas, entre outros especialistas, que proporcionam estudos cada vez mais pormenorizados sobre os impactos do caminho de ferro. Ao longo dos anos, a aplicação de novas metodologias de análise e processamento de dados fomentou o aparecimento de grupos de investigação que fazem uso da história e das humanidades digitais para criarem novas bases empíricas que permitam análises comparativas. A necessidade de ampliar os conhecimentos neste campo de estudo está vinculada com as variantes da interação entre a ferrovia e a cidade.

Em 1867, Ildefonso Cerdá já apresentava relações entre o caminho de ferro e o pensamento urbanístico através de teorias gerais e planos urbanos para Barcelona. As mudanças sociais, económicas, tecnológicas e do próprio uso da ferrovia enquadraram a sua implantação em vários conceitos e princípios urbanos elaborados entre os séculos XIX e XX. Entre estes planos podem ser citados: a cidade salubre de Richardson (1875), a qual apresentava uma ferrovia subterrânea; a cidade-jardim de Howard (1898), com a ferrovia implantada nos limites urbanos; a cidade linear de Arturo Soria y Mata (1892), com os carris no eixo central da urbe e a cidade industrial de Tony Garnier (1919), a qual apresenta a ferrovia no subterrâneo, próxima, mas fora do traçado urbano, com uma estação intermodal. Estas teorias impunham um local específico para a implantação do caminho de ferro, visionando e considerando possíveis impactos desta infraestrutura nas cidades.

Estudos mais contemporâneos vêm confirmando alguns dos impactos visionados pelos teóricos do final do século XIX. Luis Santos y Ganges (2007), Magda Aguilar Pinheiro (2008) e Horacio Capel (2011), buscaram estreitar a relação ferrovia-cidade com um maior conhecimento de causa, fazendo uso de exemplos já existentes no contexto espanhol, português e de rede, respetivamente. Alvarez-Palau (2016), ao analisar os impactos do sistema ferroviário no contexto urbano europeu, destaca a perda da permeabilidade de algumas vias, a expropriação de terrenos, a atração de serviços, o melhoramento da acessibilidade à estação no âmbito regional, a criação de novas centralidades urbanas, a atração de novas áreas residenciais, a implantação de atividades industriais, a subordinação da expansão urbana ao caminho de ferro, a suburbanização, a contaminação ambiental e acústica e a criação de uma barreira espacial.

O livro *La electricidad en las redes ferroviarias y la vida urbana: Europa y América (Siglos XIX-XX)* e o artigo de M<sup>a</sup> Pilar González Yanci (2006), mostram que, a partir da metade do século XX, as novas tecnologias, nomeadamente a eletrificação e os comboios de alta velocidade, foram capazes

de ocasionar novas alterações na gestão urbanística. Face ao constante desafio de integrar o caminho de ferro no traçado urbano, Francisco Pérez Fernández (1994: 81) indica a modificação “maximalista” como a solução mais utilizada pelas cidades espanholas neste século. Esta estratégia assenta na construção de um contorno ferroviário fora do meio urbano ou no soterramento do caminho de ferro.

Tendo a área envolvente da Estação de Vigo-Urzaiz sofrido alterações desde o momento da sua instalação até à sua atualidade, com base numa perspetiva histórica, este artigo tem como objetivo gerar um contributo para estudos desenvolvidos no âmbito da perceção sobre o avanço da relação ferrovia-cidade. Sendo assim, apesar de existirem duas estações ferroviárias em Vigo, a análise focar-se-á na área envolvente da primeira infraestrutura, sendo este um exemplo capaz de evidenciar os desafios atravessados por várias cidades ferroviárias que procuram adaptar a sua antiga infraestrutura ao longo dos anos. Para tal, serão apresentados estudos urbanísticos através da análise de projetos, informes e documentos municipais obtidos no Arquivo Municipal de Vigo, no Arquivo Deputación Provincial de Pontevedra e no Arquivo Histórico Provincial de Pontevedra.

## 1. O CONTEXTO DA IMPLANTAÇÃO DO CAMINHO DE FERRO

Nas décadas anteriores à implantação do caminho de ferro, a cidade de Vigo teve um crescimento populacional considerável, dobrando entre 1842 e 1877<sup>1</sup>. De acordo com Jaime Garrido Rodríguez (1995: 162), as principais causas deste aumento foram a construção de uma via que conectou Vigo com Madrid e a edificação do prédio de quarentena S. Simón. Assim, a cidade recebeu novos edifícios dentro das suas muralhas, teve algumas das suas vias reconfiguradas e passou a ser necessária uma maior ocupação territorial extramuros. Com o intuito de facilitar este alargamento do tecido urbano, em 1861 o Ayuntamiento de Vigo conseguiu uma licença para demolir as suas antigas muralhas (Garrido Rodríguez, 1995: 164).

Tendo uma economia vinculada principalmente ao mercado marítimo, a cidade passou a ser desenvolvida para leste do Monte de Castro, onde a topografia era menos acidentada e a ocupação territorial já vinha sendo estabelecida ao longo da Praia do Arenal. Atender às necessidades deste mercado foi um dos principais motivos para o interesse na implantação do caminho de ferro. No entanto, como veremos, apesar da estação de comboios ter sido implantada nesta mesma zona, devido à “dificultad orográfica y la falta de un acuerdo sobre la futura ubicación del puerto comercial de Vigo”, o seu edifício não foi implantado numa área de fácil

---

<sup>1</sup> O censo populacional de Vigo pode ser encontrado no Instituto Nacional de Estadística (INE), disponível em: <https://www.ine.es/dyngs/INEbase/listaoperaciones.htm> (data de acesso: 26-09-2019).

conexão com o Arenal, “mediante un desnivel de más de doce metros con respecto a la calle Urzaiz y la Vía Norte” (Colsa Lloreda, 2010: 36).

A primeira Ordem Real relativa ao planeamento do caminho de ferro em Vigo data de 14 de janeiro de 1857, mas a aprovação do seu primeiro trecho ferroviário, que ligaria Vigo a Monforte, ocorreu três anos depois, em 1860, pela Ordem Real de 28 de outubro, juntamente com os estudos do trecho Ourense-Vigo desenvolvidos por Francisco Javier Boguerín y Acedillo<sup>2</sup> (Garrido Rodríguez & Iglesias Veiga, 2000: 157-158). Antes da construção desta linha, em 1878, pela empresa catalã Ferrocarriles de Medina del Campo a Zamora (MZOV), a sua concessão passou pelas mãos de diversos atores, nomeadamente Manuel Mollinedo (1861), Juan Flórez (1863) e da Compañía de Ferrocarril de Medina do Campo a Zamora e Ourense a Vigo (Garrido Rodríguez & Iglesias Veiga, 2000: 159). Por motivos de dificuldades técnicas e económicas a linha atingiu a cidade de Ourense só em 1881, chegando a Monforte apenas em 1885:

“En 1880 se inicia una etapa de una gran actividad urbanizadora derivada en gran medida de las expectativas derivadas del comienzo del funcionamiento del ferrocarril en 1876 lo que permitía pensar en un rápido crecimiento de la ciudad, la línea Vigo-Ourense se inauguró el 18 de junio de 1881, completándose la de Vigo-Pontevedra el 30 de junio de 1884.” (Leboreiro, 2000: 51).

