

# VEINTE AÑOS DE TEORIA Y PRACTICA

**Fernando de Terán**

## Twenty years of theory and practice

Se intenta una presentación sintética y una caracterización de la secuencia de momentos diferentes que pueden identificarse en el período de referencia (1969-1989), tratando de encontrar el hilo conductor que explica el paso de unos a otros, en referencia a la relación existente entre los cuatro planos en que se ve reflejada la evolución: a) la realidad urbana y la forma de entenderla; b) las políticas urbanísticas en las que se inserta la actuación sobre esa realidad; c) las ideas y elaboraciones conceptuales (es decir, la teoría urbanística) sobre las que descansan las propuestas de intervención, y d) los instrumentos para realizar la intervención (es decir, fundamentalmente, los planes).

An attempt is made in this paper to high-light, albeit synthetically and by means of a characterization of the outstandingly marked stages that the period in question (1969-1989), was marked by, that thread of continuity that runs through them all. This unifying thread is seen to be four-fold in its evolutionary nature: a) urban reality as it has been understood; b) such urbanistic policies as have tried to play upon this reality; c) those ideas and their conceptual puttings into effect (urbanistic theory) upon which the urbanistic suggestions of the period were based, and d) the instruments with which it was hoped that such interventions could be carried through (that is to say, basically, the plans that marked this period).

**H**AN pasado veinte años desde que nació *Ciudad y Territorio*. Veinte años de vida de esta revista son veinte años de vida urbana de este país, lo que quiere decir, veinte años de transformación física de las ciudades, veinte años de variación de las políticas urbanísticas, veinte años de evolución de las ideas y veinte años de reajuste de los instrumentos de actuación.

*Transformación de las ciudades*, como expresión visible de otras transformaciones profundas de la vida del país (políticas, estructurales, de los sistemas de producción y de las pautas de consumo) verificadas, además, en períodos muy cortos. Transformación como receptoras de flujos de población de magnitudes sin precedentes históricos; como aglutinadoras de toda clase de antiguas y nuevas actividades y prestaciones de servicios;

como epicentros de ondas expansivas de dinamización de amplios territorios circundantes (que entraron en tensión e interacción al compás del aumento de la movilidad); como escenarios de veloces expansiones, verticalizaciones, compactaciones masivas, traumáticos acondicionamientos infraestructurales, amputaciones dolorosas y empobrecedoras. Y también, en menor medida y más recientemente, como objetos de cuidadosas (aunque no siempre acertadas) operaciones de restauración de la urbanidad perdida.

*Variación de las políticas urbanísticas*, que son reflejo de orientaciones políticas generales y especialmente de políticas económicas, en un país que durante ese período sale de un extemporáneo sueño de autarquía, se lanza a un proceso desenfundado de liberalización económica para forzar un desarrollo puramente cuantitativo, luego se repliega hacia la austeridad en la crisis y se abre final-

mente a la democratización y la descentralización, al mismo tiempo que a una nueva experiencia neoliberalizadora.

*Evolución de ideas*, tanto en la forma de plantear una visión crítica de la ciudad existente y de profundizar en su conocimiento como en la manera de extender la ciudad deseable y las vías de acercarse a su obtención. La sucesión de enfoques teóricos divergentes y mutuamente excluyentes, que se ha producido en tan poco tiempo, pone en evidencia la situación de perplejidad, de desconcierto e incomodidad que ha vivido el mundo profesional ante la realidad de unos fenómenos para los que hubo nula capacidad de previsión y que *a posteriori* eran objeto de interpretaciones dispares. Un mundo profesional que, por otra parte, no ha adelantado mucho en estos veinte años, ni en la definición de su propia identidad, ni en la de su actividad, pasando de la exaltación a la negación del planner frente al arquitecto. Y esa perplejidad trata de cubrirse con afectadas seguridades pasajeras, que se intenta encontrar en sucesivos cambios de orientación en la manera de entender la realidad urbana y, sobre todo, de concebir la realidad urbana deseable y la forma de obtenerla.

Por eso, en correspondencia con la transformación de las ciudades, de las políticas y de las ideas, estos veinte años han visto también una importante evolución en la concepción y realización de los *instrumentos de intervención* y en las formas de desarrollar la práctica cotidiana de la actividad urbanística. Una evolución que, como en el caso de la sucesión de enfoques teóricos, se ha caracterizado también por una cierta ansiedad, producto de la avidez por encontrar tablas de salvamento y certezas reconfortantes para uno mismo, con las que ofrecer discursos tranquilizadores para los demás. Y como en el caso de las ideas, cada afirmación de nuevas formas o particularidades de los instrumentos iba acompañada de agrias descalificaciones de los anteriores.

