

El proyecto urbano como estrategia

A propósito de un *Convegno*

JOSE MARIA ORDEIG CORSINI

DR. ARQUITECTO

Sumario: Hoy está adquiriendo una importancia capital la relación estratégica entre los planes a largo y a corto plazo. Intentar delimitar tal estrategia es punto clave de debate, porque las actuaciones que se reclaman pretenden otorgar una identidad que nunca antes se había considerado con tanta fuerza, y que han conducido a exageraciones, bajo la cobertura de las ideas de nueva centralidad y de emblematismo.

El tema se aborda intentando superar la dialéctica genérica entre la flexibilidad y el control para distinguir específicamente algunas vertientes que deben ser más controladas y que fueron objeto de debate en el *Convegno* de Prato de octubre de 1995, bajo el título *Le Città a Confronto con i Processi di Metropolizzazione*. La conclusión aparece como paradójica en cuanto a la importancia de la forma respecto de la función, apuntando a la necesidad de reconsiderar la práctica actual urbanística, todavía anclada -a pesar de su revisión teórica- en los principios del *zoning*.

Introducción: la importancia de la forma

Durante los días 19 a 21 de octubre tuvo lugar un *Convegno* en Prato con el título *Le Città a Confronto con i Processi di Metropolizzazione: il progetto e la gestione dei processi di trasformazione*, con la asistencia de numerosos profesionales europeos de la urbanística. La organización corría a cargo de la municipalidad de Prato y del *Centro Internazionale di Studio sul Disegno Urbano*¹. Se trataba de reflexionar sobre la articulación entre microterritorio y área metropolitana, así como entre las intervenciones locales a corto plazo y las referencias a largo plazo. El motivo fue la elaboración del Plan de Prato, que está a cargo de Bernardo Secchi. Además de su intervención y de otras comparaciones de ciudades europeas (Bilbao, Dublín y Mulhouse), se desarrollaron tres *Ateliers* donde se analizó respectivamente el espacio de la vida urbana como nivel diferenciado de cualificación, el espacio de la actividad económica como organización y mezcla de usos, y la gestión del proyecto urbano enmarcado por el cuadro institucional, los actores de intervención y los instrumentos.

Dentro de todo lo tratado emergió una línea conductora referida a los procesos urbanos actuales denominados con el apelativo de estratégicos. Como consecuencia y reflexión de esa línea conductora, parece conveniente delimitar con mayor claridad el concepto de estrategia que se ha venido formulando en los últimos años a propósito de los planes de urbanismo. Delimitación que, hay que advertir, se mueve en el terreno

1. El Centro Internacional de Estudios sobre el Diseño Urbano se constituyó en Florencia en 1986. Tiene como fin la promoción de intercambio de informaciones, de relaciones culturales, de cooperación internacional entre los que, a diferentes niveles, con diferentes competencias y en diferentes sectores de actividades, se ocupan de los problemas de la ciudad contemporánea y del proyecto del espacio urbano.

de la materialización física del plan y, por tanto, otorga una importancia especial a las cuestiones formales.

Efectivamente, en toda materialización urbanística es clara la necesidad de resolver las condiciones de gestión del plan, si no se desea quedarse en la utopía; así como el deber de responder a la necesidad social que demanda una serie de funciones y actividades, tan amplias y complejas como se desee. Pero también es experiencia común que esas dos vertientes no determinan unívocamente la forma resultante, y que ésta es la que -a través de los años- se reconoce como propia de la ciudad. Las parcelas -en su mayoría- cambian de propiedad y de uso, pero su límite con el espacio público tiende a permanecer. La forma adoptada en un tiempo determina y condiciona el futuro de la propia ciudad tanto en su misma forma como en su uso y construcción. Por ello es especialmente importante el proceso de concreción de esa forma, es decir, el proyecto. La gestión se olvida, la función cambia, pero la forma permanece².

Después de un breve análisis respecto a los conceptos de estrategia, se concluirá en algunas ideas básicas para la escala de los planes generales y para la escala de los proyectos urbanos.

