



# EVOLUCION DE LAS TEORIAS URBANISTICAS SOBRE PLANEAMIENTO Y EL PROCESO INSTITUCIONAL

## Los años 70

por Luis Lozano Giménez

### INTRODUCCION

El paso de los años 60 a los 70 y los seis años transcurridos en la última década suponen sin duda una de las épocas más fecundas en el replanteo y reestructuración de los procesos y organizaciones relacionados con la gestión pública del desarrollo urbano.

Entre las principales razones que provocan los procesos de cambio, se encuentran:

- La toma de conciencia sobre la complejidad de los problemas urbanos, sobre su carácter interconexo y sobre la repercusión que las acciones encaminadas a resolver problemas concretos tienen en el sistema global.
- La creciente demanda de racionalidad en los procesos de toma de decisiones públicas, dirigida hacia la especificación de los objetivos y criterios que dirigen los canales de gasto, hacia la clarificación de políticas y programas de acción y hacia el control de sus efectos.

NOTA: El título «Evolución de las teorías urbanísticas sobre planeamiento y el proceso institucional: los años 70» sugerido para el presente artículo fue la causa de un primer planteamiento de este trabajo con un fuerte énfasis en la descripción de los procesos de cambio en los dos países europeos que con diferencias estructurales, Gran Bretaña con una gran tradición localista y Francia con un poderoso centralismo, aportan una auténtica evolución en sus sistemas de planeamiento y gestión de los sistemas urbanos. Limitaciones de espacio han aconsejado reducir dicho contenido, que queda previsto para una próxima publicación.

—La necesidad progresiva de un sistema coordinado de planeamiento e intervención capaz de adecuar las políticas y los programas de acción a la resolución de los problemas reales en los diferentes ámbitos territoriales (nacional, regional, metropolitano, local...), en donde éstos se producen.

—La importancia creciente de la participación pública, que ha de introducirse necesariamente en el planeamiento, y que se manifiesta en el elevado nivel de concienciación existente sobre la planificación de los sistemas urbanos.

Planteamientos globales y coordinación de los medios de intervención son los fines perseguidos en la mayoría de los procesos, que tienden a cambios sustanciales, tanto en el marco legislativo de referencia como en el marco institucional para la concepción e instrumentación de políticas, planes, programas y ejecución de servicios públicos.

Ejemplos de estos planteamientos son la aglutinación en 1970 en Gran Bretaña de los Ministerios de Vivienda y Administración Local (al que se había asimilado en 1969 el Departamento de Asuntos Económicos) y el Ministerio del Transporte en el nuevo Departamento del Medio Ambiente (D.O.E.). Asimismo en Francia se crea en 1966 el Ministerio del Equipamiento, que reunía a los Ministerios de Obras Públicas y Transporte con el Ministerio de la Construcción, reagrupados posteriormente en 1974 en un nuevo superministerio de Ordenación del Territorio, del Equipamiento, de Vivienda y de Turismo.

Ambos sistemas, francés y británico, han evolucionado a concepciones globales que ligán aspectos socioeconómicos y físicos en los distintos niveles de planeamiento, con visiones a corto, medio y largo plazo y con realismo operativo a través de la programación de inversiones y la política de suelo.

Las características fundamentales del sistema de planeamiento británico son la distinción y coordinación entre niveles de planeamiento y la separación conceptual del «planeamiento estratégico» de los Planes de Estructura, en los que se traducen las políticas nacionales y regionales y se exponen las políticas y propuestas generales, del «planeamiento táctico» de los Planes Locales, en los que se detallan las propuestas, y del «planeamiento operativo» con los Planes de Políticas Locales, los Programas y Políticas de Transporte, el Control del Desarrollo y los Esquemas de Suelo Comunitario y los Esquemas de Adquisición y Gestión de Suelo. El sistema de planeamiento permite compatibilizar en los niveles nacionales y regionales la política de desarrollo local.

Así como en los años 50 y 60 se han producido desarrollos teóricos fundamentales en los campos de la geografía y economía urbanas y se han consolidado herramientas importantes para el planeamiento, como los modelos de transportes, los planteamientos teóricos que más han influido en los procesos de cambio de los 70 son los provenientes de la teoría de sistemas, de la investigación operativa, de la informática y de las ciencias políticas.

En el sistema francés todo el esquema del planeamiento está dirigido a la instrumentación de los planes y políticas nacionales, expresados periódicamente en el Plan de Desarrollo y que son descentralizados y regionalizados a través de una cadena de instituciones y de instrumentos de planeamiento, siempre con la intervención directa de los órganos y servicios desconcentrados del Gobierno Central, participando a nivel de codecisión con los representantes locales. Las Directrices Nacionales de Ordenación del Territorio, los Programas Regionales de Desarrollo y Equipamiento (P.R.D.E.), los Esquemas Directores (SDAAM y SDAU), los Programas de Modernización y Equipamiento (P.M.E.), los Planes de Ocupación de Suelo (P.O.S.) y los Contratos de Plan, son los instrumentos técnicos para enlazar la ordenación del territorio y la planificación urbana con la programación de equipamiento e inversiones.

El análisis teórico de los sistemas urbanos, desde el punto de vista estructuralista o de teoría de sistemas (1) (2) (3) (4), proporciona el marco conceptual para afrontar el carácter unitario y complejo del fenómeno urbano, aportando los últimos estudios sobre prospectiva y simulación dinámica (5) (6) (7) información suficiente para apreciar el carácter contraintuitivo de los procesos de cambio a largo plazo y sobre el carácter multicíclico de la influencia de unos procesos sobre otros. La formación de equipos multidisciplinarios, la aplicación de técnicas de prospección, formulación y evaluación de políticas, basadas en métodos de aprendizaje de grupos, y el desarrollo de metodologías flexibles, que permiten la reconstrucción de etapas intermedias y la asimilación de experiencia, son respuestas comunes.

(1) MC. LOUGHLIN, J.B.: *Urban and Regional Planning. A System Approach*. Faber and Faber, Londres, 1969.

(2) CHADWICK, G.: *A Systems view of planning*. Pergamon Press, Londres, 1971.

(3) CATANESE, S.: *Systems Planning Theory and Application*. Heat Lexington Books, 1970.

(4) NORBERT SCHINDT RELEMBERG: *Sociología y Urbanismo*. IEAL, Madrid, 1976.

(5) FORRESTER JOY, W.: *Urban Dynamics*. M.I.T. Press, 1969.

(6) HAMILTON, H.R. et al.: *Systems Simulation for Regional Analysis*. M.I.T. Press, 1969.

(7) NATHANIEL, J. HAN: *Reading in Urban Dynamics*. Wright-Allen Press, 1974.

Es de destacar la inmensa labor de innovación y divulgación de tecnología desarrollada en ambos países por los numerosos centros, académicos y gubernamentales, que promueven y coordinan investigaciones y aplicaciones prácticas de técnicas y procedimientos.