Pero estos veinte años transcurridos en el panorama urbanístico son también veinte años de nuestras vidas, que se han desarrollado fundamentalmente en el seno de esas ciudades. Y éstas se han transformado a nuestro alrededor y ante nuestros ojos, involucrándonos, afectándonos directamente. Tenemos experiencia directa. Somos testigos presenciales.

Pero además ocurre, en el caso de todos los que estamos aquí, que nuestra actividad intelectual y profesional ha girado siempre precisamente en torno a esa cuádruple manifestación de la problemática de lo urbano (la realidad, la política, las ideas y los instrumentos) y por ello nuestras vidas están todavía más estrechamente relacionadas con el proceso de su evolución, porque además de testigos somos, de alguna manera, estudiosos del mismo, e incluso en algunos casos y en alguna medida, actores dentro de él. Y es en función de estas condiciones por lo que estamos hoy reunidos aquí para conmemorar los veinte años de vida de *Ciudad y Territorio*, que desde su nacimiento, y a lo largo de todo ese período, ha hecho un conti-

nuo seguimiento de ese proceso, como lo muestra el simple repaso de sus páginas o, más sistemáticamente, el revelador estudio bibliométrico que se ha realizado, en el que se destaca la coherencia de la atención de la revista, con esa cuádruple manifestación de la evolución del país.

Pero hay además otra condición que ha determinado que seamos nosotros los que celebremos este acto, y es, precisamente, nuestra vinculación a la revista. Porque nosotros, en mayor o menor medida, hemos animado su vida y somos responsables de sus veinte años. Por eso ha parecido oportuno que esta celebración reuniese justamente a las personas con cuya colaboración se ha venido orientando esa vida y cuya ayuda ha servido para ensanchar el campo de interés de la revista, abriendo su atención a todo ese amplio y variado conjunto de disciplinas confluyentes que entre todos representamos. Y ha parecido igualmente oportuno que la forma de conmemorar estos veinte años sea la de un balance, realizado a través de la suma de todas esas visiones disciplinares, entendidas, en principio, como valoraciones sintéticas de lo ocurrido en este período, sin excluir exploraciones de perspectivas futuras ni un posible debate que pueda surgir entre nosotros, al hilo de las ponencias. Porque la situación de las materias que vamos a tratar no es tal que haga presuponer plenas coincidencias entre todos nosotros.

Ateniéndome al tema que se me ha asignado para abrir este Seminario, con un carácter evidentemente introductorio y general, voy a intentar hacer una presentación de la secuencia de momentos diferentes que creo pueden identificarse en ese proceso que hemos vivido, tratando de encontrar el hilo conductor que explica el paso de unos a otros, y refiriéndome siempre a la relación entre los cuatro planos en que simultáneamente puede verse reflejada la evolución: *a)* la realidad y la forma de entenderla; *b)* las orientaciones políticas para la actuación sobre esa realidad; *c)* las ideas y elaboraciones conceptuales sobre las que descansan las propuestas de intervención, y *d)* los instrumentos para realizar esa intervención. El esquema metodológico obedece, pues, al supuesto de que los instrumentos se modifican como una necesidad de reajustar la forma de intervención, al modificarse las ideas sobre el modelo de ciudad posible y deseable, lo que ocurre como correlato de la evolución política y como reacción crítica ante el modelo de ciudad existente.

El carácter de este Seminario y la cualificación de las personas que en él participan me exime de la obligación de hacer exposiciones detalladas, con acopio de datos, puesto que se trata de procesos ampliamente conocidos y vividos por todos, sobre los que yo mismo he escrito en varias ocasiones, y no tiene sentido ser reiterativo. Por el contrario, esas mismas circunstancias permiten ir directamente a una presentación muy sintética y esquemática, necesariamente simplificada, apoyada en alusiones y sobreentendidos.

Nuestro primer punto de partida es *la situación de las ciudades españolas a finales de los años sesenta*. En la década que entonces acababa se ha-

bía intensificado el proceso de afluencia de población rural, iniciado ya en la década anterior. Entre 1960 y 1969 se había producido un espectacular aumento de población urbana (4.914.926 habitantes). La política económica había seguido las indicaciones del Banco Mundial que, en su famoso Informe, había recomendado el estímulo al crecimiento global de producción y renta, así como la máxima movilidad de población y capital, en concordancia con el deseo formulado por el gobierno de la Dictadura de lograr la tasa máxima de crecimiento. El Plan Nacional de Vivienda había logrado entre 1961 y 1968 la construcción de 1.765.699 unidades, el 30 por 100 más de lo previsto. Por otra parte, una serie de disposiciones legales habían jalonado la década con modificaciones contundentes de actitudes oficiales y de posibilidades reales: el Decreto de Liberalización Industrial, rompiendo los últimos recuerdos de la Autarquía, había abierto la puerta a la máxima tolerancia respecto a la localización de las empresas para facilitarles la competitividad. Y efectivamente, la industria se localizó buscando las mayores economías externas, es decir, en las ciudades mayores. Algo parecido había pasado con la Ley sobre Centros y Zonas de Interés Turístico. Así, fábricas y hoteles fueron mimados por los ministros de Franco, fuese cual fuese su emplazamiento en relación con la planificación urbanística.

