

# **INDUSTRIA Y CIUDAD: ENTRE LA ACEPTACIÓN Y EL RECHAZO DE UNA RELACIÓN HISTÓRICA**

Gabino Ponce Herrero  
Francisco Juan Martínez Pérez  
Universidad de Alicante

## **RESUMEN**

El desarrollo de las actividades industriales ha ido siempre seguido de un importante impulso del proceso urbanizador y del crecimiento de las ciudades. El modelo de producción fordista para masas y la generación de empleos de larga duración se halla en el origen de la gran transformación social experimentada en los países industrializados. Pero la relación entre industria y ciudad no está exenta de tensiones y desequilibrios, que han sido objeto de reflexiones teóricas hasta concretarse en un modelo de planeamiento generalizado, de gran trascendencia social.

## **RÉSUMÉ**

Le développement de l'activité industrielle a de tout temps été suivi par une accélération significative du processus d'urbanisation et de l'élargissement des villes. Le modèle de production de masse fordiste ainsi que la création d'emplois de longue durée trouvent leur origine dans les grands changements sociaux expérimentés par les pays industrialisés. Toutefois, la relation entre la ville et l'industrie connaît également ses tensions et déséquilibres. Ceux-ci ont d'ailleurs fait l'objet d'approches théoriques qui ont débouchées sur l'élaboration d'un modèle de planification généralisé de grande importance sociale.

## **ABSTRACT**

Advances in industrial activity have always been followed by a great boost in the urban development process and in the growth of cities. The fordist mass production model and the generation of long-term employment can be traced back to the beginning of the great social change experienced in industrialised countries. However, the relationship between industry and city is not exempt from tension and imbalances. Such matters have been the focus of theoretical debate up to the point where a generalised planning model of great social importance has been established.

## 1. El papel de la industria en la configuración de la ciudad

En la lógica de producción capitalista, la relación entre los empresarios industriales y la ciudad se establece sobre la base de las ventajas comparativas que éstos han encontrado en las aglomeraciones urbanas que, a su vez, han crecido y se han desarrollado merced al progreso industrial, estableciéndose una simbiosis de intereses desequilibrada, especialmente beneficiosa para la industria y notablemente onerosa para la ciudad en términos de calidad de vida y deterioro medioambiental. A estas alturas resulta ocioso cuestionar el destacado papel de la industria en la configuración de la morfología urbana y, por extensión, en la «modelación» de la sociedad industrial. De hecho, quizá la única discusión posible sea sobre la importancia del hecho industrial en las escalas locales y regionales, cuya diversidad se explica, precisamente, por los diferentes momentos en que sus economías se incorporaron a la denominada Revolución Industrial y por el desigual nivel de desarrollo industrial alcanzado en cada caso.

La liberalización y mundialización de la economía y el consiguiente incremento de la competitividad industrial han llevado consigo en España una rápida sucesión de procesos de ajuste, con episodios de recesión y declive de industrias obsoletas y, a la vez, de implantación de nuevas industrias, que han supuesto un intenso proceso de reconversión industrial y urbana. Méndez y Caravaca han puesto de manifiesto la diversidad de respuestas a la crisis y sus implicaciones urbanísticas, debidas a la configuración de muy variados tejidos productivos, con una fuerte impronta territorial, que ha llevado a la terciarización de los espacios centrales en las aglomeraciones urbanas, y a la aparición de nuevos espacios industriales en el área metropolitana —ejes industriales de expansión, áreas innovadoras, parques empresariales y de actividad—.

Se ha consolidado también un proceso de industrialización difusa en una franja periurbana cada vez más extensa, merced a la creciente accesibilidad del territorio<sup>1</sup>, manteniendo así la tendencia ya observada con anterioridad hacia la descentralización de la actividad productiva<sup>2</sup>, si bien la industrialización difusa se ha mostrado como una pauta de comportamiento que complementa la tendencia hacia la centralización, de manera que ambos modelos —dispersión y centralización— no parecen procesos antagónicos sino más bien complementarios<sup>3</sup>.

Cabe pues responsabilizar a la industria de la configuración, no sólo de espacios urbanos o metropolitanos, sino también de marcar las pautas de la paulatina urbanización de territorios más extensos, sobre municipios rurales que vieron primero cómo la industria demandaba su mano de obra, sujeta a migraciones cotidianas, y hoy compite ventajosamente por su suelo con las otras actividades económicas, configurando nuevos asentamientos fabriles, en un proceso que lleva implícito el germen de la transformación morfológica y social y, con frecuencia, notables impactos en el patrimonio, en el paisaje y mediambientales, a veces irreversibles. Por todo ello, los sistemas productivos locales, urbanos, metropolitanos o regionales, se formulan como una categoría de análisis geográfico de mayor validez que el sector industrial y que la empresa, y por tanto, sus implicaciones medioambientales y en el modelo social adquieren un nuevo rango.

---

1 MÉNDEZ GUTIÉRREZ DEL VALLE, R., CARAVACA BARROSO, I., *Procesos de reestructuración industrial en las aglomeraciones metropolitanas españolas*, Madrid, 1993, MOPT, 232 pp.

2 VÁZQUEZ BARQUERO, A., (dir.), *Pautas de localización territorial de empresas industriales*, Madrid, MOPU, 1987, 133 pp.

3 YBARRA, J.A., «La racionalidad económica de la industrialización descentralizada», *Sociología del Trabajo*, 1991, pp. 121-146.

La ciudad aporta un conjunto de ventajas que hacen de ella, todavía hoy a pesar de los cambios, el entorno más favorable para la aparición de nuevas actividades industriales y, a la vez, para el mantenimiento en general de la actividad industrial. No obstante, el planeamiento urbano, salvo excepciones, no ha seguido las dinámicas mutaciones de la actividad industrial y, en general, ha ido por detrás de las exigencias de la industria, tanto más en las ciudades de tamaño medio o pequeño, estructuradas en áreas metropolitanas, ejes de desarrollo y en ámbitos de industrialización difusa y sistemas productivos locales. La crisis de los años 1970 fue seguida de un fuerte proceso de reestructuración de ciudades con gran tradición industrial, algunas sujetas a procesos de desertización fabril y otras a dinámicas de reconversión industrial, a la vez que nuevas ciudades y ámbitos se configuraban como nuevos centros de producción.

De esa manera, los grandes retos del planeamiento urbano en el ámbito del sistema productivo han sido, en los años 1980, la recuperación de áreas industriales, la reestructuración de espacios industriales abandonados y los procesos de revitalización de centros urbanos aquejados por la crisis del sector. A la vez, el planeamiento se ha interesado por el diseño de nuevos espacios industriales en las regiones en expansión. En la actualidad, las nuevas estrategias urbanas, después de alentar el proceso de *terciarización* de las economías locales, han puesto freno a esa creciente especialización y proponen mantener y revitalizar la actividad industrial, en el seno de políticas integrales, que defienden la base industrial para no depender exclusivamente del sector servicios y por los beneficiosos efectos sociales generados por la industria, que atañen a una mayor cohesión social, a la generación de empleo y a la incentivación del sector servicios, tanto de investigación y asesoramiento para las empresas, como por la propia demanda de los trabajadores industriales.

## **2. El impacto social de la relación entre industria y ciudad**

Desde el punto de vista empresarial, la localización de las industrias en las ciudades conlleva una serie de ventajas que han sido definidas como *externalidades* y *economías de aglomeración*, que posibilitan el empleo de infraestructuras comunes, equipamientos colectivos, servicios generales y, de manera especial, una mano de obra abundante y cualificada. Tal relación conlleva también de manera implícita la aparición de *deseconomías*, que se concretan en conflictos, fricciones sociales, deterioro del entorno e impactos medioambientales, cuya resolución ha quedado invariablemente en manos de los organismos públicos.

En origen, todo proceso de desarrollo industrial se sustenta en la utilización de una mano de obra abundante y barata, junto con los demás factores productivos. Con la incorporación de cada país al proceso de industrialización, la primera acumulación de capital fue posible por el empleo masivo de la fuerza laboral a bajo precio. Esa misma circunstancia se repite hoy, en las mismas penosas condiciones, en los países del denominado Tercer Mundo, que han entrado en la órbita de un sistema productivo de escala mundial, de la mano de una nueva división espacial del trabajo, que ha llevado hacia esos países las actividades menos cualificadas y con mayor intensidad de trabajo humano. La lógica empresarial exige la existencia de una abultada oferta de mano de obra, posible en las ciudades, que asegura no sólo su bajo coste, sino también la posibilidad de incrementar los ritmos de trabajo, a la vez que la cantidad mantiene una eficaz presión sobre los trabajadores para mantener bajos los salarios. Aunque la tendencia hacia la urbanización de la población era patente en España ya con anterioridad, la evolución del proceso se precipitó a partir de

mediados del siglo XX, coincidiendo con la etapa de fuerte desarrollo industrial, que aceleró las tasas de crecimiento y propició la aparición de nuevas formas de urbanización<sup>4</sup>.

Hasta hace unas décadas, en el mundo desarrollado, esa reserva de mano de obra era necesaria en la propia ciudad, o en sus inmediaciones, circunstancia que se halla en el origen de la acumulación de ese factor de la producción en las ciudades, y del crecimiento urbano desorbitado a partir de la construcción de barrios de viviendas donde «almacenar» la reserva, e incluso en el origen de suburbios infraurbanos en el que se acogía a un «subproletariado» todavía menos exigente. En España, tras una clara tendencia hacia su erradicación, ese subproletariado ha vuelto a surgir nutrido ahora por una mano de obra de procedencia extranjera en su gran mayoría, originaria de esos países en vías de desarrollo.

Hoy, los avances en la comunicación y el transporte, así como las nuevas posibilidades en la organización empresarial, hacen innecesaria la acumulación cuantitativa de la fuerza laboral en las ciudades de las regiones desarrolladas, por cuanto esta se halla disponible y se emplea ahora en su lugar de origen. Por el contrario, muchas ciudades se hallan afectadas por procesos de descentralización de la actividad productiva y ya no es la mano de obra la que acude al lugar donde se halla la actividad industrial, sino que es ésta la que se desplaza territorialmente en busca de ventajas comparativas, entre las que el coste de la mano de obra sigue siendo harto significativo. No obstante, el fenómeno sigue teniendo gran intensidad en las ciudades de los países en vías de desarrollo, en los que con frecuencia la acumulación de la fuerza de trabajo en las aglomeraciones urbanas sobrepasa con creces las necesidades de la industria emergente y se constituye en foco permanente de todo tipo de problemas, tanto de orden urbanístico, como social y medioambiental, que repercuten negativamente en el conjunto de la sociedad.

Mientras la abundancia de mano de obra resulta una enorme ventaja comparativa para la industria, los costes inherentes a las necesidades más elementales de esa fuerza laboral, ante la ausencia de iniciativas privadas, o por su limitación, han sido tradicionalmente asumidos por los organismos públicos, y es la colectividad quien asume esos onerosos costes sociales, y en particular, a la comunidad corresponde capacitarlos profesionalmente y, en su caso, mantener a los parados, reorientando su formación hacia nuevos empleos. A su vez, tanto las teorías económicas clásicas como el neoliberalismo justifican la libertad de despido y la *flexibilización* de los contratos, lo que unido a las bolsas de trabajadores eventuales, dan a los empresarios los instrumentos para estabilizar los salarios y reaccionar adecuadamente —desde una óptica estrictamente empresarial— a las crisis cíclicas de la economía<sup>5</sup>.

