
PLA URBANÍSTIC VERSUS PLA ESTRATÈGIC

Juli Esteban i Noguera
Arquitecte

1. La planificació estratègica: antecedents i alguns aspectes terminològics

Està força clar que ens entenem quan ens referim a plans urbanístics, però sostindria que no succeeix el mateix quan parlem de plans estratègics. Crec, per tant, oportú començar la meua intervenció amb una breu digressió sobre l'abast que podem donar a aquest concepte, i dic poder donar, ja que si, per una banda, és constatable una voluntat general d'actuar estratègicament —jo diria que en quasi tots els assumptes que ens afecten—, per l'altra, no està tan clar el significat que s'atribueix a aquest concepte quan ens referim a la qüestió específica del planejament.

La utilització de terminologia derivada de la ciència militar —estratègia, logística...—, en els assumptes de la interacció amb el territori, té un antecedent il·lustre en un text d'A. Z. Guttemberg, denominat «El pla tàctic»,¹ que va tenir una certa difusió entre nosaltres en els primers anys de la dècada dels setanta. En aquell text distingia entre *pla finalista* i *pla tàctic* i el segon no era altra cosa que un pla que es donava a conèixer per motivar determinades actituds dels operadors —fonamentalment privats, però també les administracions dels territoris immediats—, els quals se suposava que, actuant tenint en compte el pla però d'acord amb els seus interessos, portarien el desenvolupament en la direcció que marcaria l'ocult pla *finalista*, que és el que realment expressaria els objectius socialment desitjables des del punt de vista del municipi.

Com veiem, es tracta d'un comportament que no ens és gens desconegut, si bé en el nostre context territorial o cultural s'utilitza només fragmentàriament en determinats moments del procés de redacció del pla, i els *convenis urbanístics* en són un exemple clamorós. Les condicions pròpies de bona part dels Estats Units, amb un territori molt uni-

1. M. H. WEBER [et al.], *Indagaciones sobre la estructura urbana*, G.Gili, 1970.

forme geogràficament i amb un règim de competència molt més explícit, entre operadors i entre administracions territorials, propiciaven la substanciació del comportament tàctic en un hipotètic model de pla.

Subratllem que la denominació de *tàctic* tenia en aquest cas una plena correspondència amb una de les accepcions d'aquest concepte reflectides en els diccionaris de la llengua: «habilidad y disimulo para conseguir un fin»,² «camí o procediment més o menys hàbil per arribar a un cert resultat».³

El significat d'estratègic és en principi més ampli: «arte y habilidad para dirigir un asunto»,² però també «art de coordinar les accions i de maniobrar per tal d'aconseguir una finalitat».³

Subratllaria d'entrada dos components significatius d'aquesta segona definició: *coordinar les accions*, que fa un reconeixement implícit que les accions es produeixen per diferents agents, i el de *maniobrar*, que expressa que caldrà algunes vegades canviar de direcció i de velocitat per treure el millor partit de les circumstàncies.

Com a primera reflexió, podem apuntar que els plans urbanístics participen clarament del sentit de l'estratègia. En el planejament espacial i topològic d'un sistema complex com és la ciutat no és pot eludir l'exigència de centrar la seva atenció en la *coordinació d'accions*. Tanmateix, probablement hi ha carències evidents en el planejament urbanístic pel que fa a la capacitat de *maniobrar*, però aquí caldrà recordar que l'acció urbanística no s'esgota en el pla, sinó que es perllonga necessàriament en la gestió, per a la qual cal reclamar la dimensió estratègica de la capacitat de maniobra. Tornarem sobre aquesta qüestió més endavant.

A la vista dels significats esmentats, un primer assaig de resposta a la qüestió plantejada seria veure en quina mesura els plans urbanístics dels anys noranta, que estem analitzant, tenen o no una qualitat estratègica superior als seus antecessors dels anys vuitanta o setanta, atenent l'abast del significat que hem considerat fins aquí.

