

Perspectiva desde las ciudades

Joan BUSQUETS GRAU

Arquitecto-urbanista

RESUMEN: El artículo describe como el comienzo de los noventa viene marcado por el desarrollo de importantes proyectos especiales como por la vuelta de una escala de reflexión más general sobre la ciudad y su futuro. La redefinición de esquemas de estructura generales, de planes estratégicos o programas de concertación son ahora un campo de discusión singular que va a tomar premisas muy distintas de las que fueran utilizadas en los años sesenta.

El texto describe el contexto teórico y las estrategias desde el ángulo específico de las ciudades y finalmente destaca los niveles de intervención y los instrumentos de planeamiento adecuados en este proceso.

I. LAS CIUDADES DE NUEVO COMO CENTRO DE LA RECUPERACION ECONOMICA

Se puede indicar que el comienzo de los noventa viene marcado tanto por el desarrollo de importantes proyectos especiales como por la vuelta de una escala de reflexión más general sobre la ciudad y su futuro: en este sentido la redefinición de esquemas de estructura generales, de planes estratégicos o programas de concertación van a ser un campo de discusión abonado que va a tomar premisas distintas de las que fueran utilizadas en los años sesenta.

En Europa se desencadenan los efectos

producidos por la nueva situación política del Este aunque no se puede precisar todavía el impacto final en las ciudades y en los sistemas urbanos en general. Se aprecia una reorganización regional y política basada en ciudades de menor dimensión y aparecen nuevos países y nuevas capitales como efecto derivado de aquel proceso. Al mismo tiempo en el occidente europeo a partir de 1993, la entrada del Acta Unica en los doce países obliga a medidas de ajuste y racionalidad importantes: las ciudades no serán ajenas a este proceso.

Quizás por esta circunstancia se confirma el modelo iniciado en la segunda mitad de los ochenta, con el que se abrió una nueva

El artículo corresponde a una reelaboración de la ponencia presentada en el Curso sobre las grandes ciudades en la década de los 90 de la Universidad Complutense en El Escorial, en Agosto 1992.

dinámica en las ciudades. Estas pasan a ser de nuevo focos de innovación y en consecuencia piezas centrales de la recuperación económica.

Parece lógico esperar que en el nuevo mapa europeo, laertura de un mayor espacio de mercado va a llevar a una mayor competencia entre ciudades. En concreto las grandes ciudades con sus hinterlands y regiones se convierten en oferta competitiva singular. Se ha comparado la nueva situación a aquella que en el período renacentista llevó a las ciudades a representar producción, comercio, cultura, etc., de vastos territorios. En cualquier caso, se trata de una situación totalmente nueva; incluso en la propia C.E.E. que dispone de políticas específicas en sectores como el industrial, agrícola o grandes infraestructuras, pero ninguna política respecto a las grandes ciudades, que sea capaz de balancear, dinamizar o equilibrar los procesos de transformación urbana que están acaeciendo.

Cada vez resulta más necesario que de forma consecuente con el importante papel económico y social de las ciudades, éstas sean consideradas como objeto específico activo de las políticas generales de la C.E.E., dejando por tanto de ser sólo el sujeto pasivo que recibe las consecuencias indirectas de otras políticas sectoriales, que casi nunca tienen en cuenta el impacto urbano que producen.

Recuérdese en este sentido las dificultades urbanas provocadas por cierto tipo de políticas de reestructuración industrial y/o agrícola, que en el mejor de los casos se han visto agraciadas con cierto tipo de políticas de ayuda —por ejemplo el desempleo, o la nueva inversión industrial, etc.— pero nunca ligadas al tipo de ciudad o al problema específico de tal o cual sistema urbano.

Piénsese, por otro lado, que el importante papel social y económico de las ciudades, las convierte en causa y motor del desarrollo económico en algunos períodos —como los estudios de evolución histórica demuestran—, pero que además acaba de probarse que son crucialmente trascendentales en períodos de recesión o de crisis.

Por ello están generando adeptos las hipótesis que asignan a las ciudades europeas no sólo un papel central de su

estructura territorial, sino la mejor base potencial para una transformación coherente del sistema económico en cambio.

Se dispone ya de unos estudios básicos de clasificación de ciudades y categorías urbanas, y convendría apuntar la necesidad de ahondar en la discusión en el campo de las políticas de intervención y de los problemas y/o desajustes urbanos.

Entre ellos cabe destacar el de Brunet (1), realizado para la Datar de París en 1989, que ofrece una interpretación general sintética para entender el futuro de los problemas de urbanización: establece, por ejemplo, el modelo de la banana que con Londres-París-Frankfurt-Milán define un espacio central europeo a la manera de las hipótesis estructurales de los 60.

Sin negar su valor interpretativo, hay que recordar que explican una parte del fenómeno y que, además, los procesos de transformación actuales son mucho más sutiles. Como se sabe, para ciertas variables el espacio es mucho más discontinuo que antes. Es importante no olvidar que, a pesar de estas interpretaciones, las verdaderas operaciones de transformación toman formas muy difusas: muchas veces con grandes posibilidades de compatibilidad con formas urbanas precedentes; otras con modelos urbanos muy innovadores.

En este sentido, el reciente informe de Kunzmann y Wegener (2) detecta una serie de tendencias espaciales en las ciudades del poniente europeo y enumera los problemas más importantes. Confirma el significativo papel de la ciudad europea en el desarrollo económico y social del continente y refrenda su valor imprescindible a medio plazo. El informe pone el acento en las desigualdades urbanas, aunque basadas en la historia de cada país pueden tender a incrementarse, fruto de la creciente internacionalización de la economía que potencia el mercado único europeo.

