

## **PLANIFICAR LA CIUDAD INDUSTRIAL EN DECLIVE: LA REGIÓN DE NANTES – SAINT NAZAIRE**

Beatriz FERNÁNDEZ ÁGUEDA.

Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio.  
Escuela Técnica Superior de Arquitectura. Universidad Politécnica de Madrid  
b.fagueda@upm.es

“The present is connected to the future by the possibilities of imagining alternatives; the present is connected to the past because of the necessity of imagining the future as a re-elaboration, however fanciful, of what has gone before”  
(CHARLES SABEL y JONATHAN ZEITLIN)

### **RESUMEN**

Las transformaciones del sistema productivo y los cambios en la organización del trabajo sucedidos en las seis últimas décadas han dado lugar a modificaciones fundamentales en la estructura de la ciudad y del territorio, en su espacio social y económico, así como en las vidas de sus habitantes y trabajadores. El impacto en las ciudades cuya base económica se asentaba en la producción industrial fue, sin duda, de gran calado. Gran parte de estas regiones, tras un inicial estancamiento económico, comenzaron a sufrir importantes procesos de deterioro urbano y social ligados a la desaparición de su base económica y productiva. Muchos y muy diversos han sido los intentos de detener estos procesos de decrecimiento y declive urbano. Sin embargo, pocos han conseguido una regeneración global del territorio industrial.

La importancia de la experiencia de Nantes radica en el entendimiento de que el espacio en declive no se limita al área degradada sino a la totalidad de un territorio que fue conformado por unos procesos de trabajo y unas estructuras sociales muy concretas. Al transformarse éstos, el territorio entró progresivamente en declive. Por tanto, la regeneración de la ciudad industrial se vincula a la configuración de un nuevo modelo de ciudad – región que sea capaz de acoger los nuevos modos de producir sin verse obligada a renunciar a su pasado industrial.

La forma en que la ciudad de Nantes ha afrontado el deterioro urbano y el papel que la planificación ha jugado resultan clave para comprender las dinámicas espaciales generadas por la desindustrialización. El presente artículo analiza en detalle dichos procesos así como las herramientas empleadas con el objetivo de inferir esta experiencia a otras realidades.

### **INTRODUCCIÓN**

Las transformaciones del sistema productivo y los cambios en la organización y división del trabajo ocurridas desde la segunda mitad del siglo XX han dado lugar a modificaciones fundamentales en la estructura de la ciudad, en su espacio social y económico, así como en las vidas de sus habitantes y trabajadores. El impacto en las ciudades cuya base económica se asentaba en la producción industrial fue, sin duda, de gran calado. Gran parte de estas regiones, tras un inicial estancamiento económico, comenzaron a sufrir importantes procesos de deterioro urbano y social ligados a la desaparición de su base económica y productiva.

El problema del decrecimiento y la crisis de la ciudad industrial ha sido, sin duda, objeto de muchas propuestas de regeneración ya desde la década de 1970 y en algunas ocasiones

se ha abordado con éxito. Sin embargo, en muchos casos, la recuperación de la ciudad industrial en declive se ha planteado desde una perspectiva económica, tratando de recobrar el valor y la posición que la decadencia había borrado, tomando como punto de partida una ruptura total con el pasado productivo de la región. A pesar de los aparentes logros de estos planteamientos (principalmente ligados a la reactivación de la economía local), su cara oculta está compuesta tanto por los trabajadores vinculados por su cualificación y forma de vida al modo de producción anterior como por las huellas del pasado industrial que van quedando borradas del territorio.

Trataremos, en las páginas que siguen, de estudiar la forma en que la región de Nantes ha afrontado el proceso de desindustrialización en el que se vio inmersa a partir de finales de la década de 1970, los instrumentos que ha empleado y el modo que se está llevando a cabo la regeneración del territorio. Debemos, sin embargo, antes de proseguir, entender los procesos iniciados durante la construcción de la ciudad industrial para poder comprender la verdadera incidencia del declive y también las formas de abordarlo.

Comprobaremos que el modelo urbano de la producción en masa modeló todo el estuario del Loira; los modos de ocupación del territorio industrial determinarían de forma fundamental el tipo de proceso de deterioro al que la región se vio sometida cuando el paradigma productivo cambió. El modelo social y espacial configurado para la optimización de la producción industrial llevaba inscritos en sí los modos de adaptación de dichas estructuras ante la decadencia.

## **1. NANTES: EVOLUCIÓN DE LA CIUDAD Y DECLIVE DEL MODELO INDUSTRIAL**

La evolución de Nantes está marcada por la creación de un espacio económico en torno al estuario del río Loira, que en una primera etapa quedaría ligado al intercambio comercial y más tarde evolucionaría hacia una base productivo-industrial. El asentamiento original de la ciudad de Nantes se sitúa en la confluencia del Loira con los cursos del Erdre y el Sèvre, en el último tramo del estuario. Su posición estratégica y la actividad comercial de su puerto (principalmente la importación de sal y la exportación del vino de la región) pronto hicieron de Nantes un importante nodo regional. A principios del siglo XVIII, era ya el primer puerto comercial de Francia y pronto se convertiría en el primer puerto de esclavos de Europa debido al comercio triangular con África y América.

El emplazamiento inicial del puerto al fondo del estuario, en la ciudad, daría lugar a la creación de un todo un espacio económico de carácter lineal en las riberas del Loira, donde comenzó a asentarse todo un tejido productivo vinculado al espacio de intercambio del puerto. Dicha trama productiva comprendía principalmente el almacenaje de las materias primas y la conservación y tratamiento de los productos importados (fundamentalmente industrias conserveras y azucareras). Tras la Revolución Francesa, el comercio de esclavos comenzó a decaer pero al tiempo que el papel comercial del puerto de Nantes iba disminuyendo, las actividades productivas irían incrementando su importancia en la ciudad.

A partir de principios del siglo XIX, el tejido de talleres y manufacturas evolucionaría hacia una trama propiamente industrial de fábricas, orientada sobre la base de las incipientes redes productivas preexistentes. Nantes se convirtió así, a lo largo del siglo XIX, en una ciudad industrial cuya base económica se asentaba en la industria agroalimentaria (conserveras, fábricas de galletas, refinerías de azúcar y la fabricación de

