

**CIUDAD OCASIONAL / CIUDAD DE LA OPORTUNIDAD.
ESTRATEGIAS Y SUJETOS PARA LA TRANSFORMACIÓN URBANA**

Francesco Indovina .

Traducido Teresa Arenillas / noviembre 2018.

1. Un cambio fundamental.

En los años 80 se han modificado los mecanismos de transformación urbana y territorial. No solo se han producido cambios en la "ley", sino que también han cambiado las prácticas, los sujetos y con no menos importancia, la "cultura" de la ciudad.

Los intereses económicos y los procesos estructurales, sociales y políticos han impuesto una "nueva visión" sobre el problema de la transformación urbana; cada vez nos fijamos menos en los que viven en la ciudad, sus necesidades y preguntas y cada vez más en la ciudad física.

Que los administradores se hayan adaptado a este punto de vista es simplemente una constatación: la subalternidad cultural (y la política), por un lado, y la conveniencia oportunista, por otro, son la matriz de esta nueva "cruzada" que ve a la "calidad" (¿quién podría estar en contra?) ascender a meta sin condiciones.

Este volumen presenta los resultados de una investigación sobre cuatro ciudades con el objetivo de identificar los mecanismos de transformación más importantes en la década de 1980, precisamente lo nuevo de lo que estábamos hablando.

No es que falten textos, incluso relevantes, en los que se teorice este nuevo enfoque, sino que parece que, al igual que en otras fases históricas, también en la presente ha habido un hiato entre las teorizaciones y las prácticas concretas por lo que, para verificar este nuevo "estilo" de planificación y gobierno de las transformaciones territoriales, sería útil referirse a casos concretos.

Los cuatro casos seleccionados, Florencia, Nápoles, Turín y Venecia, no deben tomarse como casos ejemplares, sino como casos significativos y como tales, su examen puede esclarecer algunas de las tendencias en marcha.

No ignoramos que en estos años se han probado nuevas experiencias "urbanísticas". Sobre todo en ciudades medias se han desarrollado "nuevos" planes urbanos, nuevos no solo porque sean recientes sino también nuevos en el enfoque. Si el interés de la investigación se hubiera centrado en las nuevas formas de plan, seguro que estos ejemplos deberían haberse tenido en cuenta.

Sin embargo, el foco de la investigación se situaba en las transformaciones y los procesos relacionados con ellas. Esta investigación no respalda la indiferencia por el plan y del plan por las transformaciones (entre otras cosas porque, incluso en los casos analizados, no es así), sino solo la oportunidad de prestar especial atención al proceso de transformación, sobre todo a los mecanismos de actualidad, a los sujetos que operan, a los procedimientos adoptados, a los intereses involucrados. Es sobre esta base sobre la que parece útil contar con un resultado comparativo.

Desde este punto de vista, las cuatro ciudades elegidas resultan significativas. El enfoque seguido no tiende a anular las especificidades muy fuertes de cada una de las cuatro ciudades, una especie de reducción a la unidad, sino más bien a identificar, dentro de estas

especificidades, las lógicas comunes, los intereses actuales, los mecanismos de transformación.

No hay duda de que la tensión de transformación en estas cuatro ciudades es muy fuerte, incluso aunque el ritmo de realización sea diferente, pero lo que parece tener cierto interés es que resulta muy similar el escenario (condiciones, motivaciones, etc.) en el que se encuentran los actores que, a menudo, desempeñan papeles idénticos, incluso con diferentes disfraces.

La hipótesis es que en los años 80 hubo un "retorno" del compromiso del gran capital con la transformación urbana. La construcción del territorio y las transformaciones de la ciudad han vuelto a ser rentables, han vuelto a ser "buenas oportunidades". El cemento, el ladrillo y el asfalto han sido un componente importante del capitalismo italiano (a menudo un componente más de negocio especulativo que industrial), el terreno privilegiado de la relación económico-política, pero diferentes fases, incluidas las políticas, han articulado de manera diferente el papel del gran capital. Ciertamente, los años 80 (a diferencia de los años 70) han sido un período de grandes oportunidades y, en consecuencia, han marcado un retorno del gran capital al sector. Un retorno, por otra parte, evidenciado por la reestructuración del mismo sector de las grandes empresas constructoras, por el surgimiento de sociedades empresariales integradas (diseño, construcción, servicios financieros, etc.) y por el desarrollo de acuerdos entre el capital público y el privado y las cooperativas (consorcios, etc.).

Esta presencia, renovada y ampliada, ha implicado cambios en las prácticas de transformación y un rediseño del rol "público" del gobierno del territorio; el "sentido" de la gobernanza pública del proceso de transformación ha sido sustancialmente rediseñado. Cada vez más el "poder" público ha terminado "registrando" la iniciativa privada (que, además, a menudo ha ofrecido, en amables donaciones, proyectos e incluso planes o sus variantes), cada vez menos el diseño público (colectivo) ha dirigido las transformaciones y cada vez más las transformaciones han dictado sus reglas.

Esta presencia más intensa y renovada del gran capital en el proceso de transformación también ha sido inducida por el proceso de despojo industrial que han sufrido nuestras ciudades. La recuperación de la producción ha abierto nuevas posibilidades para la transformación, ha creado nuevas "oportunidades", ha determinado las condiciones para una iniciativa directa del capital industrial.

Es el conjunto de estos fenómenos lo que intentamos investigar comparando, con precisión, sus posiciones relativas, diversas pero significativas.