La población de las grandes ciudades experimenta un envejecimiento fruto de la disminución de las tasas de nacimiento y un descenso de las grandes oleadas de inmigración. Esta componente puede

(1) R.Brunet. *Les Villes Européennes*. Datar. París 1989.

(2) K.Kunzmann + M.Wegener. *The Pattern of Urbanization in Western Europe 1960-90*. Dortmund. 1991.

resultar modificada a la luz de la evolución económica de los países del Este. Por otro lado, existen movimientos importantes de población dentro de las regiones metropolitanas con motivo del cambio entre fases del proceso de urbanización que se describen más adelante. El tamaño del núcleo familiar disminuye, con lo cual se produce una suave desdensificación de las fábricas urbanas existentes. Aumenta la participación femenina en el trabajo y aparecen nuevos estilos de vida que afectan tanto a la residencia como al trabajo. En general, hay una tendencia a la reducción de las horas de trabajo y un aumento del tiempo libre y, por tanto nuevas demandas en un sector urbanístico hasta ahora poco desarrollado.

Las actividades económicas urbanas sufren una profunda reorganización de la producción y de la distribución: se advierte una polarización del tamaño de las empresas y la presencia de formas anormales de producción a través de la economía sumergida desarrollada en los últimos años. Los tópicos que marcan el sector de la economía son fundamentalmente: la liberalización, la deregulación la privatización, la internacionalización.

A su vez, los cambios tecnológicos en los sistemas de comunicación y transporte estimulan la movilidad de personas y de mercancías. El transporte por carretera se convierte en dominante y el tren de alta velocidad emerge como estructurador regional. Aumenta notablemente el volumen del transporte aéreo y el uso de los sistemas de telecomunicación. Fruto de todo ello, los problemas medio-ambientales empiezan a ser evaluados como más graves y los objetivos ecológicos en la ciudad toman prioridad.

Estas tendencias generales se observan en las grandes ciudades europeas que, por otro lado, han sufrido un proceso de urbanización de ritmo cambiante. Si tomamos la clasificación de Leo Klaasen (3), podemos observar ciudades próximas que están desarrollando fases de urbanización de naturaleza distinta. Las cuatro fases detectadas en el estudio y que son presentadas de forma secuencial serían:

a) **Urbanización tradicional:** cuando el crecimiento urbano se produce en el espacio central.

b) **Suburbanización:** el suburbio crece más deprisa que el centro. El desarrollo de la residencia central disminuye y la nueva residencia se mueve hacia afuera, mientras que el trabajo se mantiene central. Por tanto el centro puede perder población y los puestos de trabajo centrales pueden disminuir en una fase ulterior.

c) **Desurbanización o contraurbanización:** cuando el empleo sigue a la residencia y, por tanto, el centro pierde población y empleo.

Frente a las ventajas de los sistemas de baja densidad tan apetecidos por la población, en especial las clases medias, la desurbanización plantea problemas graves para las ciudades sin grandes niveles de infraestructura: las mejores dotaciones de trabajo y de los servicios crean mayor demanda de transporte y mayor consumo de energía. Aumenta sensiblemente el consumo de suelo.

d) **Reurbanización:** corresponde a la cuarta fase del proceso y se caracteriza por la vuelta al centro tanto de nuevas actividades económicas, como de cierto nivel de la residencia. Esta fase, que ha caracterizado el renacimiento de los centros urbanos europeos con un aumento positivo del uso comercial y turístico de los mismos, ha llevado paralelamente un aumento de la presión especulativa sobre la ciudad central.

La clasificación se nos ofrece útil para entender la dimensión general de estos procesos y su influencia en las demandas de infraestructura, en la evolución del mercado del suelo y en el uso de la ciudad construida. Sin embargo, detectamos que en muchas ciudades las fases se superponen y que el juego de intereses va a retardar o empujar la sucesión o el solapamiento de aquéllas.

2. LOS CONDICIONANTES URBANÍSTICOS

Cualquier perspectiva sobre las ciudades a medio plazo debe contar con los cambios que se están experimentando en el modelo occidental, y su incidencia en los sistemas productivos. De esta discusión macro o

(3) Leo Klaasen et alt. *Urban Europe. A study of growth and decline*. Oxford 1982.

agregado no debería desprenderse. Sin embargo, una visión única ya que como bien se ha comprobado históricamente las ciudades —a través de sus proyectos de expansión y/o de transformación— han dado respuestas distintas a procesos de cambio o de innovación similares.

Parece claro señalar que la competencia entre ciudades provocada por la creciente internacionalización de la economía, se mide al menos a partir de tres elementos (4):

1. La eficacia de las infraestructuras de transporte y de los elementos de equipamiento complementario que faciliten la ruptura de carga, es decir su distribución.

2. La disponibilidad de una mano de obra terciaria y de servicios de buen nivel, con lo cual aparecen nuevas exigencias en los centros universitarios y de investigación.

3. Una cierta capacidad de identificación de la propia ciudad, en cuanto a la calidad de sus espacios históricos, a la actividad cultural, de ocio y equipamientos urbanos en general.

Estas exigencias objetivas se traducen en demandas específicas para las diferentes ciudades de forma que éstas se ven forzadas a transformar o mejorar algunas de sus funciones. Se observa que este proceso tiende a producir “una urbanización como en dos velocidades” si no se toman las medidas oportunas para evitarlo.