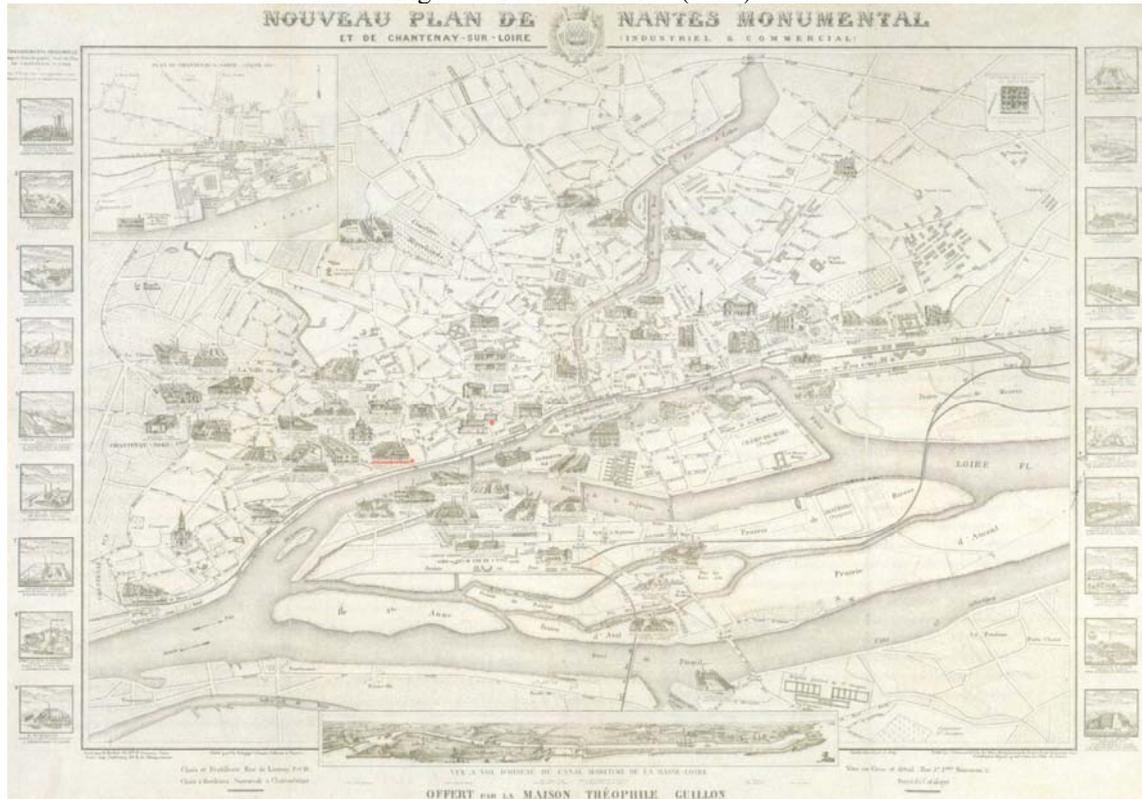
abonos asociada a los desechos de ésta), la construcción naval y la metalurgia. El estancamiento general de la industria azucarera y conservera en la segunda mitad del siglo quedaría compensado en Nantes por la inversión de capital extranjero en la industria pesada, metalúrgica y química, así como por el incremento de la producción naviera.

Las transformaciones espaciales producidas por la industrialización fueron de gran calado, y no sólo afectaron a la ciudad de Nantes sino a todo el espacio económico del estuario. Ya hacia la mitad del siglo XIX los espacios productivos de las riberas del Loira habían comenzado a adquirir cierto grado de especialización por sectores productivos y la construcción de un segundo puerto en la desembocadura del Loira, en Saint Nazaire, provocado por la dificultad de acceso de las nuevas embarcaciones al puerto de Nantes transformaría por completo la estructura del territorio. En 1868 el tráfico del puerto de Saint Nazaire superaba ya al de Nantes y el modelo de asentamiento espacial había sufrido una importante transformación; de un espacio lineal, el Loira, en cuyas riberas se asentaban de forma dispersa diversas actividades productivas y cuya centralidad (Nantes) se encontraba al final del estuario, había pasado a configurarse un territorio con dos polos productivos especializados en sus extremos (Nantes y Saint Nazaire) y un espacio lineal de distribución entre ambos, que agrupaba en sus muelles y riberas una gran diversidad de plantas industriales.

El proceso de industrialización daría lugar a la construcción de un territorio conformado por la producción industrial. Por una parte, la necesidad de hacer navegable el Loira para los barcos de gran calado y dar acceso al puerto de Nantes ocasionaría numerosas transformaciones en el río. En un primer momento, se construyó un canal entre Nantes y Saint Pellerin y ya en las últimas décadas del siglo XIX, se construiría el canal marítimo del Basse Loire que constituyó no sólo una modificación fundamental en el territorio producida por las consecutivas obras de relleno, aterrazamiento y drenaje sino una verdadera apropiación del espacio del estuario para la industria en detrimento de las formas previas de ocupación, que quedaron desplazadas.

De este modo, un territorio que hasta entonces se había basado en estructuras de cooperación y en la complementariedad de funciones se transformaría progresivamente en un espacio económico sustentado por dos polos de atracción que dejaban un espacio intersticial entre ambos, ocasionando las primeras dinámicas centro – periferia en la región. Los dos nodos industriales, uno en torno a Nantes y Chantenay (municipio colindante con fuerte implantación industrial anexionado en 1908) en el que se situaban casi 300 fábricas y más de 17.000 trabajadores y otro en Saint Nazaire, no sólo habían adquirido cierta independencia y especialización funcional sino que habían entrado en competencia (simbolizada en la creación de dos cámaras de comercio independientes).

Figura 1: Plano de Nantes (1895).

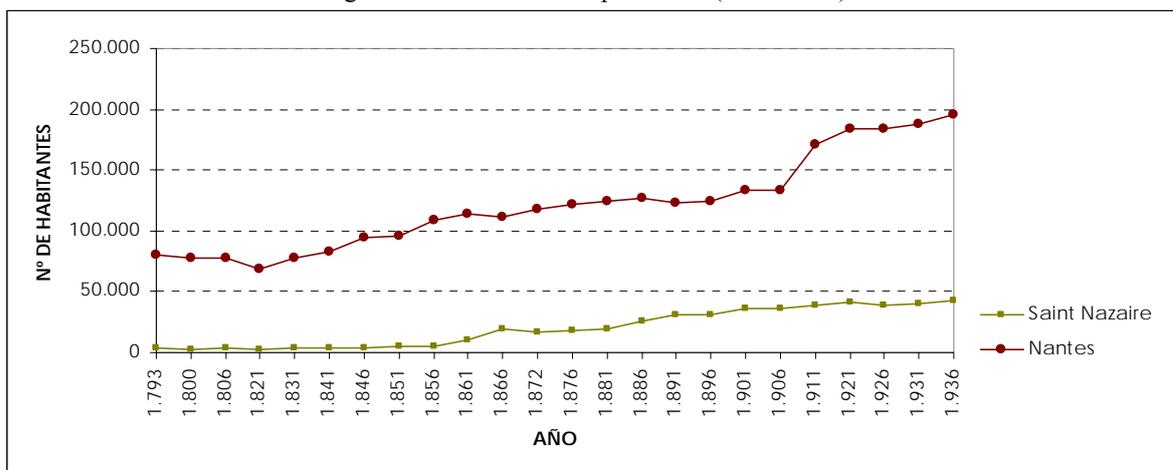


Fuente: Bienvenu (1994)

Los tejidos sociales de Nantes quedarían, a su vez, profundamente modificados por las transformaciones productivas: en primer lugar, una importante cantidad de población obrera se vería atraída por el auge de la industria mientras que la clase dominante de comerciantes comenzaría a verse sustituida por los industriales, en su mayor parte extranjeros. De hecho, entre 1821 y 1901, Nantes prácticamente duplicaría su población, que pasaría de 68.427 a 132.990 habitantes y la localización de ésta en el soporte físico de la ciudad fue tomando los patrones de una segregación cada vez más intensa en función del nivel de renta y la ocupación: las clases obreras se agruparían en Marchix, en torno al camino hacia Rennes, en Sainte-Anne y Chantenay y los armadores se concentran en torno al quai de la Fosse en el barrio Delorme, mientras que la nueva élite urbana, los industriales, ocuparán el barrio Graslin o se construirán hôtels en los barrios de Monselet o Launay, las clases altas y la aristocracia tradicional de Nantes continuaría instalada en los Cours (los cursos del río Erdre) al este de la ciudad.