Haig de dir que aquest estudi em sembla, sens dubte, oportú i important, però no pot obviar un coneixement profund —que no tinc— del context en què es planteja el pla, i probablement requeriria la verificació

2. Julio CASARES, *Diccionario ideológico de la lengua española*.

3. *Diccionari de la llengua catalana*, Enciclopèdia Catalana.

de determinades hipòtesis que només al cap d'uns quants anys de gestió serien possibles.

Malgrat que no podem anar més enllà per aquest camí, em semblen pertinents les consideracions fetes en relació amb l'abast del qualificatiu *estratègic* per relativitzar l'ús de la seva substantivació —pla estratègic—, que des de fa sis o set anys ha pres carta de naturalesa entre nosaltres com un document específic de planejament, i que sovint es presenta com una fórmula alternativa als plans urbanístics.

L'origen d'aquesta nova modalitat de pla, cal buscar-lo en els plans de desenvolupament de grans empreses o corporacions privades, en els quals es procedeix a la identificació del que són els *punts forts* i els *punts febles* de l'empresa, per anar a definir uns objectius i unes mesures d'actuació molt ben triats que, articulats sobre els punts forts, permetrien superar les debilitats i facilitar un salt endavant en l'expansió, la consolidació o els guanys de l'empresa.

Com tantes altres tècniques del *management* d'origen americà, tot això pot semblar notablement banal, però cal no perdre de vista que sovint les grans troballes s'articulen sobre axiomes molt elementals.

La transposició dels plans estratègics d'empresa a les ciutats només es pot entendre en el context del mercat internacional de ciutats, que ha adquirit una gran força des de principis dels vuitanta, i en el qual les ciutats actuen com a empreses captadores d'inversions, oferint el seu capital en espai, infraestructures, equipaments, convivència social, formació, oferta cultural, medi ambient, etc.

En aquest joc, el model del pla estratègic d'empresa es va considerar aplicable a la ciutat, la qual podia dotar-se d'un pla per millorar la seva oferta com a ciutat, semblantment a com ho faria una empresa, sense oblidar, però, que això hauria d'ésser compatible amb la millora de la qualitat de vida dels ciutadans.

Els primers plans estratègics de la ciutat es van redactar en algunes ciutats americanes. El de San Francisco —el 1981— sembla que va ser el primer, i es va redactar per respondre a la forta crisi fiscal que patia la ciutat.⁴

4. Les referències als antecedents i al contingut propositiu dels plans estratègics que s'inclouen en aquest text procedeixen del llibre de Manuel de FORN i Josep M. PASCUAL, *La planificació estratègica territorial. Aplicació als municipis*, Diputació de Barcelona, 1995.

El pla va ser un èxit, i pocs anys després, més de vint-i-cinc ciutats americanes tenien plans estratègics: Los Angeles, Detroit, Filadelfia... entre d'altres. Birmingham és un dels més reconeguts antecedents europeus, desenvolupat pels volts de 1986. Aquesta ciutat, igual que Detroit, patia la forta depressió motivada pel debilitament i la pèrdua de la seva base industrial per causa de la crisi general de la indústria pesada.

Veiem, doncs, com en els inicis, la planificació estratègica està fortament motivada per la voluntat ciutadana d'adoptar les mesures necessàries per sortir d'una situació de crisi.

Aquest no va ser el cas de Barcelona, que posà en marxa el seu primer pla estratègic l'any 1988, en plena eufòria preolímpica, amb el bon criteri d'aprofitar el moment positiu de la ciutat per reforçar les seves estratègies de desenvolupament a més llarg termini.

Cal assenyalar que Barcelona ha contribuït molt a la irradiació de la cultura dels plans estratègics que han proliferat força a les àrees on la ciutat ha tingut aquests anys una marcada influència cultural: a Espanya (València, Gijón...), Portugal (Lisboa, Porto...), Iberoamèrica (Rio de Janeiro, Medellín...) i especialment a Catalunya, on nombroses ciutats mitjanes han adoptat aquest instrument (Girona, Mataró, Blanes, Viladecans...).

