



COMENTARIOS SOBRE LOS P.A.I.

Por Bernardo Ynzenga *

Escribir sobre lo que fueron los PAI sin haber trabajado en uno de ellos, desde fuera, es probablemente imposible. Escribir sobre los PAI, habiendo llevado uno de ellos, observado muchos otros e intentando extraer conclusiones para todos, es probablemente también misión imposible. Los PAI fueron una experiencia personal difícilmente generalizable y, aunque es posible encontrar rasgos comunes de uno a otro PAI, cada uno de ellos constituyó una realidad diferente. Las versiones de cada uno serían muy distintas. Vale aquí el viejo dicho que cada cual habla de la feria según le fue en ella. Y aún más si las ferias no fueron las mismas para todos.

Los PAI fueron una oportunidad profesional única, una escuela de análisis, conocimiento, formación y desencanto. Surgieron como una gran promesa, se convirtieron en un gran esfuerzo, se deterioraron como instrumento y dejaron, al final, el poso de una larga lista de ideas y propuestas factibles que, en contra de lo que el nombre del programa sugería, no llegaron a convertirse en acciones ni inmediatas ni mediatas.

Aun así, y aunque el trabajo se terminó hace tiempo, no es fácil hacer balance de los PAI. Con

independencia de cuál fue su formulación inicial y de cuáles los objetivos que para ellos se trazaron, los PAI irrumpieron en el planeamiento madrileño como un gran salto adelante, cualitativo, cuyos efectos aún no se han agotado. El urbanismo, el planeamiento y la gestión urbana de Madrid no hubieran sido ni serán lo que han de ser si no se hubiesen llevado a cabo la operación de los PAI. Sus efectos se están sintiendo y se habrán de sentir todavía durante bastante tiempo. No es una operación acabada. No es una operación cuyo balance definitivo pueda todavía hacerse.

El nacimiento de los PAI

Formalmente, los PAI empiezan a definirse poco después de las elecciones generales de junio de 1977. En el nuevo contexto político, COPLACO prepara un nuevo programa para la Revisión del Plan General de Madrid, en el que los PAI son pieza clave. Sin embargo, los PAI no surgen de la nada. Son los frutos de un debate político y profesional previo surgido desde la oposición al urbanismo oficial ortodoxo. Se nutren de algunas ideas claves: un urbanismo participado, un planeamiento de abajo a arriba, de las partes al todo, donde la solución de los problemas de

* Arquitecto director del equipo Técnico que desarrolló el PAI del Centro de Madrid.

conjunto y la ordenación del futuro diese claro protagonismo a la solución de los problemas y reivindicaciones pendientes y presentes. A esas ideas se le suma otra, instrumental: superar el aislamiento entre planificación y realidad, evitando el largo intervalo que transcurre entre el estudio y propuesta de soluciones y su ejecución. La etiqueta de "acción inmediata" constituye un fuerte slogan a la impaciencia de problemas nunca resueltos.

En el proceso de Revisión del Plan, los PAI se reciben como una operación en dos etapas.

La primera, de carácter más técnico, consistiría en un estudio urbanístico pormenorizado de cada distrito de Madrid. Su objetivo era el de llegar a conocer profundamente la realidad, en estrecho contacto y con participación del movimiento asociativa de cada zona; y, a partir de ahí, recomendar posibles líneas de acción inmediata. En preparación de esta etapa, COPLACO elaboró un abultadísimo conjunto de especificaciones a cumplir con cada estudio. Fue ésta la etapa que se contrató con profesionales o equipos de profesionales.

La segunda etapa sería convertir, selectivamente, las propuestas en acción. Presuponía un cierto marco institucional que aunase las voluntades y la capacidad ejecutiva de distintos organismos de la Administración Central y Local. Presuponía un cierto papel coordinador que hasta entonces COPLACO no había ejercido. Presuponía, en definitiva, y con una fuerte carga de voluntarismo, un marco institucional inexistente que superase el cuadro de fricciones y posturas insolidarias característico de la ejecución del planeamiento.

Pese a jugar un papel clave en la estrategia prevista para la Revisión del Plan General, los PAI no son su única pieza. Permanece el problema de cómo integrar sus contenidos, de cómo sumar los trozos. El programa de planeamiento preveía la elaboración de unos esquemas de conjunto que en parte respondían a esa necesidad. Con el paso del tiempo y la dinámica del proceso, esos esquemas pasaron a constituir las "directrices" para la Revisión del Plan General aún pendientes de ser aprobados.

El contexto de los PAI: parecidos y diferencias

En teoría, los PAI formaban parte de un proceso de planeamiento metropolitano. En teoría, los PAI, o al menos una parte importante de su contenido, iban dirigidos a recoger la información y elaborar los análisis y diagnósticos necesarios para ese proceso. Como consecuencia, también en teoría, los PAI, aun respetando la singularidad de cada parte de la ciudad, debían ser razonablemente homogéneos. La práctica y el calendario se encargaron de demostrar lo contrario.

Las primeras diferencias, evidentes, aparecieron con la escala de los PAI. Los de las zonas centrales abarcan extensiones pequeñas que se pueden medir en cientos de hectáreas; situaciones urbanas densas, plenamente consolidadas, con poco margen de maniobra en cuanto a su reestructuración espacial. En las zonas exteriores las extensiones se pueden llegar a medir por decenas de miles de hectáreas; situaciones abiertas, no consolidadas, con amplísimos márgenes de acción.

Pero las diferencias urbanas son aún más pro-

fundas. Cada situación urbana entraña sus propios problemas. Cambian las prioridades, cambian los aspectos a tener en cuenta, cambia la dirección en la que pueden proyectarse las acciones propuestas. En algunos sitios, en la periferia, por ejemplo, el planeamiento es directamente relevante. En otras, en las situaciones de borde, la acción administrativa, revisando o reformulando decisiones anteriores, puede todavía jugar un papel importante. Y en otras, en las áreas centrales, el planeamiento o la pura acción administrativa se quedarían cortas; sería necesario intervenir con acciones directas en una realidad urbana plenamente consolidada.

Las diferencias urbanas no fueron las únicas; Los cambios en el contexto político-institucional también dejaron sentir su huella en el desarrollo de los PAI. A lo largo de los más de dos años y medio que dura el programa de los PAI, las circunstancias en que operaron los equipos redactores fueron cambiando radicalmente, y con ello fue cambiando también el modo de hacer, los interlocutores y, sobre todo, la dinámica de participación y los procedimientos para obtenerla.

Los primeros PAI se emprenden a principios de 1978, casi en paralelo con los Pactos de la Moncloa, y en el clima generalizado de diálogo y consenso preconstitucional.