Otra línea de desarrollo teórico que ha tenido una máxima influencia en la reestructuración administrativa son los Sistemas de Planeamiento, Presupuestos y Programación (P.P.S.S.) desarrollados en los Estados Unidos como procedimientos de ligar el análisis y formulación de políticas con la preparación de presupuestos de gasto en el sector público. El P.P.B.S. representa el desarrollo de una serie de modelos generales de procesos racionales de planeamiento y toma de decisiones en Investigación Operativa y Ciencias Políticas.

En la práctica, la parte fundamental de un P.P.B.S. es la «estructura del programa» que consiste en la preparación de un grupo jerarquizado de objetivos, que muestra cómo las actividades normales y potenciales de la organización pública se relacionan unas con otras y con actividades de nivel inferior o superior, y relaciona los medios con los fines. Una vez estructurado el programa sigue el análisis, valoración y evaluación de diferentes grupos de actividades conducentes a la obtención de los objetivos, y los resultados se incorporan en un plan multianual que se pone al día cada año («rolling plan») y que muestra los resultados que se esperan obtener y los costos en los que hay que incurrir en la realización de las propuestas (8) (9).

La evolución del planeamiento local británico hacia un «planeamiento político» en función de la consecución de objetivos comunitarios responde al desarrollo técnico de los P.P.B.S., buscando una aproximación interdisciplinaria para el análisis interrelacionado de los aspectos sociales, económicos y físicos de un área y de la comunidad que la habita, evaluando sus problemas y canalizando los recursos para solucionarlos de la forma más efectiva y que responda a los valores expresados por los representantes electos, que son confrontados por la participación pública.

El nuevo planteamiento de las organizaciones locales para permitir el trabajo conjunto entre los equipos técnicos y los representantes políticos ha sido un reto para la clarificación de los procedimientos y metodologías de planeamiento y para el desarrollo de procesos de divulgación e información pública.

Por último, y estrictamente ligados a las enormes demandas de información necesarias para la puesta en práctica de los planteamientos teóricos anteriores, los años 70 han visto el desarrollo de los llamados «Sistemas de Información» para el planeamiento y gestión de los conjuntos urbanos (10). La concepción de sistemas integrados de planeamiento y gestión a los diferentes niveles (nacional, regional, local...) y su puesta en marcha como un todo dinámico, con continua formulación de políticas de intervención y evaluación de sus resultados, hacen absolutamente imprescindible la obtención, organización y continua puesta al día de una gran masa de información sobre las características del territorio, la población, las actividades urbanas y las estructuras e infraestructuras urbanas de soporte.

En contraposición a las décadas anteriores en que la información requerida para la elaboración de un plan urbanístico motivaba costosos estudios puntuales de usos del suelo y encuestas de tráfico, la organización del planeamiento continuo de los 70 exige la explotación y organización de la información sobre las actividades urbanas generada por los procesos administrativos y

(8) LUIS LOZANO: *Planeamiento Cooperativo*, 1974.

(9) TONY EDDISON: *Local Government: Management and Corporate Planning*. Leonard Hill Books, 1973.

(10) MARUJA GUTIERREZ: *Informe sobre sistemas de información para la Administración Local en Gran Bretaña*, 1974.



especialmente del llamado control del desarrollo, la realización y explotación de censos en períodos más cortos y el desarrollo de equipos técnicos para la prospección y análisis continuo de los recursos naturales y los desarrollos urbanos.

En las páginas siguientes comentaremos las rigideces con que se encuentra el sistema institucional y de planeamiento español para la asimilación de innovaciones en los procesos de gestión pública del desarrollo urbano, y la experiencia práctica de planeamiento en el Área Metropolitana de Madrid.

## EL CONTEXTO NACIONAL

A pesar del énfasis puesto en el II y III Plan de Desarrollo Económico y Social en pro de la necesidad de una progresiva regionalización del planeamiento, con la consiguiente demanda de modificaciones en las estructuras administrativas, y los esfuerzos abortados de territorialización del IV Plan, por medio de la elaboración de un Plan Nacional del Territorio y de una división administrativa regional, parece, hoy por hoy, que las tradicionales y, a veces, anacrónicas circunscripciones territoriales existentes por un lado, y el sistema de competencias exclusivas y excluyentes de la Organización y de la Administración Central por otro, son los elementos del sistema español que lo hacen completamente inadecuado para la puesta en marcha de un sistema de plan análogo a los analizados previamente.

El mismo concepto de «ordenación del territorio» tiene todavía en España un contenido vago y confuso. La Ponencia de Desarrollo Regional del III Plan se refería a ella en estos términos:

*«La ordenación del territorio es por ahora más una abstracción dogmática que un claro concepto; actualmente en nuestro país, por decirlo de una manera plástica, ofrece tan sólo una imagen del futuro (11).*

Al no haber una clara delimitación de demarcaciones regionales, las fases de planeamiento interregional e intrarregional de un modelo racional de planeamiento (12) son sencillamente imposibles, quedando reducidas las posibilidades a una coordinación de las inversiones sectoriales a nivel nacional en los Planes de Desarrollo y en los Presupuestos del Estado, en defecto de aquellos, y a una posterior coordinación en los niveles provinciales y municipales.

Analizando la problemática general de la Administración del Estado desde el punto de vista del desarrollo regional, el III Plan señalaba: «es un hecho suficientemente demostrado que la provincia se ha convertido en un recipiente demasiado pequeño para programar satisfactoriamente el desenvolvimiento de los servicios generales» (13); y más adelante: «una racionalización de la estructura de la Administración del Estado en la periferia, según la lógica interna del Plan (II Plan), aconseja y conduce a la localización unificada y coordinada de los servicios estatales implicados... en niveles superiores al ámbito provincial» (14).

Aún a nivel provincial, a pesar de la existencia de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos y de las Comisiones Provinciales de Urbanismo, que integran en

su seno a representantes de las Entidades Locales y de los órganos periféricos de la Administración del Estado, las posibilidades de coordinación dejan mucho que desear. La Ponencia de Desarrollo Regional del III Plan señala... *si examinamos sucintamente el sistema de programación y ejecución de las inversiones públicas a nivel provincial... ha venido ocurriendo que cada Departamento ministerial elaboraba su propio programa en función de las competencias y atribuciones y de los criterios de acción económica elaborados por sus propios servicios. La ejecución de estos programas ministeriales no era conocida ni examinada por el órgano de coordinación provincial, a pesar de que los representantes ministeriales están integrados en el mismo.*

*Las consecuencias de esta situación, caracterizada por la existencia de cauces de inversión separados, puede concretarse de la forma siguiente:*