### 3. Industrialización y crisis de la ciudad tradicional

#### 3.1. Antecedentes del planeamiento industrial

De la mano de la Revolución Industrial, a partir del siglo XVIII se produce una aceleración del crecimiento de la población urbana en los países inmersos en ese proceso de desarrollo tecnológico. El crecimiento urbano que, hasta esos momentos se había manifestado como una superposición orgánica de nuevos añadidos al tejido medieval, experimentó una paulatina transformación de la mano del cambio organizativo y de escala de las relaciones funcionales —industria, comercio, administración—, así como por la nueva compe-

4 GOZÁLVEZ PÉREZ, V., «Los procesos de urbanización: siglos XIX y XX», *II Congreso de la Asociación de Demografía Histórica*, vol. IV, Alicante, I.C. Juan Gil-Albert, 1991, p. 9.

5 CAPEL, H., *Capitalismo y morfología urbana en España*, Barcelona, ed. Libros de la Frontera, pp. 72-73.

tencia entre las dos clases sociales emergentes: la burguesía industrial y el proletariado. La concentración de la industria y de los medios de producción manifestaron ya en el siglo XIX las fuertes contradicciones a las que quedaba sujeta una ciudad no planificada, carente de infraestructuras y con una candente segregación social, debida tanto a los procesos de especulación y obtención de plusvalías relacionados con el naciente negocio de la apropiación y cambio de uso del suelo, como por la necesidad de la nueva clase dominante de ocupar su espacio en la ciudad.

El incremento constante de población exigió la transformación del sistema espontáneo tradicional de construcción de viviendas por otro, que promueve y construye a gran escala, apareciendo por vez primera la figura del empresario-constructor, preocupado por satisfacer las necesidades del hábitat burgués, que se instala y desarrolla por sectores determinados de la ciudad, sobre las calles más amplias, que a menudo se trazan sobre el callejero medieval, en el que se apiñan los obreros, que cohabitan en las mismas viviendas, de escasas dimensiones, en cuartos y altillos sobre elevados en las frágiles estructuras de los edificios.

La crisis urbana fue objeto de algunas reflexiones teóricas y de los intentos de mejorar el congestionado tejido urbano, en absoluto preparado para acoger las enormes transformaciones experimentadas. Entre las primeras aportaciones que contemplan las exigencias de funcionalidad del espacio urbanizado y su uso industrial destaca la de Claude Nicolas Ledoux (1736-1806), interesado por hallar una fórmula eficaz en la que pudiesen integrarse las diferentes funciones coincidentes en el espacio construido. Anticipándose a los principios de igualdad, fraternidad y libertad de la Revolución francesa, Ledoux es uno de los primeros teóricos que incorporan en sus planteamientos un tratamiento adecuado para resolver el problema habitacional de los obreros. Propone la construcción de la *Ciudad Ideal de Chaux* como un proceso de segregación de los usos industriales, antecediendo las tendencias de descentralización recogidas en las propuestas de Ciudad Industrial y Ciudad Jardín. En el modelo teórico de Ledoux se observa por vez primera el interés por la integración de los espacios funcionales y por el análisis de las necesidades de cada función, tanto de la fábrica, como del hábitat del proletariado: vivienda, centro cultural, espacios libres, accesibilidad y comunicaciones se distribuyen de manera ordenada, definiendo un plano de forma circular, flanqueado por huertos y jardines que acaban de definir la transición hacia el espacio rural. La distribución gravitacional asegura un elevado grado de accesibilidad de los centros fabriles, de las viviendas y de los servicios de administración<sup>6</sup>. Se trata de uno de los primeros planteamientos de asentamiento industrial en que las condiciones de vida de la población proletaria son consideradas prácticamente en el mismo plano jerárquico que la propia actividad fabril. El proyecto, redactado en 1774, se engloba dentro de una política de intervención estatal en la industria<sup>7</sup>.

### 3.2. *El establecimiento de la dialéctica entre industria y ciudad*

Durante todo el siglo XIX, el proceso de desarrollo industrial se consolida en determinados países, si bien el progreso económico se establece sobre una base dual, fundamentada en una sociedad con dos estamentos bien definidos y, a la vez, antagónicos. Por una parte, los propietarios de los medios de producción, que fueron configurando un estilo propio de vida, reflejado en la sociedad y, por ende, en el paisaje urbano; y por otro lado la fuerza de

---

6 SEGRE, R., *Arquitectura y urbanismo moderno*, La Habana, ed. Arte y Literatura, 1988, pp. 27-35.

7 SICA, P., *Historia del Urbanismo. Siglo XVIII*, Madrid, ed. IEAL., 1982, pp. 243-245.

trabajo, el proletariado, la clase dominada y explotada, que constituye el «ejército industrial de reserva» definido por Marx, que proporciona a la industria la fuerza laboral precisa en cada momento. Como tal, debe ser un recurso barato y abundante, que es obligado a vivir en condiciones infrahumanas, en espacios deplorables, carentes de servicios y equipamientos, sujetos además a intensos procesos de hacinamiento, por densificación y crecimiento constante de la población. Ambas clases sociales, bien definidas, conviven en la misma ciudad y van dando forma tanto al plano como al tejido urbano, si bien sobre espacios segregados de características y morfología contrastada. En general, la masa de obreros desplazada desde el campo hacia la ciudad sólo encuentra acomodo en el centro histórico, afectado por ello por un impactante proceso de desfiguración en su volumetría, y en los suburbios, en las viviendas precarias construidas por los especuladores, cuando no directamente por los empresarios industriales, que necesitan alojar a su fuerza de trabajo.

La localización de la industria se vio condicionada en sus primeros momentos por la localización de las materias primas utilizadas y, de manera especial, por la ubicación de la fuerza motriz empleada, el agua de los ríos, y también por las vías de comunicación y los medios de transportes más empleados en la época, ríos, canales y el propio mar. Se asiste pues a una notable dispersión por el medio rural, sobre pequeños núcleos de población o directamente sobre los espacios rurales. La dispersión es propiciada también por el deseo de determinadas actividades por eludir impuestos concejiles y las limitaciones establecidas por gremios y corporaciones de artesanos. No obstante, para actividades más ubicuas, las grandes ciudades ofrecían las ventajas de la mano de obra abundante y, especialmente, del mercado, en unos momentos en que las grandes carencias en las comunicaciones condicionaban sustancialmente el transporte. El emplazamiento industrial en las ciudades se vio potenciado con la utilización de la máquina de vapor, que libera de la fuerza motriz localizada, y por la expansión del ferrocarril, que hizo mucho más accesible todo el territorio. Es en esos momentos cuando en determinadas ciudades se desarrollan grandes núcleos fabriles, posibilitados por la aparición de las infraestructuras técnicas en el seno de la urbe, que complementaba la concentración de la mano de obra y la proximidad del área de consumo.

Engels define con excepcional nitidez el proceso de concentración fabril en las ciudades, de la mano de la suma incesante de infraestructuras y equipamientos, y por la acumulación de la fuerza laboral. A su vez detalla el poder de la actividad industrial, tanto como modeladora de la morfología urbana, como generadora de ciudad:

*«Mientras más grande es la ciudad, mayores son las ventajas de la aglomeración. Se construyen vías férreas, canales y carreteras; la selección entre obreros experimentados resulta cada vez mayor, debido a la competencia que se hacen entre sí, los constructores de edificios y también los fabricantes de máquinas ... la tendencia centralizadora sigue siendo sumamente fuerte y cada nueva industria creada en el campo lleva en sí el germen de una ciudad industrial»<sup>8</sup>.*

Por lo que respecta a la calidad de vida, el hacinamiento de la mano de obra fue causa de numerosos problemas de salud pública, de contagios y epidemias que diezaban a esa clase social, pero cuyos efectos eran también percibidos por la burguesía en una doble vertiente. Por un lado, la afección del incremento de la morbilidad suponía una reducción cuantiosa de la fuerza laboral, en términos absolutos medidos en pérdida de vidas huma-

---

8 ENGELS, F., *La situación de la clase obrera en Inglaterra*, La Habana, 1974, ed. Ciencias Sociales, p. 69.

nas, y en términos relativos debidos a la incidencia laboral de las enfermedades padecidas por los obreros, así como otros efectos más graves derivados de la ocasional paralización de la actividad por el cierre de las comunicaciones para evitar la difusión del contagio. Por otro lado, los estragos de una epidemia desatada se extendían con frecuencia por todas las capas de la sociedad urbana, sin distinción de clases. De esa manera, en la construcción de viviendas obreras, a un primer periodo exclusivamente marcado por los intereses especulativos fue superponiéndose otro, al menos en el plano teórico, en el que el urbanismo aparece impregnado por algunas de las recomendaciones en defensa de la salud pública, esto es, la ciudad comienza a recoger algunas de las propuestas emanadas de las corrientes higienistas<sup>9</sup>. Es sobre todo a partir del padecimiento de esas condiciones insalubres cuando el papel de la Administración empieza a cobrar importancia en los procesos urbanos, aunque limitado al establecimiento de normas mínimas de edificabilidad y a la ejecución de las infraestructuras más elementales —alcantarillado, red de aguas potables, pavimentación, alumbrado—, sin entrar en los problemas derivados de la gestión especulativa del suelo, ni mucho menos, atentar contra la propiedad del mismo y los derechos de sus propietarios. En este sentido resulta muy significativa la argumentación de los propietarios del suelo en Barcelona al oponerse en 1860 a las expropiaciones previstas:

*«...expropiar por especulación o a fin de hacer una obra pública ... abriría muy ancha brecha al derecho de propiedad definido como sagrado por su carácter esencial e indestructible, y fuera quizás un paso aventurado hacia las trastornadoras teorías que pretenden sacrificar en aras de un mentido e ilusorio bien común todos los derechos individuales ...»<sup>10</sup>.*

Las condiciones de vida en los primeros barrios obreros fue ya denunciada por los coetáneos. Engels, en *La situación de la clase obrera en Inglaterra*<sup>11</sup>, denuncia la construcción de viviendas para el proletariado por parte de los propios empresarios industriales, o por especuladores financieros, guiados por un triple interés, el de obtener nuevos beneficios a través de la renta del suelo, el de extraer una porción de los salarios de los trabajadores y el de asegurar las condiciones de reproducción de su fuerza laboral. En 1887, en su libro *El problema de la vivienda y las grandes ciudades* critica con dureza la solución al problema de la vivienda obrera planteado por los burgueses. Señala que mientras las colonias industriales se presentan como un gran éxito, en realidad suponen «*menos que nada*»:

*«... esas sociedades de construcción londinenses ... han construido en total viviendas para menos de 15.000 personas ... cuando sólo en la zona Este de Londres viven en los tugurios más miserables un millón de trabajadores ...»<sup>12</sup>*

Los abanderados de ese paternalismo industrial se encargan de financiar y planificar el nuevo sistema urbano en su totalidad (suelo edificable, aparato productivo, viviendas, equi-

---

9 PONCE, G., DÁVILA, J.M., «Medidas higienistas y planes de reforma urbana en el tránsito de los siglos XIX al XX en las principales ciudades de la provincia de Alicante», *Investigaciones Geográficas*, nº 20, Universidad de Alicante, IUG, 1998, pp. 141-162.