Para otro gran bloque, desarrollado entre 1979 y principios de 1980, la situación fue muy distinta: se perfilaban líneas de oposición más claras y se presagiaban las elecciones municipales. Muchos PAI se vieron cogidos entre dos fuegos; entre el objetivo de llegar hasta el fondo de las cosas y dar plena cabida a los movimientos asociativos, y, por otra parte, el recelo del partido del Gobierno que veía en los PAI un instrumento eficaz en la campaña municipal de la oposición.

Pero el proceso de los PAI se prolonga aún más. Algunos de ellos se inician cuando ya se había producido el relevo en el Ayuntamiento de Madrid; y algunos se terminan, incluso, cuando ya estaba abiertamente planteada la confrontación para devolver a los ayuntamientos la iniciativa y protagonismo en la redacción de su planeamiento.

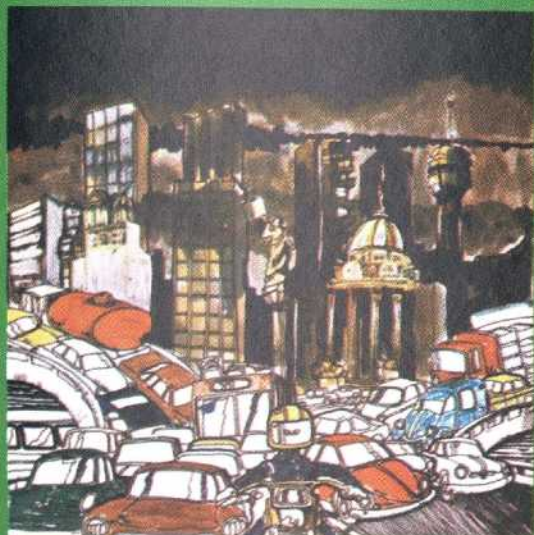
Pero no todo eran diferencias. La concepción inicial de los PAI, su enorme carga de acopio de información, la presión de los calendarios, lo novedoso de algunos de los enfoques y su tono generalmente reivindicativo fueron rasgos comunes a la mayoría. Todos ellos supusieron un contacto directo con la realidad construida, un enganche entre ciudad y Plan, un fuerte grado de compromiso personal y de desafío profesional. Todos ellos fueron, en cierta forma, una "escuela" de análisis y de entendimiento, y como tal introdujeron formas de hacer y de pensar que sin ellas no se hubieran dado. Y todos ellos fueron, también, una escuela de frustración por contraste entre lo que se proponía y lo que en realidad se obtenía.

Esa frustración no fue casual. En la mayoría de los casos los equipos de los PAI no eran simplemente equipos técnicos. Eran grupos de personas que, partiendo de una plataforma profesional, llegaron a sentir la posibilidad y la necesidad de intervenir directamente en la transformación de la realidad urbana.

Los equipos de los PAI tomaron un cierto cariz



¿QUE ES EL PAI.?



COMISION DE PLANEAMIENTO Y
COORDINACION DEL AREA
METROPOLITANA DE MADRID
C.O.P.L.A.C.O.

institucional, exterior al sistema, pero no ajenos a él. Pasaron de ser técnicos a convertirse, aunque fueran muy modestamente, en actores y agentes de cambio de los distritos y zonas en donde trabajaban. Con mayor o menor éxito, se abandonaron las torres de marfil. Las expectativas desbordaron incluso el planteamiento inicial de quienes concibieron el programa. Se había abierto una caja de Pandora. Casi en bloque los urbanistas y profesionales de los PAI se volcaron en el programa, yendo más allá de sus límites técnicos estrictos en busca de resultados reales e inmediatos. Y aunque se consiguieron algunos resultados, e incluso algunos con carácter inmediato, el saldo general no cerraba.

Hablando entre nosotros, quienes trabajamos en los PAI, solemos estar de acuerdo en que fue muy positivo estar en ellos, que estamos encantados de haberlo hecho, pero que no volveríamos a hacerlo. La conclusión parece ser: "Una y no más Santo Tomás".

¿Qué fueron los PAI?

El programa de Planeamiento presentado por COPLACO a principios de 1978 proponía abordar la Revisión del Plan General del Area Metropolitana desde dos frentes convergentes, desde un esquema de ordenación de la metrópolis y desde un conocimiento detallado, pormenorizado de los distintos fragmentos, barrios, distritos que la formaban.

Por una parte, un enfoque clásico, de "arriba a abajo", en el que el reequilibrio y la solución de los problemas estructurales de la metrópolis dicta el tipo de acción a emprender en cada fragmento, cuya realidad sólo interviene, en el mejor de los casos, como condicionante. Por otra, un enfoque innovador, "de abajo arriba", en el que el Plan se percibe como instrumento para resolver los problemas concretos existentes en cada parte de la ciudad, tal y como los viven y perciben sus residentes; el Plan como integral en cuya solución también entran los problemas y oportunidades vinculados al posible crecimiento de la ciudad y su relación con lo existente. O, visto desde otra perspectiva, un enfoque en el que el largo plazo, la metrópolis del futuro, condiciona los primeros pasos a dar, frente a otro en el que la realidad y lo inmediato se convierten en datos que condicionan las posibles acciones y propuestas a largo plazo. Dos formas muy distintas de entender el planeamiento.

El programa de COPLACO no tomaba partido. Admitía y defendía la necesidad de lo segundo. Pero no renunciaba a lo primero. Enfrentaba ambos planteamientos introduciendo un contrapunto dialéctico sin explicar cómo habrían de resolverse las contradicciones, profundas, que sin duda aparecerían entre ellos (1).

Esa postura ambivalente introducía un cierto nivel de confusión, confusión que encontró su reflejo en la forma en que se definió el contenido técnico de los PAI.

El equipo técnico de COPLACO venía elaborando un amplio conjunto de informaciones, análisis e incluso propuestas parciales (sectoriales) como base para el planeamiento del Area Metropolitana. Perfeccionarlas y actualizarlas era algo que veían como parte innegable de su tarea. Al fin y al cabo ese equipo iba a estar encargado con una doble función: supervisar y coordinar el trabajo de los equipos de PAI y elaborar el esquema general de ordenación del conjunto.

Por eso el trabajo encomendado a los equipos de los PAI, formalmente denominado. "Estudios Urbanísticos de los Barrios X...X...", adquirió desde el principio un doble carácter: reunir información cuyo "cliente" era el propio equipo técnico (2) y definir problemas y elaborar propuestas de "abajo arriba".

De estas dos vertientes la primera, el acopio de información, era la más fácil de especificar y con la que más familiarizado estaba el equipo de COPLACO. Tal vez por ello es la que tomó más peso

(1) De hecho parecía implícito que las contradicciones se resolverían dando prioridad a la argumentación metropolitana, como quedó reflejado en el invento de la figura de las "Directrices" que se introdujeron como fórmula de planeamiento al liberar el proceso de Revisión del Plan General, devolviendo a cada municipio el protagonismo y la iniciativa en la redacción de su propio Plan General.