Necesidad de delimitar el concepto de planes estratégicos

El concepto de planes estratégicos tiene su razón de ser en la conciencia de cambio, de crisis, de variación necesaria a lo largo del tiempo, siempre dentro de una orientación hacia la acción inmediata, hacia la puesta en práctica de las ideas³. Parte de requisitos participativos propios del pensamiento estratégico, intentando la asunción de objetivos de un modelo considerado como el mejor de los posibles o pactables; es decir, parte del consenso social. Se desarrolla mediante una metodología en que

prima la identificación de temas críticos para, a través de un análisis y una formulación de estrategias, alcanzar la elaboración de proyectos y programas de actuación⁴.

Algunos han tachado a tales planes como una puesta al día de los planes comprensivos. Y quizá la razón sea que aquéllos son estratégicos por la metodología y medios empleados, pero no porque incluyan una visión definitiva del Urbanismo distinta de los anteriores. Efectivamente, dentro de los llamados planes de la tercera generación⁵, se ha pasado de una primera época en que primó la definición física y completa de la fábrica urbana, demasiado independiente de las condiciones que la realidad imponía, a una segunda época en que, al relanzarse la actividad económica y la construcción, las soluciones urbanas se han planteado más acordes con la realidad. Realidad que ha impuesto, a la postre, el modelo estratégico, preocupado efectivamente por la factibilidad de los planes. Pero, y esto es lo más subrayable, las aportaciones que supuso la época de los 70 no han sido asumidas en un cuerpo de doctrina mínimamente compartido. En aquella época, porque la carga utópica en que se movía la preocupación por lo formal le impedía al propio discurso influir en la práctica real. Y en la época posterior, porque se ha seguido pensando que la valoración formal es exclusivamente una cuestión técnico perceptiva y, por lo tanto, subjetivista, no susceptible de limitación en ningún sentido y, consecuentemente, no delimitable previamente.

Es decir, la práctica actual -manifestada en las legislaciones correspondientes y en la actuación profesional- sigue anclada en los principios del *zoning*, tal y como se fraguó definitivamente después de la segunda guerra mundial. Es cierto que las reacciones que apuntaban a un urbanismo más físico y táctil se han asumido a nivel particularizado,

2. Remito, para ampliar esta idea a los conceptos que ya publiqué en ORDEIG CORSINI, José María, *Una metodología arquitectónica en el proceso de Planeamiento: los casos de Cizur, Tafalla y Sangüesa*, Departamento de Urbanismo, E.T.S.A. Universidad de Navarra. Pamplona. 1994.

3. Así fue puesto de manifiesto en la Conferencia Anual de la *American Planning Association*, en 1986, cuyo tema "la planificación estratégica" pretendía trasladar a este quehacer criterios propios de la empresa privada. La idea se había larvado en la Escuela de Negocios de Harvard pocos años antes.

4. Me remito, para mayor documentación, a la revista *Urbanismo*, 1993, nº 19, sobre Planeamiento estratégico.

5. De este modo los llama CAMPOS VENUTI en su libro *La terza generazione della urbanistica*. Entiende por tales aquéllos que se comenzaron a realizar hacia el final de la década de los 60 y que se diferenciarían de los anteriores por una mayor atención a la reforma de la ciudad más que por la expansión que se dio en la generación anterior. Cfr. CAMPOS VENUTI, Giuseppe, *La terza generazione della Urbanistica*, Milano, 1987.

precisamente dentro de la línea estratégica. Estos planes han incidido plenamente en la relación flexibilidad-determinación, mediante la línea de consenso, de fijación de objetivos en un momento dado; y eso ha permitido *dibujar* (concretar en su forma) lo que, por motivos de incertidumbre a lo largo del tiempo de vida de los planes y proyectos urbanos, nunca se había logrado. Pero tales reacciones -aunque valiosas y positivas- han sido sólo a nivel particularizado. No ha llegado a decantar esa relación en un cuerpo de doctrina suficiente como para servir de marco a lo estratégico. O se habla de la relación flexibilidad-determinación de un modo genérico o directamente se aplican, estudian y valoran los casos particulares⁶. Y por esta causa seguimos operando -a nivel de ciencia teórica- desde una perspectiva tan genérica que es peligrosa. Pensemos sin más en los proyectos que, basándose en las ideas de la *nueva centralidad* y de la *desregulación*, han sido auténticos fracasos, a pesar de haberse justificado desde la óptica de la estrategia⁷. O pensemos también en los desarrollos urbanos no prefijados como prioritarios o fundamentales dentro de los planes estratégicos, que quedan en el mismo grado de indeterminación de la forma como en la antigua usanza.

