

Instrumentos y estrategias en el planeamiento

Verena Andreatta
Miguel Mayorga
Josep Ma. Vilanova

PID_00146151



Universitat Oberta
de Catalunya

www.uoc.edu

Índice

1. Los instrumentos de ordenación urbana.....	5
1.1. Los trazados de los sistemas urbanísticos	5
1.2. La zonificación reguladora del suelo, las edificabilidades y los usos	7
1.3. La delimitación de polígonos para la ordenación, gestión y ejecución de sectores	10
2. Intervenciones urbanas estratégicas.....	13

1. Los instrumentos de ordenación urbana

El planeamiento urbano tiene como finalidad establecer las reglas de ordenación de los espacios públicos y de los suelos edificables para usos urbanos, tanto sobre la ciudad existente como para los nuevos desarrollos, y para ello dispone de distintos instrumentos consolidados por una dilatada experiencia en su implementación. Estos instrumentos de ordenación pueden agruparse en tres temas fundamentales en la técnica urbanística:

- Los trazados de los sistemas urbanísticos.
- La zonificación reguladora del suelo, las edificabilidades y los usos.
- La delimitación de polígonos para la ordenación, gestión y ejecución de sectores.

1.1. Los trazados de los sistemas urbanísticos

Lo esencial de la estructura urbana que debe abordar un plan urbanístico es el trazado de los sistemas urbanísticos, básicamente de carácter público, de escala general o local, que configuran lo que podríamos denominar la *estructura pública de la ciudad*.

En primer lugar, el **sistema de comunicaciones**, en cualquier caso viarias, sean de carácter interurbano, y por lo tanto territoriales, de carácter urbano general o simplemente las calles de la ciudad.

Estos espacios de carácter longitudinal satisfacen, como mínimo, dos necesidades urbanas básicas:

- La accesibilidad rodada a todos los puntos.
- La aportación de las redes de servicios al pie de todos los suelos edificables o edificables.

Las calles de la ciudad se delimitan a partir de las alineaciones que establecen su trazado sobre la cartografía topográfica, que permite ajustar sus rasantes a las de la topografía inicial, y de su medida (anchura total), que debe incluir en cualquier caso los espacios para la circulación rodada, motorizada o no, para la movilidad peatonal, y eventualmente el aparcamiento temporal o permanente de vehículos, espacios relacionados con las actividades de las plantas bajas de las edificaciones, o la reserva de espacio para elementos vegetales y mobiliario urbano.

La complejidad del espacio viario urbano se resuelve en el proyecto de urbanización, pero la reserva de suelo suficiente depende del acierto en el trazado y las dimensiones que establezca el plan urbanístico por medio de las aline-

Lectura sugerida

Un buen texto que sitúa en su contexto estos instrumentos de ordenación urbana es:

José M. Ezquiaga (1988). *El espacio del proyecto urbano*. Ayuntamiento de Madrid.

Nota

El sistema de comunicaciones viarias puede verse complementada con sistemas ferroviarios, portuarios o aeroportuarios, que completan las potencialidades en relación con la movilidad de personas y de mercancías.

ciones. La topografía de la vialidad es en la realidad la nueva topografía de la ciudad, es la que sustituye al relieve inicial previo a la urbanización porque el trazado viario condiciona por distintos caminos el relieve final de la ciudad, incluidas sus edificaciones.

El espacio viario es habitualmente el espacio de dominio público de mayor dimensión cuantitativa de las ciudades, y como tal debe ser abordado también cualitativamente.

La importancia de esta cuestión en el planeamiento urbano viene reforzada por el necesario trabajo sectorial sobre la movilidad en las ciudades. Los cambios más recientes en la percepción de la importancia ambiental de la movilidad urbana están obligando a que el planeamiento urbano reflexione específicamente sobre todos sus sistemas de manera compatible e integrada, desde el transporte público más potente hasta los sistemas más blandos y adaptables a las calles de la ciudad, y a que deba establecer las prioridades de uso en los espacios viarios existentes, a menudo muy limitados en su capacidad espacial, y en los futuros, prioridades que en la etapa actual están haciendo retroceder el papel dominante que en la segunda mitad del siglo xx ha tenido el vehículo privado.