Em 7 de fevereiro do mesmo ano da construção do caminho de ferro, o Ayuntamiento de Vigo aprovou a elaboração do primeiro Plan General da cidade (Garrido Rodríguez, 1995: 175). Desenvolvido por Manuel Fernández Soler, este plano urbanístico deu continuidade à consolidação territorial a leste da antiga muralha da cidade, próximo à Praia do Arenal, priorizando a finalização do Camino de Circunvalación (atual Av. García Barbón). No que se refere à infraestrutura ferroviária, o engenheiro propôs um maior desenvolvimento da sua área envolvente através de uma ligação direta entre o Caminho de Circunvalación e a estação de comboios (onde hoje passa a Rua de Alfonso XIII) e o alargamento de algumas das vias adjacentes. Uma estratégia de ocupação também presente no Proyecto de reforma y ensanche (1907) de Ramiro Pascual Lorenzo, que considerou a Gran Vía o novo caminho de circunvalación. Com 35 metros, esta via teve o seu início em Urzaiz, passando pelo Monte de Castro indo até o bairro de Coia, unindo também a Estação Vigo-Urzaiz ao porto (Lloreda, 2010: 68).

“Ó chega-lo ferrocarril créanse a Xunta de Obras do Porto, a Cámara de Comercio, a Caixa de Aforros Municipal, ábrese a Ponte Internacional de Tui, hai un certo florecemento industrial non centrado exclusivamente nas conservas e o salgado,

---

<sup>2</sup> Reconhecido pela exatidão técnica e realce de suas obras, ele foi premiado na Exposição Universal de Paris de 1867 com o projeto desenvolvido para o caminho de ferro entre Cádiz e Gibraltar (Colsa Lloreda, 2010: 36).

enpezan masivamente as ambiciosas construccions civís e a apertura de grandes vías.” (González Martín, 1991: 22).

Apesar dos desníveis topográficos, a localização do caminho de ferro, a sua proximidade com a zona portuária e a conexão que ele estabeleceu entre a cidade, o interior de Espanha e Portugal, tornaram-se alguns dos motivos da valorização económica das áreas envolventes da sua infraestrutura, impulsionando a criação de diversos serviços urbanos, nomeadamente a do primeiro hospital da cidade (1896), do Corpo de Bombeiros Voluntários (1895), do primeiro projeto de abastecimento de água (1889) e do crescimento da área do turismo, além de terem sido concedidas em 1880 “41 licencias municipais de obras, ó ano seguinte foron 17, en 1882 pasouse a 26, no 1883 nova subida ata 43” (González Martín, 1991: 23). Desta forma, mesmo tendo sido planeada fora do traçado urbano da época, no ano em que a construção da estação de comboios foi concluída, a cidade já havia englobado a sua área adjacente, tendo as últimas casas sido construídas a uma distância de 500 metros dos carris (Garrido Rodríguez, 1992: 92).

Este complexo ferroviário foi constituído por uma estação de passageiros, uma administração, a residência do chefe da estação, plataformas cobertas e descobertas, docas para o embarque de gado, armazéns, oficinas e três vias férreas. Com um estilo arquitetónico academicista, o edifício principal da estação foi desenvolvido como terminal, com uma planta de formato em U, constituída por um corpo central de dois andares (20x15m) e dois corpos laterais térreos (80x10 m cada), totalizando uma fachada principal de 40 metros de extensão.

“Poca es la longitud que la vía ocupa en este Distrito municipal pero la circunstancia de hallarse extendida la población del Arenal por una parte, y la del Calvario Sta. Cristina de Lavadores en la carretera de Villacastín por la otra, hace que tres caminos de servicio público hayan cruzado este trayecto, cuyos caminos además de ser los más cortos entre dos partes pobladas, facilitan el servicio de las diseminadas casas y aldeas, así como a las fincas rústicas de su trayecto.”<sup>3</sup>

Como descreve a citação acima, o eixo deste complexo ferroviário foi orientado na direção das principais entradas do núcleo urbano, nomeadamente a Rua de Castilla (atual Rua de Urzaiz) e a Rua de Pontevedra (atual Rua de Policarpo Sanz e García Barbón). Alguns anos mais tarde, seria ainda construído um ramal portuário onde hoje se encontra a Rua de Colón. Esta conexão foi implantada dentro da principal área de expansão urbana da época. A aprovação da sua construção foi solicitada pelo Congresso dos Senhores Deputados, concedida em 1886 e assinada pelo Sr. Dr. Ramon Carreras Irigorri. Esta iniciativa influenciou algumas questões urbanas, nomeadamente a

---

<sup>3</sup> Arquivo Municipal de Vigo, “Término Municipal de Vigo. Año de 1876, Obras Públicas”, assinado pelo Chefe de Obras J. Arroyo.

solicitação de uma remodelação da praça existente em frente da estação de comboios, realizada em 1892.

Como veremos, seguindo o modelo de implantação que Rafael Alcaide González (2005: 2) descreveu em estudos sobre Barcelona como o que “más podía adecuarse a las necesidades territoriales del ferrocarril”, por estar fora do tecido urbano consolidado, a infraestrutura ferroviária que acompanhou a Estação Vigo-Urzaiz ocasionou “adaptações” territoriais ao longo de toda a sua história. Estas transformações foram tentativas de manter a harmonia entre o complexo ferroviário e a dinâmica urbana, uma relação complexa que tende a modificar com o passar do tempo, seguindo as necessidades geradas pelas transformações da sociedade.

Sendo assim, foi como um centro de convergência de acessos que a Estação Vigo-Urzaiz conquistou a sua centralidade urbana, transformando uma área pouco habitada numa região de grande valor económico. O caminho de ferro foi responsável por parte da atração de um crescimento urbano que, como veremos através das estratégias planeadas pela companhia ferroviária nos projetos da sua instalação, não conseguiu dar respostas imediatas às problemáticas emergentes. Com efeito, o espaço intraurbano de Vigo sofreu alterações ao longo dos anos e os caminhos e acessos da cidade deixaram de ser considerados os únicos influenciados pela passagem dos carris.

## 2. AS TRANSFORMAÇÕES URBANAS DA ÁREA ENVOLVENTE

Retomando o padrão já identificado, a primeira estação de caminhos de ferro de Vigo estava fora da grelha urbana consolidada, com cerca de 1 km de carris dentro dos limites municipais e com uma altitude de 43 metros em relação ao nível do mar. A localização exata pode ser encontrada no Arquivo Municipal de Vigo, num informe relativo ao “Expediente de servidumbres públicas y provadas correspondiente al término Municipal de Vigo”, datado de 14 de abril de 1877. Tal documento apresenta a seguinte descrição:

“El trayecto de ferrocarril que cruza el término jurisdiccional de Vigo, mide escasamente un kilómetro, y en esta corta longitud tres son los caminos interrumpidos, del Roupeiro [Del Pito], de Canadelo y del Pino; y todos tres parten de la playa, atraviesan el camino de circunvalación y van a desembocar en la carretera general de Villacastin a Vigo. Prestando servicio a los caseríos comprendidos dentro de la zona que limita por un lado la extensa calle del Arenal, y por otro la carretera general”