- a) Dificultad de establecer previsiones a nivel provincial al comienzo de cada ejercicio, al faltar la necesaria información sobre las posibilidades reales de inversión. Los programas globales de inversión provincial sólo pueden elaborarse como extrapolación de las realizadas en ejercicios precedentes.*
- b) Posibilidad de que sobre una misma esfera de acción confluyan competencias pertenecientes a distintos departamentos o entidades administrativas, dando lugar a acciones inconexas y a duplicación de servicios e inversiones.*
- c) Posibilidad de que entre los criterios de selección de inversiones aplicadas por cada departamento o entidad no exista la suficiente coordinación, con el consiguiente riesgo de despilfarro o de falta de una suficiente rentabilidad (15).*

Para paliar en parte esta situación el III Plan reforzaba la figura de los Planes Provinciales, que tienen por misión el canalizar las ayudas del Estado a las Diputaciones y Ayuntamientos para la realización de obras y servicios urbanos de carácter local. Para ello, la Comisión Interministerial de Planes Provinciales elevó al Gobierno la propuesta de distribución de créditos que se dirigían a la ejecución de vías provinciales, electrificación rural, teléfonos, abastecimientos y saneamiento de poblaciones, centros sanitarios... etc., especialmente en las áreas deprimidas y «provincias de acción especial».

Estos Planes Provinciales de Obras y Servicios, promovidos por el Servicio Central de Planes Provinciales de la Presidencia del Gobierno, solapan con la figura de Plan Provincial de Urbanismo definida por la Ley del Suelo del 56. Ambos tipos de planes podían, de haberse puesto en práctica de un modo paralelo y coordinado en el tiempo, haber sido los instrumentos para una correcta interacción entre las visiones del desarrollo urbano a medio y largo plazo y programación de suelo por un lado y la programación de servicios y equipamientos urbanos a corto plazo por otro.

No ha sido la falta de figuras de planeamiento lo que ha imposibilitado el adecuado control del desarrollo urbano y la programación de los equipamientos, aunque quizás la inoperancia de los planes urbanísticos a los distintos niveles, nacional, provincial y urbano, por no haber sido realizados o por su carácter de documentos rígidos en el horizonte temporal y en sus determinaciones de calificación del régimen jurídico del suelo, ha sido decisiva.

Quizás más decisivo en el descontrol reinante ha sido la debilidad estructural de las Administraciones Locales en sus facetas de representatividad y capacidad financiera. Ello, unido a la dependencia de las principales autoridades: Gobernador Civil, Presidente de la Diputa-

(11) PRESIDENCIA DEL GOBIERNO: *III Plan de Desarrollo Económico y Social. Ponencia de Desarrollo Regional*, página 354 y siguientes, 1972.

(12) LUIS LOZANO: *Ordenación del Territorio y Planificación Regional*. 1.º Seminario Aragonés de Políticas de Acción Regional, 1973.

(13) PRESIDENCIA DEL GOBIERNO: *III Plan. Ponencia de Desarrollo Regional*, pág. 359, 1972.

(14) PRESIDENCIA DEL GOBIERNO: Id. Pág. 360, 1972.

(15) PRESIDENCIA DEL GOBIERNO: Id. Págs. 361 y 362, 1972.

ción y Alcalde, del Gobierno Central, al que compete su nombramiento, ha hecho prácticamente imposible la participación ciudadana en la elaboración de objetivos de desarrollo local, para adecuar a los cuales los programas de la Administración periférica. Esta debilidad de las entidades locales es análoga a la existente en Francia en la década anterior, pero en aquel país ha sido esencial el esfuerzo vertical desde el Gobierno Central en pro de la operativización del Plan de Desarrollo.

En nuestro país la debilidad en la puesta en marcha de los Planes de Desarrollo, que no sólo han sido indicativos para los particulares, sino por lo visto también para algunos organismos públicos, se ha debido quizás a la coexistencia en el Gobierno Central de organismos puramente de concepción y de impulsión, con organismos inversores que cuentan con sus propios servicios de planificación. Las interferencias más acusadas han sido entre la Dirección General de Urbanismo del Ministerio de la Vivienda, responsable por el planeamiento urbanístico, y el Ministerio de Obras Públicas, que controla la mayor parte de las inversiones públicas en infraestructuras y servicios urbanos, por no hablar de las dificultades encontradas por el nuevo Ministerio de Planificación del Desarrollo en general con todos los organismos de la Administración y que quizás han motivado su supresión.

El panorama de los organismos de la Administración Central con competencias o incidencias directas sobre el desarrollo urbano o regional es confuso y difícil de coordinar en una estructura de Ministerios paralelos.

La mayor incidencia en la coordinación de la acción de la Administración en el territorio la tienen por un lado la Presidencia del Gobierno, a través de la función de coordinación interministerial y fundamentalmente con la nueva Subsecretaría de Planificación, que hereda las funciones del Ministerio de Planificación del Desarrollo y la antigua Comisaría del Plan. Por otro lado, el Ministerio de la Vivienda, al que compete la actividad administrativa en materia de urbanismo y vivienda y del que dependen los órganos de coordinación interministerial en relación con la Ley del Suelo, que tan poca efectividad han demostrado. (El Consejo Nacional de Urbanismo no llegó a formarse y la Comisión Central de Urbanismo se identificó con la figura del Ministerio hasta su reciente constitución, quedando sólo las Comisiones Provinciales con relativa operatividad).

El Ministerio de Obras Públicas es, sin duda, el organismo que más podría influir en la estructuración del desarrollo urbano, si no fuera por la situación progresiva de déficits de infraestructuras y la construcción de éstas casi siempre con posterioridad al propio desarrollo de viviendas. La falta de una estructuración del Gobierno Central que permita la concepción y puesta en práctica de una política de desarrollo urbano nacional y regional hace que este organismo actúe en numerosos casos con perspectivas sectoriales, muchas veces contradictorias con los principios de ordenación del territorio y desarrollo regional.

El Ministerio de la Gobernación es, con los anteriores, uno de los organismos clave para el desarrollo urbano. Su intervención se basa en su carácter de organismo supervisor de las Administraciones Locales, incidiendo directamente en el nombramiento de las principales autoridades y actuando a través de los Gobernadores Civiles, Dirección General de Administración Local y Dirección General de Política Interior.

Los Ministerios de Agricultura, Industria, Educación y Ciencia e Información y Turismo tienen asimismo gran incidencia en los sistemas territoriales, contando todos ellos con departamentos de planificación sectorial y realizando planes y programas de inversiones.

En la esfera local, y aparte de la organización especial de Barcelona, Madrid, Bilbao y Valencia, toda la actividad urbanística se canaliza a través de las Diputaciones Provinciales y Corporaciones Municipales, bajo la acción

tutelar del Gobernador Civil, representante del Gobierno Central en la provincia.

La actividad urbanística a nivel provincial recae en las Diputaciones que tienen el carácter de órgano de representación local al que corresponde la aprobación de planes, programas y presupuestos. Dentro de ellas funcionan la Comisión Provincial de Urbanismo y la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, anteriormente citadas.