10 CAPEL, H., ob. cit., 1975, p. 114: *Exposición elevada a S.M. por la comisión permanente de propietarios de Barcelona acerca del proyecto aprobado de reforma interior de dicha ciudad*, Barcelona, 1860.

11 ENGELS, F., ob. cit., pp. 73.

12 ENGELS, F., *El problema de la vivienda y las grandes ciudades*, Barcelona, Gustavo Gili, 1974, pp. 53-54.

pamientos, servicios e infraestructuras), a la vez que imponen las normas de organización laboral y doméstica.

Las experiencias europeas en colonias industriales se concretan en los países con un desarrollo industrial más temprano, como Gran Bretaña, con proyectos como *Saltair*, *Port Sunlight* o *Bournville*<sup>13</sup>. En Francia, los nuevos asentamientos industriales se inician de la mano de las sociedades carboníferas, bien a través de casernas o edificios de aspecto cuartelero, bien con viviendas unifamiliares aisladas, o en hilera, entre las que destacan *Mulhouse*, *Le Creusot* —el mayor complejo siderúrgico europeo que surge a finales del siglo XVIII como Fundación Real— y la *Colonia Menier* creada por la industria chocolatera. Las propuestas alemanas más importantes serían las de *Essen* y la de la familia Krupp. Mientras que, auspiciadas por la difusión del ferrocarril, las *company town* americanas<sup>14</sup> presentan una alternativa completa a la ciudad histórica, esto es, constituyen una nueva propuesta de modelo urbano al servicio de una única y nueva función, la fábrica, sin otros fines que los de la máxima eficiencia productiva. Ejemplos significativos son los asentamientos de *Lowell* y *Pullman*.



FIGURA 1.- Plano parcelario del Barrio Obrero de Alicante. Grupo de viviendas sociales, promovido por Acción Católica en 1913 y adaptado en 1926 a la legislación de *Casas Baratas*. El problema de la vivienda obrera en España es una cuestión recogida como declaración de intereses en los proyectos legislativos de reforma social, poco concretados hasta la creación en 1903 del *Instituto de Reformas Sociales*, que auspiciará la aparición de las sucesivas leyes de *Casas Baratas*, de 1908, 1911 y 1921.

13 SICA, P., *Historia del Urbanismo. El siglo XIX*, Madrid, ed. IEAL., 1981, pp. 905-980.

14 TAFURI, M., et alts., *La ciudad americana de la guerra civil al New Deal*, Barcelona, ed. Gustavo Gili. Barcelona, 1975, 249 pp.

Mientras tanto, en las viejas ciudades surgen también nuevas propuestas para dar solución al problema de la vivienda obrera. En Inglaterra el mejor aspecto de tales operaciones se concretó en los *cottages*, edificios de una o dos plantas, alineados, en los que se instalan varias viviendas obreras, de tres o cuatro piezas. Con las reformas acometidas por Haussmann sobre el centro de París surge otra tipología de vivienda obrera, apiñada en edificios de 5 a 7 plantas, para preservar cierta homogeneidad formal en la volumetría de la ciudad. De igual manera, en otras ciudades industriales se levantan nuevos bloques de viviendas para acoger al proletariado en viviendas de muy reducidas dimensiones, los *slums*<sup>15</sup>, acometidas por «constructores de bajo nivel técnico y moral»<sup>16</sup>.

Por el contrario, en España la construcción de viviendas para el proletariado tuvo muy escaso eco, salvo en el destacado caso de las colonias obreras catalanas<sup>17</sup>. El crecimiento demográfico no fue seguido en igual medida de la construcción de viviendas, y la mayor parte de la mano de obra atraída por las ciudades industriales fue asimilada a costa de incrementar el número de personas por vivienda, por la multipartición de las viviendas existentes y por el añadido de nuevas alturas<sup>18</sup>.

Ante las dificultades que la Ley de Ensanches había generado en la práctica para albergar a la clase obrera, el Estado asumió cierta responsabilidad, acometiendo algunas actuaciones tendentes a resolver el grave problema<sup>19</sup>. Así, en 1878 se elabora un proyecto de ley para la construcción de barriadas obreras, aunque la aportación más importante es la que se realiza a través del Instituto de Reformas Sociales, que concluye en la aprobación de la *Ley de Casas Baratas*, de 12 de junio de 1911. Esa norma legal, modificada en 1921 y 1924, creaba una estructura administrativa, articulaba ayudas fiscales y otorgaba a los ayuntamientos competencias para la construcción de viviendas.

No obstante, la iniciativa privada mostró muy escaso interés por la construcción de ese tipo de viviendas, pese a los beneficios ofrecidos por la Administración, y prácticamente las únicas aportaciones en ese ámbito fueron fruto del empeño de algunas administraciones locales, de asociaciones benéficas, industriales filántropos o de cooperativas de interesados, normalmente asimiladas a sindicatos obreros, cuyo desarrollo comienza a manifestarse más tarde, ya en las primeras décadas del siglo XX, como las promociones de la *Cooperativa Española de Casas Baratas «Pablo Iglesias»*, creada en 1926 para «contribuir a resolver el problema de la vivienda mediante el esfuerzo de los trabajadores»<sup>20</sup>.

El espacio de la burguesía industrial en España, tanto el destinado a sus viviendas como el ocupado por las fábricas, es objeto de un tratamiento arquitectónico formalmente definido por los códigos del neoclásico y más tarde del modernismo, que incorporan los avances técnicos y el manejo de nuevos materiales —hierro y vidrio— y se planea incorporando los principios fundamentales del urbanismo, atendiendo a las infraestructuras, dotaciones y ser-

---

15 BRANDIS, D., *El paisaje residencial de Madrid*, Madrid, MOPU, 1983, pp. 88-89.

16 SEGRE, R., ob. cit., 1988, p. 41.

17 TERRADAS, I., *La qüestió de les colònies industrials. L'exemple de l'Ametlla de Merola*, Manresa, ed. Centre d'Estudis del Bages, 1994, pp. 12.

18 PONCE, G., DÁVILA, J.M., ob. cit., 1998, pp. 151: respecto del tamaño de los edificios se dice: *...tal estrechez, no ha podido menos de originar también una subdivisión ilimitada de los edificios de los particulares, hasta el punto de que en gran parte de ellos, el número de sus propietarios, se cuenta por el número de sus pisos ó tal vez de sus habitaciones ó departamentos...»*.

19 BASSOLS COMA, M., *Génesis y evolución del derecho urbanístico español (1812-1956)*, Madrid, ed. Montecorvo, 1973, pp. 449-457.

20 TROITIÑO VINUESA, M.A., *Cuenca, evolución y crisis de una vieja ciudad castellana*, Madrid, Universidad Complutense, 1984, p. 428.

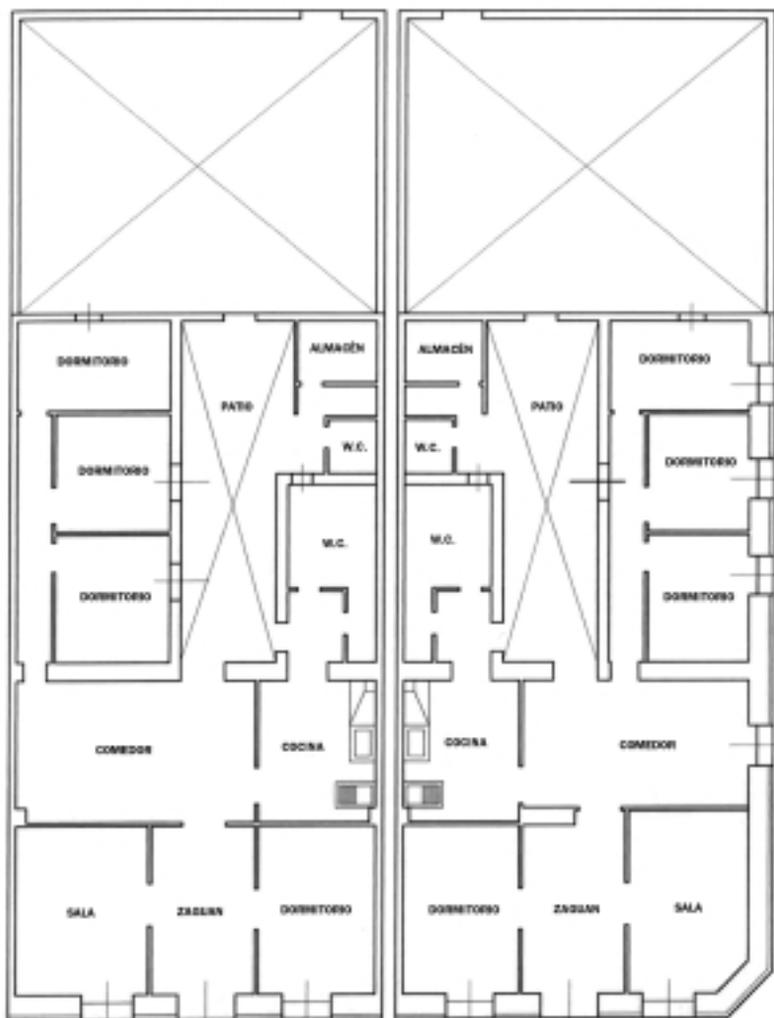


FIGURA 2.- Plantas tipo de vivienda en el Barrio Obrero de Alicante. En el tránsito de uno a otro siglo surgen multitud de cooperativas obreras para la construcción de viviendas baratas, junto a diversas iniciativas de carácter benéfico o filantrópico. Entre tanto, el problema de la vivienda obrera recibe una atención secundaria entre los planificadores.

vicios. En general, tales principios se concretaron en España en los ensanches. Frente a esos espacios de la burguesía, el espacio del proletariado es relegado a un significativo olvido urbanístico, carente de todo tipo de equipamientos, y dejado en manos de especuladores, más interesados por crear las condiciones mínimas para acoger la necesaria fuerza laboral, que por las dimensiones cultural y humana de las actuaciones acometidas.

El olvido urbanístico en absoluto fue parejo de una dejación del control social de esos asentamientos obreros, imprescindible para el mantenimiento de los intereses de la bur-

guesía industrial y de la explotación del proletariado. En esas condiciones, la configuración de una conciencia de clase obrera se manifiesta por un enfrentamiento creciente entre el proletariado y la burguesía, que tiene a la ciudad como escenario, lugar físico donde se evidencian las contradicciones económicas y la creciente lucha de clases.

En el plano urbano, la manifestación territorial de esa confrontación de intereses se muestra en los intentos por desalojar a los obreros que ocuparon el centro histórico de la ciudad, el lugar simbólico. Así, a la vez que una parte de la burguesía expandía sus residencias hacia la periferia en busca de mejores condiciones higiénicas y mayor espacio para sus residencias, otra parte de esa clase social comienza a instalarse en el centro urbano de la ciudad, mediante las operaciones de reforma urbana y apertura de las grandes vías sobre el tejido urbano consolidado, mientras los obreros son expulsados hacia los suburbios industriales, controlados por las estructuras represivas del Estado<sup>21</sup>.