Si se desea llegar más allá de esa indeterminación entre la flexibilidad y las determinaciones específicas, hay que lograr superar esa fase de significado genérico en esa relación, para pasar a una fase más comprometida. O, lo que es lo mismo, se debe pasar de hablar de estrategias en general a saber el significado de lo estratégico en los planes urbanísticos. Es decir, pasar del plano metodológico, dado por cada caso, a un plano de asentamiento de principios. No es mi intención, en un tema tan amplio como éste, elaborar en unas pocas líneas unos criterios exhaustivos que delimiten teóricamente la actitud es-

tratégica. Pero sí aportar algunas ideas en referencia al Congreso mencionado que pudieran iluminar parte de esos principios teóricos. Se basan en una concepción que fundamenta la actividad materializadora de los planes, pero que los afectan desde dos perspectivas diferentes: la gran escala y la pequeña escala.

El principio básico incide quizá en el aspecto más genérico de lo estratégico. El cambio preciso, la flexibilidad de un plan, ¿es un valor absoluto?, ¿no tiene en sí mismo límites?, es decir, ¿vale todo? Hasta ahora la respuesta a estas preguntas son claramente afirmativas porque -se dice- la propia dinámica de la estrategia, el propio acuerdo entre las distintas fuerzas sociales -que llevan aparejadas distintas sensibilidades a lo que tiene o no tiene que cambiar- garantizaría el límite de tales cambios. Pero esto relativiza absolutamente cualquier planteamiento y puede llegar a justificar lo injustificable. Por eso pienso que debe haber una limitación a tal actitud.

Límites formales a la flexibilidad

Y la limitación viene dada por razones formales, más inalterables que las razones funcionales (usos, actividades) y, por supuesto, que las condiciones de gestión⁸. Siguiendo a Bernardo Secchi en su explicación sobre el plan de Prato habría que fijar, previamente a todo programa, lo que él llamaba la *prestación* de las áreas posibles que se pudieran identificar en la ciudad. Para entender esta afirmación hay que entender que Prato es una ciudad en que residencia y pequeña industria se encuentran entremezcladas; la renovación de esas pequeñas áreas industriales significa, para Secchi, que no se debe formalizar unas exigencias de nuevos usos que resulte traumática para la imagen de la ciudad, sino que, respetando en gran parte su configuración, definir otras activida-

6. Los llamados planes y proyectos estratégicos intentan resolver tal relación no sólo como hecho estático, sino dinámico: es decir, intentando que tal relación se vaya resolviendo con el factor tiempo como presente constante. Pero en el fondo es una vez más lo que ya planteaba UNWIN, Raymond cuando se preguntaba por los límites entre la flexibilidad y el control en su libro *La práctica del Urbanismo*. Ver la edición de Barcelona, 1984.

7. Una de las conclusiones del *Convegno* de Prato criticaba la coartada que supone la idea de la *Nueva Centralidad* para, apoyándose en la tendencia desreguladora actual, plantear operaciones inmobiliarias que desdibujan el significado de la ciudad.

8. Como ejemplo, desde el punto de vista de la gestión se ha establecido en España la generalización de las áreas de reparto para toda la ciudad, tanto en suelo urbano como en urbanizable (cfr. *Ley del Suelo 1192 de 26 de junio*). La consecuencia ha sido problematizar todo el suelo donde la acción urbanizadora ya tuvo lugar. Y es que, en el fondo, no es lógico generalizar una medida de gestión, que por su esencia es coyuntural, a toda una fábica urbana que es resultado de siglos de historia.

des renovadoras de la ciudad. ¿Qué es esto sino subordinar posibles actividades a unas formas ya heredadas?