Por un lado la velocidad acelerada, promovida por las nuevas demandas de transformación y adecuación de algunos espacios centrales y otra lenta, relacionada con los espacios residenciales periféricos que pueden quedar al margen de los procesos de mejora. Hay por tanto el peligro de fomentar una fragmentación del tejido social y urbano de la ciudad.

Podemos observar que este “modelo” o “tendencia” se verifica en formas espaciales distintas: del modelo central concentrado, que aboca a una congestión transformadora del foco central, a un crecimiento de los barrios urbanos más próximos con procesos fuertes de sustitución de residentes —proceso denominado normalmente “gentrification”—, y una degradación de la

(4) Son extremos de discusión constante en los Seminarios de prospectiva y perspectiva realizados en el umbral de los noventa. Véase como ejemplo A.A.V.V. *Questions de Prospective*. París 1992.

periferia sea de los polígonos de vivienda social como de otras formas de construcción de bajo coste. Otras experiencias cuentan con modelos más equilibrados en los que el núcleo o nodo central juega con un fuerte valor de identificación y de imagen pero se apoya en una estructura más diversificada, ligada a diferentes accesos o áreas de oportunidad existentes en la ciudad y que al transformarse aportan actividad innovadora a las distintas piezas o distritos urbanos(5). Estos nodos deben estar bien conectados y así pueden diseminar sus efectos en un ámbito mayor.

Por otro lado el territorio metropolitano de las grandes ciudades viene de nuevo polarizados por los nuevos **medios de transporte rápido** y por los avances en las telecomunicaciones.

El primer tema se constata en las grandes inversiones realizadas en la actualización y cambio de los ferrocarriles de alta velocidad, de los sistemas rápido de metro y pre-metro, de los propios aeropuertos y equipamientos complementarios. La buena conexión intermodal —entre los diferentes formas de transporte— es una prioridad todavía no resulta en muchas ciudades, pero que puede cambiar el nivel de accesibilidad global. Así conviene entender la relación internacional entre centros (los “hubs”) pero a su vez la relación de cada centro con sus radios (los “spokes”) es decir la estructura radial interna de su sistema metropolitano.

La manera específica de establecer “los centros y los radios” pueden dar modelos de implantación urbana muy compactos u otros en forma de estructura axial mucho más abierto: piénsese en la Randstad holandesa compuesta por el sistema de núcleos: Amsterdam, Haarlem, Leiden, La Haya, Delft, Rotterdam, Utrecht... que componen una ciudad de ochenta kilómetros manteniendo la identidad de cada una de sus partes. De forma parecida el sistema lineal de la región urbana suiza ofrece también una situación paradigmática; la hipótesis de un metro de alta velocidad permitiría ampliar este

(5) En esta línea algunas ciudades han desarrollado estrategias de “nueva centralidad” diversificada que diseminan el valor positivo del cambio en el conjunto urbano. Puede verse en este sentido: A.A.V.V. *Áreas de Nueva Centralidad*. Barcelona 1987.

esquema de Ginebra hasta Zurich, concentrando en este caso la inversión en la mejora puntual del "eje" central interno.

Por otro lado el tema de las **telecomunicaciones** está revolucionando las formas de producción y sobre todo de relación y distribución. Con frecuencia se ha visto en este tema la banalización del espacio social, económico y urbano. Es verdad que a cierto nivel la comunicación se puede producir desde cualquier lugar o situación, pero precisamente por esto, por esta libertad o esta posibilidad, vuelven a aparecer otros valores "diferenciales", urbanos que hacen más atractiva la manifestación de aquella "libertad" o indiferencia antes señalada: De nuevo la calidad del lugar, la atracción cultural e histórica, la seguridad personal, la capacidad de iniciativa etc... son elementos que se barajan en la preferencia por un lugar u otro.

Pero a su vez este gran avance en la tecnología permite un funcionamiento "a-espacial" en las comunicaciones "monológicas", pero está demandando de nuevo una relación "cara a cara" que las comunicaciones "multilógicas". De la misma forma que se ha señalado que el teléfono fue el que permitió el invento tipológico del "rascacielos", las nuevas comunicaciones a la vez que intensifican la cantidad de información, llevan consigo la producción de nuevos espacios de reunión, de encuentro, de discusión... que van encontrando su expresión en tantos nuevos proyectos urbanos.

En cuanto a la **residencia** se puede señalar cierta tendencia al cambio respecto a los modelos tradicionales de vivienda. Si el gran crecimiento periférico —con los modelos de vivienda aislada o sistema "en pabellones"— era el patrón en desarrollo en las últimas décadas (6), un retorno al tejido urbano central o de la primera periferia residencial se recupera con fuerza. En cualquier caso en el panorama español conviene no perder de vista los déficit residenciales acumulados en el período desarrollista y las viviendas de

baja calidad. Son procesos de mejora y sustitución iniciados en Francia y Holanda durante la década de los ochenta: en el primer país concentrado en el sector periférico y en el segundo siguiendo su inteligente tradición de continua mejora del parque residencial edificado.

Con tendencia general se produce una notable disminución del tamaño del número de residentes por vivienda que en promedio pasa a estar entre 1 y 2 personas por núcleo según ciudades y regiones. Con lo cual se produce un aumento considerable de necesidades residenciales aún sin crecimiento de población.