Se configura así nítidamente la manifiesta segregación del hábitat y la diferente atención prestada por el planeamiento a cada una de esas porciones del hábitat urbano, cuya dualidad se manifiesta de manera candente, todavía hoy, en aquellas sociedades en que la regulación de la economía y de la gestión urbana son mínimas, no existen o están al servicio de oligarquías dominantes. Manuel Castell ha reseñado recientemente una cruda manifestación de esa dualidad urbana, concretada en el *Caracazo*: aprovechando un apagón, miles de pobres descendieron de sus colinas y saquearon la ciudad de los ricos<sup>22</sup>.

Puede concluirse que la primera preocupación urbanística en la ciudad industrial tuvo por objeto definir la segregación social, más que la separación de funciones, y que los primeros planes se interesaron especialmente por el espacio de la burguesía, donde se acumulan las infraestructuras y el equipamiento higiénico-sanitario, en buena medida como resultado de una actitud de autodefensa de esa clase social frente a las amenazas surgidas de la acumulación de la fuerza de trabajo en la ciudad industrial.

### 3.3. *Las primeras reflexiones teóricas y su concreción en modelos utópicos de ciudad industrial*

Los desequilibrios y la tensión social acumulada en la ciudad industrial, la imposición de nuevos valores y el sistema económico surgido del desarrollo técnico-industrial, se hallan en la base de las reflexiones argumentadas tanto desde el ámbito pragmático de los pequeños burgueses, artesanos y los representantes de los estratos más bajos de la clase media, como desde unas concepciones socialistas, frente a las contradicciones existentes en la ciudad industrial y la polarización social, manifiesta también en la morfología urbana.

Los primeros, con un perfil ideológico pequeño burgués y cristiano, rechazan el sistema económico y social —en el que ellos ocupan un puesto subordinado— resultante del nuevo sistema económico y del enorme poder económico, cultural y político adquirido por la alta burguesía. Desde su punto de vista, las nuevas condiciones de trabajo y de hábitat, surgidas del proceso de industrialización, atentan directamente contra una concepción utópica de la vida ciudadana, fundamentada en un ideal de vida más armónico, cuyas raíces hincan en la sociedad preindustrial. Las formulaciones teóricas de este movimiento pueden sintetizarse en las aportaciones de A.W. Pugin (1812-1852) y John Ruskin (1819-1900)<sup>23</sup>, que

21 SEGRE, R., ob. cit., 1988, pp. 56-60.

22 CASTELL, M., «Venezuela: globalización y democracia», *El País*, Madrid, 6-IX-1999, pp. 13-14.

23 SICA, P., *Historia del Urbanismo. El siglo XIX*, Madrid, I.E.A.P., 1981, p. 982.

CHOAY, F., *L'Urbanisme, utopies et réalités*, Paris, Ed. Seuil, 1965, p. 35.

critican las condiciones de vida del proletariado y el deterioro ambiental alcanzado en la ciudad industrial.

De igual manera, rechazan la producción mecanizada y el trabajo en serie, que deshumaniza no sólo el acto de producir, sino también la sociedad resultante de la aplicación de ese sistema productivo, y propugnan una vuelta a los valores culturales y, por ende, urbanísticos, previos a la Revolución Industrial, estadio en el que presuponen la existencia de unas condiciones de armonía social, en un marco ambiental de mayor calidad, propio de una relación equilibrada entre la ciudad y el medio rural-natural en que ésta se inserta. Con el nuevo sistema productivo, los trabajadores quedan sujetos a un proceso de alienación, y su voluntad y capacidad creativa supeditadas al trabajo en serie, con lo que se verifica un proceso de deterioro estético y cultural de la sociedad industrializada. Ruskin propone crear una ciudad ideal en el campo, reproduciendo los estilos de vida tradicionales y las formas de producción artesanal, evitando a toda costa la presencia de medios de producción industrial.

Inserto en la misma línea, William Morris (1834-1896) incorpora una mayor preocupación social y, más que oponerse a la máquina, se muestra contrario con el sistema capitalista y la explotación del proletariado. Cuestiona la dualidad social impuesta por el nuevo sistema productivo y, a la vez que verifica el deterioro ambiental, destaca la pérdida de calidad de vida experimentada por la mayor parte de la sociedad: «*En realidad, no es el bienestar lo que ha creado nuestra civilización, sino la riqueza, con su inevitable compañera: la pobreza, porque la riqueza no puede existir sin la pobreza, o en otras palabras, sin la esclavitud ...*»<sup>24</sup>.

Una serie de planteamientos teóricos desarrollados a lo largo del siglo XIX, interesados fundamentalmente por las precarias condiciones de vida de las masas proletarias en las ciudades industriales, han sido agrupados conceptualmente como propuestas urbanas del socialismo utópico, si bien buena parte de las mismas recibieron las críticas de Marx y de Engels, que las consideraron en realidad formulaciones pequeño-burguesas, poco interesadas por las condiciones de vida del proletariado y las clases sociales más desfavorecidas, cuando no un mero instrumento ideológico que, en opinión de Engels, «... *intente apartar a los obreros de todo movimiento revolucionario, demostrándoles que no es tal o cual cambio político el que podrá beneficiarlos, sino solamente una transformación de las condiciones materiales de vida*»<sup>25</sup>, y según Marx: «*Buscan ...embotar la lucha de clases y conciliar los antagonismos*»<sup>26</sup>. Con todo, constituyen las formulaciones urbanísticas mejor argumentadas, en las que se plantea ya el cambio en las estructuras ambientales, en las escalas del planeamiento urbano y se proponen soluciones concretas en aras de la mejora de la calidad de vida de los obreros industriales.

La *Icaria* de Cabet, la *Comunidad Ideal* de Robert Owen, el *Falansterio* de Fourier, y el *Familisterio* de Godín coinciden en proponer un marco urbano concreto, delimitado en su extensión, definido por oposición a la ciudad industrial, desequilibrada y agobiante, y materializado en una serie de edificios distribuidos armónicamente sobre un entorno rural, con edificaciones simples, ajustadas a las funciones que debían desempeñar, en las que predomina la tipología de vivienda colectiva. Las condiciones de vida se benefician, primero, de esa más armónica relación entre el hábitat y el medio rural o la naturaleza, pero también

---

24 MORRIS, W., *Arte y sociedad industrial: antología de escritos*, Valencia, ed. F. Torres, 1977, 254 pp.

25 ENGELS, F., *Del socialismo utópico al socialismo científico*, Madrid, ed. R. Aguilera, 1969, 88 pp.

26 MARX, C., *El manifiesto comunista*, Madrid, Sarpe, 1983, pp. 57-59.

por el equipamiento y los servicios planeados que, por vez primera, se integran con el hábitat. La salubridad se asegura por la aplicación de normas de higiene y, especialmente, por el diseño del planeamiento ajustado a la acción benéfica del aire, el agua y la luz. Se pone énfasis en la dotación de servicios culturales y en la recreación de espacios colectivos en los que deben desarrollarse las relaciones humanas. En general, definen ciudades que debían ser autosuficientes, combinando la explotación agrícola del territorio con el desarrollo de la industria. Entre las propuestas que llegaron a concretarse destaca la del *Familisterio* de Godín, levantado en Guisa (Francia, 1861), en torno a una fábrica metalúrgica de su propiedad, planificado para mejorar las condiciones de vida de sus trabajadores<sup>27</sup>.

Mayor influencia en la ciencia urbana y en el planeamiento han tenido las propuestas de *Ciudad Jardín* de Howard (1850-1928), en las que aparecen desarrolladas gran parte de las formulaciones del socialismo utópico, aunque ahora no como propuestas desurbanizadoras, esto es, no como unidades aisladas ruralizantes, sino como un complejo sistema de planeamiento de escala regional, sustentado en una malla de pequeñas ciudades vinculadas entre sí por el ferrocarril, que no debían incrementar su número de habitantes para no romper la armonía establecida con el medio ni la propia estructura social definida: «*Una Ciudad Jardín es una ciudad proyectada para la vida y el trabajo salubre; con dimensiones tales que consienta una plenitud de la vida social, pero no más grande...*»<sup>28</sup>.

Un virtual crecimiento demográfico debería ser absorbido por la construcción de un nuevo asentamiento integrado en la red urbana. La estructura de cada ciudad parte de una configuración radial, con un centro en el que se emplazan los principales servicios de la comunidad, a partir del cual, en anillos concéntricos que alternan áreas de uso funcional con espacios verdes, se suceden el área del comercio, la zona residencial, el anillo de servicios más inmediatos, la industria ligera, la industria pesada y un cinturón agrícola que debía abastecer a la ciudad. El modelo, concretado en dos ciudades inglesas, Letchworth (1903) y Welwyn (1920), anticipaba los conceptos fundamentales de la zonificación y la dotación diferenciada de equipamientos a las unidades vecinales —sistemas generales y sistemas locales—, además por vez primera se introducía la necesidad de un planeamiento supraurbano, de alcance regional en este caso, imprescindible para asegurar la correcta inserción de las actividades urbanas en el entorno. Herederas de estos planteamientos son las *Greenbelts* en Estados Unidos, las *New Towns* en Inglaterra y las *Ciudades Satélites*, con diferente grado de fidelidad al modelo original según los países, y una evidente deformación especulativa del concepto en España.

En definitiva, las formulaciones teóricas, con sus contradicciones y, a veces, escaso grado de concreción, tuvieron la virtud de anteceder los conceptos fundamentales que regulan la relación de la actividad económica, fundamentalmente la industria, con el territorio en que se inserta, de definir los servicios mínimos precisos para el hábitat, de pergeñar configuraciones espaciales que han alcanzado notable éxito en el siglo XX, de establecer normas para la mejora del ambiente urbano y de poner énfasis en el concepto de ciudad como empresa ciudadana, esto es, de arbitrar medidas para que los intereses particulares queden supeditados a los de la colectividad. De igual manera, aportan las primeras reflexiones respecto de la resolución de los problemas sociales inherentes al crecimiento descontrolado de la ciudad industrial, ponen énfasis en la búsqueda de una armonía social, en la mejora del escenario cotidiano de las actividades humanas y, en última instancia, en la mejora de la calidad de vida de los

---

27 SEGRE, R., ob. cit., 1988, pp. 74-83.

28 SEGRE, R., ob. cit., 1988, p. 84.

ciudadanos. En general, pusieron de manifiesto la crisis de la ciudad industrial y los desequilibrios de un sistema productivo sustentado en la explotación de la mayor parte de la población urbana, incapaz por ello de escapar a los efectos nocivos del urbanismo especulativo. Tales principios son la base de buena parte de la reglamentación urbanística actual.

#### 4. La industria como fundamento del planeamiento urbano

En el tránsito de los siglos XIX al XX las insuficiencias de la ciudad industrial espontánea eran manifiestas, tanto en la morfología urbana y su condicionada eficacia funcional, como en la articulación del tejido social. De igual manera, profundas transformaciones económicas, sociales, científicas y culturales van a confluír en la alteración del modelo heredado de ciudad no planeada. Los avances técnicos se aplican tanto al sistema productivo, en sustitución de los viejos medios de producción, como a la vida cotidiana, en un paulatino proceso de modernización de la sociedad, que tiene un claro reflejo en la morfología urbana.