El eslabón fundamental del marco institucional español es el Municipio, cuyo Ayuntamiento debe realizar las actividades de concepción y ejecución de la política de desarrollo municipal. En la práctica los Ayuntamientos carecen de una auténtica representatividad, suelen estar desbordados por los problemas que plantean los servicios mínimos obligatorios y carecen de medios y muchas veces de motivación para llevar a cabo un planeamiento realista.

Dos reformas legislativas de última hornada influyen sobre el marco institucional y los instrumentos de planeamiento. La nueva Ley del Régimen Local introduce una tímida figura de entidad regional, siempre aglutinando un conjunto de Diputaciones, y avanza más positivamente hacia la posibilidad de formación de Entidades Municipales Metropolitanas y Comarcales. Estas entidades pueden ser decisivas en el planeamiento y en la operación de servicios urbanos en aquellas áreas en donde el «fenómeno urbano» ha superado los límites municipales o existen comarcas de gran polarización u homogeneidad de problemática. De hecho ya las antiguas Leyes de Régimen Local y del Suelo posibilitan la formación de mancomunidades de municipios para la formación y elaboración de planeamiento, pero es de esperar que la nueva Ley sea la base de una acción mucho más operativa a este respecto.

La exposición de motivos de la Ley de Reforma de Ley del Suelo reconoce en su primera página que «el examen de la situación urbanística española permite concluir que, a pesar de los esfuerzos de gestión desarrollados en los últimos años y de las cuantiosas sumas invertidas para regular el mercado del suelo, el proceso de desarrollo urbano se caracteriza, en general, por la densificación congestiva de los cascos centrales de las ciudades, el desorden de la periferia, la indisciplina urbanística y los propios crecientes e injustificados del suelo apto para el crecimiento de las ciudades» (16).

Entre las causas que han motivado este estado de cosas señala (17):

- La insuficiente incidencia de la planificación económica en la planificación física.
- Una concepción del plan urbanístico como un documento cerrado, estático y acabado que se revela en la práctica como incapaz de dirigir el proceso urbano.
- La indisciplina urbanística por ineficacia de los instrumentos de control y de los órganos estatales encargados de la tutela urbanística.
- La insuficiente incidencia de la planificación económica de los mecanismos de coordinación y tutela entre las distintas administraciones.
- El uso abusivo de las normas de fomento de la edificación.
- El precio excesivo del suelo y la escasez de suelo urbanizado.
- El déficit acumulado de infraestructuras primarias y secundarias.

(16) Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. 2 de mayo de 1975.

(17) Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. 2 de mayo de 1975.



Para superar esta situación la nueva Ley introduce la nueva figura de Planes Directores Territoriales de Coordinación, suprimiendo los Planes Provinciales de Urbanismo, y da un carácter mucho más flexible y operativo a los Planes Generales de Ordenación.

La falta de concreción en la definición que da la Ley de los Planes Directores, y de su contenido, hace que sólo se pueda especular sobre su posible función en el control e impulsión del desarrollo urbano y regional. Estos planes pueden referirse a ámbitos subprovinciales o supraprovinciales y tienen, en principio, un claro contenido de marco para la coordinación de la actuación pública de los particulares y de enlace entre el planeamiento socio-económico y el planeamiento físico.

Los Planes Generales Municipales de Ordenación se conciben como planes abiertos, sin plazo de vigencia fijo, evolutivos y no homogéneos, que permitan, de una parte, la incorporación de imprevistos y, de otra, la diferenciación de las propuestas del propio planeamiento con tratamiento diverso para las mismas, en cuanto a fijeza y concreción, según se programen.

Un gran esfuerzo será necesario en nuestro país en los próximos años para superar las deficiencias de un sistema que ha permitido lo que muchos ya consideran un caos urbanístico irreversible. Por un lado, no cabe duda que la raíz de todos los problemas está en una trasnochada legislación fiscal y en una injusta distribución de las cargas y beneficios generados en el desarrollo urbano. Por otro lado, la falta de representatividad del ciudadano a todos los niveles y la debilidad de las organizaciones de participación pública hacen pensar en un lento proceso de concienciación y estructuración de los órganos de política local, hasta que tengan la capacidad y voluntad necesarias para enfrentar la difícil tarea de controlar el proceso de desarrollo urbano en función de unos objetivos públicos.

#### PLANEAMIENTO METROPOLITANO EN MADRID: EL PLANTEAMIENTO TEORICO

Dentro del contexto general analizado en el apartado anterior, el Area Metropolitana de Madrid goza de una peculiar estructura administrativa al contar con la existencia de un organismo autónomo de carácter urbanístico, adscrito al Ministerio de la Vivienda, al que corresponde el promover, acordar, orientar, impulsar y velar por su ordenación urbanística y, en su caso, realizar la gestión correspondiente (18).

A estos efectos, el Area Metropolitana de Madrid cuenta con un órgano ejecutivo unipersonal, el Delegado del Gobierno, y un órgano deliberante colegiado, la Comisión, que reúne, bajo la presidencia del Delegado del Gobierno y vicepresidencia del Alcalde de Madrid, a una numerosa representación de los organismos de la Administración Central con incidencia en el planeamiento y de las entidades locales comprendidas en su demarcación.

Sin duda, es la coincidencia de localización del Gobierno Central en Madrid la que posibilita la presencia en la Comisión del Area de una fuerte representación de los organismos del Gobierno de mayor capacidad de decisión e inversión en los sistemas urbanos, reuniendo en una misma mesa a más de treinta Directores Generales y Autoridades Locales de alto rango (Gobernador Civil, Presidente de la Diputación y Alcalde de Madrid).

No obstante la gran fuerza de representatividad del Pleno de la Comisión y su potencialidad para comprometer las políticas sectoriales de los organismos representados, su labor se limitó en los años 60 a las funciones de inspección urbanística y vigilancia del desarrollo del Plan del 63 y a una tímida y dificultosa impulsión del planeamiento local en el resto de la provincia, que en su mayor parte carecía del mismo a finales del decenio.

A pesar, pues, de la existencia de un órgano urbanístico

adecuado para instrumentar una política de desarrollo metropolitano, el crecimiento de Madrid se ha producido al margen de unas directrices explícitas de planeamiento nacional o regional, inexistentes en el país, y en gran manera con acciones sectoriales descoordinadas y en todo caso insuficientes para la magnitud del cambio.

El propio Plan del 63, único marco de referencia para controlar y guiar el desarrollo, vio muy pronto desfasadas sus previsiones básicas que no suponían, en el momento de coyuntura económica en que se realizaron, la posterior explosión urbana que sucedió en la capital. El Plan empezó a no servir de marco para el crecimiento del área de influencia de la capital a los pocos años de su aprobación, sufriendo muchas e importantes modificaciones puntuales sin visión de conjunto, y quedó desbordado por el crecimiento periférico a finales de la década.