Estos procesos exigen una reconsideración de los sistemas tipológicos residenciales basados todavía en los patrones de "mínima superficie necesaria" (*exitenzminimum*). En la nueva situación urbana la superficie construida por persona aumenta en relación al número de habitantes por vivienda.

En efecto se producen nuevas demandas en la vivienda: Esta no es ya sólo una parte de la "ciudad dormitorio" si no que ciertas funciones de trabajo y/o de gestión se empiezan a producir desde la casa.

A su vez la "domótica"—los gadgets de comunicación y de confort—empiezan a ser una condición necesaria en la vivienda. Nadie desconoce las imágenes de la "vivienda del futuro" de los años sesenta, pero hoy están ya casi al alcance de la mano. Se anuncian ya viviendas inteligentes por sus grandes atributos de confort respecto la vivienda tradicional. Conviene no dejar de tener en cuenta que a pesar de estos avances la vivienda debe disponer de condiciones espaciales, de acceso y de equipamiento urbanístico que no vienen suplantadas por los "gadgets" interiores. Hay que pensar en estas condiciones "urbanísticos" para asegurar que la "domótica" al aumentar al servicio o confort interno, no sea finalmente el alibi para aumentar el aislamiento residencial y la segregación respecto al conjunto urbano.

Precisamente los cambios en la residencia tienen su paralelo en la gran transformación en los **espacios del trabajo** sobre todo del terciario y de los servicios. Como forma mayoritaria de empleo estos pasan a ser la dominantes en los países avanzados y el resto de países europeos siguen este proceso (7).

(6) En un encuentro realizado en Alemania Occidental en 1985, el 77 % de todas las respuestas se dirigía a las formas de baja densidad en periferia, aunque sólo 40 % de ellos vivían en esta posición. Vd.I.Masser et al. "The Geography of Europe's Futures". Londres 1992.

Pero sobre todo esta dominancia, lleva consigo un profundo cambio en las arquitecturas "contenedoras" de estas funciones. Los "smarts buildings", los centros integrados, los complejos muti-uso, combinan la oficina, el nuevo comercio y los procesos industriales limpios, en un sin fin de variantes... Común a la mayoría es el enorme peso de las nuevas tecnologías de información y de comunicación; la demanda de buen acceso y de una buena calidad ambiental (8). De nuevo, la discusión crucial va a ser dónde y cómo ubicar estas nuevas demandas; aceptando una lógica periurbana como el patrón norteamericano tiende a producir o buscando su correcta inserción en la fábrica urbana y sus intersticios.

También se debe destacar el nuevo **uso de la propia ciudad** que la mayor movilidad produce. El turismo o el uso de la ciudad desconocida se produce con mayor frecuencia —reuniones de trabajo, congresos, colaboraciones esporádicas...— aumentando los visitantes urbanos demandando nuevos servicios. Entre ellos, es notable el aumento de servicios culturales.

Otro condicionante urbanístico de la situación actual tiene que ver con la progresiva **concentración de los operadores urbanos** que intervienen en la gestión y construcción de la ciudad. No hay espacio aquí para desarrollar este tópico, pero hay que retener que este proceso se da tanto en el espacio regional —debido a la internacionalización— como en el agrupamiento de los diferentes niveles de la producción urbana: de la concepción a la organización, de la construcción al mantenimiento y de la gestión a la explotación. Estos procesos rompen con la definición tradicional de oficios en el sector de la construcción y con las escalas de acción de los promotores —locales, regionales, internacionales—. Esta situación es de nuevo una variable —no unívoca— pero a tener muy en cuenta en la perspectiva de nuestras ciudades.

"L'architecture tertiaire en Europe et aux Etats-Unis". París 1992, y nuestro artículo "Parques industriales de alta tecnología en la

(7) Véase el informe O.C.D.E. "Urban Policies". París 1986.

(8) Véase el resumen AA.VV..

ciudad" publicado en Tecnología y Arquitectura nº 5. Abril 1989.

3. EL NUEVO CONTEXTO TEÓRICO DEL PLANEAMIENTO

La recuperación urbanística de la ciudad y el relanzamiento económico que hemos comentado anteriormente, está abriendo el campo a nuevas experiencias de intervención urbana a escala europea que permiten una reflexión más amplia.

En efecto, frente al "impasse" de la planificación de corte tradicional y al diseño urbano de puro alcance decorativo, surgen nuevos procesos de transformación urbana y nuevas ideas para proyectar la ciudad, que en su aplicación demuestran su interés conceptual y teórico.

Así la idea de "proyecto urbano" (9) toma consistencia como superación de la estéril disociación entre plan urbanístico y proyecto de arquitectura que había reducido el primero al campo del análisis y de la zonificación y el segundo al campo de la propuesta aislada. El concepto de "pieza urbana" (10) aparece en la discusión, señalando la capacidad integradora del proyecto que una aplicación estereotipada de la arquitectura moderna había perdido. La "escala intermedia" (11) es reivindicada como puente de comprobación entre las decisiones programáticas y las estructurales. También la idea de los "proyectos en el plan" (12) nace desde el compromiso entre la reivindicación del Plan como instrumento necesario en la organización social que se quiere cada vez más justa y la formulación de los temas centrales del desarrollo de una ciudad que necesitan de una verificación coyuntural. Por otro lado la recuperación del proyecto del "espacio urbano" como condición imprescindible del desarrollo del

(9) Véase M.Solà-Morales en "El proyecto Urbano" U.R. nº 5 y 6 Barcelona 1988.