La saturación de los muelles de Nantes y la ley de 1810 sobre edificios insalubres provocaron un traslado masivo de las instalaciones industriales a las áreas periféricas. En especial, fue el pequeño pueblo de Chantenay, situado al oeste de Nantes y que sería anexionado en 1908, el lugar donde progresivamente se trasladaron las navieras así como gran parte de la industria química y algunas conserveras. La ampliación de la línea de ferrocarril hasta Saint Nazaire en 1857 acentuaría la segregación espacial que llevaba cobrando forma desde principios de siglo, configurando un espacio lineal industrial en las riberas del río, separado del resto de la ciudad por la línea del ferrocarril.

Figura 2: Evolución de la población (1793-1936).



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos extraídos de <http://cassini.ehess.fr/cassini/fr/html/index.htm>

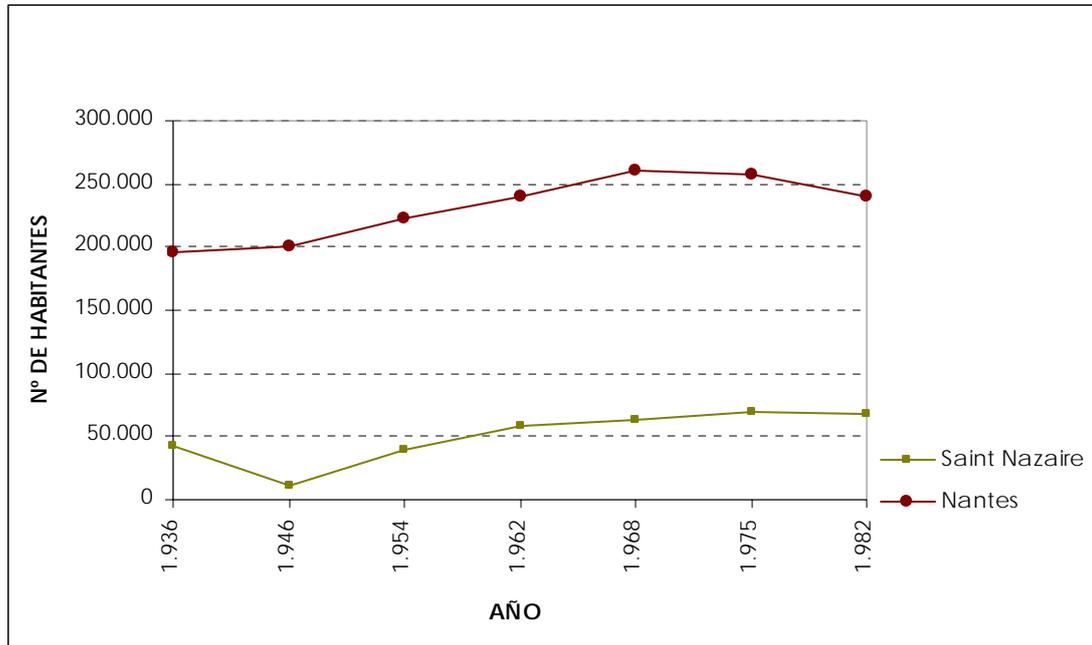
En 1900 la región contaba con más tres mil fábricas en las que trabajaban 30.000 obreros, el 60% de la población empleada trabajaba en la metalurgia y el 35% en la construcción naval. En el período de entreguerras se asistió a una crisis generalizada de la industria naviera; si bien la crisis del sector tuvo consecuencias en la base productiva de Nantes (parte de la industria naviera sufrió procesos de reconversión hacia el sector metalúrgico) no se apreció un declive de la actividad industrial en la ciudad. Las empresas navieras tradicionales procedieron a fusionarse o a extender su capacidad productiva y nuevas actividades industriales vinculadas a los sectores ya presentes en la ciudad comenzaron a cobrar importancia, especialmente empezó a desarrollarse la industria de la construcción de equipamiento para el transporte ferroviario. Lo que sí sufrió transformaciones desde principios del siglo XX fue el tejido social de la región, ya que comenzó a apreciarse la entrada de capital extranjero y la transformación de muchas industrias tradicionales de Nantes en sociedades anónimas; parte del tejido productivo tradicional de origen familiar se vio absorbido por la gran empresa.

La región se había consolidado como un territorio de base industrial y ni siquiera la destrucción completa de las instalaciones del puerto de Saint Nazaire y de más de 2km de muelles del Loira durante la Segunda Guerra Mundial conseguirían acabar con la trama productiva regional. De hecho, tras el plan de reconstrucción, el auge de la industria del Basse Loire tendría lugar a finales de la década de 1950. Sin embargo, en la época de postguerra se produjo una redistribución de la actividad productiva. La economía de la ciudad de Nantes se orientó progresivamente hacia el sector terciario, mientras que el espacio económico de la industria tendió a concentrarse en las riberas del Loira o bien terminó por trasladarse a los municipios limítrofes. Si bien subsistiría en la ciudad un tejido productivo diversificado, Nantes se convertiría lo largo de la segunda mitad del siglo XX en capital administrativa de la región.

Las mayores transformaciones espaciales en estas décadas estuvieron producidas por el incremento de población atraída por el auge de la industria. La concentración de la población obrera llevada a cabo por la política estatal de construcción de Grands Ensembles tuvo en Nantes una especial incidencia, pues la forma tradicional de construcción de la ciudad se vio totalmente transformada por la inserción de estas áreas residenciales de gran dimensión en la periferia de la ciudad o en las orillas del Loira

arrasadas por los bombardeos, estableciendo de hecho una segregación espacial que terminaría por devenir en espacio de conflicto y exclusión social a partir de la década de 1980.

Figura 3: Evolución de la población (1793-1936).



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos extraídos de <http://cassini.ehess.fr/cassini/fr/html/index.htm>

El incremento de la competencia, las nuevas formas de organización del trabajo y la crisis económica de la década de 1970 fueron el origen de unas iniciales dificultades económicas que terminaron por desembocar en un ciclo caracterizado por el descenso del número de trabajadores en la industria, las fusiones entre distintas empresas en su intento por subsistir y el cierre productivo de muchas de ellas. Este ciclo de declive culminaría de forma simbólica con el cierre de la naviera Dubigeon en 1987, la última empresa del sector que quedaba en la ciudad.

Si bien aparentemente la ciudad de Nantes conseguía mantener su base económica gracias al sector servicios (especialmente gracias al incremento de empleo público producido por la política de descentralización institucional del estado francés entre 1960 y 1975), el análisis exhaustivo de la realidad productiva permite comprender que diversos fenómenos vinculados a la desindustrialización habían cobrado forma. Las dinámicas centro-periferia que habían comenzado a aparecer en la época industrial quedaron acentuadas tras las transformaciones productivas: mientras la ciudad de Nantes centralizaba el sector terciario, los municipios del estuario del Loira más vinculados a la producción industrial no conseguían salir adelante. En 1983 el entonces alcalde de Saint Nazaire, Joël Batteux, llegó a manifestar que “la capitale de la construction navale est sûrtout la capitale de la crise” (RAPETTI, 2004, p. 14-15).

Asimismo, la propia ciudad de Nantes también se vería afectada por las consecuencias de la desindustrialización. El incremento del sector servicios y el declive progresivo de la industria dieron lugar a un desajuste entre la cualificación de gran parte de la población (formada para el trabajo industrial) y los nuevos empleos en el sector terciario, produciendo importantes procesos de empobrecimiento de la población y el consecuente

deterioro económico y social. Del mismo modo, a nivel espacial, los procesos de diferenciación entre áreas centrales y áreas periféricas comenzaron a quedar patentes en el interior de la ciudad. Los nuevos espacios terciarios se situaban en áreas periféricas y los nuevos habitantes preferían las zonas residenciales situadas en el exterior de la ciudad o en los municipios limítrofes. Entre 1975 y 1982, la población de los barrios del centro de Nantes descendió un 6,1% mientras que la de los municipios colindantes se incrementó en un 14%.