Son los trabajos de redacción del III Plan de Desarrollo los que motivaron la toma de conciencia sobre la necesidad de acometer una labor activa de revisión del planeamiento metropolitano, labor que empieza con la redacción de un informe al Banco Mundial sobre la situación urbanística del Area Metropolitana de Madrid y que tiene como consecuencia inmediata la reestructuración de los Servicios de COPLACO y la creación de la Dirección Técnica de Planeamiento y del Centro de Información y Documentación (CIDAMM), que inicia una importante labor cartográfica y de planteamiento y recogida de información.

Dentro de la lógica general del III Plan se encarga a COPLACO por el Consejo de Ministros, en diciembre de 1971, la redacción de un «planeamiento integrado regional», en el ámbito que resulte necesario, mediante la redacción de un Esquema Director del planeamiento urbanístico necesario para su desarrollo, y la revisión del Plan General de Ordenación Urbana del Area Metropolitana de Madrid, recabando la colaboración de los distintos órganos de la Administración implicados y disponiendo que se constituya una Comisión Técnica de Coordinación integrada por representantes de estos.

El enfrentamiento con este ambicioso programa de planeamiento ha sufrido una serie de vicisitudes caracterizadas por la discontinuidad, tanto en la política planificadora del Gobierno, como en los equipos directivos y técnicos de COPLACO.

El primer caballo de batalla del programa se planteó con la presentación al Gobierno en julio de 1972 de un Avance de Esquema Director de la Subregión Central que planteaba fundamentalmente una delimitación regional y subregional, una política de acción regional y un esquema muy general para el desarrollo de asentamientos de población en la futura Area Metropolitana.

El planteamiento del Avance de Esquema Director puso pronto en evidencia los problemas estructurales del sistema de planeamiento en España, con la coexistencia, por un lado, de organismos planificadores sin la suficiente fuerza de coerción y, por otro, de órganos inversores celosos de sus competencias y con sus propios medios de planificación sectorial. Su discusión por las Comisiones técnicas establecidas al respecto señaló la falta de compromiso sobre un planeamiento elaborado precipitada y unilateralmente por COPLACO sin una suficiente intervención de los organismos ejecutivos.

Asimismo, con la realización del Estudio de Planeamiento del Corredor Madrid-Guadalajara, que inicia el empleo de metodologías técnicas complejas, se había visto, como señalaba el propio estudio, la imposibilidad de poner en práctica unos principios de planeamiento sin crear paralelamente unos mecanismos realistas de gestión, tanto desde el punto de vista sectorial como territorial.

La experiencia obtenida sirvió de base, con la entrada de un nuevo equipo directivo a principios de 1974, para el planteamiento de un nuevo enfoque de las labores de COPLACO de cara a una intervención directa y realista en el control del desarrollo urbano, que se autolimita a

(18) Ley y Reglamento del Area Metropolitana de Madrid.

la provincia de Madrid, donde COPLACO tiene una base institucional, como Comisión Provincial de Urbanismo, para llevarlo a cabo.

Este planteamiento buscaba en la representación en el Pleno de la Comisión de los organismos ejecutivos de las decisiones de planeamiento la base de partida para una colaboración positiva en la elaboración conjunta de propuestas de planeamiento y para la gestión de las mismas. La consideración paralela del «planeamiento» y de la «gestión» como actividades complementarias, sin tener sentido por separado, es el origen de un programa de trabajo, basado en la formación de unos equipos técnicos multidisciplinares que debían cumplir fundamentalmente el papel de centro de información sobre los diversos aspectos metropolitanos y el de desarrollar los trabajos de análisis globales y sectoriales sobre los que basar la colaboración técnica.

El «seguimiento» y continuo análisis de los diversos aspectos metropolitanos y la «coordinación» de las posibles acciones encaminadas a resolver su problemática eran las funciones a cumplir por unos equipos estructurados de tal manera que pudieran convertirse en una oficina permanente de planeamiento para el área de influencia de Madrid.

Los equipos técnicos reciben en esta etapa una enorme carga de trabajo para responder paralelamente a una demanda de directrices y decisiones inmediatas y a la puesta en marcha de estudios dentro de una estrategia global de planeamiento con perspectivas de futuro, y todo ello dentro de un contexto de incertidumbre respecto:

- A la concreción del Plan Nacional del Territorio que condicionaría el marco regional de planeamiento.
- A la definición del propio planeamiento director en la reforma de Ley del Suelo.
- Ante los intentos de regionalización del Plan de Desarrollo que afectaría al marco institucional.
- Ante la reforma de la Ley del Régimen Local que introducía la figura de entidades municipales metropolitanas y comarcales.

Para hacer compatible las demandas de decisiones de planeamiento a distintos niveles y a distintos plazos, se concibe una estructuración de los equipos técnicos de la nueva Dirección Técnica de Planeamiento Metropolitano en secciones temáticas, que garantizarían el desarrollo de estudios sectoriales con gran capacidad técnica, y se sobrepone a la estructura de secciones un órgano colegiado de coordinación capaz de responder a la demanda de productos de planeamiento, desarrollando la metodología adecuada y creando los equipos multidisciplinares para llevarlos a cabo.

La Sección de Análisis y el CIDAMM garantizarían a la larga la consolidación de un Sistema de Información y de una serie de procedimientos automatizados, capaces de mejorar los procesos de toma de decisiones y los productos de planeamiento de una forma continuada, para satisfacer en el futuro las demandas de un sistema integral de planeamiento.

Los principales problemas técnicos:

- Conocimiento de la verdadera «situación actual».
- Conocimiento del comportamiento de cada uno de los aspectos y agentes del desarrollo urbano.
- Conocimiento de sus interrelaciones y tendencias de cambio.
- Simulación del desarrollo metropolitano y regional bajo distintas hipótesis de comportamiento de los agentes públicos y privados y bajo distintas políticas de intervención.
- Evaluación de las repercusiones de distintas formas de desarrollo en los distintos componentes del sistema, etcétera.

se consideran como problemas continuos y permanentes y son así aproximados de una forma incremental mejorando en cada uno de los pasos los procedimientos y la base de información.

La recogida de información sobre los aspectos metropolitanos, la intercomunicación de información a todos los niveles, los continuos trabajos técnicos de análisis de los diferentes aspectos y la continua evaluación de problemas y oportunidades, serían la base técnica para realizar las labores de coordinación del planeamiento sectorial y territorial.

El planeamiento director de la provincia de Madrid se ve como un proceso incremental de concreción y coordinación de acciones sobre los elementos estructurales del territorio, con una fase inicial en la que se definen, en colaboración con los órganos territoriales y sectoriales competentes, los principales componentes del sistema territorial, cuya dinámica y problemática inmediata hacen necesario su planteamiento paralelo, y no subsiguiente, al Plan Director.