2. Naturalesa i contingut dels denominats plans estratègics

Subratllem que un pla estratègic no té el territori ni l'espai urbà com a referent principal, sinó que la seva majoria d'objectius són d'altres tipus. Així mateix, és freqüent que quan el pla estratègic estableix objectius o mesures d'abast espacial o infraestructural, aquests objectius:

- Corresponen a determinacions contingudes en plans urbanístics o territorials vigents, com per exemple adquirir sòl a Collserola o desenvolupar els PERI pendants.

- Són objectius genèrics a concretar en plans o projectes urbanístics, com ara crear àrees de nova centralitat a l'àmbit metropolità.

- Són propostes d'actuació en determinats sentits dins del marc urbanístic, com, per exemple, fer una determinada quantitat d'habitatges protegits.

Els exemples esmentats corresponen al Pla Estratègic Econòmic i Social de Barcelona.

És a dir, la relació entre el pla estratègic i el planejament urbanístic es concreta al fet que el primer apunta determinats objectius o prioritats que, com veiem, poden ser força genèrics, i es nodreixen normalment del repertori que ofereix el planejament urbanístic vigent.

Planejament urbanístic i estratègic han estat, doncs, habitualment i fins ara, dos tipus de documents diferents i compatibles: amb uns punts de contacte molt precisos, i sense que tingui massa sentit pretendre territorialitzar els plans estratègics com de vegades s'ha proposat.

Tanmateix, no podem deixar resolta en aquests termes la relació entre el planejament urbanístic i el planejament estratègic, ja que, d'altra banda, constatem que del discurs que ha acompanyat l'estratègic i del seu exercici real —tant pel que fa a la redacció com al seguiment dels plans— han resultat altres significats, susceptibles d'ésser aplicats al planejament urbanístic, en la línia d'una pretesa adequació dels seus instruments als temps que corren.

Certament, en un pla estratègic que pretén ésser global i integral, pel que fa al complex contingut de les ciutats, s'inclouen molts aspectes que queden lluny de l'específica problemàtica urbanística. Podríem dir que el planejament urbanístic es basa en el corpus teòric de l'urbanisme com la disciplina que tracta de la forma i materialització de la ciutat, mentre que el planejament estratègic s'encamina a la recerca d'una tècnica que permeti abordar la ciutat en tots els seus aspectes. Assenyalem que ambdós tenen en comú el fet d'ocupar-se de la ciutat com a realitat canviant susceptible d'ésser planificada. Això és motiu de punts de contacte entre els dos tipus de planejament, que ens permeten identificar determinades característiques declaradament substantives dels plans estratègics, que serien aplicables en alguna mesura als plans urbanístics, perquè aquests puguin ésser qualificats d'estratègics, sense deixar d'ésser també urbanístics.

Vegem algunes d'aquestes característiques:

2.1. Consens social ampli

El consens social ha estat també un desideràtum del planejament urbanístic. La introducció en la legislació de procediments de debat de criteris i objectius dels plans (article 125) i d'exposició pública de les propostes, així com de les mesures habitualment adoptades pels ajunta-

ments consistents a facilitar el coneixement i la discussió de les propostes mitjançant exposicions, taules rodones, publicacions, etc., són accions que s'inscriuen dins l'objectiu d'obtenir un pla d'ordenació urbanística amb el màxim consens possible.

El planejament estratègic, pel fet de treballar amb propostes més genèriques, ha pogut donar al consens una dimensió molt més gran. S'ha pogut operar de manera que el consens tingués una escenificació molt més rotunda. Podríem dir que, en el planejament estratègic, no és que la collectivitat urbana —representada per les seves forces vives— doni una conformitat solemne al pla, sinó que és la mateixa collectivitat la que el formula. Subratllem que, en aquest procés de redacció, els tècnics —en teoria— no actuarien definint les propostes, sinó aportant mètodes perquè sigui la societat ciutadana qui les formuli directament.