Los textos publicados aquí, aunque son la síntesis de una documentación de mucho mayor volumen, proporcionan los elementos más relevantes de cada caso. En esta introducción trataremos de resaltar los elementos comunes y las diferencias más relevantes. De hecho, los procedimientos operativos a través de los cuales se ha activado el proceso de transformación urbana en los cuatro casos presentan elementos significativos de diferenciación y homogeneidad. Me gustaría subrayar que la reflexión sobre los diferentes casos es el resultado del trabajo común de quienes participaron en la investigación y las comparaciones periódicas que el grupo de trabajo ha organizado. Este subrayado no quiere corresponsabilizar a nadie sobre el contenido de esta introducción.

Antes, sin embargo, de pasar a ilustrar estos resultados, creo que es apropiado desarrollar algunas observaciones para construir un escenario en el que colocar los sucesos objeto de la investigación.

2. Sobre la corrupción.

Los datos que muestran las crónicas judiciales indican que la transformación del territorio constituye el objeto preferente de los informes de corrupción política. Se trata de una impresión correcta. Es evidente que toda decisión política ha sido sometida a algún tipo de corrupción (se ha robado en todo, incluso en los muertos y en la comida), sin embargo, el sector en el que fluía mucho dinero público, cuyo uso fue objeto de una decisión política, precisamente el de las transformaciones del territorio, ha resultado ser el más involucrado.

Ya no es sobre el proceso de valorización sobre el que el político corrupto reclama para sí mismo una participación, la reclamación se ha trasladado a la entrega: sobre cada transferencia pública se intenta imponer una mordida. La impresión trágica que surge de la totalidad de las investigaciones judiciales, del conjunto de las investigaciones, es que la "política", entendida como el precio de la política (alguien incluso ha hablado sobre el precio de la democracia) tiene poco que ver con eso. No robaron para la política, sino que hicieron política para robar. Esta es la conclusión a la que parece que se llega de manera inequívoca. E incluso si la cuestión penal no involucra a todas las partes, o a todas las partes de la misma manera, la "tradición" política italiana parece verse arrastrada por los escándalos y también por la arrogancia con la que estos escándalos son "justificados".

El panorama que surge de las investigaciones ha llevado a sostener a más de un experto en temas territoriales que es necesario situar en el origen de la propagación de la corrupción a las nuevas "reglas" que se han establecido en los últimos años: la planificación urbana concertada, la desregulación, el uso de la "concesión", la política de la "excepción", las "grandes obras" y cualquier otro mecanismo que haya cambiado realmente la gestión del territorio y el gobierno de su transformación.

Hay razones serias y sensatas para oponerse a la planificación urbana concertada, a la política de excepción, a la concesión, etc. pero entre ellas yo no pondría la corrupción, al menos como determinante. No porque no haya incidentes delictivos en estos casos, sino solo porque la corrupción no es específica de estas modalidades.

La corrupción está presente en las inversiones de excepción, como las de la Copa del Mundo, pero también en las planeadas para un largo período, es el caso del metro de Milán; hay casos de corrupción en obras otorgadas en concesión, pero también en aquellas otorgadas (formalmente) con un contrato regular; incluso si prevalecen en los casos de "construcción del territorio", no son desdeñable en los cambios de uso a la antigua usanza. El alcance de la corrupción es muy extenso, parece simplificador hacerlo derivar de la aplicación de la nueva normativa.

Se puede estar de acuerdo en que la corrupción política implica a una amplia gama de actividades públicas, entre las que destacan las relacionadas con la construcción del territorio. Las "nuevas reglas" (o, más bien, las nuevas prácticas, que en realidad no son reglas) quizás han facilitado la implementación de acciones ilícitas pero, aunque no se compartieran, podrían haberse manejado con honestidad.

La simplificación un poco fácil, es probable que nos haga vislumbrar soluciones ineficaces.

En la gestión del territorio y de la ciudad, ha cambiado algo más "general" que puede valer la pena reconstruir. Se puede acordar que desde los años 80 ha tenido lugar la construcción de un sistema de corrupción. Anteriormente también existían prácticas similares, pero no habían

asumido la connotación de "sistema", se presentaban de una manera menos extendida y estaban vinculadas a formas más tradicionales de "especulación".

Incluso si este sistema se ha referido principalmente a la "construcción del territorio" y menos a las "modificaciones puntuales" que permiten la especulación (típico del cambio de usos), se extiende a la construcción de obras públicas (o similares) definiendo métodos, tasas, formas de reparto, etc.

A partir de estas observaciones, sería posible identificar, con respecto a épocas anteriores, una especie de punto de inflexión en los años 80 y el desarrollo de un interés sectorial específico por las obras públicas. De este hecho, es necesario encontrar una explicación, o al menos comenzar la búsqueda de una explicación.

3. Del "sujeto" al "objeto".

En los años 70, bajo la presión de un gran movimiento de luchas sociales y sindicales generalizadas, se produjo un cambio político en muchas administraciones locales. En la mayoría de las principales ciudades del norte, así como en el centro y el sur, se abrió una nueva época "administrativa"; La dirección de la administración de ciudades, provincias y regiones pasó a manos de nuevas alianzas políticas de izquierda. Se depositó una gran esperanza en la posibilidad de que las nuevas administraciones respondieran a la cuestión de la "innovación" que expresaba el resultado electoral.