(2) El ejemplo más claro: la elaboración de un "Censo de Usos de Suelo" para todos los edificios dentro del ámbito de cada PAI. Su procesamiento ulterior lo iría a elaborar el propio COPLACO para su propio uso, sin intentar que los resultados procesados pudieran estar disponibles a tiempo para los propios equipos redactores de los PAI. Los que quisieran usarlos hubieron de organizar su propio proceso de codificación-perforación-programación-procesamiento.

LAS ZONAS EN QUE SE REALIZAN ESTUDIOS DE PAI, SON LAS SIGUIENTES

Barrios municipales y ayuntamientos que incluye

AREA METROPOLITANA

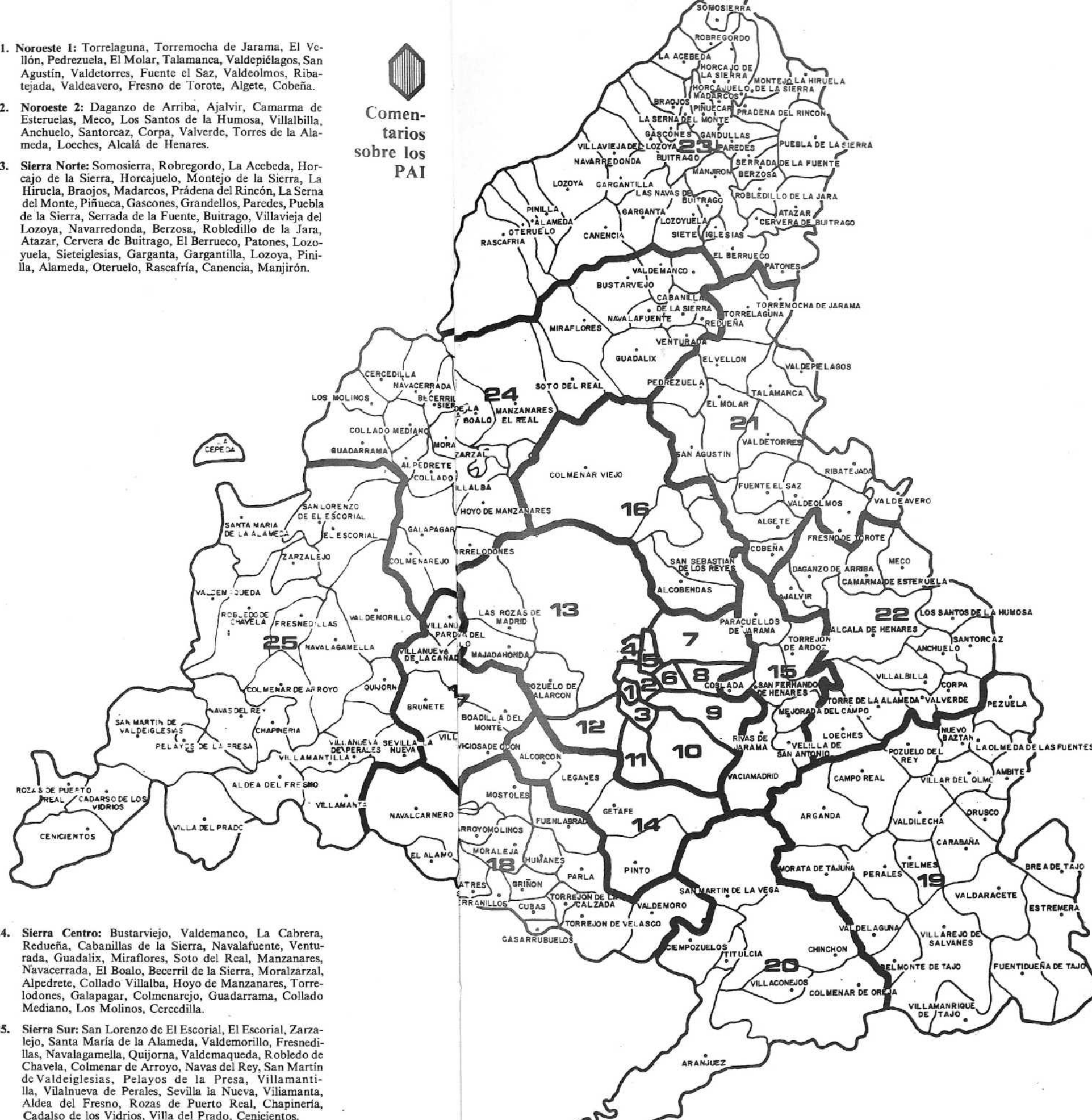
1. **Centro:** Palacio (11), Embajadores (12), Cortes (13), Justicia (14), Universidad (15), Sol (16).
2. **Ensanche:** Distrito Chamberí, Ibiza (34), Jerónimos (35), Recoletos (41), Goya (42), Lista (45), Castellana (46), Argüelles (92).
3. **Arganzuela:** Distrito Arganzuela, Pacífico (31), Adelfas (32).
4. **Tetuán:** Cuatro Caminos (62), Castillejos (63), Bella Vistas (61), Almenara (64), Valdeacederas (65), Berrugete (66).
5. **Chamartín:** El Viso (51), Prosperidad (52), Ciudad Jardín (53), Hispano América (54), Nueva España (55), Castilla (56).
6. **Ventas:** Fuente del Berro (43), Guindalera (44), Ventas (161), Pueblo Nuevo (152), Quintana (163), Concepción (164), San Pascual (165).
7. **Hortaleza:** Distrito Hortaleza, San Bautista (166), Colina (167), Atalaya (168), Costillares (169).
8. **San Blas:** Simancas (171), Hellín (172), Amposta (173), Arcos (174), Rejas (175), Canillejas (176), Salvador (177).
9. **Moratalaz:** Distrito Moratalaz, Estrella (33), Niño Jesús (36).
10. **Vallecas:** Santa Catalina (131), Villa de Vallecas (136), San Diego (141), Picazo (142), Portazgo (143), Numancia (144), Olivar (145), Palomeras (146).
11. **Villaverde:** Moscardó (121), Pradolongo (122), Horcasitas (123), San Andrés (124), Los Angeles (125), Carolinas (126), San Fermín (132), Los Rosales (133), San Cristóbal (134), Butarque (135).
12. **Carabanchel-Latina:** Los Cármenes (101), Puerta del Ángel (102), Lucero (103), Aluche (104), Campamento (105), Cuatro Vientos (106), Los Angeles (107), Canillas (108), Opañel (112), San Isidro (113), Vista Alegre (114), Puerta Bonita (115), Buena Vista (116), Abrantes (117).
13. **Noroeste:** Punte la Reina (82), Peñagrande (83), El Pinar (84), Valverde (85), El Goloso (86), Mirasierra (87), Ciudad Universitaria (93), Valdezarza (94), El Plantío (95), Aravaca (97), ayuntamientos de: Pozuelo, Majadahonda y las Rozas.
14. **Suroeste:** Getafe, Leganés, Alcorcón, Pinto.
15. **Este:** Rivas de Jarama, Velilla de San Antonio, Mejorada del Campo, San Fernando de Henares, Coslada, Torrejón de Ardoz y Paracuellos del Jarama.
16. **Norte:** Colmenar Viejo, San Sebastián de los Reyes y Alcobendas.
17. **Oeste:** Villaviciosa de Odón, Boadilla del Monte, Brunete, Villanueva de la Cañada, Villanueva del Pardillo.