D'aquí ve que siguin molt importants les tècniques de motivació: la creació d'il·lusió ciutadana, la creació d'eslògans capaços de sintetitzar desitjos de futur, l'especial atenció a tots els aspectes de comunicació ciutadana durant l'elaboració del pla, etc.

Assenyalem que, malgrat que aquestes tècniques no són directament traspassables a un procés de planejament urbanístic pel caràcter més especialitzat i facultatiu —encara que no gaire— d'aquest planejament, sí que hi ha un cert camí a fer, potenciant les capacitats il·lusionadores d'alguns projectes urbanístics que poden ésser especialment rellevants en la formulació del pla o en el seu desenvolupament.

2.2. Selecció d'objectius i mesures

Un dels principis dels plans estratègics diu que aquests plans han de proposar poques mesures, però relacionades amb objectius que siguin clau per a la finalitat que es pretén.

S'ha de dir que, si bé això pot haver estat veritat en els plans estratègics d'empresa, no ho és tant en els plans estratègics de ciutat i, especialment, no ho és en els plans estratègics d'aquest tipus a casa nostra. La mateixa fórmula consensuada de redacció, amb participació d'interessos socials i econòmics molt distints, sol portar que el pla estratègic tingui un ventall relativament ampli d'objectius i mesures de diversa índole.

Tanmateix, una certa voluntat selectiva en les propostes és, en qual-sevol cas, una idea interessant per als plans urbanístics, especialment si ens referim a plans de segona generació. Aclarim que entenem per plans de *primera* generació els del període 1975-1985, que van establir les bases per a un desenvolupament relativament equilibrat i ordenat, mentre que els de *segona* generació —a la qual pertanyen els plans que estem considerant—, sense qüestionar les línies del marc general, poden posar l'accent en determinades propostes que siguin especialment significatives.

Malgrat que és cert que el planejament urbanístic no pot deixar espais buits en el territori i ha d'establir el règim i les pautes de desenvolupament de tots els indrets, també és cert que una bona part d'aquestes pautes està prou sedimentada perquè els nous plans no se n'hagin d'ocupar més enllà d'algunes esmenes o ajustaments, i puguin abocar tota la seva força proposant en determinats aspectes o projectes.

2.3. *Actuació per projectes*

La filosofia dels plans estratègics de ciutat ha incorporat també el discurs del que en podríem dir operacions estratègiques, que moltes ciutats van desenvolupar en determinats moments de la dècada dels vuitanta sense necessitat de dotar-se del que entenem per un pla estratègic de ciutat.

De fet, han estat, en general, operacions de fort contingut urbanístic, a les quals no es pot negar un alt valor estratègic en relació amb el desenvolupament de la ciutat. Esmentem, com a exemples, la transformació dels ports de Rotterdam, o de Baltimore, o les operacions de canvi d'escala de Montpeller, o el mateix projecte olímpic de Barcelona.

D'aquí ve que, posteriorment, la planificació estratègica hagi fet acte de presència en el peculiar debat entre plans i projectes, prenent partit clarament pels projectes, en tant que són propostes individualitzades incorporables al ventall de mesures a proposar.

Els plans urbanístics de segona generació estan, també, en bones condicions de posar l'accent en determinats projectes a desenvolupar. Tanmateix, tampoc no crec que sigui una missió dels plans generals fer una provisió de projectes que vagi més enllà dels que són abordables a curt termini. El que sí que ha de proveir el pla general és la base orde-

nadora que permeti l'aflorentament de diversos projectes al llarg del temps. La llarga vida del Pla General Metropolità de Barcelona crec que aporta força referències en aquest sentit.

2.4. *Plans per a l'acció*

Els plans estratègics es defineixen també com a plans per a l'acció. No és tracta d'establir una norma que encarrilarà les diverses i disperses accions puntuals cap a un objectiu volgut, sinó que es tracta de proposar mesures i executar-les o, en molts casos, mantenir la pressió necessària perquè les executi l'administració competent o l'operador a qui pertoqui.