El segundo sistema urbanístico que se debe abordar es el de los **espacios libres públicos**: plazas, parques, jardines, etc. Espacios públicos no viarios previstos para favorecer la sociabilidad urbana o simplemente para incorporar la "naturaleza" al interior de las ciudades. Su posición y dimensiones vendrán determinadas por el trazado de sus recintos y límites por medio también de sus alineaciones sobre la base cartográfica del plan, que dará referencia de las preexistencias para el necesario proyecto de urbanización a través del cual se materializarán las características deseadas para cada uno de ellos.

La tradición urbanística optimiza estos espacios cuando se plantean como un sistema global donde cada pieza se relaciona globalmente mediante ejes viarios que facilitan su interrelación (Burnham, Chicago), o en una versión también clásica pero con resonancias modernas, a través de sistemas territoriales (corredores verdes, espacios de ribera fluvial, frentes costeros, parques territoriales) de tal modo que los espacios públicos urbanos den continuidad a sistemas de matriz ecológico-territorial. En cualquier caso, la presencia del sistema de espacios libres públicos es obligada como sistema general de la ciudad y como sistema local en cada uno de sus sectores, y la legislación urbanística desde 1956 exige unas reservas mínimas de suelo en función de la cantidad de población a la que van a servir estos espacios o alternativamente en función de la dimensión de las actuaciones de crecimiento o transformación urbana que los planes establezcan.

De la misma manera, aunque con requisitos mínimos inferiores a los espacios libres, los planes urbanísticos deben situar y delimitar las piezas de suelo destinadas al **sistema de equipamientos comunitarios**, complejo en su composición por la diversidad de tipos de equipamientos posibles y los cambios en las necesidades que con el tiempo se producen debido a la evolución de las demandas sociales. De nuevo el trazado de los recintos destinados a estos usos y sus límites es el instrumento por medio del cual quedan precisados los suelos que, si no son ya de dominio público, pueden ser objeto de expropiación, legitimada por el propio plan, o de cesión gratuita si se trata de una actuación por reparcelación; en este segundo caso, a diferencia del sistema de espacios libres, sin obligaciones de urbanización o construcción de los equipamientos, que corresponderá a la administración.

Los trazados de los sistemas urbanísticos en los planes son el esqueleto fundamental de la estructura urbana en la medida en que son la garantía de la disponibilidad actual o de las reservas suficientes de suelo para las necesidades colectivas actuales y futuras. Sólo el plan urbanístico tiene la capacidad de delimitar los suelos que han de ser públicos y su finalidad; y de su acierto o error en la posición y dimensiones de estos sistemas dependerá en buena medida la bondad o insuficiencia de los espacios urbanos en el futuro, cuestiones que el posterior proyecto de urbanización no puede resolver, como una calle mal trazada o dimensionada, un espacio público mal situado y delimitado, o un suelo para equipamientos insuficiente para el uso que se necesita implantar.

1.2. La zonificación reguladora del suelo, las edificabilidades y los usos

La técnica de la zonificación acompaña el planeamiento urbano desde sus orígenes, y se basa en la diferenciación de distintas zonas en la ciudad por razones de la tipología de las edificaciones o de la distribución espacial de los usos dominantes o principales.

Los planos de zonificación son la expresión habitual de la ordenación espacial de los usos del suelo, puestos en relación con los sistemas urbanísticos esenciales descritos en el apartado anterior, y expresados, en los planes más atentos al resultado final de la forma urbana, por la representación simplificada de las arquitecturas existentes o previsibles. Conceptos como centro histórico, ensanche, ciudad jardín, polígonos de vivienda, áreas industriales o terciarias, intentan sintetizar a través de sus arquitecturas esta distribución diferencial en el espacio de las formas construidas y de las actividades urbanas.