Porque para aquel entonces, recordemos que el país contaba con un importante sistema jurídico-técnico de planificación urbana, que había producido planes para casi todas las ciudades importantes y muchas que no lo eran tanto. Y esos planes respondían a una determinada idea de ciudad deseable y a una cierta concepción instrumental.

Formalmente, la ciudad deseable era la del modelo culturalista de la tradición anglosajona: ciudad compacta, cerrada, de borde continuo bien definido, de crecimiento limitado, contenido, ordenado en áreas muy reducidas, asignadas precisamente a ello para el buen funcionamiento del ser vivo que era la ciudad. La ingenua analogía orgánica del funcionalismo elemental usaba la transferencia de lo biológico a lo social para basar un tratamiento determinista de la ciudad, que se quería científico, pero que en la práctica se quedaba, en su formulación instrumental, en una especie de diseño formal que en buena medida obedecía en su construcción a la lógica ensanchada del proyecto arquitectónico. Era lo que después llamaríamos planeamiento rígido, o de «retrato anticipado».

Pero a finales de esa década, la de los sesenta, era perfectamente visible el alto grado de incongruencia existente entre lo propugnado por el sistema oficial de planificación y la forma real en que se había producido el desarrollo urbano a través de la práctica cotidiana de la Administración Local que, para responder con agilidad a la demanda constructora desencadenada, se desarrollaba ignorando los complejos y lentos mecanismos establecidos en el sistema técnico-jurídico oficial del planeamiento, dando, de hecho, un modelo de ciudad muy diferente del propugnado. La ciudad real era abierta, de borde irregular y discontinuo,

con huecos y con fragmentos separados, incoherentes, externos, salpicando el territorio fuera de las superficies asignadas por el plan.

Y es precisamente entonces, a partir de la constatación de esa forma de crecimiento real de las ciudades, y de la inadecuación que revelaba del sistema instrumental de actuación, cuando se produce el primer cambio del período que nos ocupa, en cuanto a la política urbanística y a la idea de ciudad y también cuando tiene lugar el primer reajuste de los instrumentos de actuación.

En efecto, *la política urbanística*, o al menos su enunciación, va a ser reconducida entonces, desde las posiciones de una ambigua fidelidad a los modelos restrictivos, hacia una mayor congruencia con la orientación de la política económica, abiertamente liberalizadora, a través de la precognición de la desrigidización del planeamiento y el aumento de la oferta de suelo urbanizable, para facilitar la competencia, rebajar el precio y agilizar la construcción. Así, en la primera mitad de la década de los setenta se desarrolla conceptualmente la crítica de aquel primer modelo teórico de ciudad y de las políticas urbanísticas intentadas y se construye un nuevo modelo de instrumentación planificadora. A las ingenuas bases del funcionalismo organicista sucede una más sofisticada interpretación de la ciudad como sistema complejo en constante movimiento, en el que hay que reconocer la importancia fundamental de los agentes económicos que escapan a la acción intervencionista simple, limitadora y voluntarista decretada a través de los planes elaborados de acuerdo con el modelo restrictivo.

La necesidad de una nueva forma de entender el instrumento plan se manifiesta, por una parte, en algunos ensayos de planeamiento que intentaban difíciles innovaciones en los primeros años setenta (dentro todavía de los límites impuestos por la Ley de 1956), tales como la propuesta de esquemas territoriales discontinuos, articulados sobre territorios no contiguos, o la previsión de enormes áreas disponibles para la expansión, o la incorporación de un cierto juego de alternativas de desarrollo, lo que suponía tanto la aceptación de un nuevo modelo de ciudad abierta y de relación de la ciudad con el territorio como la iniciación de un modelo de plan que asumía un cierto margen de indeterminación.

Paralelamente, la reflexión del momento sobre los instrumentos muestra también la inclinación hacia *una nueva forma de entender el planeamiento*. El editorial del cuarto número de *Ciudad y Territorio* (1970) se ocupaba ya de ello, destacando la inoperancia de los planes al uso, frente a los efectos económicos que desataba su propia existencia, y dibujaba un nuevo tipo de plan, que más que un «retrato anticipado» de la situación futura, rígidamente prevista, se pareciera más a un programa de actuación temporal y revisable sobre áreas concretas de actuación, combinado con una previsión estratégica e indicativa de grandes opciones de utilización del territorio, con definición de estructura general y determinación de usos incompatibles. En definitiva, ésta era la línea de

ideas que, desvirtuada por la inercia conservadora administrativa, acabará penetrando en la reforma de la Ley del Suelo en 1975, para configurar el nuevo tipo de Plan General, en el que resultaba pieza fundamental la introducción del juego que permitía la utilización del suelo urbanizable no programado, como receptáculo (estratégicamente situado) para un margen de actuación aleatorio.