D'acord amb aquesta actitud, és diu també que els plans estratègics no haurien de proposar-se objectius ni mesures més enllà de quatre a vuit anys d'horitzó.

Trobem una gran similitud entre aquesta manera de fer i la filosofia de la Llei del sòl de 1975, que s'ha mantingut viva en bona part fins als nostres dies. Aquella llei posava ja l'èmfasi en el programa d'actuació com a document bàsic del pla general d'ordenació urbanística, i en la programació de les actuacions previstes en el termini de quatre a vuit anys, amb la preceptiva revisió del programa cada quatre anys.

No es pot dir, tanmateix, que els plans urbanístics elaborats des de llavors hagin estat fidels a aquest model, i en podríem analitzar les raons, però, en qualsevol cas, la formulació legal era prou clara.

En el cas dels plans estratègics, i pel seu valor com a factors de pressió —els americans en diuen fer *lobbying*—, la fixació d'etapes curtes té un significat molt comprensible. D'altra banda, la pròpia configuració de l'instrument i les característiques del procés d'implementació de les mesures permeten l'ajustament quan calgui.

2.5. *Avaluació contínua i capacitat de resposta*

És una aportació especialment interessant, malgrat que no sigui una novetat total.

La planificació estratègica considera la realitat canviant i difícilment previsible, per causa del cúmul de variables exteriors sobre les quals el

pla no pot fer cap hipòtesi fiable d'evolució. Per aquest motiu, el planejament estratègic no es proclama gens partidari de la projecció al futur de les tendències actuals i prefereix optar per la definició de possibles escenaris alternatius.

Tanmateix, l'elecció de les mesures a aplicar les fa sobre la base d'un dels escenaris que es considera probable i sobre el qual es pot formular un objectiu desitjable. Es té present, però, la possibilitat que es produeixin canvis, i que l'escenari que es presenti en un moment donat no sigui el que s'ha considerat. D'aquí ve que la planificació estratègica proclami, com una tasca inherent al seu desenvolupament, l'avaluació contínua del procés d'implementació de les mesures proposades i dels canvis que es produeixen a l'entorn. La planificació estratègica hauria d'ésser capaç de variar la seva «estratègia» a la vista de les noves circumstàncies.

Notem, doncs, que si bé el procés de formulació del pla és important, en tant que aplega tots els sectors i entitats ciutadanes implicats en el desenvolupament de la ciutat, i es formulen solemnement els objectius d'aquesta ciutat, probablement té més transcendència el procés de desenvolupament del pla, en què l'avaluació de l'entorn, el *lobbying* i els canvis de direcció «estratègics», serien els trets fonamentals.

L'aparició de circumstàncies no previstes és, probablement, el problema principal per a la credibilitat i eficàcia del planejament urbanístic. Està clar que, com que es tracta d'una matèria molt més corpòria, no es pot actuar en el planejament amb la suposada agilitat que ho farà el planejament estratègic, però fóra bo que es pogués avançar quelcom per aquest camí.

Dotar el planejament urbanístic d'una millor capacitat de resposta als escenaris canviants, sense que això hagués de qüestionar la seva base ordenadora, seria, sens dubte, una millora molt estimable en la seva capacitat estratègica.

3. Qualitats estratègiques dels plans urbanístics dels anys noranta

En primer lloc, cal subratllar que, per pròpia naturalesa, el planejament urbanístic sempre ha estat en alguna mesura estratègic en el sentit ampli del terme i, per tant, tots els plans generals analitzats preveuen estratègies en l'ocupació del sòl, en la prioritització d'actuacions, en l'establiment de limitacions, etc., que contribueixen a coordinar i dirigir

les accions cap a l'obtenció d'una finalitat expressada en els objectius del pla.

Cal també dir que, atenent les qualitats que hem assenyalat com a pròpies dels *plans estratègics*, en tant que són expressió d'una figura de planejament concreta que implica per a estratègic un significat més específic, hem vist que els plans urbanístics solen participar en diversa mesura d'algunes d'aquestes característiques: consens, plans per a l'acció, etc., i que, per tant, en diversos aspectes els plans urbanístics serien, *avant-la-lettre*, «plans parcialment estratègics».