La técnica de la zonificación en los planes se ha concretado por medio de una codificación habitualmente alfanumérica que pone en relación la posición en los planos de los suelos adscritos a una zona concreta con los apartados de la norma urbanística que los regulan. Esta técnica de ordenación de los suelos edificables por zonas se despliega habitualmente mediante tres componentes:

- La forma del suelo (parcelario).
- La disposición de las edificaciones (arquitectura).
- La regulación de los usos (tipologías).

A partir de los trazados de las calles de la ciudad y su urbanización efectiva, que son los elementos que dan condición de edificabilidad, se establecen en cada zona las condiciones mínimas del suelo edificable (por ejemplo sobre su superficie o el frente de parcela al vial), así como otros requisitos que prevean la resolución de problemas de posición (por ejemplo, en esquina) o geometría (ángulos difíciles para el uso del suelo, desniveles, relación con la rasante del vial, etc.).

Las decisiones sobre las características del suelo edificable son muy importantes porque condicionan las características de las edificaciones que se podrán construir y, en definitiva, del paisaje urbano resultante. Una alta fragmentación del suelo supondrá un paisaje de edificaciones de pequeño tamaño, mientras que una organización del suelo edificable con parcelas grandes, implicará la posibilidad de edificaciones también de tamaño grande.

Para la disposición de las edificaciones sobre las parcelas reguladas con los criterios anteriores, se han venido utilizando fundamentalmente tres sistemas de ordenación de las edificaciones en la mayoría de los planes de las últimas décadas:

- **Ordenación de la edificación por alineación de vial.** El edificio se sitúa sobre la misma alineación de la calle, su fachada delimita el espacio público del espacio privado y configura directamente el espacio urbano. Habitualmente este sistema de ordenación de la edificación supone ocupar todo el frente de vial y configura una edificación entre medianeras con las fincas colindantes y se completa con el establecimiento de una profundidad edificable máxima, medida de forma paralela a la alineación del vial hacia el interior de la parcela, con lo que queda establecida la ocupación del suelo con la edificación. En la técnica clásica, que proviene de las ordenanzas del siglo XIX, la altura y el número de plantas de la edificación se ponen en relación con el ancho de la calle y la planta baja de las edificaciones se sitúa en relación con la rasante.

Cuestión diferente y muy controvertida aún hoy es si este tipo de ordenación, claro respecto a la parcela edificable, ha de tener alguna relación o no con la configuración de la manzana (el espacio edificable delimitado por un conjunto de calles que completan su perímetro). La determinación de una lógica de manzana por encima de la lógica de la parcela exige una resolución específica del tema de las esquinas, que si bien no plantea problemas en nuevas ordenaciones, resulta muy conflictiva en parcelaciones existentes, sobre todo en áreas históricas donde la lógica de la parcelación fue en relación con la calle, no a la manzana.

En cualquier caso, los parámetros de alineación, profundidad edificable y altura configuran una envolvente máxima de la edificación posible, acom-

Lectura sugerida

Estos sistemas de ordenación están analizados en detalle en:

Juli Esteban (1988). *Elementos de ordenación urbana*. Barcelona: UPC.

pañada de la regulación que se haga del patio de parcela, que puede resultar también edificable parcial o totalmente.

- **Ordenación de la edificación aislada en parcela.** Supone la aparición de edificaciones con fachada en todo su perímetro debido a las separaciones, mínimas u obligadas, respecto a la alineación de la calle y las parcelas colindantes. En este sistema puede surgir como tema relevante la topografía de la parcela, que puede condicionar la posición de la edificación y obligar a la determinación de los límites a su modificación para mitigar una excesiva artificialidad del espacio no ocupado por la edificación en la medida en que pasa a ser un espacio visible total o parcialmente desde la vía pública. Habitualmente, la cantidad de techo edificable se establece en relación con el tamaño de cada parcela; por medio de un índice neto de edificabilidad, se regula el porcentaje de ocupación del suelo por la edificación, la posición de la planta baja en relación con la topografía inicial o a la modificada, y a partir de ahí, la altura y el número de plantas máximo. La configuración final de cada edificación tendrá mayor o menor flexibilidad en función del ajuste de estos parámetros entre sí.