Com uma data anterior, foi encontrado também no Arquivo Municipal de Vigo um plano para a área intercetada pelos carris. Trata-se do “Testimonio de proyecto de servidumbres. Camino Municipal de Vigo – Año 1876”, o qual contém a discriminação das vias que sofreriam interferências com a construção do caminho de ferro. Neste mesmo documento existe uma tabela onde foram

organizadas e analisadas todas as vias. Para uma melhor compreensão e futuras análises, referimos aqui algumas das suas informações:

|   |
|---|
| <p>◦ Vía del Pito</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Punto en que cortan la vía: Cruza el camino de ingreso 90 metros antes de la estación de Vigo.</li> <li>- Pueblos ó caserios a que prestan servicio: Caserios de las Barcias y varias propiedades; Casa del Sr. Grairada y varias propiedades.</li> <li>- Relacion de las alteraciones de que son susceptibles: Ningunas.</li> <li>- Observaciones: Hallandose este camino 90 metros antes de la estación, cruzando solo el camino de conduce a esta desde la carretera, puede quedar sin alteración alguna.</li> </ul>  |
| <p>◦ Camino de Canadelo</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Punto en que cortan la vía: A 439 metros de la estación.</li> <li>- Pueblos ó caserios a que prestan servicio: Aldea de Canadelo.</li> <li>- Relacion de las alteraciones de que son susceptibles: Conviene suprimir el cruce por la vía por hallarse este paso en la esplanada de maniobras, facilitando el paso de a pié por fuera de la valla de recinto.</li> <li>- Observaciones: Siendo pocas las casas de labranza que hay la aldea de Canadelo y jente jornalera en su mayor parte, partiendo desde el pié de la misma el camino del Pino, pueden con el solo rodea de 200 metros servirse de cuanto a la parte de Lavadores puedan precisar.</li> </ul> |
| <p>◦ Vía del Pino</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Punto en que cortan la vía: A 850 metros de la estación.</li> <li>-Pueblos ó caserios a que prestan servicio: Disemina das casas de S. Lorenzo y Pino.</li> <li>- Relacion de las alteraciones de que son susceptibles: Conciene habilitar este camino por debajo del viaducto de S. Lorenzo, y para ello existe la necesidad de indemnizar un trozo de camino de servicio particular de D. Isidro Novoa entre el mencionado viaducto y el encuentro del camino de Montecelo y Rio Barreiro.</li> <li>- Observaciones: con la habitación de este camino pueden quedar convenientemente servidas todas las atenciones que comprende esta localidad.</li> </ul>          |

Tabela 1. Descrição da situação das vias intercetadas pelo caminho de ferro antes da sua instalação. Fonte: Arquivo Municipal de Vigo, “Testimonio de proyecto de servidumbres. Camino Municipal de Vigo – Año 1876”.

Além das vias mais influenciadas pela passagem da linha ferroviária, a tabela indica a origem dos transeuntes de tais caminhos. No mesmo documento podemos encontrar um mapa no qual consta apenas a infraestrutura ferroviária e a sua área envolvente. Na releitura deste documento (Figura 1) é possível identificar as vias que foram intercetadas pelo caminho de ferro e nota-se que, naquela altura, a zona não contava com um grande adensamento, existindo edificios distribuídos de forma esparsa, contando aparentemente apenas com alguns pequenos núcleos mais próximos da área portuária. Na área intercetada pelo caminho de ferro estava situada a Aldea de Canadelo. Nos documentos ela foi dividida em Canadelo Alto (área ao sul do eixo ferroviário, num nível topográfico elevado) e Canadelo Baixo (área ao norte, na parte mais baixa do território). Tal implantação resultou em inúmeras discussões ao longo do período de construção da linha. Alguns habitantes, entre eles D. José Largo Valerial, tiveram o manancial de águas pluviais das suas

terras interrompido, perdendo assim o reservatório de água que servia as suas propriedades. Este inconveniente foi ocasionado pela construção de duas sarjetas entre o limite da propriedade da Companhia Ferroviária e das terras dos seus vizinhos, fazendo com que a água passasse a escoar, evitando assim o seu armazenamento.

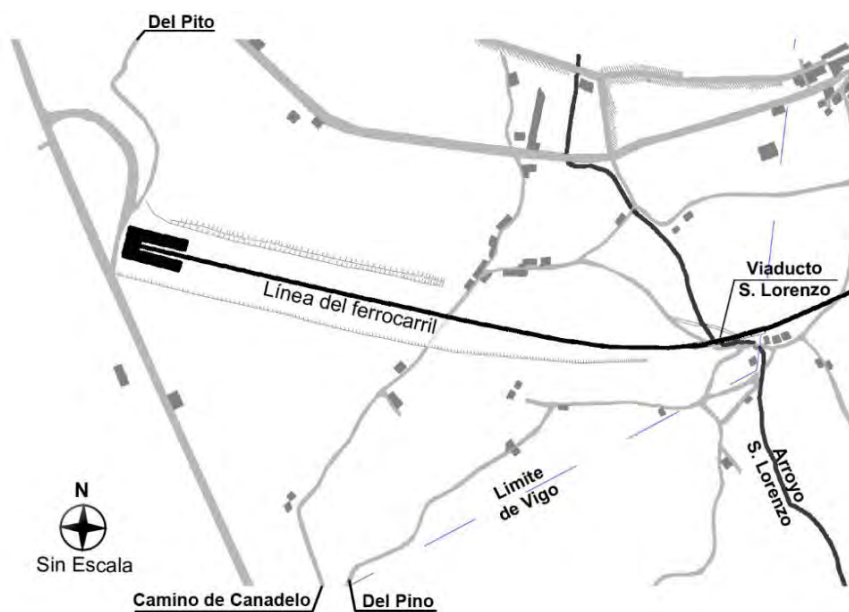


Figura 1. Implantação da Estação de Vigo-Urzaiz no Projeto de Servidão de 1877. Fonte: Arquivo Histórico Provincial de Pontevedra, “Projecto de Servidumbres correspondientes al término municipal de Vigo de 1877”. Adaptação elaborada pelo autor (2019).

Como exposto na tabela já mencionada, os planos produzidos pela Companhia de Ferrocarril de Medina do Campo a Zamora e Ourense a Vigo consideraram as vias Del Pito, Camino de Canadelo e Del Pino, para viabilizar a construção do caminho de ferro.

### 1.1. Vía del Pito

Este caminho encontra-se ao norte do eixo ferroviário (Figura 1), conectando a estação ao porto: “Hallándose este camino 90 metros antes de la Estación cruzando solo el Camino que conduce a esta desde la carretera, puede quedar sin alteración alguna.”<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Arquivo Municipal de Vigo, “Término Municipal de Vigo. Año de 1876, Obras Públicas”, assinado pelo Chefe de Obras J. Arroyo.



Apesar da sua proximidade com o caminho de ferro, tal via não foi intercetada pela sua infraestrutura, o que deixou a companhia ferroviária livre de qualquer responsabilidade sobre ela. Na tabela do “Testimonio de proyecto de servidumbres. Camino Municipal de Vigo – Año 1876” consta o termo “nenhuma”, na lacuna destinada à relação de possíveis alterações desta via. No entanto, por se transformar na via de acesso àquele que viria a ser o caminho de entrada da estação de comboios, a sua condição mudou.

Foram dois os documentos encontrados que expuseram a nova situação da via. O primeiro, submetido pela companhia ferroviária em 4 de abril de 1876, encontrado no Arquivo Histórico Provincial de Pontevedra, é um memorial que contém uma solicitação para ser executada uma grande reforma na via de entrada da estação, a qual conectava a Carretera de Villacastín à Vigo ao edifício. Em momento algum o nome da via é citado, mas, levando em consideração o Mapa 01, Del Pito é a única que se enquadra na descrição dada. Outro documento que nos levou à mesma conclusão foi encontrado no Archivo Deputación Provincial de Pontevedra, assinado pelo Engenheiro Chefe de Caminhos Provinciais<sup>5</sup>. Nele, o engenheiro reporta ao Governador Civil uma solicitação baseada na melhoria de uma via com a mesma descrição encontrada no memorial, acompanhada por um rascunho e por um relato no qual o Engenheiro se limitou a “manifestar que la citada via de servicio público no está incluida en el plan aprobado de los caminos provinciales y que por lo tanto no se halla á carga de esta dependencia su conservacion”<sup>6</sup>.