Pues bien, la identificación de esas formas se basa en la conjugación entre forma territorial y actividad humana⁹. Dos conceptos claves para la definición de lo formal, cuya generalización nos conduce a dos tipos de condiciones: las condiciones físicas de la geografía y las condiciones físicas resultantes de la historia de la actividad humana. En ambos casos se trata de detectar lo que se han venido llamando *permanencias* o *persistencias*, tanto en las manifestaciones de la naturaleza como en las manifestaciones edilicias, resultado de una actividad humana anterior: aquellos elementos que otorgan identidad al sitio, que recogen la cultura depositada durante siglos, que dan una continuidad temporal. Por tanto no es algo dado sólo por los límites de esas zonas y áreas, sino también y fundamentalmente por la imagen interna, por el paisaje interior.

Como consecuencia y en la gran escala, se debería admitir que ya pasó el tiempo de las utopías que primaban los valores funcionales (vialidad, por ejemplo) en aras de la posibilidad utópica de cambios radicales en las condiciones geográficas o históricas (orográficas, desvío de cauces naturales o de riberas, traslado de monumentos, etc.). Hoy se reconoce que eso supone desenraizar la identidad del lugar, y que, por contra, es más ventajoso, económico y asequible cambiar de lugar una determinada actividad que no cambiar el lugar; es decir, que no ir en contra del patrimonio que nos ha sido legado. Aquí se inscribe el residuo ecológico actual de las posturas de los 70, que logró asumir dentro de la técnica urbana lo que el urbanismo Moderno no había logrado: un tratamiento adecuado de los cascos históricos, además de la preocupación por un entorno sostenible.

Estas consideraciones llevan a establecer que, en la escala más genérica, son precisamente esas condiciones formales (forma natural y patrimonio cultural) las que más deben tener carácter de permanencia, frente a las condiciones económicas y sociales tan cambiantes. En ese sentido es preciso alcanzar y definir unos planes específicos en tales materias y, en cambio, flexibles (o mejor, estratégicos) tanto en la definición minuciosa de actividades como en la propia gestión del plan. Es justo lo contrario del *zoning*. Por ello, el Plan visto así sería un plan sin límites temporales, pero específico, permanente y global¹⁰. Únicamente por razones funcionales y de actividad se precisa la flexibilidad y la adaptación, es decir, la estrategia¹¹.

Ahora bien, esas condiciones formales que se pueden encontrar en la gran escala, deben ser también valoradas en la pequeña escala, tal y como apuntaba Secchi. Y en este sentido, todo Proyecto Urbano debe ser también estratégico. Pero por tal se debe entender dos cosas, de las que una de ellas parece que se ha olvidado. Una es la respuesta a la generalidad de la ciudad, que es la que propiamente se llama estratégica y la que se ha venido ejerciendo. La otra es la respuesta a la parte de ciudad correspondiente a la actuación, o sea, al contexto inmediato: sería la forma territorial a la escala concreta y reducida del proyecto urbano. Se ha tachado de *táctico* a toda actitud que intenta dar respuesta a lo inmediato; y se ha tachado así porque se le achaca cortedad de miras. Pero no debe ser así, porque con la excusa de lo *estratégico*, en cuanto que da respuesta para toda la ciudad, se han resuelto muchos proyectos urbanos a la antigua usanza, dejando espacios intersticiales sin resolver, con una accesibilidad ambigua, sin considerar suficientemente las consecuencias funcionales que dicha actuación podía generar¹²; en una pa-

9. Otra de las conclusiones del *Convegno* de Prato asentaba la idea de la identidad de la ciudad como resultado entre *forma tentanal* y *actividad humana*, es decir, como resultado de la cultura depositada en ella.

10. En este sentido fue interesante la comunicación de MARTÍNEZ CARO con el ejemplo de la revisión del *Plan General de Guadalajara*.