(10) Véase K.Garland "Architecture and Urban Planning". Section A."Montreal 1985.

(11) Vd.J.Busquets "La escala intermedia". U.R.nº 2 Barcelona 1985.

(12) Vd. B.Secchi "I progetti nel piano" en Casabella 563.Milán 1989.

buen proyecto de arquitectura se expresa también en las corrientes académicas americanas (13).

Es bien conocida la complejidad de los mecanismos jurídicos, espaciales y de toma de decisión en la ciudad occidental. Tantas veces los propios mecanismos urbanísticos se convierten en fines en sí mismos, despegándose del impacto que suponen sobre la ciudad real que pretenden mejorar o proyectar, y por tanto actuando finalmente de forma anti-urbana.

Un paradigma de esta situación lo representan multitud de Planes Urbanísticos que han significado muchas veces, más una administración de estándares y un compromiso con la legalidad, que una propuesta urbanística para la ciudad. La existencia de un marco jurídico y normativo de referencia que establezca ciertas magnitudes generales sobre los derechos del suelo y la estructura de usos, se presenta como necesaria pero insuficiente. La Ley del Suelo, no es el Plan, existen contenidos disciplinares y específicos de la ciudad que son esenciales. Sin embargo, muy a menudo, los estándares de las "Leyes" habían sido confundidos con los "contenidos" del planeamiento. Igualmente el proyecto de intervención arquitectónica también tiende a automatizarse respecto otras variables urbanas que significan su condición y su existencia. Este contexto ha significado la crisis del planeamiento e intervención urbanística desarrollista en los países más desarrollados y ha reconducido la iniciativa del planeamiento hacia políticas urbanísticas sectoriales (tráfico, vivienda, transporte, servicios urbanos, etc.). Estos "sectores" se han convertido en agentes urbanísticos privilegiados para reconducir los procesos de transformación que la ciudad actual reclama. Pero en cambio, son sectores que jamás consideran la ciudad como objeto propio y por tanto como sujeto de tratamiento en sí mismo.

(13) Vd. S.Holl "Edge of a city". N.Y. 1991.

(14) Téngase en cuenta los recientes acontecimientos sobre los "Docklands" londinenses, donde la quiebra económica de algunos grandes operadores de oficinas va ligada quizás a la incoherencia urbanística del proceso que había sido puesto como ejemplo paradigmático de esta actitud "dereguladora".

Probablemente las claves de las experiencias innovadoras en Europa habría que buscarlas en el trabajo a diversas escalas —sectorial y general— y en la condición urbana —como integración entre partes y sectores— que está caracterizando sus proyectos.

Simultáneamente a esta nueva actitud del planeamiento, hemos asistido a una corriente de "deregulation," de "anti-planeamiento", que partiendo de la crítica a la rigidez del planning tradicional, busca la apertura a un "laissez faire" parecidos al del siglo pasado, que permite desarrollar en cada caso, sobre todo lo que la "promoción" desea (14). No se pretende discutir aquí con detalle este enfoque que tan dudosos resultados está ofreciendo en algunos países europeos, sino entender que las dificultades objetivas del planeamiento rígido deben superarse pero sin caer en la renuncia de una coherencia urbana más general, y que ésta sólo puede conseguirse desde una articulación conjunta —que en definitiva es el atributo más importante que debe exigirse al planeamiento y al proyecto urbano— (15).

4. LAS OPORTUNIDADES DE ACCIÓN

España es un país de urbanización tardía y los fenómenos de metropolitанизación son relativamente recientes.

La naturaleza de la formación de sus ciudades como en otros países de la Europa del Sur permite definir un modelo referencial diverso de la ciudad centroeuropa o septentrional, así como de la ciudad americana.

Se trata de ciudades compactas, de relativa densidad, que no han sufrido grandes transformaciones bélicas, sus diferentes episodios urbanísticos se leen con gran claridad, y su gran expansión se produjo en este siglo.

Por otro lado tienen un hinterland económico y cultural importante, y han sido

(15) Una reflexión más amplia para el caso de Barcelona, puede verse en el libro J.Busquets "Barcelona: evolución urbanística de una capital compacta." Fundación Mapfre. Madrid 1992.

la base de la reestructuración del territorio durante siglos: las ciudades han representado en gran medida a sus regiones naturales.

La crisis industrial y del modelo desarrollista si bien han creado multitud de problemas, han abierto unas condiciones urbanísticas favorables, en el centro de las ciudades y han movilizar otros espacios menos colmatados.

En general nuestras ciudades tienen en sus recintos, oportunidades de espacios vacíos u obsoletos que pueden dar cabida a actividades innovadoras y a áreas de recualificación urbana singulares.

Como:

- Las viejas estaciones que pueden ser remodeladas.
- Los antiguos puertos que ya han quedado demasiado centrales para un uso comercial activo.
- Los vacíos industriales.
- Los frentes de agua, en general.

Constituyen oportunidades privilegiadas, si son utilizadas con una visión urbana más general. Convirtiendo estos vacíos, en verdaderos elementos cívicos, se puede a su vez reequilibrar sectores periféricos aportándoles centralidad, es decir, aquella condición que de por sí nunca tendrían. Conviene entonces tener presente la envergadura de estas operaciones para no actuar negativamente. Sin duda, el contenido mixto (residencia, equipamiento, servicios, nuevas actividades punta) puede ayudar al equilibrio de estas propuestas.