Pero no quedaría completa la evocación de ese momento sin aludir a otro aspecto de la reflexión teórica, realizada paralelamente, sobre la metodología y concepción del plan, independientemente de su configuración jurídica. Una reflexión que, basada en la concepción estructuralista de la realidad urbana, se hacía eco de la situación en que se encontraba la investigación modelística. Arrolladoramente se había impuesto en la cultura urbanística universal, y desde finales de los sesenta venía dominando el panorama cultural español, metiéndose en la década de los setenta, a pesar de los síntomas de agotamiento que estaban percibiéndose ya en Europa y América, en cuanto a su aplicación útil al planeamiento. Es la etapa en que se vive la aspiración a la garantía de la ciencia, a través de una continuación de aquella naturalización de lo social, iniciada por el organicismo, que iba a permitir obtener el conocimiento de regularidades estructurales universales, empíricamente comprobables, a partir de las cuales se iban a poder construir rotundas formulaciones teóricas, tanto explicativas del desarrollo urbano, como normativas para su tratamiento seguro e indiscutible. Es la etapa de la exaltación de las técnicas cuantitativas y las esperanzas en la capacidad analítica y simuladora de los modelos matemáticos para construir explicaciones holísticas de la realidad urbana y plantear tratamientos globales, a la que la Teoría de Sistemas prestará el último apoyo. Es también la etapa en que pudimos ya comprobar ese carácter de soberbia petulante y de papanatismo exhibicionista que ha venido acompañando, como rasgo recurrente de nuestra cultura urbanística, a la necesidad de autoafirmación de los seguidores momentáneos de cada tendencia en boga, de las que han desfilado durante estos veinte años, para descalificar irreflexiblemente y marginar cualquier actitud discrepante. Pronto podría comprobarse también la versatilidad y la rapidez de algunos heraldos y paladines para adscribirse a la tendencia siguiente con el mismo celo de conversos, beligerantemente condenatorio de todo lo que no era esa nueva tendencia, incluyendo la anteriormente profesada con tanto celo.

Porque a lo largo de la década de los setenta se fue decantando la conciencia de la inviabilidad del planeamiento científico, e incluso de su indeseabilidad, al irse abriendo camino la visión conflictual de la sociedad (frente a la visión organicista, funcionalista, estructuralista o sistemática, con sus supuestos de coherencia interna y obligada y mecánica relación cooperativa y consensual entre sus partes) y el entendimiento de la actuación sobre la misma como una nada científica negociación. Y

así, del desprecio hacia todo lo que no era entusiasmo cuantitativista, modelístico y cibernético, se pasó a la furiosa descalificación de todo lo que no era agresiva interpretación estrechamente marxista de la organización social y a la reiteración *ad nauseam* de la crítica a la forma capitalista de producción del espacio. La línea más profunda de pensamiento que estaba debajo apenas era reconocible en la versión degradada que se generalizó para convertir el planeamiento en arma política.

Pero más allá de esa banalización, lo cierto es que la visión de la ciudad como campo de intereses en conflicto debe ser considerada como una clara superación de las simplificaciones teóricas anteriores, que explica la esterilidad de las mismas. La subsiguiente negación de la posibilidad del planeamiento científico, «verdadero» e indiscutible, se simultanea con el advenimiento del planeamiento entendido como negociación política. Pero ésta necesita referirse a realidades concretas, a problemas localizados fácilmente identificables. Esto condujo a la enunciación del *planeamiento por partes*, al planeamiento pactado con los usuarios de cada fragmento de ciudad. Lo cual viene a facilitar, conceptual y metodológicamente, el recambio del imposible holismo, presente hasta entonces en todas las formulaciones metodológicas y conceptuales del planeamiento precedentes.

Finalmente, todavía en esa misma década de los setenta y también en el plano de las ideas sobre la ciudad conveniente y sobre la forma de actuar para obtenerla, es preciso aludir al impacto de otra línea de reflexión concurrente, derivada de las preocupaciones suscitadas por la crisis económica de principios de la década. Esa línea de reflexión vuelca la atención hacia los problemas de la ciudad interior. *El planeamiento para la austeridad* reclama un interés «remedial» hacia la ciudad existente, frente a la anterior atención dominante que recaía sobre las áreas de expansión periférica. Se asiste así, entonces, a una revalorización de las acciones de conservación y recuperación de la herencia histórica y a la exaltación del diseño en el tratamiento recualificador del espacio urbano existente.