La electricidad, el acero, los materiales plásticos, el petróleo, el teléfono, el telégrafo, el automóvil y otros adelantos técnicos contribuyen a transformar tanto los medios de producción como las condiciones de vida, al menos en el espacio urbano ocupado por la burguesía y, a la vez, en el lugar en que se desarrolla la actividad económica, esto es, en las fábricas y talleres y, de manera paulatina, también en las actividades terciarias, cada vez más especializadas: comerciales, financieras y administrativas. Las necesidades del sistema productivo se hacen cada vez más complejas y precisan estructuras diseñadas de manera específica para acoger las diferentes funciones que tienen cabida en el seno de las ciudades. De esa manera, por un lado las exigencias del sistema industrial y, por otro lado, la conciencia del deterioro del ambiente urbano, convergen y cristalizan en un cuerpo de nuevas teorías que, a partir del papel preponderante de la industria en la ciudad, formulan propuestas de articulación coherente de las distintas funciones —derivadas y complementarias— en el seno de la ciudad.

La dinámica impuesta por los nuevos componentes del sistema técnico productivo chocan con las estrecheces y ataduras de la ciudad convencional, tanto en los aspectos espaciales y funcionales, como en su vertiente social. La clase empresarial, bien que de manera lenta, empieza a ser receptiva a las propuestas reformistas e higienistas que abogaban por la mejora de las condiciones de vida del proletariado, si bien en beneficio de la propia actividad industrial. En esa coyuntura surge la propuesta de *Ciudad Industrial* (1904) de Tony Garnier<sup>29</sup>, que antecede la zonificación y el urbanismo que sustentarán el planeamiento urbano en los países desarrollados varias décadas más tarde. A partir del asentamiento de un complejo industrial en el medio rural, define una ciudad complementaria de 35.000 habitantes, separada del área productiva. Planea de manera minuciosa la disposición de las fábricas y su conexión con el ferrocarril y con un río navegable que, además, podría ser suministrador de energía eléctrica. En un emplazamiento separado y topográficamente elevado respecto a la zona industrial planea el resto de la ciudad, rodeada de extensas zonas verdes. La trama ortogonal del callejero parte de un centro de administración y servicios, que jerarquiza la malla de vías y calles secundarias, en las que se suceden las alineaciones de viviendas individuales, de orden abierto, rodeadas por espacios verdes. Fuera del recinto residencial concibe un vasto espacio de recreación comunal. El conjunto adquiere cohe-

---

<sup>29</sup> PAWLOWSKI, C., *Tony Garnier et les debuts de l'urbanisme fonctional en France*, Paris, C.R.U., 1967, p. 134.

rencia por la clara definición y separación de las funciones y, a la vez, por la integración de las mismas merced al planeamiento de un eficaz sistema vial.

Pese a los indudables valores de progreso, y a las evidentes mejoras introducidas en las condiciones de vida de los trabajadores, la *Ciudad Industrial* de Garnier recibió críticas precisamente desde el movimiento obrero, que consideraba preocupante las propuestas de modelos urbanísticos sustentadas en la implantación de ciudades aisladas, separadas de las grandes urbes, por cuanto podían inducir a los empresarios a establecer una selección de la mano de obra, tal como sucede en los nuevos complejos industriales de alta calidad. Si bien, desde concepciones más radicales se suponía que la mejora de las condiciones de vida del proletariado repercutiría negativamente en su conciencia de clase, de manera que el empresario obtenía una doble ventaja: a la vez que incrementaba la eficacia de su fuerza laboral, disminuía su combatividad sindical.

#### 4.1. *El análisis científico en el planeamiento urbano*

Las reflexiones sobre los problemas desencadenados en el ámbito urbano al convertirse en nicho del progreso industrial alcanzaron, en los años 1920, un cuerpo teórico de enjundia, al ser analizados desde una perspectiva global y mediante prácticas sustentadas en el método científico. Las carencias de los modelos utópicos, y la escasa concreción de las formulaciones reformistas se hallan en la base de un nuevo enfoque del urbanismo, en el que se plantea de manera clara la especificidad de cada una de las funciones en la ciudad industrial, a la vez que se pone énfasis en la resolución de los graves problemas que afectaban a la función residencial, o más en concreto, al hábitat de los obreros.

Las propuestas del denominado *Movimiento Moderno*, ahormadas en los sucesivos *Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna* y en la declaración de la *Carta de Atenas*<sup>30</sup>, quedan sintetizadas en las cuatro funciones básicas definidas en el comportamiento eficaz de una ciudad: habitar, trabajar, recrearse y circular. A partir de esta nueva concepción *funcionalista* se definen los conceptos fundamentales del urbanismo, cuyo primer objetivo debe ser el de garantizar el alojamiento digno e higiénico de la población. A la vez, el planeamiento debe ponerse al servicio de la actividad productiva para definir espacios eficaces que, además, contribuyan a que el trabajo recupere su dimensión humana y deje de ser un proceso alienante y degradante. De igual manera, el diseño urbano debe atender a las necesidades de recreación de la población, planeando espacios concretos, de diferente escala, en que esa función pueda desarrollarse de manera benéfica. Por último, la configuración urbana eficaz queda supeditada a las posibilidades de comunicación y a la circulación entre los diferentes espacios funcionales, separados entre sí —zonificados— y con los suficientes elementos para un desarrollo armónico de cada uno de ellos.

Las formulaciones tratan de desviar el proceso de creación y desarrollo urbano desde la industria, como motor que define y estructura todo el espacio a su alrededor, hacia la vivienda, la célula de habitación, que debe configurarse como núcleo inicial del urbanismo moderno y, a partir de ella, de la agrupación de células de habitación, resolverse de manera eficaz las demás funciones: la vivienda es el eje central del proceso urbano y no la fábrica. En las diferentes propuestas de ciudad ideal elaboradas por Le Corbusier aparece siempre una clara segregación de usos, jerarquizados desde el área de dirección de negocios y administración, que ocupa un lugar central o preeminente, hacia la periferia en la que instala la industria ligera y,

---

30 LE CORBUSIER, *Principios de urbanismo: (la Carta de Atenas)*, Barcelona, Ariel, 1981, 151 pp.

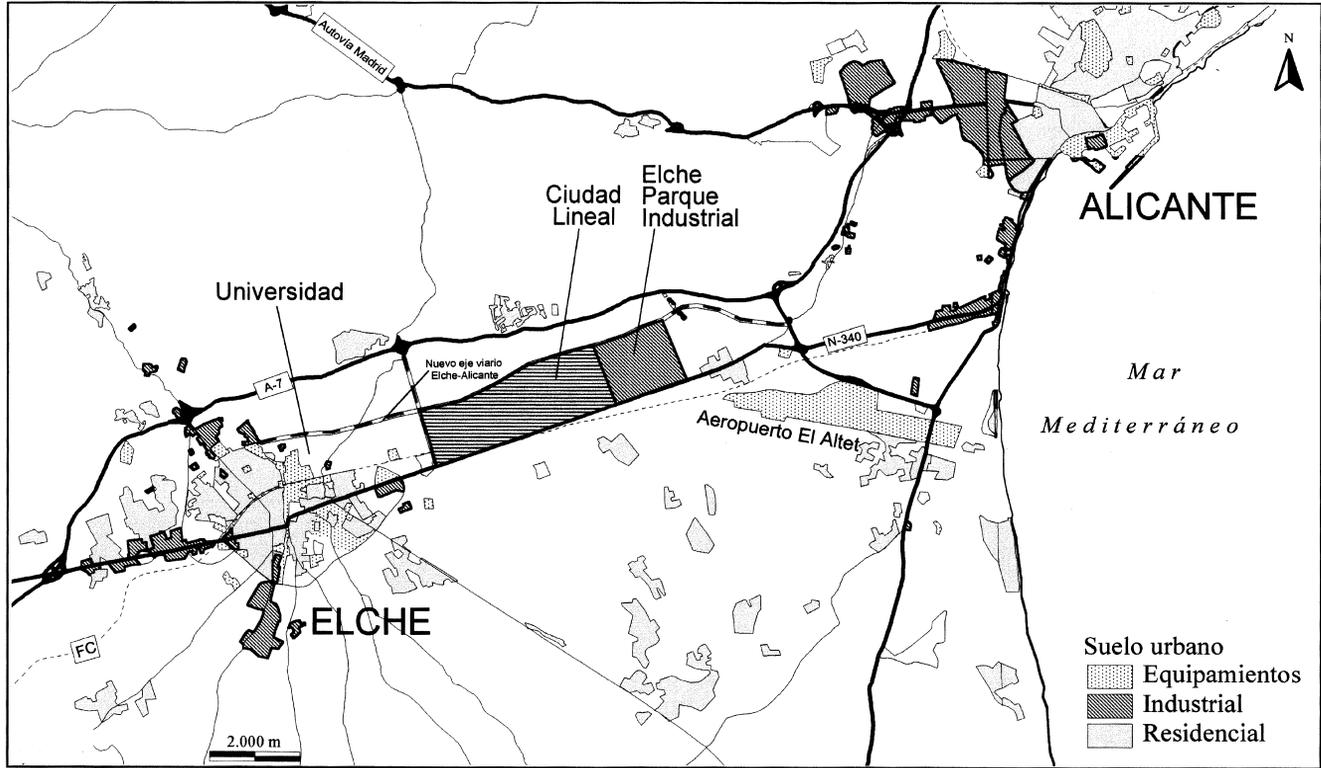


FIGURA 3.- Esquema territorial de localización del Parque Industrial de Elche, pieza emblemática de la *Ciudad Lineal de la Industria*. Aunque deformado respecto de los modelos originales y habiendo perdido muchos de sus atributos, este esquema nos remite a los modelos lineales desarrollados, entre otros, por los teóricos rusos en el Plan para Magnitogorsk en 1930 y, fundamentalmente, por las propuestas que formuló Le Corbusier en *Los tres Establecimientos Humanos* en 1945, en la que se define una nueva concepción espacial de los asentamientos sobre el territorio, unos modelos de desarrollo de rango supramunicipal, en los que la zonificación de usos se extendía por un vasto territorio con áreas funcionales especializadas, donde las *unidades de producción agrícola*, la *ciudad lineal industrial*, y la *ciudad de los intercambios* se relacionaban mediante ejes de comunicación y amplias zonas verdes.

más allá, la industria pesada; entre esos extremos intercala los espacios comerciales, y las áreas de viviendas y servicios, desenvueltas sobre amplias praderas y espacios abiertos.

De igual manera, formuló modelos de urbanización de espacios de rango supramunicipal o subregional, en los que la zonificación de usos se extendía por un vasto territorio con áreas funcionales especializadas. Se trata de *Los tres Establecimientos Humanos* en los que, con diferente disposición, definía la *unidad de producción agrícola*, abastecedora de alimentos, la *ciudad lineal industrial*, para el asentamiento de las fábricas y talleres, y la *ciudad social*, sede de las funciones administrativas y de servicios superiores. En la ciudad lineal industrial disponía la alineación de las industrias sobre un importante eje de comunicaciones, con ágil acceso en cada caso, y una distribución paralela del hábitat obrero, en una banda separada de las industrias por un área verde también longitudinal.