La innovación que la sociedad, en su gran mayoría, requería, se refería, al mismo tiempo, a la estructura de la ciudad y a su gestión.

Utilizando un lenguaje más moderno, se puede decir que se reclamó una nueva calidad urbana cuya realización se esperaba que las nuevas administraciones concretaran. Una calidad urbana, digamos para evitar malentendidos, que no tiene nada que ver con el dato simplificador con el que hoy "pensamos" este concepto.

Las luchas por el hogar, por el transporte, por la salud, por los servicios colectivos, por los lugares de reunión, por el verde equipado, por la escuela, etc., reclamaron una calidad estructural y social diferente de la ciudad. Una ciudad dotada con equipamientos y servicios que, de alguna manera, compensara los desequilibrios sociales. Una ciudad con alta funcionalidad como elemento fundamental tanto de la calidad de vida cotidiana como de la capacidad económica y productiva de la ciudad misma.

Tal innovación suponía una modificación sustancial de los "objetivos" de gestión de la ciudad, incluso de aquellos que ya se probaron con éxito en ciudades y regiones tradicionalmente bien administradas (en su mayoría ciudades "rojas", con algunos ejemplos raros de ciudades "blancas"). La "buena administración" ya no era suficiente, se requería un enfoque más avanzado en términos de funcionalidad pero también de equidad y "compensación social".

En términos de gestión, las experiencias realizadas por este movimiento sugirieron la activación de una "participación" operativa y generalizada, dando lugar a "centros" que tenían una capacidad de toma de decisiones efectiva y relevante y capaces de producir una gran implicación, indispensable cuanto más se considerase que se debía innovar en la estructura de la ciudad.

Las nuevas administraciones, de hecho, no han sabido dar respuestas positivas a esta doble demanda de innovación. A nivel práctico, en lugar de promover experimentos audaces, en el mejor de los casos, establecieron una política de "buena administración" que no correspondía a las necesidades y demandas emergentes. Se establecieron planes a largo plazo, criticables no solo en sí mismos, sino especialmente porque eran inadecuados para resolver los problemas que habían sido puestos en la agenda por las grandes luchas de masas. Si bien los experimentos valientes debían promoverse con la participación directa de los ciudadanos en sectores clave como el transporte, las instalaciones sociales y la vivienda (aunque este era el sector más difícil), se procedía con cautela, tratando de unificar lo que no era unificable, proponiendo soluciones que no eran tan de largo plazo como indeterminadas, haciendo prevalecer la burocracia de rutina sobre la experimentación y la innovación.

La cuestión de los "tiempos" no fue entendida políticamente. No se trataba tanto de "todo de inmediato", como de hacer que las fuerzas sociales participaran directamente en un esfuerzo por transformar la situación urbana. La "demanda política" no era tan crudamente para obtener resultados inmediatos (más allá de algunos eslóganes fáciles), sino para obtener indicios claros y visibles que mostraran caminos precisos de solución.

La participación se redujo a la mera representación, sin poderes reales, tratando de doblegar (con éxito) la naturaleza de las experiencias realizadas por el movimiento dentro del marco de los partidos.

No sostengo que la gestión de "izquierda" de muchas administraciones locales (algunas de las cuales nunca habían tenido una administración de izquierdas) no hayan dado resultados "positivos", pero que cuando los dieron (y no siempre fue así), resultaron ser del todo inadecuadas para las necesidades y la expresión de la demanda política y, sobre todo, para las posibilidades concretas existentes dado el gran potencial de participación.

Esta insuficiencia ha tenido como resultado el predominio de la moderación sobre la audacia social, de la buena administración sobre la experimentación, de la gestión burocrática sobre la participación y, sobre todo, de la ciudad tal como era por encima de un proyecto de profunda transformación y acentuación del papel de "reparación social".

La significativa respuesta negativa terminó con la atenuación del impulso general a la innovación expresado por las fuerzas sociales y sindicales. Este hecho no podría estar exento de consecuencias, por lo que, por un lado, electoralmente se produce una retirada de las fuerzas progresistas con la pérdida de muchas administraciones y por otro cambia la "demanda" emergente por la ciudad.

En el vacío dejado por la falta de respuesta a la cuestión de la innovación y la transformación de la ciudad, se impone la necesidad de "capitalización" de la ciudad. El término más utilizado fue el de "modernización", pero en realidad el concepto que dominó el uso de este término fue simplificador. La modernización deseada no debía interpretarse con las implicaciones económicas, sociales, políticas y culturales inherentes a un proceso de transformación, sino como simple y trivialmente para "modernizar" nuestras ciudades. ¿Cómo hacerlas modernas? con grandes obras públicas, no necesariamente infraestructurales, grandes transformaciones de suelo y con uso para fines "avanzados" de los espacios que quedaban disponibles por la relocalización industrial, ya sea por la decadencia de ciertas funciones (mercados, cuarteles, etc.), o por la racionalización-especulativa de los espacios centrales todavía sujetos a funciones activas, pero considerados sobreabundantes (típico en el caso de los ferrocarriles). El hecho de que el dimensionamiento de las necesidades del sector terciario avanzado fuera

desproporcionado solo confirma la sospecha de que la modernización se lleva a cabo bajo los auspicios de la iniciativa especulativa de la renta del suelo.