De este modo, mientras un proceso de crecimiento en extensión de baja densidad se desarrollaba en la zona norte, los espacios de la ciudad ligado al modo de producción industrial, es decir los barrios centrales y las riberas del Loira, comenzaron a sufrir un proceso de abandono y decadencia. Los principales emplazamientos de la industria (en la zona de Chantenay y también en las islas del Loira) fueron abandonados y terminaron por convertirse en zonas en baldío. El territorio del estuario del Loira, que había quedado conformado por el modo de producción industrial, quedó abandonado a favor de espacios más favorables para las nuevas formas de producir.

Así como el espacio económico de la industria se había configurado en torno al Loira; el río, las áreas abandonadas junto a él por la industria y los barrios obreros situados en sus márgenes comenzaron a simbolizar el paro y la crisis económica de la región de Nantes. Poco a poco el estuario del Loira, que había constituido la identidad de la región y de la ciudad de Nantes, su principal vía de comunicación, distribución e intercambio así como su eje de desarrollo, se fue convirtiendo en lugar de abandono y degradación. Todo el espacio económico conformado para optimizar la producción industrial no fue capaz de adaptarse a las transformaciones productivas y terminó por caer en desuso y convertirse en símbolo de la desindustrialización.

Nantes prosiguió su crecimiento en extensión hacia el norte, dando la espalda a los espacios vacantes del Loira y tratando de impedir que la degradación de los barrios obreros se extendiera al resto de la ciudad. Durante casi dos décadas se impuso “nuestra actitud habitual ante la decadencia”, es decir, un intento de “invertir la tendencia, ocultarla, eliminar a los perdedores y cicatrizarla” (LYNCH, 2005, p.15)

Kevin Lynch definía un territorio en declive como aquel que “floreció en el pasado gracias al desarrollo de una única actividad económica, en la que se especializó. Cuando la actividad se debilitó o encontró otro escenario más favorable, la ciudad no consiguió adoptar nuevas iniciativas” (LYNCH, 2005, p.105). Aunque la base productiva de la región de Nantes estaba bastante diversificada, el territorio había quedado modelado por y para la producción industrial. De esta forma, el declive del territorio del Loira puede ser entendido como una falta de adaptación a unas nuevas circunstancias; las estructuras sociales y espaciales, vinculadas al modo de producción industrial no pudieron adaptarse por sí mismas a los nuevos paradigmas productivos.

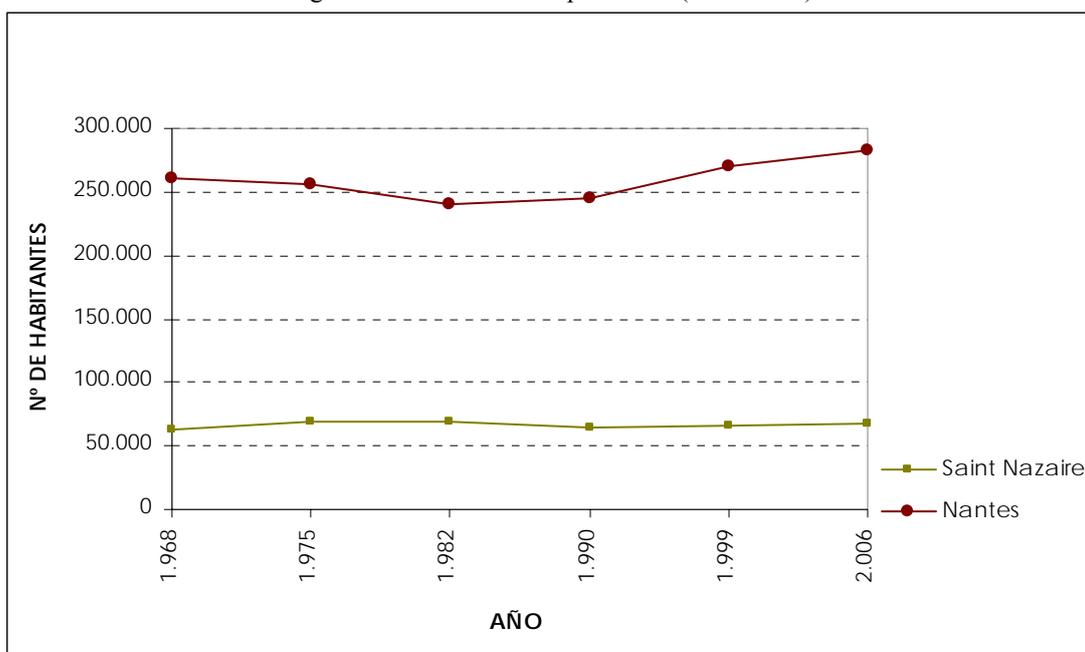
## **2. NANTES: LA REGENERACIÓN DE UNA REGIÓN INDUSTRIAL**

“Les différentes fonctions qui ont ponctué l’histoire de Nantes – militaire, portuaire, industrielle – ont disparu, mais certaines de leurs empreintes sont toujours visibles dans le tissu urbain. Les figures qui découleront des futures activités, tertiaires ou autres, devraient doc s’ajouter à ce palimpseste qu’il s’agira de constamment relire pour appréhender la morphologie de la ville » (TREUTTEL, 1997, p.115)

Sin embargo, Nantes contaba con la riqueza y diversidad de su pasado industrial a su favor. Si bien gran parte de la actividad productiva había desaparecido, aún existían las trazas sobre las que cimentar la regeneración territorial.

Es a principios de la década de 1990 cuando comienza a materializarse cierta voluntad de cooperación entre los municipios del Basse Loire para tratar de revitalizar la región, favorecida por una clara toma de posición desde los poderes públicos y quizá simbolizada por el potencial implícito de la llegada del tren de alta velocidad a Nantes.

Figura 3: Evolución de la población (1793-1936).



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos extraídos de <http://cassini.ehess.fr/cassini/fr/html/index.htm>

Los datos tan sólo pueden reflejar parte de la realidad de la revitalización de la región. El incremento de población producido en los últimos años (un 14% entre 1990 y 2006) o la recuperación económica indicada por el descenso de la tasa de paro (de 17,8% a un 13,9% en Nantes y de 18,2% a 15,1% en Saint Nazaire entre 1999 y 2006) y el aumento del número de establecimientos (incremento del 22,3% en Nantes a pesar de un descenso en el sector industrial del 8,9% entre 2000 y 2008) dan sólo una idea del proceso de regeneración que ha vivido el Basse Loire en las últimas dos décadas.

Es importante destacar que la recuperación del territorio desindustrializado iba a llevarse a cabo desde una perspectiva muy determinada, con unos objetivos muy concretos y mediante una programación y unos instrumentos muy específicos que serán el objeto del presente análisis y que entendemos han podido ser la base del éxito del proceso de revitalización de la ciudad – región de Nantes.