El sistema de ordenación aislada en parcela suele ser similar para las edificaciones unifamiliares (la denominada ciudad-jardín) y para las edificaciones plurifamiliares o para otros usos en orden abierto. En ambos casos siempre es relevante el tratamiento de los perímetros de la parcela, sobre todo en el frente de calle, mediante la regulación de los sistemas de cierre y protección del espacio privado respecto al público.

- **Ordenación de la edificación por volumetría definida.** El plan dibuja con precisión los volúmenes que se van a edificar en una parcela, manzana o ámbito determinado, a partir de su relación con la vialidad y la disposición de los espacios no edificables, lo que da lugar a composiciones arquitectónicas específicas y a unas cantidades de edificación que resultan directamente del propio dibujo del plan, sin aplicación de otros criterios de ordenación relacionados con la vialidad o con las dimensiones y características del suelo.

La **regulación de los usos** es un instrumento integrante de la zonificación urbanística en la medida en que completa el sentido de la ordenación física; toda la estructura espacial determinada en un plan es para acoger los usos y las actividades posibles en el espacio urbanizado y construido. La necesidad de regular los usos tiene su origen fundamental en la conflictividad de determinados usos y actividades con la residencia, especialmente en la ciudad industrial del siglo XIX y primera mitad del siglo XX, donde la coexistencia de una industria urbana fuertemente contaminante con la vivienda era reiteradamente criticada y rechazada.

La regulación de los usos del suelo a través de la zonificación permite establecer los usos principales o dominantes en cada área urbana, los compatibles con ellos y los no compatibles, con lo que se establece un abanico de regula-

ciones con la finalidad de dar respuesta a los conflictos existentes y prevenir problemáticas futuras. Las actividades molestas, insalubres o peligrosas son un grupo problemático, así como las actividades de concurrencia pública por la presión que en momentos determinados generan sobre los espacios públicos.

Existe, no obstante, una crítica que a menudo se realiza a la técnica de la zonificación: genera una excesiva monofuncionalidad de los espacios urbanos, áreas exclusivamente residenciales, o industriales, o terciarias, que no se corresponde con la realidad del planeamiento urbanístico. Si se analizan las regulaciones de los usos en los planes de las últimas décadas, se puede constatar que en todas las zonas urbanísticas el abanico de actividades posibles es muy amplio, incluso como actividades principales, y que las exclusiones se refieren únicamente a los tipos de actividad señalados anteriormente. No es la zonificación urbanística sino la lógica de la localización de las actividades económicas y su competencia por el espacio urbano que genera mayor rentabilidad la que tiende a monopolizar determinadas zonas para determinadas actividades, siguiendo el criterio de optimizar las rentas de posición urbana que de manera diferencial inevitablemente surgen en espacios urbanos tales como ejes urbanos centrales, entornos de espacios públicos significativos, etc.

La reivindicación de la complejidad y la mezcla de usos como elementos configuradores de una ciudad más deseada y valorada es posible desde la mayor parte de las actuales regulaciones urbanísticas de los usos urbanos, y lo que se requiere de manera principal son operadores inmobiliarios dispuestos a aceptar el reto de hacer un espacio urbano más complejo frente a la monofuncionalidad de la actividad que en cada momento y lugar resulta más rentable, sea la vivienda, el terciario comercial y de servicios o determinadas actividades de ocio y esparcimiento. Una vez más, cabe reivindicar la perspectiva a medio plazo frente al rabioso corto plazo también en la inversión inmobiliaria.