Hay que evitar a toda costa una visión especulativa, de nuevo creciente, en la transformación de estos sectores. Las piezas que son públicas o gestionadas por agencias para-públicas deben "dar ejemplo" de urbanidad y mesura antiespeculativa, para así actuar "por simpatía" o sinergia sobre los inversores privados o mixtos.

Por otro lado, habrá que dar salida externa a otras necesidades que no tienen cabida en la ciudad. Tratando de reducir su capacidad centrífuga. Para ello parece obligado que cualquier actividad externa aporte o le sea aportada la infraestructura de uso colectivo suficiente para su correcto funcionamiento.

De otra forma cargará sobre la débil infraestructura existente (piénsese en las nuevas periferias que se cargan sobre la

estructura radial de Madrid, aumentando el colapso de una estructura ya de por sí sobrecargada).

Así, pues, hay que entender que si bien la ciudad no debe encerrarse hay que procurar que las actividades externas estén bien articuladas y no sean generadoras de nuevos diseminados periféricos.

5. LAS ESTRATEGIAS Y NIVELES DE INTERVENCION

Con la visión de perspectiva que subyace al artículo cabría preguntarse qué formas de planeamiento van a ser necesarias con estos nuevos condicionantes y cuáles van a ser las mediaciones y actores a tener en cuenta.

Habrá que entender el término planeamiento en un sentido amplio, como el conjunto de reglas capaz de canalizar el futuro de manera que se superen las rigideces de las técnicas tradicionales. Aquellas quedaron anticuadas quizás al querer establecer un estereotipo o modelo actual y ser incapaces de superar los desajustes entre plan. También se ha señalado que gran parte de sus limitaciones provenían de la común confusión entre conyuntura y estructura, y la voluntad de "plan total" que tendía a fijar de una por todas, los elementos estructurales de la ciudad.

Frente a esta situación habrá que apoyarse en instrumentos de planeamiento de niveles distintos que puedan articularse en "un proyecto" o "visión" más unitaria; pero habrá que combinar escalas y estrategias distintas.

Para ello existen importantes experiencias recientes que nos ofrecen un repertorio crítico a seguir o a matizar... Por otro lado la idea de "proyecto o visión" de la ciudad a medio plazo es un término a recuperar que ha estado presente en la reflexión urbana y para ello no hace falta referirnos a los planteamientos de la "city beautiful" necesariamente, pero sí superar la idea esquemática y estereotipada que quiso introducirse a partir de la ciudad funcional.

Al presentar las formas de planeamiento podemos referirnos a varias escalas, que competen a niveles distintos, imbricados no

precisamente en forma secuencial o "en cascada"; y que pueden subsistir simultáneamente:

Proyectos en la escala intermedia

A nivel urbano el proyecto a la "escala intermedia" significa la ordenación espacial de una serie de decisiones y actuaciones de transformación y/o de "infill" que se irán produciendo consecutivamente y que serán puestas en relación precisamente por la existencia de aquel "proyecto de proyectos" que es el proyecto general, o el nuevo concepto de "master scheme" or "master-project." (16)

Para explicar el contenido de estos proyectos a "escala intermedia" deberían señalarse algunas características de este nivel que los hace específicos respecto al proyecto de un objeto arquitectónico "tout-court":

a) Son proyectos que **vehiculan estrategias de transformación y o desarrollo urbano**, que van más allá del alcance de un proyecto arquitectónico: por su tamaño, por su programa, su gestación, etc.

Téngase presente que el propio **programa** es una variable de proyecto. Muchas veces se sabe que se quiere transformar, o expandir la ciudad o un sector urbano, pero no se sabe bien cuáles son los usos y en qué proporción es la más adecuada.

b) Proyectos que por su **escala** permiten canalizar **formas de intervención** de diferentes niveles de la administración y sectores privados. También que disfrutan de **fórmulas de gestión** más dinámicas –sectores de acción concertada en Francia, sectores prioritarios en Italia o España, etcétera–...

Son proyectos que tienen un trámite y un **proceso urbanístico** legal, que tienden a reemplazar el "Blueprint Plan" de los años sesenta y setenta. Se definen ahora nuevos "roles" entre el sector público y privado. Por tanto deben medirse con la legislación urbanística de cada contexto específico, pero muchas veces incorporan estrategias y/o tratamientos innovadores (de

participación, de exposición, incluso de gestión...)

c) También hay que destacar el **tiempo** como una variable principal en la definición de estos proyectos. Y esta condición obliga a pensar las prioridades, la escala adecuada de intervención y el funcionamiento urbano real de cada una de sus fases.

d) Se puede decir que el proyecto urbano busca más **las relaciones entre** sectores y objetos urbanos que la sola definición de los elementos construibles, como era frecuente en este tipo de proyectos.

De ahí que va a ser muy útil interpretar la ciudad como suma de piezas urbanas distintas y diversas, para entender sus relaciones internas y ser capaz de provocar —con las intervenciones— nuevos sistemas relationales.

A su vez, la propia historia del proyecto urbano nos explica la construcción de grandes sectores urbanos donde se dan características socio-urbanísticas y proyectuales específicas. Por tanto se podrán encontrar en muchas de nuestras ciudades, valiosos precedentes.

Para ejemplificar algunas "ideas básicas" que desarrollan los proyectos a nivel de esta escala intermedia, podemos mencionar:

1. **La idea de "subcentro"** es de nuevo un tópico importante, que busca la reconstitución de una identidad urbana significativa atendiendo a su función y a su simbolismo. Esta condición va a ser muy necesaria en los espacios periféricos pero también en los centrales. Por tanto la discusión del espacio urbano va a ser central en esta hipótesis.