En primer lugar, debemos destacar el punto de partida: en Nantes se parte del entendimiento de que el debate de la ciudad industrial en declive supera la recuperación de la fábrica como símbolo e incluso excede a la rehabilitación del área degradada o del baldío industrial y se refiere, en cambio, a un determinado modo de producir y una cultura concreta, desarrolladas en un espacio propio, que se han agotado y cuyas estructuras sociales y urbanas no son capaces de adaptarse a las transformaciones productivas.

El estuario del Loira había sido modelado por los procesos de trabajo y las estructuras sociales propias del modo de producción industrial y si tomamos en consideración “el proceso completo de trabajo (...) incluyendo la distribución y con una visión englobadora de centros de trabajo, empresas y procesos” (Castillo, 1998, p.184), entenderemos que el espacio conformado por las estructuras industriales (y, por tanto, el territorio que había entrado en declive) no corresponde a áreas determinadas de la ciudad sino a la totalidad de un territorio (entendido en sus dimensiones sociales, económicas, políticas y espaciales) que ha entrado en decadencia.

Es, por tanto, sobre la totalidad de ese espacio y de ese sistema socio-productivo sobre el que era necesario intervenir. Una estrategia global de desarrollo regional parecía la única que podría permitir a un territorio devastado salir adelante sin renunciar a su pasado industrial. En Nantes el proceso de revitalización regional quedó vinculado, por tanto, a la implantación de un nuevo modelo (político, social, espacial, económico) que permitiera convertirse a la ciudad industrial en declive en una región urbana compleja: una ciudad-región capaz de evolucionar sin renunciar a su pasado industrial.

Para ello, el primer paso necesario era la creación de las estructuras institucionales y de cooperación capaces de liderar la recuperación y con capacidad de intervención a escala regional. Si bien la primera agrupación de municipios de la región, l'Association communautaire de la Région nantaise (ACRN) se había realizado en 1967 y desde 1978 existía l'Agence d'Études Urbaines de l'Agglomération nantaise (AURAN), primera institución intercomunal con competencias sobre la ordenación del territorio, no es hasta 1992 cuando el District de l'agglomération nantaise, cuenta por primera vez con una fiscalidad propia. A partir de ese momento y de forma progresiva se iría desarrollando a lo largo de la década de 1990 toda una estructura institucional que sentaba las bases y contaba con las competencias necesarias para el desarrollo regional: en 1996 nacía la Conférence Consultative d'Agglomération, que en 2001 pasó a denominarse Conseil de Développement con el objetivo de integrar de forma activa a la sociedad civil en la toma de decisiones y en 1998 se creó l'Agence de Développement Économique de l'Agglomération Nantaise (ADEAN), Nantes Métropole Développement a partir de 2001 como institución capaz de liderar el desarrollo económico de la región. Finalmente, sería en 2001 cuando el District se transformó en la Communauté Urbaine de Nantes (Nantes Métropole a partir de 2004) aumentando su capacidad de gestión e intervención sobre todo el territorio.

La evolución de estas instituciones queda ligada a una forma de gobierno muy concreta que ha permitido la puesta en marcha de un nuevo modelo regional que se caracteriza por entender el declive como una oportunidad de desarrollar un modo de ocupación del territorio más flexible y duradero que el implantado durante la época industrial. Un modelo regional basado en estructuras de cooperación entre municipios, que permita recuperar la cohesión social y restablecer la base económica, que ayude a recuperar la posición de la región a escala nacional, que no sólo no renuncie al pasado industrial del territorio sino que trate de recobrar los espacios propios de la industria como centralidades del futuro: un modelo que permita relacionar evolución del territorio y memoria del pasado industrial.

La región de Nantes se enfrentaba, por tanto, a la necesidad de iniciar un proceso de revitalización de todo un territorio afectado por la desindustrialización. Si bien el deterioro había terminado por afectar a las estructuras espaciales del territorio (las fábricas abandonadas, las áreas en baldío o los barrios obreros degradados), la decadencia de éstas no era sino el reflejo de un proceso más complejo y de carácter más global: el declive del

espacio económico y social del territorio industrial. Por ello, si bien la planificación urbana iba a constituir una de los instrumentos más importantes en el proceso de regeneración, éste no habría sido posible sin la existencia de unos programas y políticas sociales y económicas que persiguieran los mismos fines.

En cualquier caso, parece coherente que ante programas cuyos objetivos principales son la vertebración y el reequilibrio de territorios degradados, fuera el planeamiento la disciplina que ordenara y dirigiera el proceso de regeneración. Debemos, sin embargo, tratar de entender la especificidad de los instrumentos de planificación empleados en Nantes, ya que difieren en bastantes aspectos de los empleados habitualmente.

En primer lugar, los objetivos de la revitalización; en un contexto socioeconómico con tasas de desempleo mayores que la media nacional, la región de Nantes se enfrenta, a principios de la década de 1990, al reto de reconstruir los lazos y la cohesión social y desarrollar el potencial de Nantes como centralidad (Masboungi, 2003). Y es precisamente la complejidad de estos objetivos la que conduce a una de las características principales de los mecanismos de planificación empleados en Nantes: la integración del factor tiempo. Ante un fenómeno tan complejo como el deterioro de una región industrial, no caben soluciones a corto plazo sino la planificación de unas nuevas estructuras que sean capaces de acoger las transformaciones de los modos actuales (y futuros) de producir y que respondan a un modelo más sostenible y duradero (en cuanto a ocupación del territorio, aprovechamiento de los recursos, uso del transporte...) que el anterior. Se tratará, por lo tanto, de un esfuerzo sostenido pero permanente, a largo plazo, que entrecruce políticas de rehabilitación, integración urbana, inserción social y recuperación económica y, por supuesto, planificación del soporte espacial.

Sin embargo, dada la marcada importancia del largo plazo en la regeneración del territorio del Loira, las herramientas del planeamiento debían adaptarse a las circunstancias. En otras palabras, con horizontes de veinte o treinta años se debían imponer unos métodos de planificación que no impusieran restricciones a largo plazo o a gran escala (más allá de las marcadas en los objetivos espaciales del modelo). “Le projet de la ville est volatile et consiste surtout à cibler des secteurs stratégiques dans lesquelles elle à la volonté d’impulser des orientations d’aménagement, de maîtriser le déclenchement des opérations (MASBOUNGI, 2003, p.13). La toma de posición es clara: se trata de articular los planes y programas necesarios encaminados a conseguir un modelo que se inserte dentro de las problemáticas del desarrollo sostenible, que tienda a “construir la ciudad sobre sí misma” (MASBOUNGI, 2003, p.15) y a contener la expansión ilimitada sobre el territorio, que favorezca la regeneración de los espacios baldíos y los barrios degradados, la densificación de la ciudad existente y la conservación de los espacios naturales. Dichos planes quedan programados a largo plazo, con horizontes en torno a los veinte años y ante todo constituyen marcos de orientación, negociación y diálogo con todos los agentes implicados: son planes que evolucionan en función de las dinámicas y necesidades del territorio y sus habitantes.

De este modo, en la ciudad se refieren a una “planificación flexible” (Masboungi, 2003, p.35) del territorio. Se trata de un planeamiento en progresión, por etapas sucesivas, que afirma prioridades estratégicas de intervención (control de la expansión urbana, planes de movilidad, regeneración de barrios, rehabilitación ecológica de zonas de interés natural, puesta en valor de áreas degradadas...) y establece un programa de actuación.

En este contexto, la revitalización del territorio cobra forma a través de una serie de planes y programas en cascada que van definiendo las distintas escalas (o bien se refieren a aspectos sectoriales de la misma) y que tienen unos objetivos comunes.