Así pues, a lo largo de la década de los años setenta, se puede registrar una rápida secuencia de movimientos sucesivos en el plano de las ideas sobre la ciudad y sobre el planeamiento, que podemos sintetizar en esta sucesión aproximadamente cronológica:

- Inicial crítica del modelo de ciudad compacta y cerrada y de la teoría organicista sustentante.
- Consecuente crítica del modelo de plan estático, limitador y determinista, que se correspondía con ese modelo de ciudad.
- Propuestas de un nuevo modelo de plan abierto para una realidad urbana dinámica, ilimitada e indefinida.
- Exaltación y desarrollo intelectual, sin consecuencias prácticas, de la pretendida metodología científica con base, todavía, en la concepción funcionalista para construir un planeamiento holístico.

— Aparición, triunfo y generalización de la visión conflictiva de la realidad urbana y de la concepción del planeamiento como negociación fraccionada y parcial, y consecuente abandono de los intentos de planeamiento científico.

— Aparición concurrente de nuevos planteamientos restrictivos respecto a un modelo ilimitado, como reacción de austeridad ante la crisis y como reacción ideológica frente a la fuerte componente liberalizadora presente en el recambio de modelo propuesto en la primera mitad de la década.

Como consecuencia de todos estos movimientos concordantes o contradictorios, sucesivos o coincidentes en el plano de las ideas, se produce también en la década una evolución en la formalización de los instrumentos de intervención, que pasa por las siguientes fases:

— Ensayos innovadores de planeamiento abierto física y temporalmente, aceptando márgenes de indefinición y realización de planes que plantean amplísimas reservas para el aumento de la oferta de suelo urbanizable (Logroño, Santiago, Valladolid, Gijón).

— Aparición de un nuevo modelo oficial de plan en la legislación de 1975, que incorpora el *suelo urbanizable no programado*, como ingenioso mecanismo para dar satisfacción a una posible demanda de suelo no totalmente previsible ni ordenable *a priori*.

— Escasa utilización de este mecanismo por reacción neorrestrictiva (austeridad y beligerancia ideológica antiliberal que llegaba a enunciar la necesidad de modificar la nueva Ley para poder hacer planeamiento válido).

— Incorporación de mecanismos de participación pública y de planeamiento claramente fraccionario, no convencional, cuya expresión más clara como experiencia innovadora fue la de Madrid en aquellos momentos de final de década.

— Primeros ensayos de incorporación del diseño en la elaboración del plan, rompiendo la secuencia tradicional: zonificación-alineaciones-arquitectura y aparición del plan arquitecturizado a final de la década.

Ese momento coincide con un cambio político de singular trascendencia en esta historia: las primeras elecciones municipales libres instalan ayuntamientos democráticos en nuestras ciudades. Pero ¿qué había pasado mientras tanto en ellas? Nuestro nuevo punto de partida es *la situación real de las ciudades a finales de los años setenta*.

Las estadísticas muestran que se había vuelto a producir, entre 1970 y 1980, un nuevo crecimiento de la población urbana y que éste era todavía mayor, en cifras globales, que el de la década anterior: más de 5.000.000; la cifra más alta de todos los períodos censales de la historia. La población urbana alcanza el 73 por 100. Y si se ven las cifras por ciudades, se constata que han seguido creciendo las más grandes y las de tamaño intermedio, en detrimento de las pequeñas, y que ha seguido funcionando el vaciamiento migratorio de

muchas áreas rurales. Por otra parte, el deterioro propio de los dos decenios anteriores también había continuado produciéndose en alto grado.

En el *plano de la política urbanística*, lo que me parece destacable en ese momento es el hecho ya aludido de la renovación de los ayuntamientos, que supone la adopción por parte de los mismos de una política de planeamiento urbanístico. Reconocen en el plan una especie de guía para una parte muy importante de todo su programa político. Hasta tal punto había venido calando desde antes la importancia de los problemas urbanos dentro de las preocupaciones políticas generales. Y es así como se entra en una nueva etapa de la historia del planeamiento en este país: la etapa de los planes hechos por los ayuntamientos democráticos. Una nueva generación de planes «nuevos» iban a venir a sustituir a los anteriores, como soporte de nuevas políticas municipales. Esta inmersión generalizada en la elaboración de planes por parte de todos los ayuntamientos dejaba bien claro el carácter apriorístico de las críticas anteriormente realizadas a la Ley, que seguía siendo el marco jurídico para todos ellos.

Pero estos planes de los años ochenta ¿son verdaderamente «nuevos», en el sentido de claramente diferentes de los anteriores? Antes de pasar a examinar ese nuevo ajuste instrumental, veamos cómo se produce la continuación de la discusión teórica, que simultáneamente tiene lugar en *el plano de las ideas*.