2. La introducción de "**nuevas funciones**" urbanas en la ciudad existente da también una clave de entrada de gran potencia. Es claro el modelo suburbano americano que tiende a desplazar la innovación hacia afuera de la ciudad... Parece conveniente en un modelo histórico muy central como el europeo, pensar en la localización más urbana posible para las nuevas funciones de manera que puedan crear nuevas sinergias en los tejidos más próximos.

3. **La reorganización de la "infraestructura,"** por necesidades de nueva construcción o de mejora, tiende a producir desequilibrios o graves fracturas en

(16) Esta forma de planeamiento y proyecto se desarrolla con mayor amplitud debido a su novedad e importancia a medio plazo.

la ciudad existente. Trabajar en su "rescaling," en su compromiso urbano va a ser una prioridad inexorable.

4. La recuperación de espacios obsoletos ofrece grandes **oportunidades urbanas** para la mayoría de las ciudades. En cierta medida se puede hablar que es el espacio de la transformación el dominante en la mayoría de estos proyectos. Esta condición de espacio interno señala las prioridades por una buena inserción en el contexto y obligará a los proyectos a conseguir que estos espacios abandonados —por tanto espaldas urbanas— se conviertan en verdaderas fachadas o frentes de nueva actividad urbana.

En cualquier caso esta nueva actitud admite con gran flexibilidad la incorporación de "datos" e "ideas" propias de las condiciones específicas de cada proyecto.

Estrategia general

Precisamente la fuerza con que se han producido los proyectos de escala intermedia no debe negar la existencia de **estrategias de nivel más general**. Pero esta reflexión más amplia a veces representada por el "plan general" es difícil si no anticipa o prevee algunas cuestiones sobre el nivel de los "master-project" antes descritos, o de los programas de actuación que se estiman prioritarios.

De ahí que está ganando espacio de nuevo la reflexión tipo "plan estratégico" frente a la idea tradicional de "plan de estructura" de los años setenta. El plan estratégico contiene estructuras y sistemas de relaciones bien definidas, pero busca sobre todo su oportunidad coyuntural, su valor multiplicador por un lado, y por otro su capacidad vinculante con respecto los agentes y/o las corporaciones interesadas(17).

Estas decisiones, estrategias, visiones de la ciudad y de su territorio pueden y deben vehiculizarse a través de planes especiales y/o generales, que se inscriben en la legislación vigente, pero en cualquier caso deben explicitarse claramente los puntos de partida y las articulaciones necesarias.

Programas ejecutivos

Todavía un tercer nivel debe referirse a aquellas formas de planeamiento o acción

dirigidas directamente a la realización de programas ejecutivos y que se establecen como instrumentos de actuación directa apoyándose en una gestión más eficaz.

La experiencia española de programas de rehabilitación no habrá sido tan exitoso como se pretendía, pero ha dado un impulso ejemplar sobre este nivel de compromiso de algunos tópicos del planeamiento con su ejecución material. Algunos ejemplos permiten pensar en un desarrollo más generalizado enfocando la solución de los problemas prioritarios, combinando también la acción de diferentes operadores. La tradición urbanística francesa e inglesa nos pueden mostrar la relativa eficacia de este nivel de actuación.

La nueva dinámica en las ciudades. Formas o niveles de planeamiento y acción urbanística que deben ir dirigidos sobre todo a dinamizar las ciudades, frente a los retos de las nuevas demandas.

Para poner las "ciudades en movimiento" se vienen comprobando estrategias muy distintas:

a) **El acontecimiento especial.** La más aparente y muchas veces vista como la única: las ciudades compiten por ser sede de una olimpiada, una expo, un certamen cultural de nivel internacional, para obtener un mayor relieve y poder canalizar fondos de inversión excepcionales.

Es cierto, pero no es la estrategia única. Y muchas veces se comprueba que es tan importante el esfuerzo de dar una "visión" hacia adelante de la ciudad misma, como el propio hecho de realizar el evento. Viena se preparaba para la Expo 95 que no se realizará, pero en cambio el gran desarrollo junto a la UNO-City va adelante, con otro ritmo, pero responde a la misma estrategia. Toronto ha intentado la olimpiada dos veces, la Expo 97, etc. nunca lo ha conseguido pero

(17) Es fácil constatar en los últimos ochenta la gran cantidad de "planes estratégicos" puestos en marcha. Frente a su indudable interés hace falta introducir un análisis crítico profundo sobre su contenido técnico y la forma de desplegarse en acciones de planes, de programa y de proyecto capaces de ir más allá de su primer impacto político de discusión abierta en busca del consenso y con el ánimo de convertirlos en instrumentos verdaderamente innovadores. Por otro lado los "planes de estructura" parecen haber perdido el espacio de antaño, como se puede apreciar en el intento reciente de recuperación de esta escala en París, el pasado verano.

la restructuración central planteada por estos proyectos se pone en marcha.

b) La plataforma cívica. Creación de una "visión" o proyecto de ciudad que es participada por las fuerzas sociales, y son capaces de llevarla adelante.