Si bien el modelo urbano funcional propuesto por el Movimiento Moderno tuvo enorme éxito y se halla en los fundamentos del planeamiento urbano de muchos países, el modelo social ha sido objeto de numerosas críticas, que lo tachan de deshumanizado, cuándo no de jerárquico y represivo<sup>31</sup>. En este sentido se destaca la configuración de la vivienda del obrero como una máquina eficaz, y su plasmación como una celda, así como sus preferencias por la geometría y la industria sobre la Naturaleza<sup>32</sup>.

#### 4.2. La industria en el campo

Las nuevas ciudades inglesas surgen de un proceso de reflexión sobre la localización industrial y la planificación de Londres en el periodo de entreguerras. Ante la necesidad de descongestionar la ciudad y redistribuir territorialmente por la periferia la fuerza productiva industrial instalada, se adopta un esquema fundamentado en los postulados de Howard y toda la región metropolitana de Londres se planifica según cuatro anillos concéntricos: el núcleo central terciario y residencial de alta densidad; el cinturón industrial y residencial suburbano; un gran cinturón verde y, por último, el área metropolitana de ciudades satélites.

Una serie de medidas legales en el segundo lustro de los años 1940 regularon la difusión de las industrias por el territorio y el establecimiento de las *New Towns* por áreas en desarrollo o afectadas por altos índices de desempleo<sup>33</sup>. Así, a partir de 1950 comienzan a desarrollarse las primeras nuevas ciudades, en un radio de unos 30 ó 40 kilómetros de Londres, para alojar a una población variable, entre 10.000 y 80.000 habitantes, con un diseño cambiante y que experimentó modificaciones conceptuales a lo largo del proceso de implantación. Las *New Towns* tienen por objeto descentralizar la actividad industrial y, con ella, la congestión residencial, pero también mejorar el equipamiento y las infraestructuras para un funcionamiento más eficaz de la industria.

En las nuevas ciudades de la primera generación se intentó conjugar el esquema funcionalista con la estructura histórica de los asentamientos preexistentes. El centro, que acoge las funciones administrativa y de servicios, es recreado como una porción de ciudad

---

31 HALL, P., *Ciudades del mañana*, Barcelona, Ediciones del Serbal, 1996, 494 pp., pp. 215-251.

32 GIRARDET, H., *Ciudades. Alternativas para una vida urbana sostenible*, Madrid, Ed. Celeste, 1992, pp. 56-57. «Ciudades contra natura»: «El contacto con el mundo natural que proponía era más visual que palpable ... Sus bloques fueron en parte concebidos para ahorrar espacio donde situar parques, pero nunca le preguntó a la gente cómo quería vivir».

33 OSBORN, F.J., WHITTICK, A., 1977, *New Towns*, London, Leonard Hill, 505 pp.; «Legislation for New Towns», pp. 53-62.

compacta. A partir de él se reparten las unidades vecinales, con muy baja densidad y la morfología propia de la ciudad jardín, separadas por extensas zonas verdes entre ellas y el suelo de uso industrial. En los proyectos siguientes se prestó una mayor atención a la integración de las diferentes partes funcionales de la ciudad, sustentada por la búsqueda de la interrelación de funciones, la conjunción del tejido urbano y la interacción social.

Se ha llegado así a un cúmulo de experiencias positivas en la relación equilibrada entre empleo industrial, residencia y servicios, explícito en los criterios de planeamiento de la nueva ciudad de *Milton Keynes*<sup>34</sup>, cuyos beneficios son perseguidos por el planeamiento urbanístico innovador, especialmente cuando se fundamenta en criterios de eficiencia energética y sostenibilidad, pero también cuando la integración del tejido urbano en todos sus componentes es objetivo prioritario. Por otro lado, las *New Towns* se han mostrado como marcos atractivos y con garantías para los inversores industriales, tanto por las posibilidades de desarrollo, como por la atención prestada a los aspectos físicos y sociales por parte de los Consejos locales de las Corporaciones para la Promoción de las Ciudades Nuevas, organismos dotados de suficiente autonomía para gestionar la promoción y desarrollo de

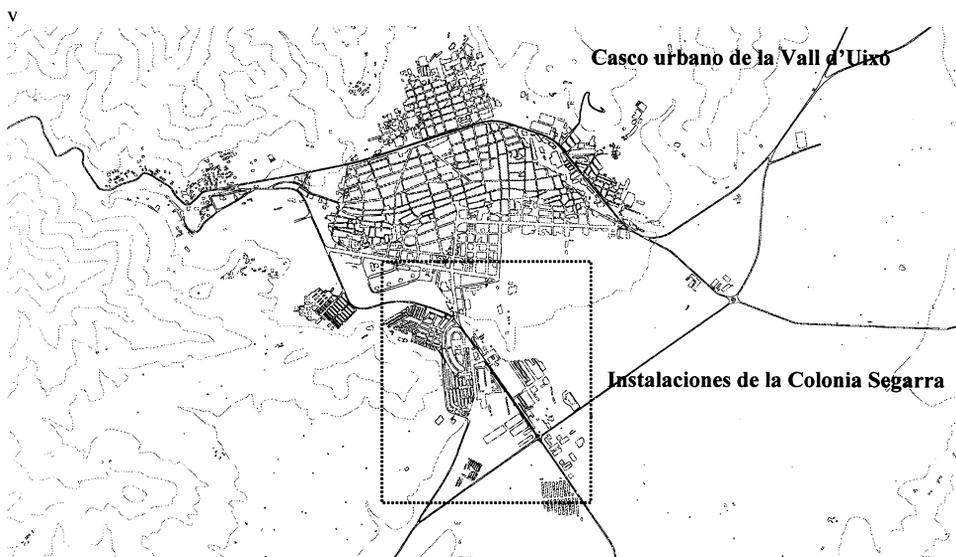


FIGURA 4.- Estado actual de la *Colonia Segarra* en Vall d'Uixó que inicia su fase paternalista al concluir la Guerra Civil española. La clase empresarial, bien que de manera lenta, empieza a ser receptiva a las propuestas reformistas e higienistas que abogaban por la mejora de las condiciones de vida del proletariado, si bien en beneficio de la propia actividad industrial y dentro del rígido contexto ideológico dominante. Estas actuaciones quedan lejos del ideario establecido en la propuesta de *Ciudad Industrial* de Tony Garnier y, más tarde, en las *New Towns*.

34 WALKER, J., 1997, «Nuevas ciudades inglesas. Adaptabilidad a la economía actual», *Urbanismo*, nº 32, Madrid, COAM, pp. 24-31: La *new town* de Milton Keynes se inició en 1967.

los proyectos<sup>35</sup>, si bien su dependencia financiera de la Administración central ha condicionado su desarrollo<sup>36</sup>.

Se ha cuestionado este modelo de ciudad industrial más por ser consideradas operaciones contra la ciudad tradicional que por críticas a su funcionamiento. El proceso de descentralización y difusión de la industria y del hábitat de las clases obreras, desde las ciudades congestionadas hacia las periferias, ha sido analizado como un intento de expulsión del centro de la ciudad de los habitantes menos favorecidos y de la función residencial tradicional, en favor de la terciarización y de los procesos especulativos, con evidentes repercusiones en los tejidos social y patrimonial o morfológico. De igual manera, se considera que las *New Towns* han fracasado como modelo equilibrado de integración entre las distintas funciones urbanas cuando su objetivo central ha sido la simple dispersión periférica del hábitat, como en las ciudades nuevas estadounidenses<sup>37</sup>.

#### 4.3. La confinación de los usos en polígonos: de viviendas y de industrias

En España, la llegada de inmigrantes a las ciudades industriales desde mediados del siglo XIX acentuó la carencia de viviendas y, con ella, los problemas de hacinamiento, sin



Fotografía de la viviendas obreras en la Colonia Segarra de la Vall d'Uixó. (Tomada de Peña, F. "Història de l'empresa Segarra". Ed. Diputació de Castelló, Castellón, 1998.)

---

35 OSBORN, F.J., WHITTICK, A., 1977, ob. cit., «Evolution of the New Towns Policy», pp. 38-52.

36 THOMAS, R., «Necesidades para la promoción de nuevas ciudades», *Urbanismo*, nº 32, Madrid, COAM, pp. 32-37.

37 STEIN, C.S., 1989, *Toward New Towns for America*, Massachusetts, MIT, 263 pp., DOBSON, D., «El fracaso de las ciudades nuevas estadounidenses», *Urbanismo*, nº 32, Madrid, COAM, pp. 38-45.

que se diesen iniciativas públicas solventes para corregir el desbordamiento de los centros urbanos. Antes al contrario, con mucha frecuencia fueron los mismos afectados, esto es, los obreros industriales, los que debieron asumir la iniciativa y erigirse en promotores de viviendas, auspiciadas por un emergente movimiento obrero, solidario y sindicalista. En el tránsito de uno a otro siglo surgen multitud de cooperativas obreras para la construcción de viviendas baratas en los municipios industriales del País<sup>38</sup>, junto a diversas iniciativas de carácter benéfico o filantrópico.

Entre tanto, el problema de la vivienda obrera recibe una atención secundaria entre los planificadores. Es una cuestión recogida como declaración de intereses en los proyectos legislativos de reforma social, poco concretados hasta la creación en 1903 del *Instituto de Reformas Sociales*, que auspiciará la aparición de las sucesivas leyes de *Casas Baratas*, de 1908, 1911 y 1921<sup>39</sup>. Sin embargo, en general, el papel de las administraciones públicas en el tránsito de siglo estuvo más centrado en la incorporación al ámbito urbano de algunas de las recomendaciones higienistas, en aras de paliar los efectos catastróficos de las epidemias, que en la mejora global de las precarias condiciones de vida de sus habitantes.

La investigación sobre el correcto funcionamiento de cada una de las funciones llevó a definir el carácter de los elementos urbanos precisos para tal fin y la necesidad de segregar los usos incompatibles entre sí. Ese concepto de *zonificación* es el que inspira el planeamiento de nuestros días. Los planes de urbanismo asumen plenamente esa manera de entender la ciudad y, desde la elaboración de los primeros planes modernos en España, se introduce la distinción entre zonas de servicios, zonas industriales, confinadas en polígonos acotados y zonas residenciales, definidas también como polígonos de viviendas, con las connotaciones de ámbitos cerrados que comporta ese concepto geométrico, concretadas con frecuencia en la desarticulación de las barriadas de viviendas respecto del entramado urbano de la ciudad, de los equipamientos y servicios y hasta de las infraestructuras más elementales, como la red de aguas potables o el alcantarillado.

No obstante, si en la *ciudad funcionalista* los usos del suelo se articulaban a partir de la función residencial, y ésta gozaba de extensas zonas abiertas y equipamientos suficientes para la satisfacción de los habitantes, en un proceso en el que quedaba excluida la especulación por el rígido control público, en la configuración de la ciudad en la etapa industrial de la economía española, la zonificación ha sido fruto de la lógica del sistema productivo y de la desigual lucha por el espacio establecida entre las funciones y, dentro de ellas, entre las actividades y empresas, que compiten vigorosamente por acceder a los lugares más accesibles.