El modelo de la ciudad, por así decirlo, ya no tenía que adaptarse a las necesidades puestas de manifiesto, sino más bien a la funcionalidad de la nueva frontera (tecnológica y social) de la producción del capitalismo financiero. Es el concepto de "adaptación" de nuestras ciudades y nuestro territorio a los "modelos" de los otros países capitalistas avanzados lo que prevalece; se hace referencia a las "cosas" necesarias, a las infraestructuras modernas, a las obras a realizar. La comparación con otros países no solo es muy superficial, sino que contempla la conveniencia especulativa y no las condiciones reales de funcionalidad. Por ejemplo, no se considera la diferente naturaleza de nuestra urbanización, incluso en comparación con países muy cercanos a nosotros, ninguna referencia estructural a las condiciones de nuestra producción, etc.

Este enfoque, y es el aspecto más importante, constituye un vuelco político, social y cultural: ya no es la ciudad para sus habitantes, sino las obras para la ciudad. Las necesidades de las personas están subordinadas a otras prioridades, la calidad urbana tiene una connotación predominantemente formal con respecto a la social, las "obras" son válidas por sí mismas, se buscan grandes oportunidades, etc. Ya no se habla más de "derecho a la ciudad", de "compensación social".

4. La ciudad de la oportunidad.

Además, la "modernización" no se toma como un programa, una estrategia, sino como el resultado de inversiones ocasionales e importantes. Las obras a realizar terminan por ser relevantes no desde el punto de vista funcional sino por su tamaño y por lo que "ponen en movimiento". Las opciones se instan no tanto en relación con la funcionalidad de la ciudad a las condiciones económicas, sociales y estructurales de cada ciudad individual, sino que se trata de una comparación mitológica, en lugar de lógica, con un concepto abstracto de "ciudad moderna" o mejor de "obras" para la ciudad moderna. Las mismas ciudades extranjeras (los modelos) asumen connotaciones acumulativas: no es la ciudad el modelo, sino que son las diferentes obras que en diferentes ciudades se han realizado o están a punto de realizarse las que se combinan para definir un modelo que las contenga a todas. Se envidia la capacidad de actuación de los franceses, el contenido "tecnológico" de las iniciativas japonesas, etc.

Por lo tanto, la evaluación de las inversiones (públicas) necesarias para que nuestras ciudades pudieran competir en modernidad con las ciudades extranjeras adquiere un valor vertiginoso (como la correspondiente cuota de soborno).

Y es en este contexto en el que la oportunidad se vuelve decisiva. Un vacío urbano se convierte en una oportunidad, se evoca un "evento" (una exposición universal, un evento deportivo mundial, etc.) solo para crear una oportunidad. Los mismos proyectos eventuales de "rehabilitación" se convierten en una oportunidad. Una oportunidad para usar recursos públicos, una oportunidad para poner en marcha procesos de valorización (y expulsión-rotación de la población), una oportunidad para activar procesos especulativos, una oportunidad para mordidas, etc. En esencia, las elecciones públicas están determinadas por estas ocasiones, se promueven de forma exógena. El mejor ejemplo de esta exogeneidad es, si el debate judicial lo confirma, el caso en el que el delegado de un político poderoso, recurriendo a una empresa, la solicita preparar cualquier trabajo que se financie por un monto establecido y comunicado. La naturaleza del trabajo es absolutamente indiferente, lo que es

relevante es la cantidad de gasto que está determinada no por la disponibilidad del presupuesto sino por las necesidades financieras del político (mordidas).

La ciudad se convierte en una fuerte concentración de oportunidades económicas y ella misma en un producto de oportunidades. Ningún diseño global es ya válido si la determinante decisiva es la ocasión.

Es en esta situación en la que se cambian las prácticas de gestión territorial, los cambios en la ley son muy inferiores a las prácticas realmente activadas pero, al mismo tiempo, son las mismas formas tradicionales de planificación urbana las que quedan sujetas a las necesidades derivadas de las oportunidades. El plan se convierte en un tamiz, o se construye a partir de las oportunidades, o se cambia continuamente según las ocasiones, o está determinado por la "necesidad" de crear oportunidades.

Por lo tanto, la ciudad se convierte en el generador de oportunidades y en sí misma es un resultado enteramente ocasional.

Es precisamente el de las "oportunidades" el terreno elegido para la intervención del gran capital. Pero no, como podría sospecharse, solo porque el compromiso de realización requiere una gran capacidad empresarial y una gran experiencia, sino también y sobre todo, porque para hacer emerger las "grandes oportunidades" se necesita por un lado una gran habilidad y disponibilidad "anticipatoria" y por otro, las "relaciones" correctas, de hecho a menudo depende del promotor encontrar fondos públicos. La intervención del gran capital es creativa, no sigue el surgimiento de las oportunidades sino que las precede, las crea.

5. Algunas notas sobre los "casos".

Al mismo tiempo hay que decir que la realización no siempre ha ido de la mano del proyecto de las intervenciones. Resistencias políticas generalizadas, replanteamientos de los decisores políticos (es ejemplar el caso de Florencia y la "pendularidad" de su administración en relación a los proyectos de la Fiat y de la Fondiaria), las dificultades administrativas, las crisis políticas, las elecciones, etc., han obstaculizado el proceso de transformación. Lo proclamado, lo proyectado, lo debatido es mucho más de lo que se ha realizado. Esta reflexión no quiere exorcizar los procesos de transformación y de alteración de la ciudad ni quiere ocultar que el proyecto sigue siendo un condicionante fuerte, sino solo devolver a su dimensión correcta la gran cháchara que a menudo se da.