La experiencia de la postguerra en Philadelphia con el lema "Betterment Philadelphia" es un paradigma. También en N.Y. Recientemente la ciudad de Amberes está llevando a cabo a través de la plataforma cívica "Stadt aan de Strom" un proceso ambicioso para integrar al río en la ciudad. En este caso se trata de una plataforma cívica, cultural, profesional, pero no de la administración municipal, que finalmente se ve obligada "a seguir" esta idea para la ciudad. Otros grupos como el "London 2000" buscan procesos similares.

c) El proyecto palanca. Estrategia seguida por tantas ciudades para conseguir una nueva dinámica urbana y económica. Destaca el caso de Lille y su proyecto Euralille. El desarrollo de un gran sector de desarrollo central apoyado en la nueva estación del T.G.V. va a cambiar el signo crítico tan grave que la desindustrialización había marcado en este territorio; incluso el proyecto está actuando como aglutinador del área metropolitana que engloba municipios franceses y belgas.

En esta línea se mueven tantas ciudades europeas: Lyon, Nîmes, Grenoble, Génova, Rotterdam... y hay que hacer notar cuánto a veces estos proyectos no son más que un "anzuelo" virtual que desgraciadamente no dispone de la reflexión suficiente como para actuar como una auténtica palanca o motor de nuevo desarrollo.

d) El desarrollo "armónico". Término que viene a representar la estrategia más común y menos excepcional: a partir de crear las condiciones —"milieu" en el mundo francófono— capaces de movilizar las potencialidades de cada ciudad para crear la sinergia suficiente que ponga la "ciudad en movimiento".

Para ello un cierto esfuerzo deberá hacerse en superar los "cuellos de botella" o puntos difíciles, pero es desde esta actitud que puede darse salida a estrategias generales y a "master-projects" adecuados a la escala de cada ciudad.

Para emprender estas acciones hace contar con diferentes actores para la nueva perspectiva urbana que se avecina. En efecto la idea de concertación está presente en cualquier ciudad, y parece necesario dejar claro que la "visión" de la ciudad es y ha sido siempre fruto de una acción o decisión colectiva: principalmente de la administración o plataformas globales capaces de sintetizar tal "visión," como hemos visto antes. El desarrollo urbano participando aquella visión, puede y debe corresponder al sector privado o corporativo.

Con este encaje se desarrollan estrategias de concertación o participación bajo el lema del "partnership-público-privado" P.P.P., forma de cooperación que se está imponiendo de manera generalizada. Ahí hay que insistir que no debería en ningún caso abandonarse esta idea de estrategia o visión más general para no caer en los supuestos "desregularizadores" que se han comentado anteriormente. Con estas fórmulas de cooperación se pueden multiplicar los medios de inversión disponible y se puede asegurar la eficacia a través del esfuerzo y compromiso compartido.

6. INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO Y ACTUACIÓN

Por otro lado en esta situación hay que tener presente el marco legislativo que la regula. No es posible trazar que la nueva perspectiva sin un referente claro. Habrá que ajustarlo a la nueva situación urbana y las nuevas estructuras de proyecto, plan, programa y gestión. Hay que evitar que el marco jurídico se establezca con la rigidez que sólo aboca a la burocratización y en cambio entender que sea un referente —claro en los aspectos fundamentales que fijan derechos fundiarios y de actuación— pero abierto a la acción innovadora, siguiendo el nuevo perfil de los condicionantes urbanísticos y coherente a la relativa complejidad del marco administrativo español.

En este sentido hay que pensar quizás en una Ley marco que asegure la igualdad de acción para que no olvide que la ciudad es

una suma de diferencias y que la actuación en la misma exige de unos patrones flexibles, aunque regulados.

Ley marco y leyes o programas de acción que faciliten formas de acción y/o de concertación claras. De esta forma se pueden implicar de una forma conjunta diferentes niveles de la administración y también agentes privados. Aún respetando diferentes puntos de vista pueden compartir intereses en acciones diversas: como en la infraestructura, vivienda o en proyectos con capacidad de arranque de sectores económicos innovadores... Hemos señalado en general las enormes oportunidades existentes, que podemos constatar en cada ciudad en concreto; corresponde ahora ser capaces de movilizarlos con acciones y programas de concierto.

La reciente experiencia europea nos ofrece buenos ejemplos: de las "Areas incentivadas" en Gran Bretaña, dirigidas en los ochenta hacia los cascos antiguos para reactivar su dinámica económica, a los sistemas de "contratos" de la administración central francesa, que ha venido a sustituir los "subsidios" por contratos, de forma que se pueda explicitar fácilmente los objetivos y medir los resultados alcanzables. Su línea parecida a otros países han buscado la

cooperación —antes denominada P.P.P.— a partir de una definición "planificada" o "regulada" de "estándares que quieren conseguir", dejando una mayor flexibilidad a los medios urbanísticos por conseguirlo. En cualquier caso fórmulas de contrato o de cooperación que exigen ciertas "ideas" o "visión" del "proyecto" que quiere auspiciarse para resolver determinados problemas. Este proceso debe estar regulado con procesos transparentes que permitan el usual feed-back de control de cualquier sistema democrático.

Programas y cooperaciones marco que se benefician del avance del campo urbanístico producido por los proyectos urbanos singulares que antes hemos descrito en la escala intermedia. Estos han puesto de nuevo sobre la mesa la voluntad de recuperar la ciudad, y han demostrado grandes capacidades y una nueva actitud en el campo de la proyección urbana.

Y en la vía de este cambio parece necesario insistir en la discusión crítica de las acciones y experiencias piloto que deben ser estudiadas como campos de investigación. Precisamente es el avance en "estrategias piloto" y en "experiencias de gestión singulares" un espacio abierto a partir del que se puede enriquecer esta fase de nuevas perspectivas.