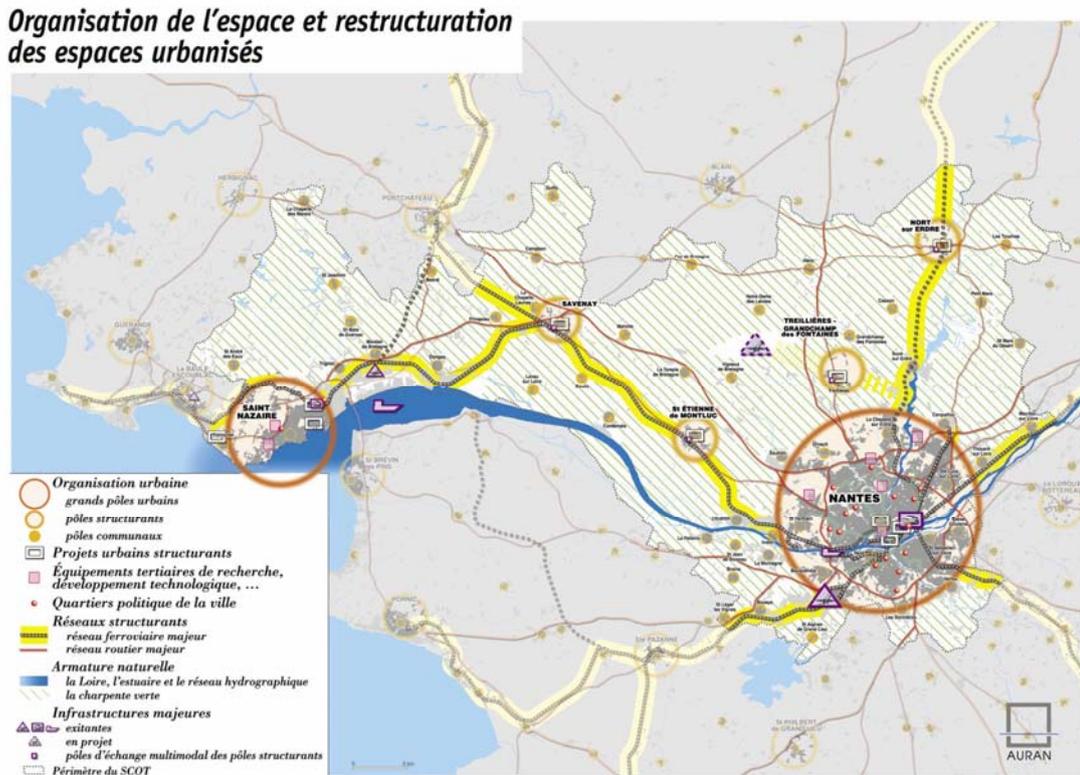
En muchas ocasiones se ha señalado la ausencia de planes a escala municipal con el contenido tradicional de ocupación y utilización del suelo (TREUTTEL, 1997, MASBOUNGI, 2003, RAPETTI, 2004). Sin embargo, si bien es cierto que la aprobación de los PLU (Plan Local d'Urbanisme) de la Comunidad Urbana de Nantes no ha sido efectivamente realizada hasta 2007, esto no ha impedido la existencia desde principios de la década de 1990 de una planificación implícita con una concepción clara y global de gobierno del territorio que ha quedado plasmada en planes sectoriales de actuación.

En primer lugar, en la manera de concebir la planificación en Nantes, los planes de escala municipal debían quedar supeditados a un plan de escala regional que les sirviera de referencia y definiera los principios básicos de la regeneración regional. El SCOT (Schéma de Cohérence Territoriale) que abarca toda la Comunidad Urbana de Nantes – Saint Nazaire comenzó con un diagnóstico del territorio realizado en 2002 y no fue aprobado hasta 2007, fecha en que también se aprobaron los PLU de los municipios afectados por el plan territorial y que seguían sus directrices. “Le SCOT est à la fois un outil et un processus. Il est l'outil de mise en œuvre du projet de développement durable d'un territoire et a pour objectif principal de mettre en cohérence les différentes politiques sectorielles (urbanisme, habitat, déplacements, environnement...). Il est précisé au niveau des intercommunalités par des "schémas de secteurs" et au niveau des communes dans les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU)" (*SCOT Métropole. Rapport de Présentation*, 2007, p.15). Asimismo, los planes municipales quedan basados en un plan de gobierno del territorio que se concreta en el PADD (Projet d'Aménagement et de Développement Durable) que fija los objetivos de desarrollo de cada municipio con un horizonte de diez años y sirve de articulación entre el documento de planificación regional y los planes municipales. El contenido del PADD incluye indicaciones sobre el equilibrio entre la renovación urbana y los nuevos procesos de urbanización, la protección de zonas naturales, la mezcla social y la diversidad urbana y la organización de la matriz de transportes.

Es, por tanto, el plan regional, el SCOT, el documento urbanístico que plantea las bases del nuevo modelo que ordena el territorio en declive. El punto de partida que marca dicho plan es “la renovación de la ciudad sobre sí misma como alternativa al proceso de extensión de los hombres y sus actividades sobre el territorio” (*SCOT Métropole. Rapport de Présentation*, 2007, p.45), frente al modelo de crecimiento en expansión que había seguido la región desde 1960 a 1990. “En une quarantaine d'années, près de 200.000 habitants sont venus Grosser les rangs des Nantais dans les limites de l'unité urbaine, soit un gain de 50% depuis 1962. L'urbanisation conquiert 10.000 hectares, triplant ainsi sa surface, qui atteint 15.000 hectares en 2002” (RAPETTI, 2004, p.5)

El plan propone unos principios de organización del territorio basados en una estructura policéntrica, que recupere los núcleos de la región industrial, potencie su carácter central y ordene desarrollos más densos en torno a ellos. Plantea asimismo la estructuración del territorio a través del transporte colectivo, apostando por la ciudad de la proximidad y conectando los polos de desarrollo mediante la recuperación de los dos sistemas de comunicación tradicionales del territorio como redes de transporte público: la estructura fluvial (el Loira) y la red de ferrocarril (incluyendo las líneas de mercancías de la época industrial abandonadas y en desuso).

Figure 6. Plan SCOT Métropole.



Fuente: SCOT Métropole. Documents Cartographiques.

De este modo, el plan da las directrices necesarias para ordenar el desarrollo regional apoyándose “en los proyectos urbanos de regeneración como motor de desarrollo” (*SCOT Métropole. Projet d'Aménagement et de Développement Durable*, 2007, p.7-9), evitando el crecimiento en extensión y asegurando la preservación de los espacios naturales y agrícolas.

Así, los elementos que ordenaban el territorio industrial cobran nueva vida gracias a proyectos de rehabilitación que los convierten en centralidades, los conectan con el área metropolitana y proponen la integración de nuevos usos, actividades y habitantes en la trama de preexistencias.

Y este es precisamente otro de los ejes sobre los que se asienta el plan territorial: a pesar de las dinámicas de terciarización experimentadas en las últimas décadas, el SCOT afirma la importancia de la dimensión industrial de la aglomeración, mediante la relocalización multipolar del sistema productivo y el equilibrio territorial a partir de la unión de dos polos especializados y complementarios: uno, Nantes, de carácter público, administrativo y terciario y otro, Saint Nazaire, productivo-industrial.