Esta via ainda foi alvo de outras discussões. Em 1901, o Diretor de Obras Municipais elaborou um Expediente<sup>7</sup> direcionado à Comissão de Obras sobre a construção de uma rua que conectasse a Rua de Angel Urzaiz à Rua Del Pito e a necessidade de construir um muro de arrimo para tal obra. Como resposta, em 1902<sup>8</sup>, a Comissão de Obras expôs que o Ayuntamiento seria responsável pela abertura da rua, enquanto a Companhia de Ferrocarril de Medina do Campo a Zamora e Ourense a Vigo seria responsável pela execução deste muro de contenção, adicionando à proposta o levantamento de um outro próximo ao pátio de passageiros, localizado em frente à estação de comboios, deixando-o também a cargo da companhia (Figura 2).

Como complemento desta proposta, foi ainda assinado um convénio<sup>9</sup> entre o Ayuntamiento de Vigo e a Companhia Ferroviária, no qual ficou estipulado que o

---

<sup>5</sup> Archivo Deputación Provincial de Pontevedra, Comisión Provincial de Pontevedra, Caminho nº 46, Pontevedra, 4 de setembro de 1879.

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> Arquivo Municipal de Vigo, Alcaldía Constitucional de Vigo, nº 1.088, 15 de agosto de 1901.

<sup>8</sup> Arquivo Municipal de Vigo, Companhia de Ferrocarril de Medina do Campo a Zamora e Ourense a Vigo, Explotación nº 120-A, Alcaldía de Vigo, nº 735, 20 de abril de 1902.

<sup>9</sup> Arquivo Municipal de Vigo, “Convénio assinado pelo representante da Prefeitura de Vigo, Don Fernando Conde Dominguez e pelo Delegado da Comissão Executiva do Conselho Administrativo da

muro de contenção de Del Pito deveria ser construído em pedra, de maneira a que o Ayuntamiento pudesse instalar um corrimão em ferro, revestido com cimento Portland rugoso na face voltada para a dita rua.



Figura 2. Projeto de urbanização do caminho da entrada do pátio de passageiros da Estação de Comboios de Vigo. Fonte: Arquivo Municipal de Vigo, “Proyecto de urbanización del camino de ingreso del patio de viajeros de la Estación de Vigo – Plano”.

## 1.2. Caminos de Canadelo e del Pino

Estas vías serão analisadas em paralelo porque foi prevista a sua junção. O Camino de Canadelo (Figura 1) parece ter sido a via de maior influência na região, pois era o principal caminho de conexão entre a parte alta e a parte baixa da Aldea de Canadelo. A solução dada inicialmente para tal fragmentação foi a supressão desta via, “incorporándolo con el inmediato siguiente Del Pino, a cuyo efecto se practicará por izquierda y derecha de la vía”.<sup>10</sup> Para tal, Canadelo Alto seria

Compañía de Ferrocarril de Medina do Campo a Zamora e Ourense a Vigo”, Don Meliton Cenarro, 19 de maio de 1902.

<sup>10</sup> Arquivo Municipal de Vigo, “Término Municipal de Vigo. Año de 1876, Obras Públicas”, assinado pelo Chefe de Obras J. Arroyo.

conectado com a parte inferior de Canadelo por baixo do Viaduto de S. Lorenzo<sup>11</sup>, dando continuidade ao camino del Pino. Em paralelo, Canadelo Baixo seria conectado com a Carretera de Villacastín a Vigo (via que passava em frente ao páteo da estação de comboios).

Inicialmente, os planos dos novos caminhos consideravam apenas a passagem de pedestres, fazendo com que eles contornassem a área ocupada pelos carris. Tal iniciativa foi questionada de imediato, devido à necessidade de existirem passagens para os meios de transporte agrícolas. Sendo assim, foi exigido que os projetos contemplassem o recebimento do fluxo de vários tipos de meios de transporte. Entretanto, os desvios exigidos parecem não ter sido construídos, pois foram encontrados documentos posteriores que requisitavam a modificação destas vias, nomeadamente uma Sessão emitida pela Comissão de Obras em 23 de julho de 1923, encontrada no Arquivo Municipal de Vigo, assinada por Modesto Martinez. Nela consta a expropriação necessária para a execução das obras, o aumento da distância a ser percorrida pelos usuários do antigo Camino de Canadelo (passando de 90 para 1800 metros) e as dificuldades técnicas encontradas para ser feita a conexão entre esta via e o Viaduto de S. Lorenzo, causadas pelo desnível topográfico de 20 metros dentro de uma distância em comprimento de apenas 100 metros como justificações para tal requisição.

Juntamente com estes entraves, o projeto de um caminho de ferro que descesse até ao porto, aprovado em 1877, dificultou ainda mais a conexão entre Canadelo Baixo e a Carretera de Villacastín à Vigo, diminuindo de 3 para 1,50 metros. As solicitações para ser feita uma revisão do antigo projeto originaram a paralisação das obras ferroviárias. Ao longo dos anos e após as imensas intervenções relacionadas com esta ambiciosa conexão entre a estação de comboios e a zona portuária, a ineficiência de tal troço resultou na sua supressão e na construção de uma segunda estação de comboios: a Estação Vigo-Guixar em 1943.

Na tentativa de resolver a fragmentação do Camino de Canadelo, a Compañia de los Ferro-carriles de Medina del Campo á Zamora y de Orense á Vigo propôs a construção de uma passagem elevada que cruzasse os carris, dando a responsabilidade da sua construção para o município, que não aceitou a proposta. Um documento assinado pelo Engenheiro Chefe das Linhas de Galícia, em 13 de novembro de 1935<sup>12</sup>, levou-nos a deduzir que, enquanto as discussões ocorriam, os pedestres faziam uso de uma passagem de nível. Devido à extinção de uma guarita de controlo que existia neste percurso, o documento permitiu o seu uso até 1934.

Por fim, com a alienação das vias aqui apresentadas, a Estação de Vigo-Urzaiz foi incorporada pelo tecido urbano. A partir de 1937, D. Manuel de Cominges y Tapias iniciou estudos urbanos dando continuidade aos planos elaborados por Ramiro Pascual, mencionado anteriormente. A aplicação do seu

---

<sup>11</sup> A urbanização da área do Viaduto de S. Lorenzo ocupou solo da propriedade de D. Isodoro Novoa, tal situação foi resolvida a partir do pagamento de indenizações para o proprietário.

<sup>12</sup> Arquivo Municipal de Vigo, Ayuntamiento de Vigo, nº 3812, 15 de novembro de 1935.

projeto teve início em 1943, tendo maior destaque a reurbanização entre a Gran Vía e a Traviesas. Em 1945, o engenheiro José Enrique Paz Maroto ficou responsável por estudar estas áreas, dando origem aos projetos de alienação, nos quais constava a construção de um túnel ferroviário que atravessasse a cidade, substituindo a estação terminal por uma estação de passagem e construindo uma nova estação ferroviária na zona do Arenal (onde foi construída a estação provisória de Vigo-Guixar). Parte do plano elaborado para a zona da Rua Venezuela e parte do plano voltado para a Rosalía de Castro foram as únicas alienações que acabaram por se materializar (Colsa Lloreda, 2010: 85).