RESTO DE LA PROVINCIA

18. **Suroeste 2:** Móstoles, Fuenlabrada, Arroyomolinos, Moraleja, Humanes, Parla, Griñón, Torrejón de la Calzada, Torrejón de Velasco, Casarrubuelos, Cubas, Serranillos, Batres, El Alamo, Navalcarnero, Valdemoro.
19. **Sureste 1:** Pezuela, La Olmeda de las Fuentes, Nuevo Baztan, Pozuelo del Rey, Villar de Olmos, Ambite, Orusco, Valdilecha, Campo Real, Carabaña, Tielmes, Perales de Tajuña, Arganda, Morata de Tajuña, Valdelaguna, Villarejo de Salvanés, Belmonte de Tajo, Villamanrique de Tajo, Fuentidueña de Tajo, Valdaracete, Brea de Tajo, Estremera.
20. **Sureste 2:** Ciempozuelos, San Martín de la Vega, Chinchón, Colmenar de Oreja, Villacanejos, Aranjuez, Titulcia.

21. **Noroeste 1:** Torrelaguna, Torremocha de Jarama, El Vellón, Pedrezuela, El Molar, Talamanca, Valdepiélagos, San Agustín, Valdetorres, Fuente el Saz, Valdeolmos, Ribatejada, Valdeavero, Fresno de Torote, Algete, Cobena.
22. **Noroeste 2:** Daganzo de Arriba, Ajalvir, Camarma de Esteruelas, Meco, Los Santos de la Humosa, Villalbilla, Anchuelo, Santorcaz, Corpa, Valverde, Torres de la Alameda, Loeches, Alcalá de Henares.
23. **Sierra Norte:** Somosierra, Robregordo, La Acebeda, Horcajo de la Sierra, Horcajuelo, Montejo de la Sierra, La Hiruela, Braojos, Madarcos, Prádena del Rincón, La Serna del Monte, Piñueca, Gascones, Grandellos, Paredes, Puebla de la Sierra, Serrada de la Fuente, Buitrago, Villavieja del Lozoya, Navarredonda, Berzosa, Robledillo de la Jara, Atazar, Cervera de Buitrago, El Berrueco, Patones, Lozoya, Navarredonda, Berzosa, Robledillo de la Jara, Atazar, Cervera de Buitrago, El Berrueco, Patones, Lozoya, Piñilla, Alameda, Oteruelo, Rascafría, Canencia, Manjirón.

Comentarios sobre los PAI



1	CENTRO
2	ENSANCHE
3	ARGANZUELA
4	TETUAN
5	CHAMARTIN
6	VENTAS
7	HORTALEZA
8	SAN BLAS
9	MORATALAZ
10	VALLECAS
11	VILLAVERDE
12	CARABANCHEL LATINA
13	NOROESTE
14	SUROESTE-1
15	ESTE
16	NORTE
17	OESTE
18	SUROESTE-2
19	SURESTE-1
20	SURESTE-2
21	NOROESTE-1
22	NOROESTE-2
23	SIERRA NORTE
24	SIERRA CENTRO
25	SIERRA SUR



Comen-tarios sobre los PAI

en el Pliego de Condiciones Técnicas (3). La segunda era más difícil de concretar. Pero aun así estaba claro desde el principio que sería necesario, una vez elaborados todos los PAI, poder "sumar" las propuestas, poder establecer programas conjuntos de intervención, poder, en definitiva, disponer para cada barrio o distrito de una base propositiva relativamente comparable a la de los demás. Al margen de los demás factores de coordinación que esto exigía, también aparecía el problema de conseguir unos mínimos de homogeneidad en las formas. Y a esta definición formal del cómo presentar las propuestas también se le destinaba una parte sustancial del Pliego de Condiciones Técnicas (4).

La definición formal de los PAI, de los "Estudios Urbanísticos", quedó en consecuencia sesgada; información; metodología de análisis; formas de presentación. Su contenido de fondo, la perspectiva de política urbana, el aplicar criterios análogos frente a problemas análogos quedó encomendado a mecanismos de seguimiento y reuniones que sólo funcionaron al principio y de forma muy desigual.

Con el transcurso del tiempo los equipos pasaron a operar, en lo que a propuestas se refiere, con un amplísimo margen de libertad, de tal forma que si hubo entre algunos PAI criterios análogos se debió a que los correspondientes equipos partían de perspectivas ideológicas similares y tomas de postura análogas frente a los problemas de la ciudad.

El exceso de información, el esfuerzo de formalización y la falta de "coordinación", sobre la que se volverá más adelante, podían haber llegado a enmascarar el proceso de los PAI, abrumándolos. Pero no ocurrió así. O no en todos. La idea era sumamente rica y el trasfondo teórico de los PAI lo suficientemente fuerte como para evitar que ocurriera.

En un intento de síntesis sumamente apretada, los PAI venían en teoría a cambiar cuatro relaciones que se daban por sentadas en el planeamiento convencional.

- La relación entre el todo y las partes, introduciendo, conforme ya se ha comentado, una forma de hacer que iba de las partes al todo, de abajo a arriba, en contraposición con un planeamiento que imponía a las partes los dictados del todo.
- La relación entre la acción y el planeamiento, concibiendo el Plan como instrumento para la acción y la gestión. Este cambio es sumamente importante. El programa de acción deja de entenderse como el conjunto de cosas que hay que hacer para que las recomenda-

(3) El coordinador de uno de los PAI más extensos, abrumado por esa parte del Pliego de Condiciones, definió los PAI como "Programas de Acumulación de Información" añadiéndole la coetilla "Mediocre".