11. Se podría decir que el correcto método de acercamiento a un plan urbanístico sería el que se planteara del siguiente modo. Primero, un análisis de lo existente en sí mismo considerado, que llevaría a estudiar tanto las formas naturales como las formas resultantes de la historia y la cultura humanas en el sitio: en estos dos parámetros se resumen todo tipo de análisis de lo existente anterior, o sea, del pasado. Segundo, el estudio de la actividad que se plantea, de los problemas de funcionamiento que hay que solucionar, de lo que se desea conseguir para mejorar el futuro; y aquí se inscriben de lleno consideraciones no sólo técnicas, sino políticas, sociales, etc., cambiantes. Tercero, la resolución de la forma más apta que, teniendo en cuenta lo existente, satisfaga los nuevos planteamientos que emergen; por tanto, sujeta a cambio en cuanto que tales planteamientos varíen, pero determinados y específicos en cuanto a su relación con el entorno existente.

12. Cfr. TRANCICK, Roger, *Finding Lost Space*, Van Nostrand Reinhold, New York, 1986.

labra, sin ser conscientes de la redefinición de formas urbanas en el contexto que, en mayor o menor medida, gravitaban y debían ser sometidas a transformación: planes ajenos a su contexto inmediato, que únicamente se contestan a sí mismos, procurando cumplir con lo legislado, pero ajenos a planteamientos más profundos.

El proyecto Urbano, por tanto, debe tratar de dar respuesta formalizadora a las necesidades de tipo funcional en un momento dado. Necesidades que, aunque cambiantes por lo ya comentado hasta aquí, deben inscribirse en ese plan específico en sus determinaciones menos flexibles, cuales son las que responden a la forma territorial y al legado histórico-cultural. En este sentido, el proyecto urbano debe enlazar con lo ya realizado o lo proyectado de realización inmediata: enlace preferentemente formal, que no significa una continuidad monótona, sino un tener en cuenta el contexto próximo. O sea, las condiciones formales pesan como determinaciones en mayor medida que otras variables.

Conclusión: hacia los planes actualizables permanentemente

Todo esto, radicalmente tomado, conduce a una última conclusión, y es la consideración del proyecto urbano como remodelación del plan. Es decir, que realmente los instrumentos operativos interactúen con el plan a largo plazo. En esto debería consistir la verdadera estrategia. Y así lo deja entrever Forn i Foxá en su explicación del plan estratégico de Barcelona; para él, la puesta en marcha de los proyectos identificados

como estratégicos, debería ser motivo para replantearse una vez más la propia ciudad¹³. Y, efectivamente, la interacción consiste en asumir la variación que supone en la ciudad la actuación que se ha determinado: en el fondo, todo proyecto urbano tendería a ser un plan mucho más genérico que la ordenación de la zona estrictamente acotada. Dependiendo de su escala y del significado funcional de la actuación, exigirá siempre un replanteamiento del plan, lo que conduce a considerar el plan como actualizable permanentemente.

Pero no es así: sino que lo permanentemente revisable es el análisis de las actividades y funciones, o si se quiere, del Programa. El Plan, en cuanto que específico por el legado formal dado, tendería a permanecer. Es decir, lo flexible atañe a lo propiamente estratégico, lo cambiante, las condiciones económicas y sociales, mientras que hay un sustrato más bien inalterable determinado ya por la historia y la geografía. Quizás se tendría que hablar de dos tipos de planes o dos niveles distintos de un plan: el permanente, dado por las condiciones de persistencia de los elementos naturales y edificios, que iría acumulando en sí -con una actualización permanente- las nuevas actuaciones urbanísticas; y el estratégico, dado por las condiciones funcionales y de gestión, que estaría sometido constantemente a revisión y pacto, que operaría a muy corto plazo, pero que no sería arbitrario en sus decisiones tomadas por mayoría, sino ajustado, al menos, a las condiciones formales emanadas del primero, tanto en su gran escala como en la respuesta táctica necesaria en la pequeña escala.

13. "Probablemente hablemos con facilidad del Plan Estratégico Económico y Social de una ciudad, y tengamos que hablar en realidad de un doble ciclo. Primer Plan (...) y acción, Segundo Plan (...) y acción estratégica, para llegar finalmente a la difusión del pensamiento estratégico como elemento normal de la gestión urbana". FORN I FOXA, Manuel de, "El Plan Estratégico Barcelona 2000. Una reflexión general", en *Urbanismo*, 1993, nº 19, Madrid.