De acordo com Barreiro Somoza (1999: 905), a partir de 1947, a área da Estação de Vigo-Urzaiz recebeu uma concessão para abrigar a Zona Franca da cidade, contribuindo para a conformação inicial do Distrito Central de Comercio y Negocios. Leboreiro Amaro (2000: 111) aponta que a construção da já citada Estação Vigo-Guixar foi um dos elementos propulsores da nova caracterização do envolvente urbano da primeira estação de Vigo, causando a sua revalorização imobiliária, reforçando a sua centralidade e atraindo a construção de empreendimentos comerciais, hotéis e solares.

### 3. A ÁREA ENVOLVENTE E A SEGUNDA ESTAÇÃO DE VIGO-URZAIZ

Apesar das obras de eletrificação da linha Vigo-Ourense terem sido iniciadas em 1978 (Rodríguez Bugarín, 2015: 9), o que levou à construção do novo edifício da Estação de Vigo-Urzaiz, foram as modificações exigidas pelo Plan General de Ordenación Urbana que, de acordo com uma carta datada de 5 de agosto de 1981<sup>13</sup>, exigiu uma “calificación residencial” em grande parte dos terrenos pertencentes à RENFE.

Apesar da sua substituição, não podemos ignorar a importância do antigo edifício da estação como património histórico, que chegou a ser o único exemplar sobrevivente dos primeiros projetos arquitetónicos das estações ferroviárias espanholas na Galícia (Barreiro Somoza, 1999: 903), mesmo tendo sofrido algumas alterações ao longo dos anos. Houve uma primeira proposta de demolição feita pela RENFE e pelo Ayuntamiento de Vigo, para que fossem libertados terrenos para a construção de uma praça, mas por fim, ela foi executada atrás do dito monumento e a estação foi declarada como Bem de Interesse Cultural pela Resolução de 6 de outubro de 1990 (Colsa Lloreda, 2010: 38).

Por alguns anos, a antiga estação foi usada como edifício dos correios, até que em 1996 a RENFE disponibilizou o edifício para o Ayuntamiento de Vigo que, juntamente com a Universidade de Vigo, desenvolveu estudos de conservação e reutilização da estação de comboios, propondo um uso cultural com a criação da Fundación Universidade de Vigo. Entretanto, em 1998 este projeto foi arquivado (Barreiro Somoza, 1999: 903-904). Em 2001, mesmo depois do esforço para

---

<sup>13</sup> Arquivo Deputación Provincial de Pontevedra, Carta, 1981.

manter este património histórico em uso, o edifício foi desmontado (Aguila Madrazo, 2006: 76) e as suas partes foram levadas para a estação de Redondela. Assim, em paralelo à criação do novo edifício da Estação de Vigo-Urzaiz, a área ocupada pelo caminho de ferro passou por uma reestruturação, resultando numa redução da área ocupacional na zona urbana.

2º - Según se desprende de dicho Proyecto, el Plan General vigente, califica los terrenos donde se ubica la actual Estación con las normativas 1-“A” y 1- “B” (Edificación cerrada residencial) y 13- “A” (Zona Verde) de Uso Público.<sup>14</sup>

Para além da transformação da área ferroviária em zona residencial, a sua melhoria no traçado urbano deveria considerar o nível da Vía Norte como a altura máxima para todos os seus equipamentos, podendo ultrapassar apenas elementos como torres de elevadores ou pontos de luz, para que assim a vista para o mar fosse preservada, reduzindo o impacto visual da infraestrutura na paisagem urbana. Durante o período de elaboração do projeto, além desta observação, o “Informe sobre el Expediente de Modificación del Plan General del Suelo Ferroviario y Estación de Viajeros” (1981)<sup>15</sup> apresenta outros pontos relativos à posição e ao envolvente da infraestrutura, tais como: a previsão da localização de uma Estação Intermodal, soluções para o acesso dos passageiros, a criação de uma barreira física separando a circulação de veículos e pedestres na Autopista del Atlántico e a definição das ruas Lepanto e Alfonso XIII como as vias de acesso à estação. O projeto elaborado pela RENFE foi aprovado em outubro de 1981.

No “Plan de Infraestructuras 2000-2007” foi prevista a criação de uma rede ferroviária de Alta Velocidade. Para receber tal modernização, os carris vinculados à Estação de Vigo-Urzaiz foram desnivelados em cerca de 15 metros em relação ao seu nível anterior, o que resultou na necessidade de construir uma área subterrânea na estação. Em 2011 (Rodríguez Bugarín, 2015: 16), as antigas vias e instalações foram retiradas e demolidas, todo o serviço ferroviário foi direcionado para a estação provisória de Vigo-Guixar. Devido a estas mudanças, tornou-se necessária a elaboração de um novo projeto para a Estação de Vigo-Urzaiz. O novo edifício foi inaugurado em 2015, com um carácter multifuncional.

Atualmente, de acordo com alguns periódicos galegos (nomeadamente Galicia Press e Faro de Vigo) os terrenos que envolvem a estação sob análise sofrerão intervenções na tentativa de “humanizar” os espaços que fazem parte do território ocupado pela ferrovia, mas que atualmente se encontram em desuso. A constante reorganização das áreas envolventes do caminho de ferro,

<sup>14</sup> Arquivo Deputación Provincial de Pontevedra, “Informe-Propuesta: Aprobación Inicial de la Modificación del Plan General de Ordenación Urbana en Suelo Ferroviario”, 1981.

<sup>15</sup> Arquivo Deputación Provincial de Pontevedra.

reforça a necessidade de dar continuidade às discussões e ao aprofundamento de reflexões sobre os impactos ferroviários no tecido urbano.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

O que de início parecia influenciar apenas algumas vias, levou à expansão e ao adensamento de uma área antes quase desocupada do município de Vigo. Em paralelo aos estudos que têm vindo a explorar a influência dos espaços ferroviários nas cidades, Vigo-Urzaiz parece não fugir à regra. Impactos como o efeito barreira, o poder do caminho de ferro em atrair a expansão urbana, a centralização de serviços e o aumento do valor económico dos seus terrenos adjacentes, encontram-se presentes nas várias adaptações da organização territorial da cidade. Como um elemento estruturador na gestão urbanística da zona leste de Vigo, o caminho de ferro fomentou o aumento populacional e a consolidação do tecido urbano da sua área envolvente. No decorrer das análises, fica patente que as primeiras estratégias urbanas planeadas pela companhia ferroviária acabaram por ser abarcadas pelo crescimento da urbe e que a elaboração das transformações urbanas mostra uma constante atenção à integração dos terrenos da ferrovia no tecido urbano ao longo dos anos.

Focando-nos na incidência de apenas parte da rede ferroviária existente no meio urbano de Vigo, conseguimos ilustrar uma reorganização territorial desde o momento da sua implantação até às aplicações dos seus projetos de modernização, reutilização e re-estruturação. A constante repercussão do sistema ferroviário nas transformações urbanas mantém o efeito de condicionante espacial desta infraestrutura na sua área envolvente, acompanhando as modificações da sociedade. Assim, o funcionamento de uma infraestrutura deste porte acaba por exigir a elaboração constante de intervenções urbanísticas. Portanto, para ampliar a compreensão sobre a dinâmica espacial entre os complexos ferroviários e o tecido urbano, é necessário delinear as transformações territoriais que ocorreram na zona de passagem dos carris desde a sua implantação até hoje, para fomentar a projeção de estratégias e planos urbanos plausíveis à variabilidade da sua condição espacial. O caminho de ferro é uma área de alto potencial de transformação e adaptação às novas necessidades e tecnologias, pelo que estas leituras representam um contributo importante na busca por estabelecimentos de melhores diálogos entre esta infraestrutura e o desenvolvimento urbano.