Tanmateix, hi ha un cert desig perceptible de superar un cert estat del planejament urbanístic i proveir-lo d'instruments més adequats al moment actual. Aquest fet s'expressa molt rotundament en el nou Pla de Sabadell quan es diu: «és necessari un nou tipus de pla (més estructurat, més flexible) i un programa d'actuació en què es prevegi el desenvolupament ordenat en el temps».

En qualsevol cas, segurament és recomanable potenciar en el planejament urbanístic algunes qualitats que la planificació estratègica s'atribueix, i que contribuirien a fer un planejament urbanístic més modern, o més alliberat del complex de les acusacions de burocratització que sovint li han fet.

Certament, els plans estratègics han vingut a representar un referent per a la modernització. Partint d'una observació força limitada de la documentació dels plans generals presentats, es fan les apreciacions següents, relatives a la incorporació al discurs dels plans, d'actituds i d'elements que formen part del contingut teòric dels plans estratègics o, com a mínim, de la retòrica que normalment els envolta.

El procés de redacció del Pla de Lleida denota una especial preocupació per l'obtenció d'un *consens social ampli i explícit*. La celebració d'una sèrie de seminaris sobre el Pla General ho expressa clarament. Subratllem que el tipus de convocatòria, dirigida, segons la temàtica del seminari, a diverses persones en representació d'entitats (universitat, agents públics —adigsa, incasol—, col·legis professionals, sindicats, promotors privats...), i el fet de fer-ho d'una manera prèvia o simultània al desenvolupament dels treballs de redacció, tenen força similituds amb la tècnica d'elaboració dels plans estratègics, si bé es tracta d'una participació més concentrada en el temps.

La pròpia terminologia de l'avanç —que és el nivell que ha assolit fins ara la redacció— expressa la voluntat d'incorporar elements del discurs dels plans estratègics; així, parla de *directrius estratègiques* o d'*estratègies de la reforma*. Encara que es tracta probablement d'un aspecte formal, penso que participa de la intenció d'«il·lusionar» els ciutadans amb un pla que pretén tenir la factura d'un document modern i, per tant, fiable com a instrument de regulació dels esdeveniments del futur.

Si tenim present que Lleida no ha elaborat un específic pla estratègic per a la ciutat, podem pensar que el Pla General en redacció pretén incorporar els possibles valors d'aquell pla en una mena de pla de síntesi.

En el cas de Mataró, en què sí que s'ha elaborat un pla estratègic, el Pla General no incorpora explícitament tècniques o gestos d'aquests tipus de plans, llevat d'un eslògan en què sintetitza la finalitat del pla: «potenciar l'equilibri econòmic, social i demogràfic de Mataró en un marc territorial íntegrat», i que seria la seva targeta de presentació.

Pel que fa a la *selecció d'objectius específics i mesures*, hem assenyalat ja les dificultats que això comporta als plans urbanístics, pel fet d'haver-se d'ocupar de tots els indrets de l'espai, i també als plans estratègics per haver de donar resposta a l'ampli ventall d'interessos socials i econòmics.

En els plans generals analitzats no s'ha avançat gaire en aquesta línia. Quan els objectius són pocs, solen ser massa amplis: la potenciació de la capitalitat, la millora de la qualitat de vida o l'assegurança d'un alt nivell d'accessibilitat territorial solen ser síntesis explícites dels objectius d'alguns plans. Si descendim de nivell, la llista es fa ja força més llarga, però no per això guanya gaire en especificitat. Es troba a faltar la identificació d'aquells objectius o mesures clau, que se suposa que serien específics de la ciutat. Potser és que les ciutats a casa nostra tenen urbanísticament uns problemes massa similars, i que pretendre aquesta selecció d'objectius i mesures personalitzades és equivocat, si no és que ens referim a projectes espacialment determinats i, per tant, condicionats per la configuració pròpia i irreplicable de cada ciutat.