La elaboración por parte de la Dirección Técnica de Planeamiento Local de una normativa subsidiaria para regularizar la situación urbanística de la mayor parte de los municipios de la provincia, siguiendo unas directrices previas de Planeamiento Metropolitano, es la estrategia seguida para iniciar un diálogo abierto con las autoridades y agentes locales.

Por otra parte, el planteamiento inmediato de una serie de planes especiales persigue el objetivo de iniciar una colaboración activa con los organismos sectoriales cuyos programas y actuaciones en curso son más decisivos en la estructuración del territorio, buscando en esta primera fase, previa a la terminación del Plan Director cuya aprobación definitiva se prevé lenta, el fijar aquellos elementos cuyo retraso puede suponer una marcada agravación de la problemática provincial. Este es el caso, por ejemplo, de la protección del medio físico o de impedir desarrollos urbanos a través de licencias municipales en terrenos ya previstos para infraestructuras básicas o de transportes por los organismos responsables.

La filosofía de esta fase previa es el establecer un mecanismo para concretar y analizar las políticas en curso, tanto sectoriales como territoriales, y evaluar las actuaciones a corto plazo dentro de la perspectiva global a medio y a largo plazo que supone la estrategia del propio Plan Director.

Paralelamente a la elaboración del Plan Director se enfocan los mecanismos de mantenimiento y seguimiento de éste y de las políticas, planes y programas de actuación sectoriales y territoriales.

El Plan Director sería el documento fundamental del proceso de planeamiento, que marcaría la estrategia de desarrollo metropolitano, fijaría los principales elementos estructurantes y establecería las bases y los procedimientos para el desarrollo y continua coordinación del planeamiento sectorial y territorial y fundamentalmente de los programas de suelo y de infraestructuras y equipamiento urbano.

El Plan se piensa como un documento abierto que iría acompañado periódicamente de una serie de documentos de evaluación y recomendaciones de políticas sectoriales y territoriales, para encauzar las actuaciones en orden a la consecución del modelo de desarrollo perseguido a largo plazo.

## LA PUESTA EN PRACTICA

### Los niveles nacional y regional

El planteamiento del desarrollo de una de las áreas metropolitanas más pobladas y con mayor concentración de riqueza de un país exige una cadena de decisiones sobre la futura participación de su región en los recursos



nacionales, sobre la política de desconcentración y corrección de desequilibrios regionales y sobre el papel que dicha área metropolitana va a jugar en la estructuración del territorio regional.

En el caso de Madrid la peculiar estructura del espacio central de la península, con un sistema de ciudades debilitadas por la presencia de la capital y un continuo proceso de despoblamiento y desequilibrio de riqueza a favor de ésta, hace pensar en la absoluta necesidad de un planeamiento regional que impida el agravamiento de estos problemas. La total indefensión de unas provincias «interiores» ante una inversión masiva de recursos en el conjunto madrileño y ante la agresividad de las regiones limítrofes, con una mayor estructuración y concienciación, es evidente, y sólo en un planeamiento conjunto con la capital residen sus oportunidades de desarrollo.

La elaboración de un documento de análisis de problemas y oportunidades del espacio central, elaborado en paralelo con los estudios del Plan Nacional del Territorio en realización por el Ministerio de Planificación del Desarrollo, fue uno de los primeros trabajos emprendidos, trabajos que han perdido su sentido al ser abortado este Plan y no haber una autoridad institucional en la Región Centro capaz de avalar unas metas y objetivos regionales y de gestionar una acción encaminada a su obtención. Un trabajo que ha consumido esfuerzos y recursos tendrá que esperar a una evolución institucional para dar su rendimiento.

#### **La coordinación sectorial: Subcomisiones y Planes Especiales**

La necesidad de encauzar desde una perspectiva de planeamiento metropolitano una serie de peticiones de implantación de centros comerciales, especialmente bajo la forma de «hipermercados», fue la causa del primer producto de planeamiento a corto plazo elaborado por la Dirección Técnica de Planeamiento Metropolitano bajo la figura de Plan Especial de la Ley del Suelo de 1956.

Por un lado, la existencia de un interés en el sector privado por la implantación de unidades comerciales y de servicios de gran dimensión confirmaba la existencia de un déficit de dotaciones adecuadas y de una demanda insatisfecha. Por otro lado, dada su repercusión en el sistema metropolitano, se hacía necesaria una normativa inmediata para adecuarlas al interés público y hacer posible una actuación correctora a corto plazo, sin condicionar el tratamiento general de los equipamientos comerciales en el planeamiento director.

Para elaborar esta normativa se requirió la colaboración del Ayuntamiento de Madrid, de la Cámara Oficial de Comercio e Industria, del IRESKO y de la Federación Sindical Nacional de Comercio, todos ellos competentes en la materia, consultándose asimismo a la Agrupación Nacional de Grandes Almacenes.

El primer Grupo de Trabajo interdepartamental quedó así formado, presentándose al Pleno de la Comisión en marzo de 1975 el Plan Especial del Gran Equipamiento Comercial Metropolitano, que proponía la creación de 5 centros comerciales metropolitanos en el Barrio del Pilar, Canillas, Moratalaz, Manzanares y Carabanchel; y cuatro centros de equipamiento comercial exterior en Alcobendas, Jarama, Vallecas y Las Rozas.

Una intensa colaboración con el ICONA desde la creación de la Sección del Medio Físico fue el germen de la elaboración conjunta del Plan Especial de Protección del Medio Físico, realizado también bajo la figura de planeamiento especial de la Ley del 56.

La ingente labor de recogida de información sobre el medio natural realizada por el CIDAMM desde 1971, dentro de su programa de realización de un Banco de Datos para la Subregión Central, había hecho posible el profundizar, con una metodología compleja, en los análisis de la vulnerabilidad del medio físico ante la implantación de desarrollos urbanos y en la necesidad de

formular una normativa para la conservación y protección de los recursos naturales.

Ante el conflicto desarrollo-conservación de los mejores espacios naturales de la provincia, este Plan define la postura del equipo directivo de COPLACO hacia un «positivismo cauteloso» que, dando por sentado un predominio de las iniciativas privadas de urbanización de terrenos rústicos, haga posible un cierto desarrollo con una normativa que mantenga las alteraciones del medio dentro de unos límites admisibles y haciendo posible la obtención de unas cantidades apreciables de suelo a través de cesiones.

Sin duda ninguna el mayor esfuerzo sectorial de coordinación realizado se planteó en relación con el planeamiento del transporte en la provincia. Los trabajos técnicos habían tenido un fuerte desarrollo metodológico en la realización del estudio Metodología y Procedimientos (MYP), de recomendaciones sobre el programa de trabajo 1973-75, para el planeamiento integrado regional y metropolitano encomendado a COPLACO. Durante la redacción de este trabajo se habían mantenido contactos con las altas esferas del MOP y del Ayuntamiento y estos habían sido informados de todos los pasos técnicos realizados a continuación y especialmente de la puesta en marcha de una encuesta de Origen y Destino que, con unos seis mil cuestionarios familiares, cubriendo un universo de unas veintidós mil personas, era quizás el esfuerzo más importante realizado hasta la fecha en nuestro país por conocer el fenómeno de los desplazamientos urbanos.