También debe señalarse que todos los "grandes proyectos" tienen una gestación larga, por un lado porque casi siempre prevén, en mayor o menor medida, intervención pública, y esto nunca es rápido, por otro porque cada gran proyecto provoca un debate no solo entre los "expertos", sino también en la opinión pública que se involucra y esto hace que los centros de decisión política sean un poco cautelosos.

Cuando el decisor político se encuentra entre el yunque de la presión de los grandes promotores y el martillo de una opinión pública adversa, lo que sin duda hace es "tomarse tiempo".

Un gran proyecto, en general, despierta una gran pasión. La formación de alianzas contrapuestas no es un caso raro, cada una de las cuales obviamente ensalza un aspecto del proyecto. La Expo en Venecia, los mismos proyectos Fiat y Fondiaria en Florencia, y Neonapoli

en Nápoles, se han convertido en centro de discusión, de alineamientos, de análisis en profundidad. La democracia municipal también está hecha de un control difuso sobre las grandes transformaciones. Existe el peligro de que las grandes pasiones tiendan a basarse en simplificaciones, pero en general un debate "apasionado" (por lo tanto basado en simplificaciones) no es inútil: tiende a resaltar lo que el "gran proyecto" solía ocultar, es decir, la relación real entre la "gran obra" y la estructura general de la ciudad. Aclara, casi siempre, que la discusión no es sobre el gran proyecto, sino sobre el destino de la ciudad. No es poco.

Es más fácil que pase inadvertida, por lo tanto sin obstrucciones, una parcelación especulativa, poco vistosa, poco proclamada, no exaltada por una gran firma de diseño, en lugar de un gran proyecto cuestionable pero quizás con menos contenido especulativo. Pero que esto no parezca paradójico, de hecho, el proceso desencadenado por un gran proyecto con menor contenido especulativo podría ser más grande, para toda la organización de la ciudad, que una estricta y tradicional especulación.

La atención de la opinión pública, que ciertamente ha crecido gracias al movimiento ambientalista (entendido en términos generales), ha obligado a los promotores a cambiar la forma tradicional de operar y a dotarse de una estrategia comunicativa. El gran diseñador, necesario sin duda, ya no parece suficiente, puede encantar a quienes toman las decisiones políticas, pero podría provocar una gran reprobación por parte de una opinión pública adversa. Aflojar la resistencia política con sobornos o favores puede ser útil pero no decisivo. He aquí que entonces habría que poner en marcha un aparato ideológico para influir en la opinión pública: el uso de los medios de comunicación de masas, la promoción de investigaciones que justifiquen (científicamente) el "gran proyecto", un panel de expertos, etc. En resumen, medios y herramientas no para convencer a pocos, a los que toman decisiones, sino a muchos, a la opinión pública.

Desde este punto de vista, el proyecto Fiat para Novoli en Florencia fue un ejemplo de esta nueva estrategia. La participación de muchos diseñadores, talleres secretos pero que permitían filtrar nombres, noticias, algunos diseños, etc., el uso de los medios de comunicación, la exaltación de los costos pagados por la empresa en términos de áreas para uso público (el tribunal) que más que un costo constituye un medio para el éxito de toda la operación, etc. Un negarse y ofrecerse continuamente, tratando de encantar a los técnicos, los políticos y la opinión pública.

También el nuevo plan regulador de Turín ha activado una rica estrategia de comunicación. Del mismo modo que los oponentes de la World Expo en Venecia pusieron en práctica una estrategia de comunicación más efectiva que la de los promotores. Una estrategia de comunicación implica la "participación" de personalidades, mejor si no están comprometidas, es el caso del comité científico del "Reino de lo posible", el proyecto para la rehabilitación del centro histórico de Nápoles, o aún en Nápoles, el comité asesor de Neonapoli activado por el ex ministro Pomicino.

No quiero ser malinterpretado: no estoy sosteniendo que el contenido del gran proyecto sea totalmente indiferente, mientras que solo la capacidad de comunicación cuenta, ni estoy alabando el "secreto" contra una comunicación que, en lugar de informar, tiende a formar opinión pública, ni siquiera que los comités científicos, asesores, etc. sean siempre "polvo" en los ojos de las personas. Es mejor tener información de parte, incluso intencionada, antes que ninguna información, depende después de la capacidad del debate político democrático revelar lo oculto y lo tergiversado; por muy mistificado que sea el contenido real de un

proyecto siempre es identificable; los comités de personas serias pueden limitar los daños derivados de una tendencia especulativa demasiado hambrienta.

Estas cuatro ciudades, como todas las ciudades de nuestro país, en el pasado (y también en el presente) han sido afectadas por alteraciones inmobiliarias y arquitectónicas difusas, pequeños proyectos no menos mortales que los grandes proyectos equivocados. Estas alteraciones, muy a menudo, han pasado en un silencio general, ya sea porque incluían y encarnaban un proyecto general de ciudad (quizás también incorrecto) o por una menor sensibilidad de la opinión pública. La nueva sensibilidad ambiental (en un sentido general) juega hoy el papel de "obstáculo" que algunos grandes proyectos (la mayoría) logran saltar (pagando un precio, con algunos cambios, etc.) pero que para otros, los más groseros, es insuperable. Básicamente, los intereses en juego cuentan y son decisivos, pero hoy están obligados a tomar precauciones adicionales.