(4) El Pliego requería que cada ámbito se desgargase en "Zonas Homogéneas" de tal forma que las "propuestas" pudiesen referenciarse por tipo, organismo responsable y Zona Homogénea. La aplicación práctica de este requerimiento fue sumamente desigual por dos razones básicas: los criterios de "homogeneidad" variaron mucho de un PAI a otro, y el propio concepto de Zona Homogénea dejaba de ser estrictamente aplicable (o se hacía inoperativo) cuando la propia ciudad dejaba de ser homogénea, o de estar construida con trozos "homogéneos". Y esto ocurrían en gran parte del suelo consolidado anterior a 1945.

programa de acciones inmediatas **PAI** coplaco

ARGANZUELA-RETIRO

EXPOSICION

¿QUE HACER CON ARGANZUELA?

situación actual
respuestas para el futuro

13 20 enero 1980
10,30 a 2 y 5 a 10

en la estación de **DELICIAS**

INAUGURACION el día 13 a las 12
DEBATES los días 14, 15, 16, 17 y 18 a las 7:30
EL SABADO 19 a las 6 actuación del Circo de la Ciudad de los Muchachos
Concurso de pintura infantil
AUDIOWISUAL (sesiones cada hora)

os esperamos

PAI centro IDEAS PARA UN DEBATE

Exposición: Plaza Mayor - días 19, 20 y 21

Como parte del Programa de Acciones Inmediatas de COPLACO. La Gerencia Municipal de Urbanismo, El Ayuntamiento de Madrid y las Asociaciones de vecinos.

tu tambien Puedes Participar informate

JUNTA DE DISTRICTO PLAZA MAYOR 1 0 286444

EDIFICIO TÉCNICO DEL PAI 04544448

UN PROGRAMA DE COPLACO EN COLABORACION CON LA GERENCIA MUNICIPAL DE URBANISMO DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID Y ASOCIACIONES DE VECINOS

estamos Preparando un Programa de actuacion inmediata

PAI

programa de acciones inmediatas **PAI** coplaco

ARGANZUELA-RETIRO

VIVIENDAS ¿PARA QUIEN?

Para los vecinos.
Ni expedientes de ruina.
ni nuevas viviendas massequibles:
viviendas sociales para el barrio.

PAI **CARABANCHEL LATINA**

programa de acciones inmediatas

acude

reunión informativa sobre los problemas y necesidades de tu ciudad en el salón de actos de tu ayuntamiento

PAI ESTE

torrejón
domingo 17 febrero
11 mañana

DIRECCION TECNICA DE PLANEAMIENTO METROPOLITANO COPLACO ARQUITECTURA URBANISMO URBAN

EL BARRIO

de asociaciones de vecinos de latina

TETUAN CAMBIA

INFORMATE Y PARTICIPA

PROGRAMA DE ACCIONES INMEDIATAS

ABRIL MAYO, 1979

LOCAL PLAZA GARMEN PORTUENY, 7 bajo

esítamos

ormación

Por encargo de la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana estamos recogiendo una información completa sobre los problemas de los barrios para proponer las medidas concretas a tomar por la Administración

San Blas

Programa de Actuaciones Inmediatas

ciones o propuestas del plan se conviertan en realidad. Se pasa a mirar las cosas de otra forma. Se identifican o pretenden identificar los tipos de acciones generales o las acciones concretas a emprender. Y, una vez identificadas, se hace la pregunta: ¿en qué forma puede un Plan ayudar a que esas acciones sean realidad? La gestión no se ve como desarrollo de un Plan. El Plan se ve como un instrumento que posibilite una determinada gestión. La relación entre el Plan y los organismos e instituciones encargados de su ejecución, como consecuencia casi inevitable de los cambios que se postulan entre planeamiento y acción. La preocupación con el síndrome institucional de actuación no-solidaria, no-coordinada, aparece permanentemente como una obsesión subyacente en la formulación teórica de los PAI. La ciudad es compleja, se dice, y en consecuencia las acciones también lo son. Siéndolo, los organismos encargados de intervenir son muchos. Su acción debe ser coordinada. La lectura de la Ley del Area Metropolitana otorga a COPLACO la posibilidad de establecer acciones conjuntas, coordinándolas. La historia y la realidad de las relaciones interdepartamentales mostraban lo contrario. Era esa una capacidad inédita. Partiendo de una lectura voluntarista de la mencionada Ley y construyendo sobre un tinglado técnico complejo se pretendió pasar por encima del síndrome e introducir una nueva manera de hacer. Pero el ejercicio de esa hipotética competencia exigía la intervención directa del delegado del Gobierno como tal y de COPLACO como institución. No era, por tanto, algo que pudiera “encargarse” a los equipos técnicos de los PAI. Era algo que habría que hacer después. Era algo que no llegó a hacerse.

- La relación Plan-residentes, dando gran relieve al proceso de participación. Implícitamente, el programa de los PAI parte de una toma de postura en cuanto a la forma de distribución de los bienes y servicios, de las cargas, del salario social controlado desde el planeamiento. Distribución a favor de las clases populares, de las clases residentes. Mejorar la vida de los vecinos allí donde éstos se localizan. Siendo esto así, la opinión de los residentes, canalizada con frecuencia a través del movimiento asociativo, adquiere un protagonismo inevitable. Junto al procedimiento clásico de análisis-diagnóstico, el diseño o la concepción de los PAI introduce un elemento nuevo: la definición de los problemas, como reflejo de las percepciones, reivindicaciones, expectativas y maneras de ver de la población residente.

Con estos cuatro cambios en las relaciones básicas del planeamiento, los PAI, el trabajo encomendado a los equipos técnicos, adquiere una dimensión política distinta. Los resultados de los PAI se pueden presentar de muy distintas formas. Se pueden presentar como los logros de una Administración, con tintes paternalistas, sensible a

los problemas de la ciudad y de los ciudadanos y preocupada por la eficacia de su resolución. Y en el otro extremo se pueden presentar, también, como los logros de una oposición consciente y reivindicadora. Y si las reivindicaciones van más allá de lo conseguido, el contenido de los PAI puede esgrimir como instrumento permanente de crítica y reivindicación pendiente. Queda en el aire si los PAI son un documento de la Administración para los administrados o un documento de éstos frente a la Administración.

Este doble papel se dejó sentir contundentemente en la elaboración de los trabajos y en el proceso de participación.

Los PAI: éxitos y fallos

El transfondo teórico de los PAI no encontró fiel reflejo ni en su formulación inicial ni en su desarrollo. Lo primero —exceso de acopio de información, énfasis en las formas, doble intencionalidad metropolitana y local del contenido— ya ha sido comentado. Sobre lo segundo, sobre el proceso, las experiencias son desiguales y los comentarios menos claros.

El primer problema estuvo sin duda en el lanzamiento. Los PAI se presentaron como un remedio inmediato a problemas, incorporando en la campaña de “venta” del producto las dos etapas que, voluntaristamente, COPLACO tenía en mente: los estudios y su propia actuación como organismo. Sin embargo, los estudios no eran garantía ninguna de que las acciones propuestas se fuesen a emprender. El señuelo de que la participación, por primera vez, iba a tener resultados se vio pronto deslucido, apagado, cuando el movimiento asociativo se percató de que volcar su esfuerzo en los PAI no entrañaba ninguna garantía de obtención de resultados. En los primeros PAI este fenómeno se dio con menos intensidad. En los últimos, era evidente. En los primeros todavía no se sabía lo que iba a pasar y había margen para expectativas positivas. En los últimos se sabía lo que había pasado y ese margen se había reducido enormemente. En los primeros, COPLACO, como institución, mantenía reuniones de trabajo que luego se interrumpieron. En los últimos, el contacto de COPLACO y los equipos se reducía a algunas reuniones técnicas de coordinación. Y el movimiento asociativo supo darse cuenta de que los equipos no eran interlocutores válidos, no representaban a la Administración; no la comprometían. Percibieron a la vista de otras experiencias, que el conseguir que algunas reivindicaciones básicas quedasen reflejadas en las recomendaciones de los PAI era sólo un logro marginal, aún muy distante de la solución de los problemas.