1.3. La delimitación de polígonos para la ordenación, gestión y ejecución de sectores

La combinación de diferentes ritmos en la ejecución de los planes, combinado con la determinación de los derechos y deberes de la propiedad del suelo requiere las delimitaciones poligonales de sectores urbanos para su posterior ordenación gestión o ejecución de las previsiones del plan. Hay que diferenciar el suelo urbano consolidado que ya resulta ordenado en detalle desde el planeamiento general, cuyas previsiones se ejecutan parcela a parcela y a partir de la iniciativa individualizada de los propietarios del suelo, de los suelos sujetos a actuaciones de transformación o de extensión urbana, donde se hace necesario concretar qué suelos están incluidos en estos procesos y cuáles no, determinación que sólo es posible con la delimitación precisa del polígono.

El planeamiento general ha de delimitar con precisión sobre la cartografía los ámbitos sujetos a planeamiento derivado posterior, ya sean planes de mejora urbana, planes parciales de ordenación o planes especiales, así como los ám-

bitos de ejecución en suelo urbano sin planeamiento posterior (los denominados *polígonos de actuación*), porque el plan ya determina con precisión la ordenación final, y que únicamente están pendientes de completar la reparcelación y/o urbanización. A su vez, el planeamiento derivado deberá delimitar los polígonos necesarios para la gestión y ejecución de la ordenación que finalmente el plan prevea.

La técnica de la delimitación poligonal ha facilitado desde 1956 el desarrollo y la ejecución del urbanismo, al concretar, una vez determinada la ordenación urbana, los ámbitos de reparto de las cargas y los beneficios entre los propietarios del suelo incluidos en cada ámbito, dado que –como se ha reiterado en diferentes ocasiones– el urbanismo en España ha dependido hasta hoy fundamentalmente de la iniciativa y la inversión privada para su ejecución.

Planes de ordenación urbanística municipal

Estructura general y modelo de territorio (esc. 1/5.000)

– Clasificación de suelo

- Urbano
 - Consolidado
 - No consolidado
- Urbanizable
 - Delimitado
 - No delimitado
- No urbanizable
 - Incompatible para la transformación
 - Inadecuado para el desarrollo

– Trazado e implantación de los sistemas generales

- Movilidad: viario, ferroviario, portuario, aeroportuario
- Espacios libres y zonas verdes: equipamientos y viviendas dotacionales públicas
- Infraestructuras generales: agua, energía eléctrica

Ordenación urbanística

- Suelo urbano planes de ordenación: alineaciones y zonificación normativa urbanística y ordenanzas de edificación y usos (esc. 1/1.000)
- Suelo urbanizable aprovechamientos y cargas urbanísticas delimitación de sistemas generales (esc. 1/1.000)

Criterios de ordenación urbana

- Suelo no urbanizable zonificación: tipos de protección (esc. 1/5.000)
- Catálogo de masías y casas rurales en cualquier clase de suelo planes especiales
- Catálogo de bienes a proteger

Gestión urbanística: delimitaciones poligonales

- Suelo urbano planes de mejora urbana polígonos de actuación urbanística
- Suelo urbanizable planes parciales de ordenación planes parciales de delimitación