Entonces, lo que parecía una nueva época de transformación urbana bajo la bandera de la desregulación absoluta, parece más específicamente determinado por un sometimiento de los instrumentos de planificación urbana a los objetivos de los grandes intereses. No es tanto eliminar la instrumentación sino doblegarla (o si se prefiere, plegarla más que en el pasado). De hecho, los grandes proyectos generalmente requieren la máxima legitimación institucional de los instrumentos de planificación urbanística. Si algunas intervenciones públicas de carácter de emergencia (terremotos y fútbol mundial al mismo nivel) prescinden, debido a su naturaleza extraordinaria, del cumplimiento de las indicaciones del plan, las grandes intervenciones privadas o privatizadoras buscan, por el contrario, la garantía del plan, como un punto de su fuerza. Obviamente no en el sentido de que encajen en el plan sino en el sentido de que adaptan el plan a través de la modificación puntual.

En los cuatro casos, existen instrumentos de planificación urbana, basados casi exclusivamente en la "modificación". Sin embargo, no hay un replanteamiento global de la ciudad.

La naturaleza y el contenido de estas modificaciones plantean problemas complejos. No hace falta decir, por ejemplo, que no es posible ignorar la nueva disponibilidad de áreas y los proyectos desarrollados (tal vez ofrecidos a la administración pública). Por otro lado, sin embargo, esta nueva disponibilidad y los mismos proyectos deberían utilizarse y ajustarse a un diseño general de la ciudad que reafirmase, según las opciones políticas definidas, algún valor de interés colectivo. En términos abstractos, se trata de un complejo equilibrio entre la necesidad y la oportunidad, entre los intereses parciales y generales, entre la autonomía de elección y su dependencia de los intereses preconcebidos, en concreto se juega el destino de una comunidad y su tono social y democrático.

La necesidad, la autonomía y el interés general son una prioridad, nadie lo niega, el problema radica en la interpretación objetiva que se da a estas prioridades.

Parece que se puede decir que en los casos que se analizan aquí (para los detalles, me remito a los ensayos específicos), la necesidad, la autonomía y el interés general constituyen un velo frágil. No es accidental que todas las cuestiones sociales desaparezcan en la construcción urbana (¿se resuelven con la "calidad"?), se desincentiva toda visión prospectiva de los instrumentos de planificación urbanística que aparecen cada vez más como "provisionales", no porque se preste atención a los cambios de la situación sino porque son el resultado momentáneo de la interconexión y el conflicto de fuertes intereses.

La replanificación de estas cuatro ciudades, que asume diferentes formas y connotaciones, parece estar elaborada sobre un argumento. Quiero decir que la preparación de la

planificación urbana toma un "tema" (que podemos definir como estimulado por una oportunidad) y este tema se desarrolla; el replanteamiento de la ciudad resulta por lo tanto como un efecto. Los temas son en su mayoría grandes operaciones que proyectan sus efectos a lo largo y ancho del tiempo.

En Florencia, las intervenciones de Fiat y Fondiaria, aunque redimensionadas (especialmente la de Fondiaria), constituyen el núcleo fuerte de un rediseño de la ciudad. La reubicación de funciones públicas (desde la corte hasta partes de la universidad) recualifica y reenganza partes de los suburbios, mientras que el centro de la ciudad seguirá estando definitivamente especializado en términos de turismo. La modificación, en esencia, está dirigida a aquellas áreas y proyectos que han mantenido bajo control la dinámica de la ciudad y proporcionan un marco de compromiso entre propietarios y administradores o, mejor dicho, entre los grandes proyectos y la aversión que estos han suscitado.

Neonapoli se apoya en la oportunidad de la desindustrialización para diseñar no uno sino más "parques científicos" y recualificar, de esta manera, aquellas áreas que aparentemente aparecen como áreas periféricas pero que son importantes puntos de referencia con respecto al área metropolitana, ofreciendo nuevas y visibles oportunidades para expansiones especulativas. Los "parques científicos" son, por lo tanto, simultáneamente una abstracción (¿quién? ¿Qué? ¿Cuándo? Etc.), pero también una edificación concreta, el comienzo de un camino especulativo. La constante situación de emergencia en Nápoles permite respaldar cualquier operación urbana (desde carreteras de circunvalación hasta planes de vivienda, desde parques científicos hasta metros ligeros, etc.) que aparentemente "garantizan" el trabajo y que, en realidad, son instrumentales para captar el flujo de dinero público, con poca o ninguna conexión con la refuncionalización y reorganización de la ciudad.

El supuesto de la centralidad de algunas áreas industriales en desuso y de grandes áreas ferroviarias, con la aplicación de índices de densidad compensatorios, se vuelve decisivo en la realización del "enchufe" en Turín, un proyecto de mejora a gran escala.

La impresión es que, frente a una propuesta inmobiliaria para el sector servicios, adecuada para la valorización de nuevas áreas (en desuso, ferrocarriles, etc.), existe una perspectiva concreta de demanda mucho menor.

En Venecia, el nuevo diseño urbano identifica áreas con un alto potencial de transformación, libre de cualquier rémora histórico-artística, como un factor de modernización y una gran oportunidad.

Lo que se describe es una concertación estrecha entre la revisión que hace el equipo de planificación urbana y los promotores de grandes operaciones. Pero, ¿quiénes son estos operadores e incluso previamente, qué tipo de "operaciones" prevén?.