De esa forma, la especulación ligada a las rentas de situación y a la accesibilidad del suelo, lejos de dominarse, constituye el fundamento que gobierna el crecimiento urbano y la distribución de usos: el suelo es escaso y caro, las actividades que pueden pagar más acceden a los lugares de privilegio, mientras el resto se distribuye conforme con su capacidad de adquirir suelo. En esa competencia, precisamente son los polígonos de viviendas obreras los que ocupan aquellos espacios más marginales y degradados, con escaso interés para la industria o los servicios. Además, los equipamientos y las grandes zonas de recreo aportadas por las teorías funcionalistas fueron sustraídas al proceso urbano, al constituir una grave pérdida del recurso suelo en el negocio urbano.

---

38 PONCE HERRERO, G., «El Vinalopó Medio», *Historia de la Provincia de Alicante*, t. 1, Murcia, Ed. Mediterráneo, 1985, pp. 290-296.

39 TERAN, F. de, «Evolución del planeamiento urbanístico (1846-1996)», *Ciudad y Territorio*, XXVIII, Madrid, 1996, p. 172.

Para planificar esas ciudades fruto del desarrollo industrial, el Estado dispuso una serie de medidas legales que, supuestamente, delegaban en las diferentes administraciones públicas el control de los procesos. La *Ley del Suelo* de 1956, y la *Reforma de la Ley el Suelo* de 1975 enmarcan el periodo de mayor crecimiento económico de España, conocido por la etapa del *desarrollismo*, sustentado sobre la base de la rápida industrialización del País. En ambos cuerpos normativos, la división del territorio en zonas con un destino singular quedó consagrada como principio fundamental del urbanismo y por tanto, la segregación del uso industrial del resto del tejido urbano, mientras el uso residencial experimentaba, a su vez, una zonificación interna, conforme con los niveles de renta. De esa manera, los polígonos de viviendas obreras se ubicaban en las periferias, «colgados» de alguna vía de comunicación existente (carreteras), mientras el resto del hábitat buscaba la centralidad de los servicios, con los que ha establecido una estrecha simbiosis que ha posibilitado su convivencia en los mismos distritos urbanos hasta el presente, momento en que se asiste a una nueva disociación entre hábitat de calidad, que vuelve a confinarse en nuevos polígonos de promociones aisladas en las periferias, y usos terciarios que también manifiestan una clara tendencia centrífuga.

## 5. Conclusiones

### 5.1. La industria como elemento perturbador

Puede concluirse que la ciudad industrial en España ha crecido y se ha organizado a impulsos del mercado del suelo. Mientras los Ensanches se desarrollaban muy lentamente, por la insuficiencia de instrumentos legales y por la retención especulativa del suelo, los extrarradios se desbordaban por la superposición desorganizada de industrias y barrios obreros. Con los ayuntamientos democráticos, en 1979, la mayor parte de las ciudades industriales medias y pequeñas accedieron a un proceso de ordenación de sus territorios municipales mediante planes generales de ordenación, sujetos a las disposiciones del *Texto Refundido de la Ley del Suelo* de 1976, coincidiendo con los inicios de la grave crisis industrial, la recesión del sector en su conjunto y la reconversión de los diferentes subsectores industriales. De esa manera se han aplicado criterios de ordenación industrial propios de la etapa precedente de fuerte crecimiento industrial, cuando las exigencias del nuevo tejido industrial resultante de la reconversión y reestructuración eran otras<sup>40</sup>.

La incorporación del planeamiento en los municipios se ha desarrollado como un fenómeno incuestionable, acompañado de un aura de modernidad y del supuesto control social de los procesos, sin que se haya dado en cada caso un verdadero debate sobre el modelo de ciudad deseado y sin que, por otra parte, aparezca incorporada la opinión ciudadana. Además, el planeamiento se incorpora con el grave inconveniente de intentar ajustar la ciudad ya consolidada, con una profunda mixtificación de usos, con las normas urbanísticas emanadas de los diferentes cuerpos legales, en los que la zonificación constituye precepto fundamental que guía todo el desglose regulador de los usos del suelo.

Así, los asentamientos industriales en la ciudad, en las periferias y en el medio rural, se han visto afectados por una normativa restrictiva, que ha tendido a dejar «fuera de ordenación» las actividades industriales y a separar de manera tajante ciudad e industria, considerando la actividad productiva más como un elemento perturbador del sistema urbano que

---

40 MÉNDEZ GUTIÉRREZ DEL VALLE, R., «Reestructuración productiva e industrialización periférica: claves para un debate», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, Madrid, 1987, nº 5, pp. 28-34.

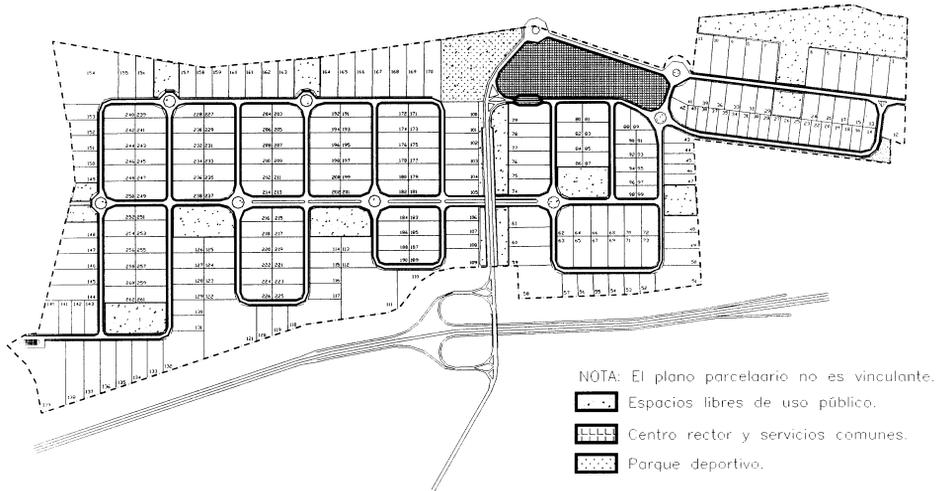


FIGURA 5.- Plano parcelario del Parque Tecnológico de Paterna junto a la circunvalación de Valencia. La zonificación de usos entendida como fin y no como proceso de ordenación ha acabado precisamente con el ambiente urbano favorable que ahora pretenden recrear los nuevos espacios de innovación: tecnópolis, parques tecnológicos y parques científicos.

como una pieza clave del mismo<sup>41</sup>. La aplicación tajante de las disposiciones sobre la segregación de usos, y la exclusividad de funciones en los distintos tipos de suelo en las ciudades, han actuado contra la imbricación funcional de la actividad productiva con el resto del tejido económico, con los servicios, con buena parte del equipamiento urbano y con los espacios residenciales, esto es, la zonificación entendida como fin y no como proceso de ordenación ha acabado precisamente con el ambiente urbano favorable que ahora se pretende recrear en los nuevos espacios de innovación —tecnópolis, parques tecnológicos, y parques científicos—, o en los nuevos espacios de ocio —centros comerciales que recrean escenarios urbanos históricos—.

En gran medida, después de dos décadas de planeamiento urbano, el modelo de ciudad industrial resultante se caracteriza por una completa separación de ciudad e industria. Mientras la industria es recluida en polígonos periféricos, la «ciudad» se reserva para los usos residencial y de servicios, si bien cada vez más, se asiste a un proceso de abandono funcional y residencial del centro, que ha seguido a una primera tendencia hacia la *terciarización* de los espacios centrales. Todavía hoy, en las ciudades industriales pequeñas y medianas y, también, en los núcleos rurales afectados por el proceso de descentralización industrial, se sigue manteniendo la rígida zonificación heredada de la etapa del *desarrollismo*, y se apuesta con vehemencia por ella. En cierta medida es fruto de la pervivencia de disposiciones legales de obligado cumplimiento, contra las que se alzan las voces de

41 PONCE HERRERO, G., «Nuevos procesos de localización industrial, planeamiento urbano y calidad de vida», *Industria y medio ambiente*, Alicante, Dpto. Geografía Humana, AGE, 2000, pp. 99-126.

MARTÍNEZ PÉREZ, F.J., «Reflexiones sobre el futuro de los actuales espacios industriales en la Comunidad Valenciana», *Industria y medio ambiente*, Alicante, Dpto. Geografía Humana, AGE, 2000, pp. 199-208.

numerosos expertos que demandan una mayor flexibilidad<sup>42</sup>, pero también se da por la ausencia de reflexión y por el seguimiento mimético de modelos preexistentes.

Por otro lado, tal dinámica obedece también a procesos de competencia entre municipios vecinos y a políticas locales de promoción industrial de corto alcance y bajas miras, interesadas fundamentalmente en la ocupación del suelo, con la consiguiente obtención de recursos municipales a través de las cargas impositivas. Tampoco son ajenas a esa política las estrategias de fomento del empleo local, en una etapa de fuerte impacto del paro.

La cultura del polígono industrial ha calado fuertemente tanto en el conjunto de la sociedad, como en los políticos locales y en el tejido empresarial, a veces simplemente por mimetismo, otras como herramienta para ordenar los fuertes desequilibrios territoriales heredados o como política local para combatir los efectos de la crisis industrial: en los planes generales de ordenación urbana es común el argumento de la necesidad de calificar y equipar mucho más suelo industrial del que previsiblemente indique la tendencia del municipio, bajo el formato del polígono clásico, para atraer la inversión foránea. En la práctica, los resultados son con frecuencia limitados, al menos en lo que respecta a la atracción de nuevas industrias, mientras que los efectos se dejan sentir especialmente a escala local, donde se produce una clara alteración del equilibrio urbanístico del municipio: las industrias abandonan sus antiguos emplazamientos urbanos, rentabilizando especulativamente la centralidad de los mismos, y se trasladan a los polígonos periféricos.

## 5.2. *El planeamiento como coartada: de la ausencia de planificación al incumplimiento en los asentamientos industriales*

En esa desequilibrada relación, la ciudad padece los efectos de un crecimiento industrial especulativo y, a menudo, desorganizado pese a la existencia de normas y leyes que supuestamente deberían regular el proceso de urbanización. Analizados desde la racionalidad empresarial, el cúmulo de problemas e inconveniencias propias de la aglomeración urbana han sido catalogados como *deseconomías* —costes de congestión, costes sociales, costes de fricción—. Ahora bien, si se invierte el punto de vista y se pone el peso de la interpretación de esas *deseconomías* en los aspectos sociales, antes que en los empresariales, tales procesos pueden medirse en términos de «*costes sociales*», que constituyen lo que se ha denominado la «*patología urbana*»<sup>43</sup>, resultado de la instauración de un sistema productivo que ha velado más por el funcionamiento eficaz de sus equipamientos productivos que por el bienestar social, por la calidad de vida, o por el respeto del medio ambiente.