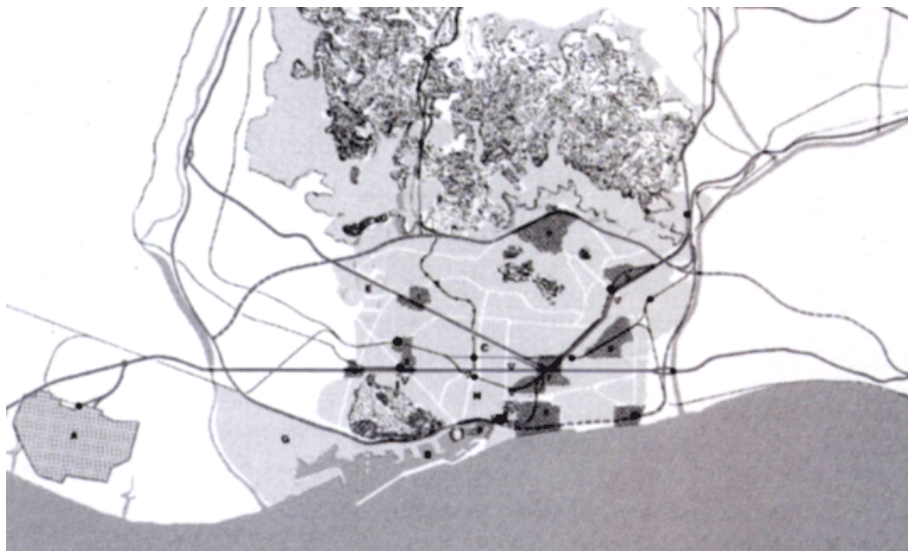
2. Intervenciones urbanas estratégicas

La posibilidad de centrar la atención solamente en unas pocas intervenciones en la ciudad –e incluso en una sola–, en vez de tratar de abarcar la totalidad, tiene la ventaja de acotar considerablemente el campo del plan. Sin embargo, la mayor dificultad estriba en establecer qué tipo de intervención puede ser interesante, o conveniente, a los objetivos pretendidos. Por ello, la intervención o intervenciones deben tener carácter estratégico, entendiendo éste en el sentido de asegurar efectos a largo plazo y para un ámbito superior al de la propia intervención; quizá para el conjunto de la ciudad.



Ordenación del recinto destinado para la Exposición Universal de Sevilla de 1992

La intervención estratégica puede concretarse en un proyecto arquitectónico de gran alcance (como en el caso del Guggenheim para la ciudad de Bilbao, con efectos importantes para la propia imagen general de la ciudad), o en la obtención de la sede para un evento internacional que permite redefinir un sector de la ciudad (como por ejemplo la celebración de la Exposición Universal de Sevilla en 1992, que desencadena una serie de intervenciones estatales en infraestructuras generales en la ciudad), o en la proporción de una serie de áreas que organizan determinadas actividades urbanas (como es el caso del Plan de las áreas de nueva centralidad para Barcelona, redactado en el año 1986, que permite establecer unos objetivos generales para la localización de ciertos usos terciarios y comerciales en la primera periferia urbana).



Encuadramiento territorial de las áreas de nueva centralidad propuestas para Barcelona 1986

El caso del Plan de las áreas de nueva centralidad para Barcelona es especialmente ilustrativo, ya que logra efectivamente condicionar la posición de actividades económicas terciarias que presionaban el centro de la ciudad y también de los grandes centros comerciales urbanos. Se trata de un plan-programa-proyecto que no encaja en ninguna de las figuras de planeamiento urbanístico ortodoxas y que, de hecho, no fue tramitado ni obtuvo nunca una aprobación formal; sin embargo, su influencia en el urbanismo barcelonés ha sido muy importante. El Ayuntamiento se comprometió a desarrollar las doce áreas seleccionadas a efectos de constituir nuevos lugares centrales. Las áreas coinciden con espacios calificados en otros contextos como "espacios de oportunidad", es decir, grandes vacíos urbanos o áreas ocupadas por industrias obsoletas, instalaciones ferroviarias en desuso, áreas sujetas a remodelación urbana o sectores de futuro indeciso. Estos espacios podían acoger actividades terciarias, hoteleras, de equipamiento general o local, comerciales o lúdicas, capaces de dotarlos de centralidad.

Entre las áreas seleccionadas se incluyeron también las cuatro áreas olímpicas, con sus propios objetivos y niveles de definición (incluyendo la villa olímpica situada en el Poblenou), que debían ejecutarse en todo caso antes de 1992. Las restantes han sido progresivamente puestas en marcha y se hallan hoy ejecutadas o en proceso de ejecución, con programas no demasiado alejados respecto a los previstos inicialmente; puede decirse que han absorbido una cantidad muy importante de techo edificado con destino a usos terciarios y comerciales. Prácticamente todos los grandes centros comerciales de Barcelona-ciudad se hallan situados en las áreas de nueva centralidad definidas en 1986.