Cabe señalar que la contracción de la dinámica demográfica de las grandes ciudades ha cambiado en parte el tipo de operaciones en la ciudad. Ya no estamos a la vista de las grandes operaciones especulativas basadas en viviendas (económicas, cooperativas, complejos exclusivos en el verde, etc.), por supuesto que todavía se están haciendo, pero en un grado mucho menor. La nueva filosofía urbana, como se llama pomposamente a sí misma, es la de recualificación, recomposición, terminación, etc. Estos términos estimulan la imaginación y sugieren la idea de que se trata de operaciones de calidad y aún más que se trata de operaciones a pequeña escala. Nada está más lejos de la realidad. La calidad es casi siempre, por así decirlo, teológica, se supone que desciende automáticamente del nombre del diseñador, pero no se refiere a una verificación intrínseca. Además, la calidad es del "proyecto"

y no del efecto que la actuación puede tener en la ciudad. Lo más importante, sin embargo, es el tamaño de la intervención. No es una coincidencia que hayamos hablado de "grandes obras", porque de eso se trata. Puede ser la disponibilidad de un área industrial abandonada lo que pone en marcha un gran proyecto que, por supuesto, es una gran oportunidad para la ciudad (servicios avanzados, centro tecnológico, parque científico, centro de exposiciones, hoteles, etc.), o un área pública que ha perdido su función original (puede ser un mercado general, un matadero, un parque ferroviario, un puerto, etc.) lo que activa otro proyecto importante que, por supuesto, es una gran oportunidad para la ciudad (terciario avanzado, polo tecnológico, parque científico, centro de exposiciones, hoteles, etc.), o puede ser una infraestructura lo que estimula procesos de valorización y otras oportunidades.

En la experiencia de estas ciudades (pero no solo) el proceso de cualificación, recomposición, etc. se presenta como el resultado de grandes operaciones. Estas constituyen una combinación muy compleja de lo público y lo privado, no en el sentido obvio de que cualquier transformación del territorio y la ciudad es el resultado de una interacción entre la decisión pública y la operación privada, sino en el sentido de que la intervención de la transformación es el resultado de intervenciones públicas y privadas, en las que la decisión puede ser privada y la actuación pública, que los recursos se pueden combinar de diversas maneras, etc.

La gran intervención, de hecho, es mucho más rica en interdependencias y activa formas complejas de coparticipación. Lo "público", en esencia, no solo decide la transformación que se activará y, en su caso, la infraestructura, sino que está llamado a participar directamente en el proceso de transformación, a menudo determina las condiciones favorables para el éxito económico de la operación, sus " inversiones" son a menudo el elemento vital de toda la operación en el sentido de que constituyen el motor. El resultado general, sin embargo, debe tener un (gran) "retorno" privado, pero esto no es suficiente, el hecho fundamental es que, incluso cuando interviene directamente, lo "público" es un sujeto pasivo, ya que decide su acción, elecciones, y tipo de intervención a partir de los diseños del gran promotor.

No nos enfrentamos a grandes empresas que ejecutan, estamos en presencia de grandes promotores que: identifican la oportunidad, planifican, quizás con un nombre importante, buscan financiación pública, desarrollan los cambios necesarios en la planificación urbana y ofrecen el conjunto de modo amable y gratuito (a menudo acompañándolo con un "obsequio") al tomador de decisiones local. La oportunidad puede ser un área para ser recalificada (propia o pública) o incluso un problema a resolver (la necesidad de un estadio, la importancia de una conexión, el anhelo de un polo de exhibición, espacios para la universidad, etc.).

Por lo tanto, el promotor debe tener características peculiares, en particular:

- debe disponer de capital y liquidez considerables y también, según la necesidad, de áreas;
- su presencia a nivel nacional (mejor si es internacional) debe ser significativa. Mejor si se trata de un "nombre";
- su penetración en la administración pública debe ser generalizada a todos los niveles;
- debe gozar de un fuerte apoyo político nacional, mejor si está articulado en los diferentes partidos, como garantía para obtener apoyo y financiación;
- La capacidad para diseñar estrategias no debe ser inferior a la capacidad operativa;
- debe tener aptitudes y relaciones para influir en la opinión pública.

Estas caracterizaciones no necesariamente prefiguran un promotor "avanzado", sino más bien la combinación de capacidades y potencialidades de cada uno para el establecimiento de

alianzas. Las alianzas además de hacer funcionales las características de cada miembro también apuntan a disminuir la tasa de competencia y conflicto entre empresas (mecanismo exasperado por los sobornos).

El dato fundamental, sin embargo, es la presencia en forma directa de empresas no directamente de construcción. Es precisamente este retorno de las grandes empresas industriales o financieras en el proceso de transformación del territorio lo que caracteriza esta fase. Un poco porque estas empresas son muy a menudo las titulares de las áreas (que están en desuso) que constituyen la oportunidad, en parte porque transfieren a un sector habilidades gerenciales reales, un poco porque atesoran las relaciones, a menudo más ricas, de las que son titulares.

Para algunas empresas industriales, el patrimonio de las áreas en desuso se convierte en una gran oportunidad económica siempre que su uso no sea restrictivo (una venta que aproveche una centralidad conquistada, por ejemplo), sino que constituya el punto de partida para una operación de valorización a gran escala de suelo y construcción conjuntamente. Las operaciones de este tipo a menudo implican el trasvase de capital de riesgo que va más allá del potencial de las grandes empresas de construcción e incluso de su capacidad para moverse tanto en los mercados financieros nacionales como internacionales

En los textos publicados aquí se describen algunas de estas operaciones. Se pueden obtener otras descripciones de la lectura de un volumen anterior editado por mí (La città di fine millennio, F. Angeli, 1990) sobre los temas referidos. De forma sintética y operando por tipologías podríamos establecer algunas de las peculiaridades que caracterizan a las ciudades que analizamos aquí.