A principios de los años ochenta, la percepción de la ciudad real es fundamentalmente la de su deterioro físico, su falta de calidad ambiental, exceso de densidad, carencias de equipamientos y desarticulación espacial. La atención hacia la ciudad existente se centra mayoritariamente en las áreas históricas, en detrimento de las de expansión más reciente. Los criterios restrictivos sobre la creación de oferta de suelo urbanizable para la expansión siguen funcionando ideológicamente en clave antiliberal. A ello se añade la extensión de la idea importada, sin contrastar con la realidad española, de que «las ciudades ya no crecen», lo que empezaba a ser cierto sólo en Madrid y Barcelona, pero no en las demás, y sólo referido a los términos municipales correspondientes, no a los conjuntos metropolitanos. El resultado es lo que Castells ha llamado «actitud de fin de la historia». Lo fundamental resulta ser arreglar la ciudad existente, puesto que no va a seguir creciendo. Y esto entronca con la revalorización del patrimonio, dentro de una creciente recuperación de la historia, de cuya negación desde la mentalidad racionalista se había aprovechado el desarrollismo cuantitativista con sus llamadas a la «modernización».

Pero quizá el rasgo más llamativo de la evolución sea la exaltación formalista. El tratamiento fraccionario, por partes, decididamente antiholístico, se extrema en tratamiento por elementos. En ese momento se desencadena la rabiosa reivindicación de la arquitectura como forma fundamental de actuación sobre la ciudad, como única alternativa válida al urbanismo anterior. Es una es-

pecie de rebelión en los arquitectos, tras décadas de sumisión a las ciencias sociales, no exenta totalmente de reivindicaciones corporativistas. La negación de la posibilidad de la visión holística desemboca en la negación de la posibilidad de la elaboración del plan como instrumento global de intervención. La polémica proyecto *versus* plan («moda estúpida» según Campos Venutti) plantea la relación entre ordenación y diseño, aunque sin verdadera profundidad.

Aquí se inserta la operación de Barcelona, orquestada y publicitada desde su ayuntamiento. La pretensión es alcanzar el resultado de la intervención sobre la ciudad, sólo a través de una serie de proyectos puntuales, cuya localización se hace sin necesidad de consideración global en la ciudad completa, de las interrelaciones, de las posiciones relativas dentro del conjunto, de la inserción en el todo.

Al cabo del tiempo, al considerar la experiencia en su aspecto de innovación metodológica (y al margen de los muchas veces discutibles resultados) es inevitable señalar lo que tuvo de voluntaria exacerbación polémica y de plataforma exhibicionista, al mismo tiempo que la validez del programa de rescate de la forma. Pero las reflexiones más serenas e inteligentes, al margen de la beligerancia de moda desatada indiscriminadamente contra los urbanistas y el planeamiento, siempre admitieron matizaciones en el rechazo de los marcos generales para la inserción de esas operaciones puntuales. Evidentemente el propio caso de Barcelona sólo era posible por la existencia previa de un buen Plan General desde 1976. De la misma manera que las operaciones puntuales desarrolladas en Madrid en la segunda mitad de la década encuentran su justificación dentro del nuevo Plan General de 1985.

En cualquier caso, lo más importante es reseñar, más allá de los aspectos frívolos de la polémica, el hecho de que esta visión de la ciudad por partes y de la actuación fragmentaria resulta conceptualmente muy coherente con el hundimiento de las construcciones científicas de carácter holístico para el entendimiento de la realidad social, de las que, en la etapa anterior, pretendía derivarse el planeamiento global. Pero, al mismo tiempo, cabe señalar que ello no implica necesariamente la renuncia a toda clase de previsión ordenadora de conjunto. La ciudad *collage* no es, inevitablemente, la ciudad de la improvisación y la discrecionalidad.

Esto se puede ver cuando se pasa al plano de la *evolución de los instrumentos de actuación*. La exaltación arquitectónica de los valores formales y la remisión a dichos valores como nueva orientación para el ensamblamiento de piezas urbanas y para la introducción de nuevos elementos estructurales y dignificadores del espacio lleva en el extremo a la producción de planes de tratamiento fundamentalmente morfológico, que eligen el camino del diseño total. En ellos, toda la ciudad recibirá definición volumétrica (exponente, el caso de Tarragona). La formalización total llega hasta su expresión en maqueta. Maqueta volumétrica de toda la ciudad.