La villa olímpica de Barcelona antes y después de las actuaciones urbanísticas de 1992

La posición territorial de las áreas, más allá del ensanche, permitía además crear alternativas de localización a usos que presionaban el centro y que suponían la continua pérdida de residentes y su sustitución por oficinas. Uno de los objetivos estratégicos del plan era precisamente el de reducir esta presión para facilitar la reconstrucción de la ciudad central con una presencia importante de uso residencial.

"El desarrollo de un programa de este tipo exige, también, un cambio importante en el proceso de planeamiento y en la forma de ejecutar los proyectos. Los espacios intersticiales deben solventar problemas importantes de contexto. A su vez, el contenido de estos edificios es nuevo y goza de pocos precedentes. Estamos frente a programas complejos, donde la multiplicidad de usos y de gestión singular puede incidir en el proyecto y en sus fases de implantación. Por ello quizás, el proceso de trabajo en estas áreas está ofreciendo un panorama de formas de intervención muy variado: desde el proyecto unitario en sectores de actuación concentrada, a fragmentos encadenados y a pautas de composición general que respetan una cierta individualidad de cada pareja de edificios en altura. Se trata de una estrategia de ritmo diferente para cada área y que exige un proceso de trabajo complejo. El salto del umbral del 92 abrió unas expectativas de centralidad que convenía canalizar".

J. Busquets (1992). *Barcelona. Evolución de una capital compacta*. Madrid: Mapfre.



Transformación urbana de la operación Bilbao Ría 2000

Caracterizamos las formas urbanas de la ciudad actual por la mezcolanza, tanto en lo que se refiere a las formas que toman las expansiones urbanas como a las que se dan en los procesos de cambio de la ciudad consolidada, así como por la diversidad de tramas y tipologías constructivas.

No existe un modelo formal dominante de ciudad del siglo XXI. Tanto la concentración que incluye mixtura y alta densidad, como la dispersión y la segregación por composición social y por funciones caracterizan la ciudad actual, que puede ser a la vez densa y difusa.

Coexiste la ciudad clásica con sus centros históricos, barrios que mezclan usos y poblaciones, con todo tipo de productos monofuncionales y aislados, de tramas y usos muy variados (parques empresariales de rascacielos separados, zonas logísticas, conjuntos residenciales compactos en medio del campo, grandes mallas o áreas comerciales, etc.).

Coexisten por lo tanto la integración o cohesión ciudadanas con la fragmentación de los tejidos urbano y social. La mixtura social y funcional y la segregación por usos y por grupos socioculturales se corresponden sólo en parte con la dicotomía anterior, pues en este caso intervienen factores como el diseño de los ejes viarios y el rol que se atribuye al transporte privado y al público, la orientación de las políticas públicas locales, las culturas cívicas dominantes, etc.

Y a la vez presenciamos cómo, por una parte, se multiplican los fenómenos de privatización de la vida social urbana (grandes centros comerciales y lúdicos o parques temáticos, barrios cerrados y homogéneos) y, por otra, se revaloriza el espacio público (como elemento de calidad de vida y cohesión sociocultural).

Podemos resumir en cinco puntos relevantes las estrategias urbanas y las orientaciones o culturas de planeación y gestión que nos parecen más representativas o significativas del urbanismo actual y, en algunos casos, más innovadoras:

- **Planeamiento estratégico y renovación del planeamiento territorial.**
El planeamiento estratégico ha irrumpido en el urbanismo como respuesta a la rigidez del planeamiento tradicional. La necesidad de "hacer ciudad" y no dejar que un mercado desregulado agudizara disfunciones y desigualdades, así como la de crear un marco coherente para la cooperación público-privado, requería "reinventar" la cultura del planeamiento. El plan estratégico posee tres virtudes que justifican su éxito:
 - Propone un escenario de futuro para la ciudad, que debiera ser no solamente una suma de objetivos económicos y sociales (como a veces sucede), sino también un esquema territorial deseable (lo que no es frecuente).