Sin embargo, es importante resaltar que el lento proceso de evolución de las instituciones regionales y de redacción del SCOT no ha sido obstáculo para la realización de planes sectoriales o de menor escala que ponían en valor dos de los aspectos que se consideran fundamentales del nuevo modelo: la vertebración del territorio por el sistema de comunicaciones y la regeneración de los tejidos degradados como nodos regionales. De este modo, el nuevo modelo de territorio ha podido ir quedando reflejado desde principios de la década de 1990 a través de planes sectoriales o de escala más pequeña. Dichos planes quedan estructurados en torno a dos temas principales: planes de movilidad y actuaciones

ligadas al transporte y a los sistemas de comunicación y proyectos urbanos de regeneración en antiguos espacios industriales o barrios obreros que bien habían quedado en baldío o se encontraban en estado de deterioro. La articulación entre ambos tipos de planes ha resultado clave a la hora de reforzar el nuevo modelo regional.

La importancia del sistema de comunicaciones y la apuesta por los modos de transporte colectivo ha quedado reflejada en los Plans de Déplacements Urbains (PDU) de la Comunidad Urbana de Nantes – Saint Nazaire (el primero corresponde al período 1990-1999 y quedó renovado por el de 2000-2010). Su punto de partida es que la red de comunicaciones constituye un elemento vertebrador del territorio y centran su actuación en proponer medios alternativos al vehículo privado y en la mejora de los medios de transporte público. Estos no sólo son entendidos como sistemas de movilidad más sostenible sino como elementos clave para mejorar la cohesión social (dando acceso a los servicios y nuevos centros de trabajo) y para revitalizar áreas abandonadas o degradadas conectándolas con el resto de la ciudad. La puesta en uso de la red de ferrocarril de mercancías como red de transporte público o las nuevas líneas de transporte de pasajeros a través del Loira demuestran el interés por la recuperación de sistemas de comunicación eficientes que han servido al territorio del Basse Loire desde la época industrial.

Sin embargo, el origen de la apuesta por los modos alternativos de transporte en la región data de 1985, cuando Nantes se convirtió en la primera ciudad francesa junto a Grenoble en restablecer una red de tranvía. En realidad, Nantes estaba recuperando su propia historia: este medio de transporte se inauguró en la ciudad por primera vez en 1825 y en 1930 existían veinte líneas de tranvía que transportaban unos 27 millones de viajeros al año y se extendían más 110km. Este medio de transporte fue utilizado hasta 1958 y el crecimiento de la ciudad había quedado organizado en parte por él: la recuperación del tranvía permitía recobrar parte de la matriz de desplazamientos sobre la que había quedado estructurada la ciudad.

Sin embargo, la nueva red de tranvía de Nantes contempla unos objetivos que van más allá de la movilidad. Si bien la primera línea de tranvía se basaba en la eficacia (obtención de un elevado número de viajeros atravesando barrios de alta densidad), las líneas 2 y 3 fueron concebidas como elementos de transformación de la ciudad, basadas en lograr la inserción urbana. El tranvía se convertía así en el elemento vertebrador que permitía volver a integrar en la estructura de la ciudad barrios que habían quedado aislados, reforzar el carácter central de las áreas industriales en baldío que iban a ser regeneradas mediante proyectos urbanos la organización y puesta en valor de los espacios públicos situados en torno a las nuevas líneas.

La línea 2 aseguró la reintegración de los barrios de vivienda social de las décadas de 1960 y 1970, los Grands Ensembles (los barrios de Dervallières, Bellevue y Nantes Nord) que habían quedado aislados del resto de la ciudad y contaban con verdaderos problemas de deterioro urbano y social. Los proyectos urbanos de regeneración de estos barrios plantearon la creación de pequeñas centralidades de barrio, la incorporación de nuevos usos y el tratamiento de los espacios residenciales al tiempo que el tranvía permitía su conexión con el centro de la ciudad y con elementos centrales de la ciudad. Su conexión con el centro de la ciudad mediante una red de transporte público no sólo constituía un desarrollo de la movilidad sino un modo de mejorar el acceso al trabajo y a los servicios de los sectores de la población que más lo necesitaba.

La línea 3 hacía frente a los problemas de inserción urbana más complejos, conectó la parte alta de la ciudad con la parte baja (el centro de Nantes, junto al Loira) y permitió la puesta

en práctica de diversos mecanismos de división de la red viaria entre los distintos medios de transporte (peatones, tranvías, bicicletas, automóviles).

El otro aspecto importante de la construcción del sistema de tranvía es que ha permitido que las grandes actuaciones sobre áreas industriales degradadas o en baldío situadas en los márgenes del Loira se conviertan en verdaderas centralidades regionales. De hecho, el PDU 2000-2010 ya plantea la conexión de las líneas de tranvía de la ciudad de Nantes con otras redes de transporte público (ferrocarril o autobús) mediante intercambiadores multimodales de modo que el acceso al centro de Nantes y a las principales áreas de empleo resulte más sencillo.

En todo caso, la implantación de la red de tranvías y el impulso a las redes de transporte público no hubiera sido posible sin una serie de medidas paralelas para impulsar esta ciudad de la proximidad y que han constituido ejes importantes de los sucesivos planes de movilidad: el cierre del anillo periférico, la construcción de aparcamientos disuasorios junto a los intercambiadores de transporte del exterior de la ciudad (intercambiadores que incluyen estación de tren, paradas de autobús y tranvía y alquiler de bicicletas) y la ralentización del tráfico en el centro de Nantes.

Dentro del planteamiento de un modelo que trata de primar la construcción de la ciudad sobre sí misma como modelo alternativo al crecimiento en extensión, el segundo tipo de planes que ha cobrado forma desde la década de 1990 han sido los planes de regeneración urbana. Por una parte se sitúan los proyectos de rehabilitación de los Grands Ensembles de vivienda social que se encontraban en estado de deterioro tanto social como espacial y que han sido objeto de proyectos específicos. En segundo lugar se encuentra la regeneración de los grandes espacios abandonados por la industria que constituyen lugares estratégicos dentro del nuevo modelo y que tratan de ser recobrados como nuevos polos regionales. Sin embargo, en todos los proyectos ha prevalecido la necesidad de que las nuevas actividades de centralidad no expulsaran ni entraran en conflicto con las formas previas de ocupación. Todos ellos (tanto el la rehabilitación de los barrios Madeleine – Champ de Mars y Malakoff – Pré Gauchet en Nantes, Ville Port en Saint Nazaire o el proyecto de Île de Nantes) tratan de revitalizar barrios que incluyen terrenos en baldío, elementos importantes del patrimonio industrial en estado de abandono o degradación, espacios naturales de gran interés que no han sido objeto de ninguna protección, tejidos sociales con problemas y que se caracterizan tanto por su importancia en el tejido de la región industrial como por su actual falta de integración en la trama urbana. Asimismo, constituyen áreas de oportunidad para el nuevo modelo territorial de Nantes, espacios en los que la ciudad se puede “reconstruir sobre sí misma”, entendiendo la rehabilitación urbana como una recualificación de un territorio en degradación que altere en la menor medida posible los tejidos sociales existentes. Todos ellos se basan en la introducción de nuevas actividades, funciones y habitantes en las tramas sociales, urbanas y productivas existentes.