Pero en la mayoría de los casos se producirá una ponderada dosificación de elementos estructurales de ordenación y de elementos formalizados de actuación diseñada. Diseñada unas veces en el propio plan, que ofrece así grados diferentes de precisión y de ajuste con lenguaje y presentación de características heterogéneas dentro del mismo documento. Remitida, otras veces, a momentos posteriores, a través de instrumentos complementarios de desarrollo. Esta es la vía instrumentada bastante hábilmente en el Plan de Madrid, verdadero compendio y síntesis integradora de todos los elementos que había venido alumbrando el debate iniciado en la década anterior: desde la integración de una cierta visión de conjunto con la actuación por partes, en una matizada relación dialéctica entre el «planeamiento desde arriba» con el «planeamiento desde abajo», hasta la mezcla de operaciones estructurales referidas a ámbitos determinados, donde apenas actúan más que regulaciones normativas, pasando por la inclusión de una formalización diseñada dosificada.

Este plan ha sido posible, pues, en función de toda esa previa elaboración metodológica y conceptual que arranca de la década anterior, así como gracias a la existencia de experiencias previas, negadas muchas veces con mezquindad como antecedentes directos. En cualquier caso, resulta una muestra de madurez, de un nuevo enfoque del planeamiento que no es patrimonio exclusivamente suyo, sino generalizado en la práctica urbanística actual del país. La recuperación de los valores formales se mezcla con un despliegue ingenioso y creativo de estrategias para la complementación, acabado y mejora de la ciudad incompleta y desequilibrada. A veces de carácter espacial. A veces como propuestas innovadoras de mecanismos de gestión, explotando posibilidades inéditas de los instrumentos de la Ley, incluso al borde de lo jurídicamente admisible.

Para terminar, una breve reflexión situada en el final de esta década de los ochenta, después de este rápido recorrido de los veinte años de vida de la revista.

En primer lugar, una nueva referencia a la *situación de la ciudad real*.

En los primeros años del decenio (para los que se dispone de datos estadísticos) los saldos migratorios interprovinciales han mostrado una debilidad en relación con los precedentes. Hasta 1986 la población urbana había crecido en 1.368.794 habitantes, lo que parece hacer previsible una cifra bastante menor que la de las décadas anteriores para el final de ésta. Pero además puede constatar que se han alterado los comportamientos migratorios tradicionales hasta ahora. Lugares favorecidos continuamente por aumentos considerables de población registran ahora pérdidas, y viceversa. Todo ello ha llevado a pensar que nos encontramos en el inicio de esa ruptura con el pasado, que ya se presentó en muchos países europeos en los años setenta, y que Peter Hall pronosticó en 1986, como de inminente aparición en España.

Puede decirse que han empezado a desdibujarse las corrientes hacia los grandes centros de población desde las áreas rurales.

No obstante, comparadas con las ciudades europeas de los países más desarrollados, las ciudades españolas presentan aún (y lo harán todavía durante bastante tiempo) los problemas típicos del crecimiento sin que estén aún afectadas por los problemas de decadencia (pérdidas importantes de población y empleo, con obsolescencia física manifiesta) que se dan en aquéllas. Recientes informes de la Comunidad Económica Europea dan clara cuenta de esta situación. Según ellos, incluso Bilbao, donde empiezan a iniciarse los problemas de decadencia, aparece al mismo tiempo con problemas típicos del crecimiento. Pero si, como parece, España va a seguir la pauta europea, debemos empezar a pensar en que los problemas de descentralización espontánea y de desindustrialización, que ya han empezado a producirse, pueden llevarnos a una situación totalmente diferente de la que nos ha preocupado como urbanistas durante una parte importante de nuestra vida profesional.

En efecto, si nuestras preocupaciones dominantes provenían antes del exceso de crecimiento urbano y de la imposibilidad económica, funcional y gerencial de hacer frente adecuadamente a ese crecimiento, hoy estamos ante una situación en la que debemos empezar a plantearnos con carácter general (y no sólo para Madrid y Barcelona, en donde ya han empezado a ser una realidad) estrategias de retención de la población y el empleo en las ciudades grandes, para evitar su declive.

Por lo demás, nuestra reflexión sobre la evolución de la política urbanística, sobre la idea de ciudad deseable y sobre los instrumentos de intervención en la realidad al final de esta década de los ochenta podría hacerse más bien en forma de enunciación de temas pendientes, de cuestiones necesitadas de reelaboración. Entre éstas, me parece de especial importancia la reaparición de una cierta forma de planificación territorial.

La forma en que se está desarrollando el proceso de descentralización y de desindustrialización espontáneas, que caracteriza a la situación de las ciudades europeas de más antigua industrialización, parece que es de carácter general y que irá extendiéndose a otros países de industrialización más tardía como el nuestro, puesto que tiene su causa en cambios y reestructuraciones de carácter universal, ligados a la renovación de los procesos de producción, a la transformación tecnológica en la información, al cambio de los modelos sociales de comportamiento, a las elecciones de formas de vida, incluido el modelo de hábitat, etcétera.