- Define un conjunto de actuaciones, proyectos, programas estructurados por prioridades o bloques (clústeres si es posible, a veces son simplemente "líneas estratégicas" donde cabe todo) y cada uno debe tener uno o varios actores, público o privados, que lo asuman o, por lo menos, un comité promotor que elabore la propuesta y actúe de *lobby*.
- El proceso participativo de elaboración e implementación del plan estratégico se considera por muchos de sus defensores la principal virtud de éste. Es cierto que es una forma de crear un cierto consenso legitimador sobre los objetivos y los proyectos de las políticas urbanas, pero también se corre el riesgo de crear un consenso pasivo entre élites, cuando no de legitimar únicamente algunas actuaciones de interés para alguno de los actores.
- **Producto urbano, gran artefacto o edificio emblemático con vocación de transformar los entornos.** En este caso tiene especial relevancia el rol del promotor, público o privado, que define un "producto" más o menos complejo, en general a partir de un uso específico y de un conjunto de edificios destinados a este efecto. El promotor en muchos casos va unido a un arquitecto-urbanista que impone su "marca" al producto y que contribuye a conferirle un poder de atracción sobre otros promotores y para otras actividades y edificios previamente más o menos definidos. El artefacto inicial se supone que "creará" un nuevo entorno, más que integrarse en él. O "ponga un Guggenheim en su ciudad". Aunque el caso reciente de Bilbao aparece como paradigma, el edificio emblemático es una vieja fórmula para "hacer o renovar" la ciudad, o alguna de sus zonas. También puede confundirse con el "gran artefacto", pero hay normalmente una diferencia importante y paradójica. El edificio emblemático es una operación singular que no supone un proyecto complejo o un desarrollo inductor de un proceso más global. Sin embargo, el carácter abierto del edificio emblemático puede convertirse en una ventaja, pues permite que entren en juego una mayor diversidad de actores atraídos por la nueva imagen del entorno.



Museo Guggenheim de Ghery, edificio emblemático de la renovación de Bilbao

- **Operaciones urbanas llave en mano o *pret à porter*.** Parques temáticos de ocio y comercio, parques empresariales y de servicios a las empresas, zonas logísticas, barrios cerrados, campus universitarios, "ciudades sanitarias", centros de convenciones, recintos feriales. Operaciones debidas muchas veces a promotores privados, pero que cada vez gustan más a los públicos, por la facilidad de gestión o si consideran que la clave del éxito es atraer inversores y facilitarles su negocio y no tener que asumir en el acto costes de inversión y, especialmente, de mantenimiento. En algunos casos pueden formar parte de un planeamiento estratégico fuerte, en otros, son operaciones cerradas en sí mismas, con efectos especulativos por una parte y creadores de fragmentación, por otra, sobre su entorno.
- **Nuevas centralidades.** Las nuevas centralidades responden a dos tipos de estrategias territoriales:
 - Descongestionar el centro (o centros) existente, en parte sustituirlo también mediante ejes que lo amplíen o la atribución de valores de centralidad a otras áreas de la ciudad consolidada.
 - Tratar de atribuir valor y funcionalidad de centralidad a áreas periféricas o a centros locales regionales que se han integrado progresivamente en la aglomeración metropolitana y en la región urbana.
- **La estrategia de los eventos y la "festivalización" del urbanismo.** La festivalización de la política urbana es el título de un libro (dirigido por M. Venturi) que analiza críticamente varias experiencias de grandes ciudades. El uso urbanístico de los eventos no es una novedad. Desde la torre Eiffel o la Estatua de la Libertad, hasta las transformaciones urbanas, con ocasión de las grandes exposiciones universales de finales del XIX y del siglo XX, la tradición festivalera del urbanismo viene de lejos.

Historia urbana de Barcelona

Barcelona, su historia urbana moderna, está marcada por eventos: las exposiciones universales de 1888 y de 1929, los Juegos Olímpicos de 1992 y recientemente la "invención" de un evento, el Fórum Universal de las Culturas 2004, con el objetivo de "terminar" la ciudad, de río a río.



Conjunto de actuaciones en diagonal mar para el Fórum de las Culturas 2004