Para institucionalizar la supervisión de los trabajos por el Ministerio de Obras Públicas y demás organismos competentes, se elaboró en junio de 1974 un documento sobre el planeamiento del transporte que, previa discusión por los organismos responsables, motivó la decisión del Pleno de COPLACO, en septiembre de 1974, de constituir una Subcomisión del Transporte. Esta quedó formalizada en diciembre, a la vez que un Grupo de Trabajo, en donde se integraba la representación técnica de los organismos competentes, con el objetivo de realizar un Estudio Integral del Transporte de la Provincia de Madrid.

La Subcomisión y el Grupo de Trabajo estaban integrados por representantes de la Dirección General de Carreteras, de la Dirección General y del Consejo Superior de Transportes Terrestres y de RENFE del MOP, del Ministerio del Aire y de la Diputación y Ayuntamiento de Madrid.

Como parte de este Estudio Integral y con carácter previo a la terminación del Plan Director, se concebía un Plan Especial del Transporte que contara con el apoyo y aprobación de los organismos ejecutivos que serían los encargados de la realización de la faceta más estructurante del planeamiento director. Los dos planes estaban programados en paralelo y el aprobar uno con anterioridad se consideraba de gran importancia estratégica.

El retraso de los trabajos del Plan Director, motivado por la falta de concreción de su contenido en la Ley de Reforma de la Ley del Suelo de mayo del 76, la falta de directrices regionales, la no confirmación de su encargo por parte del Gobierno y una crisis de dirección en la D.T.P.M. por dimisión del Director Técnico, fueron causa de los problemas planteados por un Plan Especial salido precipitadamente en diciembre del 76, sin la conexión necesaria con el Plan Director y ya dentro de una Ley del Suelo que cuestionaba la posibilidad de los propios planes especiales sin planeamiento director o general previo.

#### **La coordinación territorial: Directrices de planeamiento y aglutinación comarcal**

La dualidad de competencias urbanísticas de COPLACO, sobre los municipios que constituyen el Área Metropolitana, por un lado, y sobre el resto de municipios de la

provincia, por otro, como Comisión Central y Provincial de Urbanismo, ha sido quizá una de las causas de un deficiente control sobre un fenómeno metropolitano cuyo desarrollo territorial ha superado la antigua demarcación del Plan del 63.

La mayor vigilancia dentro del perímetro del Plan del Area, por la existencia de un planeamiento general en que basarse, ha motivado también una mayor presión inmobiliaria en los municipios periféricos, algunos de los cuales han sufrido crecimientos demográficos que los han convertido en núcleos urbanos de gran magnitud, comparables a ciudades de máxima importancia dentro del país, a pesar de tener un soporte de infraestructuras y servicios urbanos de núcleo rural.

La expansión en forma de onda de la presión inmobiliaria buscando terrenos asequibles para satisfacer la gran demanda de vivienda, motivada por la fuerte inmigración hacia el mercado de trabajo madrileño, ha creado, asimismo, una gran expectativa en municipios aún en estado rural, cuyos Ayuntamientos han contraído compromisos de fuertes desarrollos urbanos a través de licencias de construcción.

La falta de información sobre estos compromisos, y el estado de total desconocimiento de sus repercusiones sobre las inversiones públicas necesarias para abastecer a los núcleos creados de los más mínimos servicios, fue la causa de un proceso de toma de conciencia e intento de controlar la situación en la que tomaron parte la Dirección Técnica de Planeamiento Local, la de Planeamiento Metropolitano y el Gabinete de Estudios.

Los componentes de este proceso fueron una serie de viajes a cada uno de los Ayuntamientos para exponer los principios de planeamiento metropolitano y discutir la problemática local; una serie de Normas Subsidiarias elaboradas por la Dirección Técnica de Planeamiento Local, que permitían unos programas inmediatos de desarrollo de suelo y la elaboración de documentos de Directrices de Planeamiento Metropolitano para aquellos municipios o agrupaciones de municipios que lo solicitaran.

La razón de ser de estos documentos de Directrices era el enmarcar el desarrollo de cada uno de los municipios, desde una perspectiva metropolitana, contemplando por un lado las posibilidades de su crecimiento demográfico y de creación de empleo, sus condicionamientos físicos y de infraestructuras y, por otro lado, las reservas de suelo necesarias para el equipamiento e infraestructuras básicas de carácter metropolitano.

El diálogo se mantenía con un carácter posibilista, ofreciendo por parte del Area la legitimación de gran parte de los compromisos adquiridos por los Ayuntamientos, a cambio de información sobre éstos y del respeto de estándares de ocupación y reservas metropolitanas.

Un paso más adelante del diálogo fue el intento, surgido a instancias locales y fomentado por el Area, de aglutinación de municipios de problemática común para la petición de directrices y elaboración de estudios de planeamiento. Así surgieron las Directrices Metropolitanas para el Sector Suroeste reuniendo a diecisiete municipios de la provincia y los del Sector Norte agrupando a otros seis y parte del municipio de Madrid.

La falta de peso de la representación municipal en el Pleno de la Comisión, sólo dos Alcaldes en representación de los 182 municipios (sin contar Madrid), es sin duda uno de los mayores defectos de la organización administrativa del Area Metropolitana de Madrid, concebida más como un núcleo que se expande sobre los vecinos, englobándolos, que como una auténtica área metropolitana multinuclear. Sólo la estructuración del poder local según subsistemas urbanos diferenciados puede llevar a un equilibrio de fuerzas y a un reparto equitativo de cargas y beneficios dentro de la provincia.

(19) La COPLACO tiene las funciones de Comisión Central y Provincial de Urbanismo en la provincia de Madrid.

## La gran iniciativa privada

Además del desarrollo periférico basado en los ensanches de los términos municipales, el otro componente del desarrollo de suelo urbanizado en el área de Madrid consiste en las grandes actuaciones urbanísticas, surgidas por la iniciativa pública con la actuación de Tres Cantos, que posteriormente creó una gran expectativa de desarrollo de grandes fincas rústicas fuertemente fomentada por el Concurso de Urbanismo Concertado de 6 de noviembre de 1972.

La modalidad de Urbanismo Concertado estaba contemplada en el III Plan de Desarrollo y consistía en la convocatoria de iniciativa privada, en concurso público, para adjudicar, a quien formulase la propuesta más conveniente, la ordenación, urbanización y posterior edificación de sus terrenos.

El Concurso de noviembre del 72 fijaba un cupo de 120.000 viviendas en tres zonas que rodeaban Madrid por el norte, este y sur.