Este proceso parece apuntar a una dispersión de población y actividades hacia núcleos menores y por el territorio en forma difusa, de modo que el resultado tiende a ser una urbanización diluida, de bajas densidades sobre grandes espacios entre las ciudades históricas que, aunque gravemente afectadas por problemas de declive, seguirán conservando ciertas funciones directivas y desarrollando algunas indivisibles.

Si ello es así también para España, como todo parece indicar aunque no sepamos a qué velocidad pueda ir ocurriendo, los grandes problemas de la política urbanística y de las formas de intervención sobre ella estarán centrados en la organización de esos espacios periurbanos hechos de viviendas individuales, en la recualificación y revitalización de los núcleos actuales y en el ensamblamiento entre estos núcleos y los espacios periurbanos. Ello comporta, evidentemente, algo más que problemas de diseño. Y, por otra parte, algo más que inversiones económicas. Ello comporta, necesariamente, concepción y puesta a punto de estrategias voluntarias de organización funcional en el espacio geográfico, puesto que la asignación de recursos y la programación de las acciones no debe hacerse con criterios de improvisación o de discrecionalidad, sino incorporando alguna clase de intencionalidad que va más allá de la corrección de situaciones deficitarias. ¿Cómo puede atenderse a este problema solamente a partir del diseño y del tratamiento de los núcleos urbanos desde una óptica fundamentalmente morfológica? La huida ante los problemas supraurbanos, la negación del urbanismo como actuación más allá de la arquitectura, la reducción del plano urbano al proyecto arquitectónico, es decir, los tópicos brillantes de la década, han dejado un cierto vacío de reflexión y de respuesta en torno a unas realidades que demandan una atención creciente inevitable. Si el abandono de los instrumentos de planificación territorial supraurbana de los años sesenta estuvo justificado por su concepción falsamente cientifista no lo está en absoluto, negar la existencia del problema. Por eso es justo reseñar la actividad de algunos gobiernos autónomos, y las legislaciones regionales que han desarrollado, en las que se presta atención especial a problemas de ámbito supramunicipal. Unas veces los nuevos planes o directrices, tienen exclusivamente carácter de ordenación física, que se ofrece como marco para la localización de actividades económicas, infraestructuras, políticas sectoriales e inversiones concretas. Otras veces apuntan tímidamente al acuerdo con las políticas o planes económicos del propio gobierno o del gobierno nacional. Así, por ejemplo, en la Ley de la Comunidad de Madrid de 1984 aparecieron unas Directrices de Ordenación Territorial para establecer «pautas espaciales de asentamiento de las actividades, de acuerdo con las políticas sociales, económicas y culturales emanadas de la Comunidad, integrando, en su caso, las emanadas desde el Estado». En cualquier caso, es importante destacar la validez y oportunidad de esta labor, realizada, en cierto modo, a contracorriente de la moda cultural más gratificante, y en medio del difícil equilibrio político que suponen las coordinaciones de globalidades territoriales frente a las exaltaciones autonómicas municipales.

El contrapunto a la actuación en la escala territorial está en el tratamiento interior de esas áreas urbanas que pueden estar amenazadas de decaimiento antes de haber llegado a curarse de los males del crecimiento. En este nivel, las políticas

tienden a combinar acciones que inciden directamente sobre aspectos físicos y acciones sobre los grupos humanos y sus actividades. En este sentido las actuaciones sobre los aspectos físicos, son cada vez menos independientes de su realizabilidad. Aparecen insertas en procesos de gestión en los que el planteamiento financiero es determinante: rehabilitación, modernización, reconversión, regeneración, reciclado, salvamento, conservación, restauración, reequipamiento, etc., son expresiones que responden a otros tantos tipos de actuación en los que la parte proyectual está íntimamente implicada en su planteamiento económico y en su posibilidad de realización.

Así, ambos frentes, el marco territorial y el espacio urbano interior, aparecen necesitados de tratamientos que escapan decididamente a los

planteamientos reduccionistas de exaltación formal. En ese sentido, creo que puede afirmarse que la década que ahora acaba cuenta en su haber con una positiva reivindicación de atención a los aspectos morfológicos del espacio urbano, mientras que en su deuda hay que cargar la negación del interés de todos los demás aspectos fundamentales del tratamiento de lo urbano. Creo que a lo largo de los años noventa se va a comprobar lo innecesario y lo inconveniente de tal negación, de modo que al final de la década se podrá seguramente constatar una evolución correctora de tal equivocación, cuando haya remitido la actual situación de crisis y decaimiento de la planificación, así como las modas superficiales que la acompañan, y se hayan empezado a percibir los nuevos efectos negativos de liberalizaciones y discrecionalidades sobre el medio ambiente urbano y territorial.