El movimiento asociativo no es fácil. Movilizar a los vecinos es complicado; exige un esfuerzo. Hay que saber medir los pasos que se dan. Tras las elecciones municipales, muchas asociaciones pudieron pensar que lo que los PAI, sus trabajos técnicos, ofrecían no compensaba el esfuerzo. La disociación entre los estudios y la acción y la paralización de las reuniones institucionales que se mantuvieron al principio se irguieron como barrera difícil de superar por los equipos técnicos, pese a



Comentarios sobre los PAI

los esfuerzos y lo novedoso de las fórmulas que algunos de ellos utilizaron, tema éste que se aborda con mayor extensión más adelante en este artículo.

El desarrollo del programa de los PAI duró demasiado. Estaba previsto hacerlo rápidamente, casi todos en paralelo. De hecho no fue así. Y por ello se resintieron tanto el seguimiento como la coordinación. Al principio COPLACO, como institución, entró con entusiasmo en el programa, montó reuniones de trabajo Administración Central-Local-Asociaciones-Equipos. La ambivalencia del producto, la dureza de la campaña electoral y los riesgos políticos de la operación pueden haber sido factores que enfriaron al entusiasmo. Fueran cuales fueran las razones llegó un momento en que ese tipo de reuniones dejó de celebrarse. El seguimiento político e institucional quedó poco a poco convertido en un mero seguimiento técnico formalista. Un seguimiento que se limitaba a ir acompañando los trabajos de los equipos para asegurar una cierta homogeneidad en la información recibida y en el tipo de análisis realizado. Poco a poco, los PAI operaron en un contexto en el que la preocupación del equipo técnico de COPLACO con sus labores de planeamiento metropolitano ocupó un papel dominante en su forma de supervisar y coordinar los trabajos.

Tras las elecciones municipales la falta de seguimiento se resintió aún más por la aparición de una competencia de protagonistas. Muchas de las recomendaciones de los PAI iban dirigidas a actuaciones de planeamiento o de otro tipo que habría de realizar el Ayuntamiento de Madrid. Con ello aumentaron los interlocutores de los equipos e incluso la gama de temas y recomendaciones que podían hacerse desde los PAI. Al problema de conseguir una coordinación interdepartamental, a nivel de la Administración Central, se le suman el de conseguir una posible coordinación entre las distintas delegaciones del Ayuntamiento.

Pero el principal problema de los PAI fue la falta de continuidad del proceso. La secuencia estudio-participación-recomendaciones-acción quedó truncada. No sólo para cada PAI, sino en conjunto. Y lo peor es que eso estaba claro, incluso antes de que los PAI estuviesen terminados. Se resintió la coordinación y se hizo notablemente difícil el aprovechamiento conjunto de lo que los PAI proponían. Con ello, además, su utilidad como piezas con las que construir una posible propuesta de conjunto, municipal o metropolitana, disminuyó.

Lo dicho hasta ahora puede dar una impresión negativa, pueden dar la imagen de una operación fallida, cuyos dividendos no compensaran sus costos y esfuerzos. Esa imagen sería rotundamente falsa. La operación de los PAI fue, en opinión al menos de quien esto firma, sumamente positiva.

Los PAI se concibieron como un operación rápida, brillante, novedosa y cargada de intenciones innovadoras. Exigían una movilización técnica, profesional, institucional y política extraordinaria. Y se presentaron como la operación-redención del planeamiento. El que no se produjera esa movilización y no se llegara a esa redención o el que las expectativas generadas no llegaran a alcanzarse no son razones, ni mucho menos, para negarle a los

PAI un enorme saldo positivo. Un saldo con múltiples dimensiones: técnicas, profesionales, estratégicas, políticas, de participación, etc.

Hablar de los PAI sin contar parte de la historia y de los logros en estas dimensiones es contar la historia a medias.

El contenido técnico de los PAI

Técnicamente los PAI supusieron un avance notable sobre la forma en que venía haciéndose el urbanismo. La labor previa de preparación realizada por el equipo técnico de COPLACO contribuyó en gran medida a que así fuera.

A los equipos se les facilitó y se les responsabilizó por la obtención de una gran masa de información sumamente pormenorizada. Como resultado sabían más, y con más detalle, de lo que era normal saber, en la práctica, cuando se abordaban las decisiones de planeamiento.

La información era sectorialmente compleja, cubriendo un amplio espectro: demografía, economía, actividades y establecimientos, transporte, tráfico, infraestructuras, patrimonio edificado, planeamiento, gestión, etc. Estaba sumamente desagregada, teniendo en muchos casos carácter censal, edificio a edificio, establecimiento a establecimiento. En algunos casos —no en todos— era dinámico, es decir, incluía datos para más de un punto en el tiempo. Y, además, su obtención exigió en todos los casos un intenso trabajo de campo.

Todo ello condujo, en la mayoría de los casos, a dos efectos técnicos, tal vez imprevistos por los diseñadores del programa.

En primer lugar introdujo la necesidad de un enorme esfuerzo de síntesis e interrelación entre aspectos distintos que, aunque se saldó con éxito desigual en los diversos PAI, constituyó en todos los casos un desafío y motivó un nivel de trabajo intelectual, de análisis y de comprensión de la realidad urbana muy superior al habitual. Obligó a ampliar el campo de mira e intentar comprender efectos y formas de intervención que con frecuencia desbordan el campo estricto de las relaciones de planeamiento. Se obtuvo, o pudo obtener, un entendimiento más profundo de los factores y agentes que configuran la realidad urbana, de sus procesos de evolución y de las formas en que se puede actuar sobre ellos desde el planeamiento y desde fuera del planeamiento.

En segundo lugar obligó a establecer puentes conceptuales entre planeamientos y realidad construida. La ciudad, o el fragmento de ciudad, como objeto dinámico, llegó a ser conocida íntimamente y esto hizo posible que las recomendaciones fueran más allá de la zonificación-calificación-ordenanzas, etc. El diseño urbano y sus condiciones históricas y actuales, como pieza esencial en la configuración de la ciudad o en la solución de problemas concretos, tomó cuerpo como instrumento válido, cosa que normalmente no hubiera ocurrido con otros tipos de planteamientos (más generales o sobre ámbitos mayores) con otro tipo de acercamiento a la comprensión de la realidad.

En tercer lugar, la simultaneidad de información y conocimiento sobre realidad-planeamiento-gestión-actuaciones posibilitó un análisis crítico del

nivel de eficacia de la intervención convencional, haciendo que el concepto de "política urbana" adquiriese dimensiones más completas.