Amb això entrariem en una altra característica relacionada amb la filosofia dels plans estratègics, *l'actuació per projectes*. En aquest aspecte, la majoria de plans analitzats fan un esforç de concreció de quins són els projectes o actuacions en què s'articula el desenvolupament urbà proposat, tanmateix, el to de la llista de projectes és divers.

El Pla de Sabadell enumera vint-i-tres projectes o grups de projectes en correspondència amb les directrius del Pla. El Pla de Manresa fa també una relació d'actuacions, si bé les integra en un esquema més convencional on es difuminen força els perfils dels projectes. Tanmateix sembla especialment rellevant l'eix Reforma - Sant Domènec - passeig - Bonavista - Fàbrica Nova, que potser mereixeria una presentació més emfàtica.

El Pla de Mataró, d'altra banda, compta amb un capítol destinat a definir el que semblen que són els projectes realment bàsics i emblemàtics del nou pla, que serien els *projectes territorials de serveis i dotacions*, que pertanyen a la *frontissa del contorn de la ciutat*: l'àmbit del front marítim amb els seus trams (rengle de ponent, front urbà central, front de llevant), l'àmbit de la riera d'Argentona (eix industrial, terciari i de serveis), el sector de cornisa (els Turons de Mataró), l'àmbit de l'avinguda Europa, l'àmbit Sant Simó - Cinc Sènies.

Els plans de Reus, Girona i Vilanova tenen molt més el to d'una revisió que pretén resoldre els desajustaments del pla vigent —alguns per causa d'insuficiències d'aquest pla, com en el cas de Vilanova— i, en conseqüència, no presenten una bateria de projectes explícits i identificats. Com que es tracta, en alguns casos, d'avanços de planejament —com succeeix també en el Pla de Lleida— pot ser que es prevegi incloure aquesta identificació d'actuacions en la proposta del pla que se sotmeti a aprovació.

Pel que fa a la característica de *plans per a l'acció*, que també s'atribueix als plans estratègics, cal dir que és plenament recognoscible en tots els plans urbanístics, al marge que explicitin més o menys els seus projectes. Cal recordar un cop més que, des de la llei de 1975, els plans generals d'ordenació urbanística són —almenys sobre el paper i potser massa emfàticament— plans íntimament lligats a un programa d'actuació.

No podem dir el mateix de les característiques *d'avaluació contínua i la capacitat de resposta* enfront dels escenaris no previstos, que també s'atribueixen als plans estratègics. El planejament urbanístic no pot guanyar agilitat en la resposta a força de desprendre's de la corporeïtat intrínseca, que és on rau la seva capacitat vinculant. Tanmateix, el que sí que és cert és que en l'àmbit de l'urbanisme hi ha un tall excessiu entre el procés de formulació i el de la gestió del pla.

La documentació examinada no ens permet valorar si en aquests casos estem en via de superar aquest tall i mantenir, en alguna mesura, l'agilitat de la fase de formulació en la gestió del pla.

Dels plans estudiats no es desprèn cap proposta en aquest sentit, si bé cal subratllar que seria de difícil articulació, tenint en compte l'actual legislació urbanística, i que, si la considerem, seran més aviat els criteris de gestió del pla i el bon enteniment amb la «superioritat» els que podran facilitar en cada moment respostes més o menys àgils.

Només resta assenyalar que la insistència del Pla de Lleida a situar la realitat urbana d'aquesta ciutat en diversos contextos territorials (la Unió Europea, l'arc mediterrani, el Pla Territorial General (PTG), la vall de l'Ebre, etc.) expressa l'actual dependència que tenen les múltiples variables exteriors imprevisibles dels canvis d'escenari, respecte dels quals convindria que el pla urbanístic no quedés desarmat.