A este Concurso se presentaron 17 propuestas que totalizaban un número de más de 350.000 viviendas.

La falta de unas directrices de planeamiento que acompañaran al Concurso, o de la indicación previa de zonas adecuadas o de criterios de selección, motivó que la mayoría de las propuestas fueran incompatibles con una mínima lógica de planeamiento metropolitano, siendo descartadas en el informe elaborado en la DTPM todas menos dos: Meco, Ciudad 2000 y Villaespacio de Pinto, que se recomendaba se redujeran drásticamente.

A la oferta insatisfecha de suelo rústico, surgida por el Concurso, se ha venido sumando en los últimos meses una gran cantidad de propuestas de grandes grupos financieros y grandes propietarios de suelo, hasta llegarse a cifras que superan el medio millón de viviendas. Esta oferta se revela oficialmente a través de consultas y petición de informes sobre las posibilidades de desarrollo.

La postura seguida por el equipo directivo de COPLACO era el evacuar todas las consultas e informes, considerando los condicionantes metropolitanos, planes especiales y directrices, y reconociendo en los casos favorables el derecho a concentrar la edificabilidad del 0,2 m<sup>3</sup>/m<sup>2</sup>, reconocida al suelo rústico por la antigua Ley del Suelo, previa cesión del 60 por 100 de los terrenos.

Esta postura de diálogo con la gran iniciativa privada completaba el esquema de compromiso entre los grandes actores del desarrollo urbano enfrentado por el equipo directivo de COPLACO: los organismos ejecutivos de la Administración Central, las entidades locales (y los pequeños y medianos promotores y propietarios), los grandes promotores y propietarios de suelo y, por último, el ente urbanístico de quien dependen en última instancia las decisiones de desarrollo urbano.

## CONCLUSIONES

Hasta aquí hemos comentado la evolución de las teorías urbanísticas sobre el desarrollo urbano, las necesarias adaptaciones institucionales y de los instrumentos de planeamiento para asimilar los procesos de innovación en Inglaterra y Francia, los intentos de desarrollar un planeamiento operativo en el Area Metropolitana de Madrid, con un compromiso entre un planteamiento político de necesidad inmediata de toma de decisiones y un planteamiento técnico de suministrar una base técnica para estas decisiones, haciendo posible una evolución futura hacia los modelos teóricos más desarrollados.

Los principales campos de investigación han sido en los 70:

- La interrelación entre los distintos niveles de planeamiento.
- La interrelación entre los diversos aspectos del desarrollo urbano.



- La consideración de los «agentes» activos y pasivos del desarrollo.
- El análisis de sus comportamientos.
- El análisis de la posibilidad de intervención en cada uno de los aspectos del desarrollo y de los agentes implicados.
- La coordinación de acciones sectoriales en el territorio.

Y las respuestas normales:

- La conceptualización de «sistemas globales de planeamiento» con comunicación intersectorial y entre niveles territoriales.
- La consideración conjunta de planeamiento y gestión, o de planeamiento, programación y ejecución.
- El desarrollo de equipos multidisciplinarios.
- El mantenimiento de oficinas de continuo análisis y evaluación, Sistemas de Información y Control de Desarrollo.
- El desarrollo de técnicas de planteamiento de objetivos y políticas de actuación.
- El desarrollo de técnicas de simulación del desarrollo: técnicas de proyección y modelos de simulación.
- El desarrollo de técnicas complejas de evaluación en relación con objetivos múltiples.
- El desarrollo de documentos de planeamiento concebidos de una forma flexible y continuada.

Los desarrollos institucionales más importantes han ido hacia una aglutinación de los organismos públicos responsables de los aspectos fundamentales del desarrollo urbano bajo superministerios específicos, como los Departamentos del Medio Ambiente en Gran Bretaña y de Ordenación del Territorio en Francia.

Por otra parte, la constitución de Administraciones regionales y locales capaces de atacar la problemática de las grandes áreas metropolitanas y conjuntos urbanos de una forma efectiva, y de constituir enlaces adecuados con la Administración Central, para la canalización de recursos.

En cuanto al funcionamiento de las Administraciones centrales y locales, la adopción de modernas técnicas de gestión, la reestructuración con planteamientos corporativos de coordinación intersectorial, la formación de unidades de investigación y asimilación de tecnología y la utilización periódica de documentos programáticos, para hacer posible la justificación y coordinación de la actividad pública.

En cuanto a los instrumentos de planeamiento, se

diluyen las distinciones entre planeamiento socioeconómico y planeamiento físico y se conciben los planes y programas como una base flexible y revisable periódicamente para guiar la actividad pública y privada hacia la obtención de unos objetivos políticos.

La experiencia de planeamiento en Madrid en los años 70 se ha realizado sin evolución alguna en el marco institucional, partiendo de cero en cuanto a un desarrollo de tecnología, con unas circunstancias totalmente desfavorables en cuanto a contratación de técnicos con unos niveles retributivos aceptables y bajo un clima de continuas crisis políticas que han causado tres cambios en el equipo directivo.

La estrategia seguida en el último período ha puesto en evidencia, de una manera explícita, los conflictos existentes entre los diversos agentes del desarrollo urbano y se ha concretado en una serie de documentos que indudablemente expresan un equilibrio entre la estructura de poder de los mismos. Un pragmatismo posibilista es quizás su principal característica, que lo aleja de forma definitiva del tradicional planeamiento más o menos utópico.

El adecuado balance entre la necesidad inmediata de intervención según criterios coyunturales y la continuidad de los trabajos de planeamiento han sufrido una nueva crisis por la imposibilidad de encontrar, dentro de las actuales rigideces administrativas, estructuras adecuadas para la institucionalización de una oficina permanente de planeamiento de la entidad que corresponde a una ciudad europea de la magnitud de Madrid.

El descontento del equipo técnico por las totalmente inadecuadas condiciones de trabajo y la inexistencia de previsiones de mejora han causado la pérdida o la imposibilidad de captación de muchos técnicos valiosos, y el despido en enero del 76 de casi la mitad del equipo, una vuelta a la dependencia de entidades consultoras.

Esta debilitación de la capacidad de los equipos técnicos trae consigo una pérdida del soporte fundamental, necesario para establecer enlaces con los organismos sectoriales a un plano técnico en el que la experiencia obtenida hasta el momento no ha podido ser más satisfactoria. Los intercambios de información y la colaboración técnica entre los organismos sólo se puede basar en la existencia de equipos especializados.

Por otra parte, sólo en la continuidad de los trabajos técnicos de análisis y evaluación es donde reside la posibilidad de adaptación a unos criterios cambiantes y la progresiva elaboración de unos documentos que expongan al público, en general, y a los distintos agentes del desarrollo, una cadena clara y lógica que una los problemas a los objetivos y a las decisiones de actuación, explicando las repercusiones de éstas en los distintos componentes del sistema urbano. ■