### BIBLIOGRAFIA

Aguila Madrazo, Juan (2006), *O ferrocarril Ourense-Vigo: Historia, cronoloxía, documentos e conexións*, Pontevedra, Edicións do Cumio.

Alvarez-Palau, Eduard J. (2016), “Ferrocarril y sistema de ciudades. Integración e impacto de las redes ferroviarias en el contexto urbano europeo”, em *Biblio 3W – Revista*

*Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XXI, nº 1.169. Disponível em: <https://revistes.ub.edu/index.php/b3w/article/view/26358> (data de acesso: 10-01-2020).

- Barreiro Somoza, José (1999), “Las estaciones del ferrocarril en la configuración de la temprana morfología urbana de la ciudad de Vigo”, em Vidal Olivares, Javier; Muñoz Rubio, Miguel & Sanz Fernández, Jesús -coords.- *Siglo y medio del ferrocarril en España, 1848-1998: Economía, industria y sociedad*, Madrid, Fundación de los Ferrocarriles Españoles, pp. 903-916.
- Capel, Horacio (2011), *Los ferro-carriles en la ciudad. Rede técnicas y configuración del espacio urbano*, Madrid, Fundación de los Ferrocarriles Españoles.
- Capel, Horacio; Casal, Vicente & Cuéllar, Domingo (2012), *La electricidad en las redes ferroviarias y la vida urbana: Europa y América (Siglos XIX-XX)*, Madrid, Fundación de Los Ferrocarriles Españoles.
- Cerdá, Ildefonso (1867), *Teoría General de la Urbanización y aplicación de sus principios y doctrinas á la Reforma y Ensanche de Barcelona*, Madrid, Imprenta Española.
- Colsa Lloreda, Ángel (2010), *Los ingenieros de Caminos, Canales y Puertos en Vigo*, Vigo, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de Galicia.
- Garnier, Tony (1919), *Une cité industrielle, étude pour la construction des villes*, Lyon, Baise et Goutagny.
- Garrido Rodríguez, Jaime (1992), *Vigo, la ciudad que se perdió. Arquitectura desaparecida, arquitectura no realizada*, Pontevedra, Deputación Provincial de Pontevedra.
- Garrido Rodríguez, Jaime (1995), “Manuel Fernández Soler autor del primer Plan General de Vigo”, em *Boletín del Instituto de Estudios Vigueses*, nº 1, pp. 159-190.
- Garrido Rodríguez, Xaime & Iglesias Veiga, Xosé Ramón (2000), *Vigo. Arquitectura Urbana. Tomo I*, Vigo, Fundação Caixagalicia e Departamento de Patrimonio Histórico Concello de Vigo.
- González Martín, Xerardo (1991), *Vigo no espelho dos nosos avós: do ferrocarril (1863) os primeiros tranvías (1914)*, Vigo, Xerais de Galicia Crónica.
- González Yanci, M<sup>a</sup> Pilar (2006), “La incidencia del ferrocarril en la evolución urbana de Madrid. Historia y presente. La creación de nuevo tejido urbano y espacios de la relación. Paralelismo con las ciudades de la primera Línea de Alta Velocidad, em *IV Congreso Historia Ferroviaria*, setembro de 2006. Disponível em: <http://www.docutren.com/HistoriaFerroviaria/Malaga2006/comunicaciones.asp#> (data de acesso: 10-01-2020).

- Howard, Ebenezer (1898), *To-morrow: A Peaceful Path to Real Reform*, Londres, Swan Sonnenschein & Co.
- Leboreiro Amaro, María A. (2000), *Vigo Puerto y Destino. Atlas Urbanístico de Vigo*, Vigo, Colegio Oficial de Arquitectos de Galicia Fundación Provigo.
- Pérez Fernández, Francisco (1994), “La integración del ferrocarril en la ciudad”, em *Revista de Obras Públicas*, nº 3.331, pp. 79-89.
- Pinheiro, Magda (2008), *Cidades e caminho-de-ferro*, Lisboa, Centro de Estudos de História Comtemporânea Portuguesa - CEHC.
- Richardson, Benjamin Ward (1875), *Hygeia – a city of health*, Londres, Royal College of Physicians of London.
- Rodríguez Bugarín, Miguel (2015), *Informe sobre las modificaciones propuestas en la línea ferroviaria Vigo-Guillarei*. Universidade da Coruña, Disponível em: <https://www.eixoatlantico.com/pt/listado-publicaciones/1779-informe-sobre-las-modificaciones-propuestas-en-la-linea-ferroviaria-vigo-guillarei> (data de acceso: 10-01-2020).
- Santos y Ganges, Luis (2007), *Urbanismo y ferrocarril. La construcción del espacio ferroviario en las ciudades medias españolas*, Madrid, Fundación de los Ferrocarriles Españoles. Disponível em: <https://iuu.uva.es/publicaciones/otras-publicaciones/urbanismo-ferrocarril-la-construccion-del-espacio-ferroviario-las-ciudades-medias-espanolas/> (data de acceso: 10-01-2020).
- Soria y Mata, Arturo (1892), *Ferrocarril tranvía de circunvalación de Madrid a Canillas, Hortaleza, Fuencarral, Vicálvaro, Vallecas, Villaverde, Carabanchel y Pozuelo: datos y noticias referentes a su construcción y explotación*, Madrid, Est. Tipográfico Sucesores de Rivadeneyra.
- Vilà Valentí, J (1989), *La Península Ibérica*, Barcelona, Ariel Geografía.



**Sección Final**

*Final Section*



Alex Krieger, *City on a Hill: Urban Idealism in America from the Puritans to the Present*, Cambridge (MA), Belknap Press of Harvard University Press, 2019, 464 pp., ISBN: 9780674987999.

MARIO PARIS

Doctor en Urbanismo

Assegnista di ricerca

Politecnico di Milano, Dipartimento di Architettura e Studi Urbani (Milán, Italia)

[mario.paris@polimi.it](mailto:mario.paris@polimi.it)

ORCID: [0000-0002-1129-3609](https://orcid.org/0000-0002-1129-3609)

DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.23.2020.239-244>

El libro *City on a Hill. Urban Idealism in America from the Puritans to the Present*, escrito por Alex Krieger en 2019, recopila una historia del urbanismo de los Estados Unidos, leído a través del concepto de la utopía. A partir de la conquista de la frontera y la ordenación del territorio organizada por Thomas Jefferson y su radical oposición a la ciudad, el autor propone una lectura de los distintos patrones de colonización y urbanización que han involucrado al nuevo continente, hasta llegar a las recientes formas de regeneración de los centros consolidados inspirados en el concepto de *smart city* y sus declinaciones.