El resultado neto de todo ello fue el de un salto cualitativo importante en la práctica del planeamiento. Y aunque las circunstancias pueden ser difíciles de repetir en otros contextos o en otras situaciones, el poso queda.

Efectos profesionales de los PAI

Los PAI eran extensos en contenido y cortos en plazo. Ambas razones impulsaron a la creación de equipos extensos y pluridisciplinarios. Evidentemente podía existir (y algunos PAI así lo muestran) la tentación del "cada mochuelo a su olivo"; la tentación de entender la redacción del trabajo como una elaboración separada de monografías sectoriales y recomendaciones parciales, con un intento de conclusiones genéricas al final. Y no sólo la tentación, sino la presión para que así fuera, impuesta en gran medida por el propio pliego de condiciones y reforzada por lo apretado del plazo. Sin embargo, y a pesar de ello, gran parte de los equipos intentaron superar esa situación experimentando procedimientos de trabajo pluridisciplinar o colectivo que enriquecía planteamientos que de otra forma podrían haber sido aún más parciales. En este sentido, los PAI fueron escuela interna para los propios equipos.

Pero hubo más. Como los equipos eran grandes y como se hacían varios PAI simultáneamente, hubo la necesidad-posibilidad de incorporar a profesionales jóvenes que, de otra forma, hubieran tenido mucha menos oportunidad. La exigencia de trabajo de campo reforzó esto aún más. Por otra parte, el montaje del "proceso de participación" y la necesidad de incorporar planteamientos surgidos desde la población residente abrió un campo bastante amplio a la entrada de personas procedentes de las ciencias sociales, muchas de reciente formación. La suma de ambos factores introducía una perspectiva crítica distinta de la que se hubiera obtenido si el trabajo se hubiera enfocado de otra forma o se hubiese llevado a otro ritmo, centrándolo en equipos más "experimentados".

Como suma de todo ello, el impacto profesional de los PAI fue notable. Afectó a un amplio grupo de personas que adquirieron unas formas de hacer y de ver que hoy están incorporando a otros que ahora al luego, no fructificó en los términos

Aspectos estratégicos de los PAI

La intención de utilizar los PAI como instrumento para un planeamiento de las partes al todo, del ahora al luego, no fructificó en los términos inicialmente previstos en el programa de COPLACO. Sin embargo, su realización y su examen crítico posterior validaron —con variaciones— la estrategia propuesta.

En su aplicación más directa hicieron posible que la toma de decisiones por parte del Ayuntamiento se apoyase en una estrategia de negociación sólidamente respaldada en su vertiente técnica. El desigual y con frecuencia abusivo desarrollo del

Plan General de 1963 y el conjunto de temas pendientes o en situación irregular habían creado un sinfín de situaciones que era necesario corregir o resolver. Sin los PAI muchas no hubieran podido encontrar salida, o la hubieran encontrado en sus propios términos. Con ellos pudo canalizárselas en una determinada dirección, contribuyendo a resolver problemas pendientes —o evitar problemas futuros— y posibilitando un juego mucho más amplio de las concejalías de distrito. Los PAI hicieron posible una gran descentralización de iniciativas, propuestas y decisión.

De forma más indirecta —pero no menos importante— los PAI tuvieron un efecto sumamente importante a la hora de validar una estrategia general de Planeamiento para la Metrópolis. Mostraron claramente que las decisiones "de arriba abajo" eran insensibles a una amplísima serie de efectos secundarios cuya suma podía anular, con creces, las razones supralocales que se esgrimían para justificar la decisión. Al mostrarlo, invirtieron, o al menos modificaron, la correlación de fuerzas tradicionales en la argumentación dialéctica Administración Central-Administración Local.

Sin los PAI hubiera sido difícil poner en marcha la dinámica que condujo a que el Ayuntamiento de Madrid elaborase su propio documento de criterios y objetivos para la revisión del Plan General en su término municipal. Y hubiera sido también difícil que el proceso condujera a la constitución del Consejo de Municipios del Área Metropolitana y a la devolución a cada uno de ellos de su autonomía en materia de planeamiento. No quiere esto decir que fueron los PAI los que introdujeron las razones técnicas o políticas para modificar la estrategia general del Planeamiento Metropolitano. Sería atribuirles demasiado y restar importancia a los esfuerzos del debate que tuvo lugar antes de los PAI, y más tarde, fuera de ellos. Pero es indudable que los PAI aportaron "el peso de la prueba", debilitando las argumentaciones en favor del continuismo centralista y reforzando extraordinariamente las razones para una estrategia alternativa.

Esos pasos ya están dados. Pero hay otros por dar. Y probablemente los PAI influyan en cómo se han de dar. Unos, dentro del Planeamiento; otros, con otras cosas además del Planeamiento. Y otros, fuera de él.

Dentro del planeamiento está por resolver qué tipo de Plan sustituye al actual, qué relación entre Plan y Programa, qué tipo de estrategia de gestión.

Desde el planeamiento, pero con otras cosas, está la gestión concreta de la inversión pública municipal y su régimen de convenios o conciertos con el resto de la inversión pública o con parte significativa de la privada. La visión "integral" que los PAI reforzaron podrá encontrar reflejo en la forma en que se coordinan o conjuntan las inversiones procedentes de distintas fuentes e, incluso, en los mecanismos institucionales o en las estrategias de coordinación que surjan. Los PAI demostraron hasta la saciedad la ineficacia de la parcelación y especialización de responsabilidades y competencias.

Fuera del Planeamiento, los PAI demostraron algo que, aunque se sabía, no era tan directamente



Comentarios sobre los PAI

palpable, tan evidente en sus resultados. Muchas acciones, especialmente económicas o de política fiscal local, pueden tener tanto efecto, o más, en la conformación de la ciudad como pueda tenerlo el Planeamiento. La necesidad de incorporarlos a una política urbana única, en una estrategia urbana única, está ahí. Los pasos están aún por dar.

El proceso de participación en los PAI

Participar es formar parte de algo. Si no hay algo en lo que tomar parte no hay participación. En el caso del Planeamiento Urbano, en general, y de los PAI, en particular, ese "algo" habría de ser la toma de decisiones urbanísticas, en general, y las decisiones de intervención inmediata, en particular. Sin embargo, la realidad fue muy distinta. Ese "algo", las decisiones, fue sustituido por otra cosa. La participación que se ofrecía (y se garantizaba) iba encaminada a la elaboración de los estudios y no a lo que vendría tras ellos. El "algo" que sólo la Administración podía ofrecer quedó fuera de juego y la participación en los PAI fue una participación espúrea. Sin embargo, constituyó una experiencia útil y válida de la que se han podido extraer grandes lecciones.