Dentro de este contexto, los barrios degradados de la ciudad industrial pueden ser rehabilitados como nuevas centralidades, tratando de devolverles el valor que el declive les arrebató. El proceso de regeneración integra nuevos habitantes y actividades en la trama de preexistencias, tratando que las nuevas actuaciones sirvan para mejorar la calidad de vida de los habitantes y trabajadores actuales del barrio. Las intervenciones concretas sobre estas áreas tratan de alcanzar la máxima diversidad en los tejidos: en el tejido social a través del mantenimiento de la población existente y la integración de altas proporciones de vivienda social, en el tejido urbano a través de la inserción de los nuevos proyectos y

formas urbanas en la estructura territorial actual, en el tejido funcional a través de la integración de la máxima diversidad posible de usos.

Tras este recorrido por los diferentes planes que han marcado el proceso de revitalización de la región de Nantes conviene llamar la atención sobre las características de los instrumentos de planeamiento empleados, que han llegado a conseguir que en Francia se hable de un modo de planificación “a la nantesa” y que, de un modo general, marcan una ruptura en la forma tradicional de intervención pública y de gestión, tanto en la flexibilidad y la concertación como en la interpretación de los documentos de planeamiento y gestión, que constituyen guías o documentos base que pueden ser objeto de modificaciones en función de los resultados de las negociaciones con todos los actores implicados (desde los propios habitantes o colectivos hasta los inversores). Incluso algunos autores entienden que Nantes se ha convertido en un verdadero “laboratorio de elaboración urbana” (Dumont, 2006, p.13)

Ariella Masboungi (MASBOUNGI, 2003) se ha referido al explicar la planificación en Nantes a un modo pragmático (que adapta las formas de ordenación y gestión al contexto específico de cada plan), flexible (planificación prospectiva, sin dictado, que establece prioridades de intervención y se caracteriza por una toma de decisiones basada en el equilibrio y la moderación), negociado (mediante políticas urbanas basadas en el diálogo) y en progresión (o por etapas).

### **3.NANTES: REGENERACIÓN DEL TERRITORIO INDUSTRIAL Y PLANIFICACIÓN FLEXIBLE**

En todo caso, la importancia del planteamiento de Nantes parece residir tanto en su forma de aproximarse al problema del declive de la ciudad industrial como en la capacidad de crear los instrumentos y herramientas adecuados para poder revertirlo e insertarlo dentro de un marco general de revitalización del territorio.

Si bien encontramos una decisión clara de priorizar la regeneración urbana (frente al crecimiento en extensión) como medio de alcanzar una mayor economía de gastos y recursos, una preocupación general por el equilibrio del territorio y la diversidad social, por la preservación y gestión de la biodiversidad y de los espacios naturales, el modelo generado va mucho más allá.

En la región de Nantes la reversibilidad del deterioro urbano queda ligada a la configuración de una región urbana compleja, basada en el desarrollo de la propia identidad regional, en un nuevo modelo en el que la evolución del territorio no entre en conflicto con la preservación de la memoria industrial.

De esta manera, el problema del declive de la ciudad industrial se aborda desde un nuevo proyecto de gobierno y vertebración del territorio que queda expresado tanto en intervenciones sobre el soporte físico propias de la planificación como en un conjunto de medidas y programas económicos y sociales encaminados a la creación de un clima o ambiente en el que la innovación tenga como punto de partida la aceptación del pasado industrial del territorio. A nivel espacial se trata de configurar un soporte físico que haga posible la mayor cantidad de relaciones e intercambios posibles, donde se permita la coexistencia de “high levels of variety (in space), variability (in time) and indeterminateness (in the realm of possibilities)” (RULLANI, 2002, p.45)

Y es precisamente en la integración del factor tiempo en la planificación donde la singularidad de los instrumentos empleados cobra especial relevancia. El modelo de planificación flexible y negociada que hemos descrito como característica de Nantes ha resultado clave para poder revertir el proceso de deterioro regional. La noción del plan urbanístico como guía y la puesta en práctica de un modo de planificación “en progresión”, construido en el tiempo por todos los actores implicados se convierten en los principios fundamentales de una manera específica de entender la planificación, de poder inscribir los trazados del futuro del territorio en la trama de lo existente.

## BIBLIOGRAFÍA

- Agence d'urbanisme AURAN, Communauté Urbaine de Nantes. *Plan de Déplacement Urbain 2002 – 2010. Concilier ville mobile et ville durable*. Nantes. 2000
- CASTILLO, J.J. *A la búsqueda del trabajo perdido*. Madrid: Tecnos, 1998.
- CHASSERIAU, A. “Au coeur du renouvellement nantais: la Loire en projet”. *Norois*, nº 192, 2004
- DEVISME, L. *Nantes: petite et grande fabrique urbaine*. Marsella: Editions Parenthèses, 2009
- DEVISME, L. (Dir) *Penser et observer la fabrique urbanistique nantaise contemporaine*. Rapport Final. GIP-EPAU. Plate forme d'Observation des Projets et Stratégies Urbaines (POPSU). Equipo de Investigación de Nantes. Diciembre, 2007
- DORMOIS, R. "Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine : les dynamiques de planification à Nantes et à Rennes (1977-2001)" *Revue française de Science Politique*, vol. 56, nº5, octubre, 2006, p.837-867
- DUMONT, M. y ANDRIEU, D. “Qualité urbaine et ville durable à l'épreuve du renouvellement urbain. L'exemple du Grand Projet de Ville malakoff Pré Gauchet à Nantes” *Norois* nº198, pp.7-20, 2006
- FRICTSCH, B. "Nantes – Saint Nazaire, métropole exemplaire?" *L'information géographique*, vol 70, nº4, 2006, p.25-45
- GEDDES, P. *Cities in Evolution*. New York: Oxford University Press, 1950
- LYNCH, K. *Echar a perder. Un análisis del deterioro*. Barcelona: Gustavo Gili, 2005
- MADORÉ, F. “Politique De la ville, structure social et habitat: l'exemple de Nantes” *Annales de la Géographie*, nº597, 1997, p.502-521
- MASBOUNGI, A. *Nantes, la Loire dessine le projet*. Paris: Editions de la Villette, coll. Projet Urbain, 2003
- Plan Local d'Urbanisme de Nantes. Document approuvé. Marzo, 2007
- Métropole Nantes – Saint Nazaire. *Schéma de Cohérence Territoriale. SCOT*. Document approuvé. Marzo, 2007
- RAPETTI, D. “Contre vents et marées: Nantes Atlantique”. *M@ppemonde*, nº74, 2004
- RENARD, J. "Nantes, métropole inachevée?" *L'information géographique*, vol 64, nº2, 2000, p.117-133
- RENARD, J. “Les territoires de la métropole nantaise: de la ville à l'agglomération, de l'agglomération à la métropole” *Norois*, nº 192, marzo, 2004.
- RULLANI, E. “The Industrial Cluster as a Complex Adaptive System” en CURZIO, A. Y FORTIS, M. (ed) *Complexity and industrial clusters*. Nueva York: Physica – Verlag Heidelberg, 2002
- SABEL, Ch. y ZEITLIN, J. *Worlds of Possibilities. Flexibility and Mass Production in Western Industrialization*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997
- TREUTTEL, JEAN-JACQUES. *Nantes: un destin contrarié*. Paris : Hartmann Édition, 1997

**Páginas Web consultadas:**

[www.archives.nantes.fr](http://www.archives.nantes.fr)

[www.auran.org](http://www.auran.org)

[www.iledenantes.com](http://www.iledenantes.com)

[www.nantes.fr](http://www.nantes.fr)

[www.nantesmetropole.fr](http://www.nantesmetropole.fr)

[www.samoanantes.fr](http://www.samoanantes.fr)

[www.revit-nweurope.org](http://www.revit-nweurope.org)