Entendida la población como un insumo más del proceso productivo del sistema económico se comprende el tratamiento dado a los espacios destinados a acogerla en la ciudad industrial. La concentración de la población en las ciudades desde finales del siglo XVIII, a raíz del proceso industrializador, provocó un primer colapso de unas estructuras urbanas preindustriales, con dificultades tanto para acoger la propia instalación fabril, en edificios y calles poco adecuados, como para dar cobijo a la masa de obreros atraída. El desarrollo e implantación de las actividades productivas relacionadas con la industria tuvo así lugar

---

42 COAM, «Debate: una década de urbanismo en España», *Urbanismo*, nº 33, Madrid, COAM, 1998, pp. 11-23.

43 CAPEL, H., ob. cit., p. 78.

sobre un tejido urbano preexistente, en absolutos diseñados para acoger ese uso, con un callejero heredero de la red de caminos rurales, un parcelario de reducidas dimensiones y unas infraestructuras insuficientes en general y, a veces, simplemente inexistentes. El impacto de la nueva actividad fue en ocasiones brutal y llevó consigo un notable deterioro de las condiciones de vida en la ciudad, aquejada por problemas de hacinamiento, carencias de servicios y equipamientos colectivos desde el siglo pasado, que pervivieron en las soluciones del *desarrollismo*, mediante promociones inmobiliarias periféricas de muy baja calidad, asociadas a unos beneficios importantes por el cambio de uso de espacios agrícolas, transformados en residenciales carentes de equipamiento y servicios: *las ciudades satélites*.

El mecanismo de producción de ciudad barata en la periferia ha sido potenciado por la propia Administración, a través de políticas de promoción pública de la vivienda, que han buscado también el extrarradio para su desarrollo, generando nuevos suburbios, a menudo imbricados con el tejido productivo y las infraestructuras, dado que la ordenación de los usos, mediante reglamentos y distribución espacial de funciones, pese a quedar recogida en la *Ley del Suelo* de 1956, fue aplicada de manera mucho más tardía y parcial.

De hecho, la intervención pública para corregir los efectos indeseables del crecimiento industrial, siempre matizada por el pragmatismo cotidiano, es mínima hasta la instauración de los ayuntamientos democráticos, cuando ya los desequilibrios territoriales y urbanos eran manifiestos y constituían una fuerte rémora para el desarrollo del planeamiento que, con mayor frecuencia de la deseada, no ha hecho más que sancionar legalmente aquello que la iniciativa privada había acometido de manera ilegal, con la complacencia de los ayuntamientos anteriores, amparados en la argumentación de no frenar el desarrollo económico, para no poner trabas a los asentamientos fabriles, y permitir la edificación residencial en suelos no urbanizables para procurar viviendas baratas a los obreros.

El proceso alcanza mayor paradoja cuando, ante la insuficiencia de los obreros para adquirir vivienda en propiedad, los promotores acuden al auxilio del Estado para que, mediante subvenciones y facilidades de financiación a los adquirentes, pero también a través de facilidades para la expropiación del suelo y créditos para la construcción, se haga rentable económicamente la producción de viviendas para obreros<sup>44</sup>. De esa manera, Capel afirma que la construcción de viviendas y la evolución del espacio urbano en España son resultado de la lógica del capital: «*lo fundamental no es el bienestar de los hombres, sino los equipamientos productivos y su funcionamiento eficaz*»<sup>45</sup>.

En la etapa del máximo crecimiento industrial y, por ende, urbano en España, el papel del Estado se limitó a un arbitraje entre los intereses particulares de los diferentes agentes que intervienen en los procesos urbanísticos: propietarios del suelo, empresarios industriales y promotores inmobiliarios. Prueba de ello es la reforma de la Ley del Suelo de 1975 que, para resolver la escasez de la oferta de suelo optó por aumentar la cantidad de éste recurso en el mercado y apoyar la intervención privada en la construcción. La redacción de una normativa más flexible que la anterior facilitó la entrada en el proceso urbanístico de los grandes grupos capitalistas, cuyas actuaciones —desmanes— fueron difíciles de regular —cuando no incentivados— por parte de la deficiente estructura administrativa existente, especialmente en los municipios<sup>46</sup>.

---

44 TAMAMES, R., *Estructura económica de España*, Madrid, 1971, ed. Guadiana, p. 358.

45 CAPEL, H., 1975, ob. cit., p. 78.

46 TERÁN, F., *Planeamiento urbano en la España contemporánea (1900-1980)*, Madrid, ed. Alianza, 1982, pp. 528-547.

Las normas urbanísticas han servido de referencia legal, marco jurídico solapado por las negociaciones entre las partes. De igual manera, con frecuencia la iniciativa pública se ha visto en la obligación de corregir las desviaciones más clamorosas en los procesos urbanísticos, colectivizando los efectos de las deseconomías generadas por unos agentes sociales que han actuado con notable impunidad, bajo la premisa del máximo beneficio.

En general, la actuación de las administraciones públicas han tenido como objetivo prioritario el de facilitar el desarrollo industrial de cada ciudad, allanando el camino para que la iniciativa privada hallase el suficiente interés para invertir con garantías de obtención de beneficios. Para ello, muchos de los insumos propios del capital inmovilizado de las empresas industriales fueron asumidos por las administraciones —construcción de infraestructuras, urbanización y equipamiento del suelo industrial—, subordinando con frecuencia el interés colectivo del conjunto de la ciudadanía —la calidad de vida de la población urbana— a los intereses particulares de las empresas industriales; y el urbanismo practicado ha sido con frecuencia, bien una coartada, bien un marco legal amorfo, para perpetrar actuaciones con graves impactos en el paisaje urbano y en el tejido social, responsables de los notables desequilibrios urbanos característicos de la ciudad actual y de la pérdida manifiesta de calidad de vida en los centros urbanos y en los barrios obreros.

### 5.3. *La fragmentación de la ciudad y del modelo social*

El modelo industrial de producción *fordista* para masas, con la generación de empleos de larga duración, se halla en el origen de la gran transformación social experimentada y en la configuración de una gran clase media urbana, y de una sociedad más igualitaria que la precedente. La crisis industrial y la terciarización del empleo en la denominada etapa *postfordista* han provocado notables desequilibrios sociales. Los excedentes laborales no han podido ser absorbidos por el sector servicios que, a su vez, establece una clara ruptura entre un terciario avanzado, que exige una mano de obra muy cualificada y genera puestos de trabajo muy remunerados, y un terciario elemental, cada vez más descualificado e inconsistente, que proporcionalmente genera la mayor cantidad de puestos de trabajo, de baja remuneración y sujetos a fuertes fluctuaciones. Además, el modelo urbano resultante consolida nuevos hábitos de comportamiento más excluyentes, reflejados en la morfología urbana, en la configuración de los barrios, en los hábitos de consumo y de ocio y, en definitiva en la estructura funcional de las ciudades.

Frente a ello, la inercia y la rigidez en la gestión del planeamiento urbano ha hecho que la respuesta a los grandes retos de la etapa postindustrial haya sido escasa, salvo en algunas grandes metrópolis con los suficientes recursos y la apropiada visión de futuro, apoyadas en planes estratégicos o en eventos coyunturales que han servido de catalizador tanto de la opinión pública como de las inversiones precisas. El proceso de descentralización de la toma de decisiones ha abierto enormes posibilidades de actuación para los gobiernos locales y regionales, que deben pasar de ser meros administradores de los servicios ciudadanos a verdaderos gestores de dinámicas que potencien el sistema productivo, mejoren la calidad de vida de las ciudades y establezcan criterios de sostenibilidad del crecimiento.

En ese contexto, el planeamiento urbano puede cobrar una enorme potencialidad, como herramienta capaz de dinamizar la economía local, de apoyar las iniciativas empresariales, de mejorar el entorno urbano hasta convertirlo en espacios atractivos y de innovación, o

simplemente en nuevos escenarios donde mejore la calidad de vida de los habitantes. En tal sentido, cada vez se demanda con mayor frecuencia que el planeamiento urbano sea antecedido por la elaboración de planes estratégicos que definan políticas globales, entre las que la regulación del uso del suelo resulta pieza fundamental.

Sin embargo, salvo destacadas excepciones, el planeamiento urbano no ha respondido a las expectativas creadas, o si lo ha hecho ha sido de manera sesgada y tangencial, abordando sólo alguna de las aristas del problema. Así, se han destinado muchos recursos a la configuración de espacios industriales de calidad, que en ocasiones no han cumplido los objetivos para los que fueron diseñados, por partir de planteamientos erróneos o desconectados de la realidad del contexto en que debían insertarse y actuar de motor. Ocasionalmente han degenerado hacia nuevos espacios de ocio cuando, paradójicamente, debían ser modernos polos de desarrollo de una industria innovadora. A menor escala, se han planeado parques tecnológicos e industriales que, aun cuando han supuesto un destacado avance respecto a los polígonos industriales tradicionales, mejoras en el aspecto de los espacios industriales y a la vez en su funcionalidad, empero no han avanzado un ápice respecto a la relación establecida entre industria y ciudad, fosilizada en planteamientos racionalistas arcaicos y en la segregación de usos del suelo como principio, que se extiende cada vez con mayor fuerza a otros aspectos del terciario, como los servicios sanitarios, educativos, el comercio y el ocio, que tienden también a ubicarse en nuevos espacios periféricos de alta especialización.

Se atenta así contra el modelo de ciudad tradicional y contra los hábitos y comportamientos ciudadanos. La disgregación espacial de funciones provoca los desplazamientos cotidianos masivos de uno a otro espacio, con fluctuaciones reguladas por los horarios laboral, comercial o de ocio. El vehículo privado se hace indispensable, ante una ineficaz política de incentivo del uso de transportes públicos, y sólo tiene éxito aquellas actividades o propuestas que ofertan una gran accesibilidad rodada y, a la vez, la posibilidad de aparcamiento en gran escala.

Sin que exista conciencia de ello, esas mismas políticas municipales que fomentan la especialización funcional de las partes de la ciudad son las que atentan más directamente, y con mayor dureza, contra los centros urbanos, incapacitados para absorber la marea de vehículos que cada día se desplaza por el seno de la ciudad. Se resiente así notablemente la función residencial de esos espacios centrales, especialmente la de los centros históricos, pero también cada vez más otras funciones como la comercial y la de servicios colectivos. De esa manera, planes e iniciativas de revitalización de los centros urbanos tienen escaso o nulo éxito, y las más de las veces no dejan de ser campañas cuyos objetivos van poco más allá de la publicidad que proporcionan a sus promotores.

Con frecuencia, tal actitud resulta de la falta de reflexión sobre el modelo de ciudad y se ampara en la gestión repetitiva, y poco reflexiva, del planeamiento urbano, sujeto como siempre a tensiones especulativas. Tanto más en las ciudades intermedias y pequeñas, en las que la simbiosis establecida de manera espontánea entre industria no molesta y el resto de las funciones urbanas se rompió a raíz de la redacción de sus planes de urbanismo, desde finales de los años 1970, y se procedió a la descalificación de localizaciones industriales, precisamente cuando la crisis afectaba con toda intensidad y muchos empresarios aprovecharon para cerrar la fábrica y explotar el cambio de uso asignado a su parcela. Paradójicamente, en esas ciudades industriales de tamaño medio, la regulación del uso industrial quedó sujeta más al tamaño y a la potencia instalada que a los riesgos potenciales existentes en cada caso. De esa manera, talleres de alto componente manual fueron impedidos a

abandonar su ubicación en el entramado urbano por su tamaño, mientras almacenes de materiales peligrosos, pequeños y sin maquinaria, pudieron permanecer en él (hasta hoy en muchos casos).

Frente a esos procesos, las estrategias para la regeneración urbana integral propugnan una base económica diversificada, en la que la industria tenga un destacado papel, por sus efectos en la cohesión social y en la redistribución de la riqueza, pero también exigen una combinación de los usos del suelo: residenciales, comerciales, industriales de alto valor añadido y, a la vez, poco contaminantes o molestos.