Los equipos encargados de elaborar los estudios de los PAI adquirieron el compromiso de enlazar con el movimiento asociativo y dar cabida a las reivindicaciones y aspiraciones de los residentes. A muchos les fue fácil adquirirlo porque vieron en ello la oportunidad de llevar a cabo algo que constituía una vieja aspiración profesional: lograr un planeamiento participado.

El voluntarismo de los equipos y la inhibición de COPLACO, muy clara al final del proceso, se conjuntaron para crear unas condiciones de convocatoria sumamente artificiales que sólo adquirieron algún realismo cuando, al final del proceso, las Juntas de Distrito asumieron mayor protagonismo.

Cuando los equipos empezaron a montar sus mecanismos y procesos de participación había relativamente poca experiencia en montajes parecidos. Se tuvieron que ir inventando fórmulas y aprendiendo los unos de los otros.

El primer PAI, el de Hortaleza, se encontró con un movimiento asociativo sumamente organizado que vio, en los trabajos del PAI, una oportunidad de profundizar y perfilar sus planteamientos para el distrito, en estrecho contacto entre la directiva asociativa y el equipo.

Esa primera experiencia guardó poca relación con la que se pudo poner en marcha en otros distritos, donde se dieron experiencias muy diversas. Por ejemplo, en Tetuán, el equipo abrió un local en el distrito manteniéndolo abierto como lugar de reuniones-trabajo-debate-exposición durante todo el proceso, intentando actuar de hecho como catalizador del movimiento vecinal. En ausencia de un movimiento ciudadano o asociativo unificado a nivel distrito existía, en muchos PAI, dificultad de convocatoria o interlocución para todo el ámbito. Se buscaron dos tipos de salidas. Una, apoyarse en las Juntas de Distrito articulando las reuniones en torno a ellas, con la colaboración directa de los concejales correspondientes. Otra,

desagregar el proceso multiplicando el número de reuniones.

Aunque se intentó terminarlos en un plazo de seis meses, la mayoría de los PAI duraron más, bastante más, casi un año. Y los equipos se encontraron con la soledad del corredor de fondo. Al principio de cada PAI el contacto y las reuniones con las asociaciones era más fácil. Tenían éstas un material acumulado que encontraba un cauce de salida. Se formulaban unos objetivos. Después venía el largo proceso de elaboración donde el diálogo y la colaboración eran más arduos, más difíciles. Requerían más tiempo. Aún faltaba mucho para elaborar propuestas. El contenido de las reuniones empezaba a repetirse y se hacía cada vez más patente que las soluciones estaban distantes. Reactivar el interés a la hora de formular y debatir propuestas no era nada fácil.

Por ello algunos equipos adoptaron un cambio de estrategia: reorientar la participación hacia un proceso de concienciación y divulgación; asegurar al menos una corriente de información hacia los residentes. Los carteles y la exposición cobraron para ellos una gran importancia. Organizar una exposición y centrar en torno a ella un gran número de actividades que atrayese gente. Llevar las exposiciones a la calle, a puntos de gran afluencia de público, incluso haciéndolas itinerantes. Elaborar documentos "sui-generis" con un estilo de presentación y lenguaje fácil de entender y comunicar. Estas fueron algunas experiencias innovadoras.

Esas técnicas iban dirigidas a la participación de los residentes. Dejaban fuera grupos específicos —políticos, sociales y económicos—. Para ello, reuniones "ad-hoc"; sesiones de grupo; mesas redondas. Una multiplicación de reuniones con dificultades parecidas a las anteriormente apuntadas.

De todo este cúmulo de experiencias se pueden extraer —se han extraído— algunas conclusiones. Conseguir una participación activa, no de elite, popular, es difícil. No puede ser un proceso sostenido. Tiene que estar motivada, respaldada, por la posibilidad de obtención de logros inmediatos. Y no cabe aquí confundir una campaña de información y difusión con una participación eficaz. Los equipos técnicos pueden jugar un papel importante organizando su trabajo de tal modo que facilite la comunicación y clasifique los puntos o momentos (y posible contenido?) de participación. Pero no pueden darla por sí mismos. Su voluntarismo no puede compensar los problemas del contexto o la actitud de quien decide. Por el contrario, puede ser muy negativo en tanto en cuanto la pseudoparticipación que se pretende dar a través de ellos se yergue como obstáculo o se esgrime como coartada para no abrir los temas de fondo —la capacidad de decisión— a una verdadera participación.

Los PAI y el Plan

Cuando se terminó el programa, los PAI estaban ahí y nadie parecía saber muy bien qué hacer con



Comentarios sobre los PAI

ellos. Existía un consenso de que suponían un enorme acopio de información, sugerencias e ideas, pero la maquinaria de decisión (e incluso la técnica) no estaba en condiciones de digerirla o asumirla. Sólo algunas Juntas de Distrito comenzaron a operar, parcialmente, usando su contenido o sus propuestas.

Sin embargo, el caudal político subyacente en los PAI era enorme, e hizo sentir sus efectos.

Los PAI se habían puesto en marcha, desde COPLACO, como piezas para hacer el Planeamiento Metropolitano de un modo distinto. Cuando estuvieron terminados, cuando se alinearon las decenas y decenas de volúmenes, ayudaron a que las cosas fueron mucho más allá, a que cambiara el propio proceso de planeamiento no sólo su estilo. No es casualidad que fuese el Ayuntamiento de Madrid el primero en intentar hacer uso conjunto de todos los PAI del municipio como parte del proceso de elaboración de su documento de criterios y objetivos para la Revisión del Plan General.

Los PAI se concibieron para un proceso de planeamiento, y en parte hicieron que éste cambiara. Y aunque están siendo utilizados en el nuevo proceso, todavía está por definir la mejor forma de usarlos.

Los PAI se concibieron para un proceso de

acción, integrado, que implicaba cambios sustanciales en los modos de hacer de las distintas Direcciones Generales y Departamentos de la Administración Central. Y aunque pueden haber tenido algun efecto, lo cierto es que, al final, ha sido el Ayuntamiento su principal cliente. No han cambiado el escenario de actuación de la Administración Central, pero han ayudado a cambiar su forma de relación con la Local y las formas de actuación de esta última.

Los PAI se concibieron como un proceso técnico abierto a la participación. Se convirtieron en un proceso técnico de alta difusión. Y en este sentido sirvieron de escuela insospechada, en cursillos de formación acelerados, sesgados, improvisados que introdujeron al menos un mínimo de altura urbanística muy al principio de la gestión de la nueva Corporación. Surgió, desde ellos, un interés por lo urbano muy superior al que, probablemente, hubiera habido sin ellos.

Los PAI se pusieron en marcha para cambiar la forma de hacer del planeamiento madrileño. Y, sin duda, el Plan, con los PAI —aunque no sólo por ellos—, será un Plan distinto. Por caminos imprevisos los PAI todavía pueden servir, con retraso, con cambios y a trompicones, para ayudar a cubrir sus objetivos iniciales.