En el prefacio, Krieger pone en evidencia como las ciudades son un compromiso en y con el tiempo. Por ello, hay que preservar el pasado, enfrentarse a los desafíos del presente y enfocar escenarios para el futuro. El espacio es el medio en el que estos escenarios, verdaderos ideales o sueños, se hacen realidad, y aún más en Estados Unidos, donde muchas veces la evolución del *american dream* —es decir, las aspiraciones de un pueblo entero— ha coincidido con la producción de formas específicas de habitar. L. Wirth reconoció que, junto a diferentes formas de vida urbana a lo largo de la historia, en los Estados Unidos se han producido muchas idas y venidas desde los núcleos densos hacia la periferia, el suburbio o la frontera, hasta definir sistemas territoriales con una escala variable y a menudo poco reconocida. Estos movimientos han dejado unas trazas en el espacio que muchos autores —como J. Garreau, E.W. Soja o N. Brenner, entre otros— han intentado reconocer y definir, mientras que A. Krieger intenta superar la idea del catálogo, volviendo a explicar las razones y los procesos que han inspirado su formación. Por ello, lee la historia de estos sueños/movimientos como una historia del idealismo que conforma el espacio y, en una palabra, como la traza de diferentes utopías en el terreno. Siguiendo el enfoque que otros autores han dedicado en sus textos al tema de la utopía —sobre todo L. Marx, J. Eggerton y A. Mackin—, Krieger no se dedica a una disertación filosófica, ni explora su dimensión espacial o social. El autor reflexiona sobre la utopía —o mejor dicho, las diferentes utopías que reconoce en cada capítulo de la obra— como la actitud que los estadounidenses expresan a la hora de reaccionar al

estado de un lugar en el que encuentran o perciben algún tipo de limitación o dificultad. Por ello, el autor reconoce que las utopías que han inspirado dichas formas alternativas de habitar el espacio son creativas, porque afectan a visiones imaginativas del futuro. Además, son positivas, porque cuando definen nuevas maneras de usar y moverse en el territorio, se proponen mejorar las condiciones sociales y económicas de los habitantes. En definitiva, para Krieger, estas utopías son evolutivas, porque nos permiten explicar la conformación actual de los sistemas territoriales como fruto de una secuencia de cambios de actitud que han tenido influencias en el espacio. A pesar de esta triple aproximación a las utopías, el autor trata de mantener un enfoque crítico sobre sus impactos en el territorio, destacando como han tenido a menudo resultados distópicos. Por ello, Krieger pone en evidencia los límites tanto en las formas de habitar el espacio —*sprawl*, hiperdensidad, banalización y degradación— como de los procesos socioeconómicos que han soportado sus evoluciones en el tiempo —esclavitud, segregación, polarización, etc.—.

Es decir, la utopía en sus distintas facetas es la clave para releer la evolución del territorio americano —sus patrones de asentamiento, sus ambiciones, los planes más destacados, su desarrollo desigual y divergente, etc.—. Para ello, el autor propone dos términos clave que se repiten a lo largo de los capítulos. El primero es “city” —ciudad—. El autor usa esta palabra con su significado más profundo de *civitas*, el espacio que acoge a los ciudadanos, entendidos como cuerpo social. Las utopías recolectadas entonces representan las distintas formas de asentamiento para grupos de individuos que, en su totalidad, forman un conjunto, a pesar de la escala y de la densidad de los espacios que habitan. La segunda palabra es “landscape” —paisaje— y para ello, en muchos capítulos, el autor describe espacios de transición que pasan de lo urbano a lo rural, a veces a través de límites marcados y claros, a veces con diminutas variaciones entre patrones. Más que sobre la descripción de estos transectos, Krieger reflexiona sobre la utopía como voluntad de crear paisajes acogedores de todas aquellas cuencas de vida y trabajo —que F. Ascher definió como “Metapolis”— y que se difunden a raíz de específicas formas de vivir, consumir y producir. A través de la descripción de las condiciones del espacio y de sus habitantes, el autor aborda en cada caso cual es la razón de específicas formas de usar el espacio, y en qué sentido estos hábitats se consideraban o se consideran deseables. Es decir, que la reflexión sobre los espacios es el medio para una discusión crítica sobre los valores —o desvalores— de la sociedad que los ha conformado. Tras un prefacio sobre el tema de la utopía y las razones del libro, el autor define en la introducción el territorio y la ciudad americana como un espacio imaginativo. En él, la dimensión extensa y la ausencia de asentamientos consolidados permite una invocación constante de la forma de vivir y habitar el espacio. A continuación, dieciocho capítulos proporcionan un amplio relato diacrónico a partir de 1750, protagonizado a veces por figuras y perfiles destacados como Thomas Jefferson (cap. 1), Frederic Law Olmsted (cap. 8), y Frank L. Wright (cap. 12). Otras veces se destaca la llegada

de algún movimiento y/o ideología que afecta con su desarrollo a la dimensión espacial, como la postura anti-urbana (descrita en el cap. 3), la fascinación por el suburbio (cap. 6), las aspiraciones desarrolladas en la literatura (cap. 9) o el romántico retorno a la tierra como reacción a la gran depresión (cap. 13). Muchos capítulos tratan de ciudades específicas como Washington y Chicago (cap. 10 y 11) o Las Vegas (cap. 16) y Nueva Orleans (cap. 17). Otros, de formas peculiares de asentamiento: las aldeas dispersas (cap. 2), las *small-towns* (cap. 4), las *company towns* (cap. 5) y las *new towns* (cap. 15). Finalmente, los capítulos 7, 14 y 18 tratan de la relación que la ciudad tiene con las infraestructuras, con su memoria y con la tecnología, como motores de transformación y desarrollo. El capítulo final retorna a la situación actual y remarca que cada una de estas utopías corresponde a una visión específica de la sociedad que ha vivido en estos lugares.

Las transformaciones planteadas o realizadas pretendían ser una mejora a la condición presente del espacio, de la economía y de las formas de vivir. Krieger pone en evidencia que es necesario conocer y volver a reflexionar sobre las visiones que han marcado la acción del hombre en el territorio de los Estados Unidos y cómo esta operación no tiene que ver con el interés histórico o el fetichismo ideológico. Se trata de reconocer que los principios transversales que, declinados en las distintas utopías, fomentaban las transformaciones de los patrones de asentamiento —compartir la abundancia, minimizar la desigualdad, respetar y conservar el medioambiente y actuar responsablemente con los bienes comunes— siguen siendo útiles y podrían representar una guía para los desafíos a los que las ciudades se enfrentan hoy en día.

En mi opinión, el libro de Krieger es una interesante aportación sobre la historia de la ciudad y del territorio de los Estados Unidos. El texto, escrito con rigor académico, es no obstante amable y comprensible también por quien esté interesado sin ser especialista. En cada capítulo, descripciones generales sobre ideas, conceptos y posturas se acompañan con anécdotas, casos de estudio y enfoques diminutos, de forma que el texto es vivo, interesante y supera la dimensión didáctica de la sucesión de fases y eventos. El continuo movimiento del punto de vista, y entre objeto y sujeto observador, permite entender la escala variable de los fenómenos urbanos, de tal forma que este texto representa un complemento ideal para la lectura de la sección monográfica de este número de la revista. Junto a ello, quiero destacar dos temas recurrentes en el libro y que han representado para mí un especial interés a lo largo de la lectura. En primer lugar, Krieger articula su lectura del proceso de asentamiento en los Estados Unidos como un constante ir y venir entre las fronteras —el espacio de borde y de límite, pero también el espacio de la baja densidad— y las centralidades —los lugares de concentración de intensidad y urbanidad, que no siempre coinciden con los espacios urbanos más consolidados—. En su descripción, cada uno de estos movimientos representa una oportunidad, y creo que hoy en día, quien se dedica al planeamiento necesita recuperar una parte de esta capacidad de generar

visiones positivas —sin caer en una simplificación ingenua y sin sentido sobre lo ocurrido— en la visión de su trabajo pasado, presente y futuro. Por ello, otra clave para leer el libro es la capacidad del autor para crear una tensión —a menudo crítica y desencantada— entre la utopía/ideal propuesto y su impacto espacial. Más que en el juicio sobre cada una de las trazas visibles hoy en día o de su memoria, creo que es interesante cómo Krieger describe el proceso de transformación del espacio norteamericano como el resultado de la doble reconfiguración de las formas de asentamiento y de los hábitos y de las formas de usar el espacio de sus habitantes. En esta tensión, junto a la capacidad de los técnicos para “conformar estos hábitats” se produce la transformación del espacio.