En Turín, la "gran operación" parece ser la del nuevo plan regulador que determina la trama de coordinación de las operaciones que, aunque no son pequeñas, se presentan con cierta discreción.

Cada operador se mueve en un área limitada de su competencia. Así que el IRI y los ferrocarriles, aunque tienen un extenso patrimonio de áreas, se mueven con cautela. O no se "atreven" en el reino de la Fiat, o les falta la capacidad de pensar en grande. Así que los ferrocarriles están esperando para explotar los sitios abandonadas y los han hecho edificables en las nuevas normas de planificación urbana haciendo una simple operación de "renta". El IRI centra su atención en la transferencia del Politécnico, que se espera que tenga lugar en las áreas propias y que, en cualquier caso, espera edificar. La Fiat se muestra muy cautelosa, tan cautelosa como para perder incluso algunas competiciones (copa mundial de fútbol). En resumen, una casera hospitalaria y que da gusto a sus huéspedes, reservada, no quiere exagerar.

En esta ciudad la planificación, sin ser realmente la promotora de la gran operación de transformación y mejora, aparece en cierto sentido, como la directora. Además, los procedimientos adoptados con respecto a la transferibilidad de los índices de edificación deberían, al mismo tiempo, permitir grandes operaciones de valorización con algún beneficio difuso, incluso si las contraindicaciones de tal mecanismo no son pocas.

En Florencia, la Fiat y la Fondiaria son los únicos interlocutores del proceso de transformación urbana. Una presencia sorprendente y desenmascarada, de hecho, como se ha señalado, exaltada de acuerdo con estrategias de comunicación bien diseñadas. La nueva instrumentación urbanística, resumida y esquematizada, asume el papel de mediación entre las operaciones promovidas por estos sujetos y la oposición surgida en la opinión pública. Una

mediación que apunta no tanto a modificar la lógica de las intervenciones (y sus efectos) sino a reducir su intensidad.

En Nápoles, el IRI es hegemónico, casi un monopolio, mientras que Fiat de momento tiene un papel marginal, la presencia tradicional de la participación estatal industrial, en fuerte declive, se proyecta en los procesos de transformación urbana. La activación de los procesos de transformación no es que sea poco "local", pero está marcada por la política nacional y los correspondientes flujos de financiación. El declive o el ascenso de sus diversos hombres políticos cierra o abre nuevas fuentes, y de vez en cuando rediseña las alianzas de negocios teniendo siempre al IRI como una constante. Más que de un planeamiento urbanístico hay que hablar de ocasionalidad, en el sentido de que la planificación parece "sufrirla" y eso es todo.

En Venecia, la ciudad histórica, la situación para los grandes promotores se presenta al mismo tiempo difícil y deseable. Deseable por la existencia de un flujo de dinero público para las grandes obras de salvaguardia, difícil por el contexto "delicado" y por las limitaciones que intentan defender el gran patrimonio histórico, lo que hace que la gran operación de transformación sea particularmente difícil (el intento de la Expo, como se sabe, no pudo llegar a puerto). Por un lado, esta situación determina una presencia articulada y coordinada de todos los operadores principales en el consorcio concesionario para las obras de salvaguardia, y por otro lado, mucha cautela en las grandes transformaciones urbanas. Hay representaciones de prestigio, como Palazzo Grassi por la Fiat (que ha resultado también un acuerdo de buen rendimiento), pero en general, a pesar de la "buena acogida" de la administración, hay mucha precaución en la intervención de transformación. Sin embargo, se han activado en tierra firme operaciones relevantes conectadas a la construcción de equipamientos (deportes) o infraestructuras (en este caso está la presencia de la Fiat y del Iri, así como las grandes empresas de construcción). Los nuevos instrumentos de planificación urbana están intentando lanzar operaciones de transformación a gran escala: la identificación de áreas con una alta tasa de transformabilidad y con pocas restricciones, tiende a crear la "oportunidad" que una situación complicada desde el punto de vista ambiental y de gestión no había hecho surgir. ¿Será esto suficiente? uno tiene la impresión de que será suficiente, tal vez, para iniciativas de un sistema especulativo más tradicional, mientras que no parece ser capaz de activar proyectos ambiciosos e innovadores. De hecho, las tendencias globales de la ciudad son inadecuadas para proyectos de transformación ambiciosos que no fueran diseñados para respaldar el modelo turístico.

Las cuatro ciudades tienen connotaciones muy diferentes, aunque todas estén afectadas básicamente por procesos de transformación que involucran a grandes promotores (siempre los mismos). Puede ser diferente el papel del "gran proyecto", puede ser pasiva o activa la función de la planificación urbanística, puede ser completamente explícito el diseño o, por el contrario, puede presentarse disfrazado, pero siempre parece poder decirse que no es un diseño general, una estrategia urbana, una respuesta a las necesidades sociales, infraestructurales y funcionales lo que subyace en el proceso de transformación urbana, sino más bien la ocasión, la oportunidad de utilizar los recursos públicos, las áreas disponibles y el surgimiento de fuertes intereses particulares.