## REVIEW

The book by Alex Krieger *City on a Hill. Urban Idealism in America from the Puritans to the Present* (2019) provides a history of urbanism in the United States, read through the concept of utopia. Starting from the conquest of the frontier and the territorial planning and management developed by Thomas Jefferson and his radical opposition to the city, the author proposes a reading of the different settlement patterns of America. The research arrives up to the recent ways of regeneration of consolidated centers inspired by the concept of smart-city and its different declinations.

In the preface, Krieger highlights how cities are compromises in and over time. For this reason, dealing with cities means preserving the past, facing present challenges, and envisioning future scenarios. Space is the medium in which these scenarios, true ideals or dreams, come true and even more so in the United States, where the evolution of the American dream —the aspirations of an entire people— has coincided with the production of specific ways of dwelling. These different forms of urban life —according to L. Wirth's terms— over the history of the United States have produced many movements between urban cores and the periphery, the suburb, or the frontier. These movements define territorial systems with a variable and often poorly recognized scale. Authors —among others, J. Garreau, E.W. Soja, or N. Brenner— tried to identify and define the traces of these movements. A. Krieger exceeded any attempt at cataloging, focusing more on the reasons and processes that have inspired these movements. Therefore, the book collects these visions and dreams, and the storytelling produced a history of the American territory inspired and shaped by utopias. Following the approach that other authors in their texts have dedicated to this issue —especially L. Marx, J. Eggerton, and A. Mackin—, Krieger does not contribute with a philosophical dissertation, nor with a research about the spatial or social dimension of utopia. The author reflects on the different utopias that he recognizes in each chapter of the work as the attitude that Americans express when reacting to the current conditions of a place and especially when they perceive some type of limitation or difficulty in a specific context. Krieger recognizes that the

utopias have inspired several alternative ways of inhabiting space. These alternatives are creative because they are imaginative visions of the future. They are also optimistic because when they define new ways of using and moving in the territory, they intend to improve the social and economic conditions of the inhabitants. And finally, for Krieger, these utopias are evolutionary because looking at them, planners explain the current conformation of territorial systems. These changes are the result of a sequence of approaches that influenced the space. Overall, the author tries to maintain a critical focus on the impact of utopias on the territory, highlighting how these have often had dystopian results. Krieger highlights the limits as inhabited spaces, such as sprawl and socio-economic processes, such as slavery and segregation, that have supported its evolutions over time.

In the book, the utopia—in its different facets—is the key to read the evolution of the American territory—its settlement patterns, its ambitions, a set of outstanding plans, its uneven and divergent developments, etc.—. In this light, the author proposes two keywords that recur throughout the chapters. The first is the “city”. The author uses this word with its classic meaning of *civitas*, a social body that contains citizens and different forms of citizenships rooted in space. The utopias collected represent the various forms of settlement marked by different scales and densities. The second word is “landscape”, and for this reason, in many chapters, the author describes transition spaces that go from the urban to the rural, sometimes through clear and marked limits, sometimes with minimal variations between patterns. More than the description of these transects, Krieger reflects on the utopia as the will to create welcoming landscapes of all those basins of life and work that F. Ascher defined as “Metapolis”. While describing spatial conditions and their inhabitants, the author addresses these ways of using the space and why these habitats were considered or are considered desirable. In other words, reflection on spaces produces a critical discussion about the values—or devaluations—of the society that has shaped them.

In the preface, the author explains the subject of utopia and the reasons for the book. Later, in the introduction, he defines the territory and the American city as an imaginative space. The extensive dimension and the absence of consolidated settlements in this space allows a constant innovation in the way of living and inhabiting the space. In the following eighteen chapters, Krieger provides a comprehensive diachronic dissertation starting from 1750. Sometimes he focused on prominent figures and profiles such as Thomas Jefferson (chap. 1), Frederic Law Olmsted (chap. 8), and Frank L. Wright (chap. 12). Other times he explains how movements and/or ideologies affect the spatial dimension with its development, such as the anti-urban approach (described in chapter 3), the fascination with the suburb (chapter 6), the aspirations developed in literature (chap. 9) or the romantic return to the land as a reaction to the great depression (chap. 13). Many chapters deal with specific cities like Washington and Chicago (chap. 10 and 11) or Las Vegas (chap. 16) and New Orleans (chap. 17). Others with particular forms of settlement: rural

villages (chap. 2), small towns (chap. 4), company towns (chap. 5), and new towns (chap. 15). Finally, chapters 7, 14, and 18 focus on the relationship that the city has with infrastructures, including its heritage and technology as engines of transformation and development. The final chapter returns to the current situation and stresses such utopias as related to a specific vision of the society that inhabited places.

Alex Krieger points out that a reflection about the visions that shaped the United States spaces is still needed and relevant. He also explains that this operation has nothing to do with historical interest or ideological fetishism. It is about recognizing that the cross-cutting principles promoted the transformation of settlement patterns: (i.) sharing abundance, (ii.) minimizing inequality, (iii.) respecting and conserving the environment, and (iv.) acting responsibly with everyday goods. The author's work pointed out how these principles are declined in the different utopias and how they are still useful to deal with the challenges that cities face today.

In my opinion, Krieger's book is a compelling contribution to the United States history of the city and the territory. The text, written with academic rigor, is still friendly and understandable also by anyone interested without being a specialist. In each chapter, general descriptions of ideas, concepts, and approaches are accompanied by anecdotes, case studies, and minute stories. That makes the text vivid and clear. Moreover, the book transcends the didactic dimension of the succession of phases and events. The continuous movement of the point of gaze and between object and observer subject allows us to understand the variable scale of urban phenomena in such a way that this text represents an ideal complement to the reading of the monographic section of this issue of the journal. Also, I want to highlight two fundamental problems that recur in the book. On the one hand, Krieger describes the settlement process in the United States as a recurrent conquers of frontiers —the real edge of the designed territory, but also the low-density space—. On the other hand, he writes about a return to existing centralities —places of intensity and urbanity, which do not always coincide with the most consolidated urban spaces—. In his description, each one of these movements represents a possibility. I believe that those who are dedicated to planning today need to recover part of this capacity to generate positive visions —without falling into a naive and meaningless simplification of what happened—. Therefore, another key to reading the book is the author's ability to create tension —often critical and disenchanting— between the proposed utopia/ideal and its spatial impact. I think it is remarkable how Alex Krieger describes the transformation process of North American space as the result of the double reconfiguration of the forms of settlement and of the habits and ways of using the space of its inhabitants. Nowadays, the transformation of the space still takes place in this tension, supported by the ability of the technicians that shape these habitats.