4. Una proposta de síntesi

Voldria acabar concretant alguns aspectes de la meua posició personal en relació amb aquesta suposada confrontació entre plans urbanístics i plans estratègics, més enllà de la ja proclamada compatibilitat entre ambdues figures, i la constatació que, en cap mesura, un pla estratègic no és substitutiu d'un pla urbanístic.

Afegiria que aquest segon és sempre necessari, mentre que el pla estratègic pot ésser un instrument convenient en ciutats d'una certa entitat com les que hem considerat. Així mateix, subratllaria que no descobreixo cap lògica determinant pel que fa a la millor seqüència temporal entre aquests tipus de plans.

Dit això, insistiria també que fóra bo que els plans urbanístics potenciessin les seves dimensions estratègiques (tant en el sentit més etimològic del terme, com pel que fa als altres significats que hem vist que es derivaven de la planificació estratègica), però que en qualsevol cas ho fessin des de la seva específica naturalesa.

Recordem que els plans urbanístics d'ordenació de les ciutats són plans que es formulen des d'una lògica disciplinària, que no exclouen altres formes de planejament i que no pretenen, per tant, ésser integrals o globals pel que fa a l'univers de variables, sinó que només ho seran res-

pecte al seu abast específic, centrat en la forma de la ciutat i en els seus processos de materialització.

Recordem també que els plans urbanístics es componen de dues parts clarament diferenciades, i que podem identificar com:

- El projecte d'ordenació física.
- El programa de desenvolupament.

Sostindria que són dos documents amb certa autonomia, als quals no afecta igualment el pas del temps, i que tenen distintes inèrcies davant la introducció de canvis.

El *projecte d'ordenació física* té un gran valor estratègic, en el significat més ampli del terme, ja que en l'«art» del seu traçat rau bona part de la responsabilitat de *dirigir les operacions* de desenvolupament de la ciutat a l'espai.

Notem que el projecte d'ordenació física té capacitat de vigència perllongada, d'una resistència al pas del temps, malgrat que pot ser sotmès a variacions parcials. Naturalment, de la seva qualitat resulten menys necessitats de variacions i major durabilitat, enfront dels efectes d'aquestes variacions quan es produeixen.

Tanmateix, no podem evitar que el projecte envelleixi, però si aquest és bo i està ben gestionat, l'envelliment no l'ha de portar necessàriament a l'obsolescència. En aquest sentit, cal assenyalar que la majoria dels plans analitzats no plantegen revisions massa rupturistes amb els projectes d'ordenació física anteriors.

Assenyalem, també, que bona part de la lògica de traçat del projecte d'ordenació no procedeix de les circumstàncies de l'entorn social o econòmic, sinó de les condicions físiques o de configuració del lloc. Podem afegir, finalment, que el propi projecte conté lògiques seqüencials que no depenen dels programes d'actuació.

Afegim que el projecte d'ordenació física és, probablement, el component amb més contingut facultatiu de qualsevol tipus de planejament que tingui a veure amb la utilització de l'espai de la ciutat i dels seus entorns.

D'altra banda, el *programa de desenvolupament* és un component dependent de múltiples variables exteriors, moltes de les quals no són con-

trolables perquè depenen d'altres administracions, dels operadors privats, de l'èxit del *lobbying*... El programa requereix freqüents revisions per conservar la seva vitalitat. El programa ha d'ésser necessàriament àgil i amb capacitat de respondre estratègicament a les circumstàncies no previstes. Notem també que el programa està pensat per a l'acció, que es pot consensuar amb les forces socials i econòmiques, que es compondrà de projectes individualitzats, i haurà de fer una selecció de les mesures a aplicar i de les accions a executar en un període de quatre a vuit anys.

Com veiem, *el programa de desenvolupament urbanístic no és altra cosa que el que anomenem pla estratègic de ciutat*. Per ser més rigorosos en relació amb el caràcter disciplinari i no global de l'urbanisme, podríem dir que hauria de ser la part del pla estratègic que correspon a les qüestions de distribució i utilització de l'espai.

Crec que el camí passaria, doncs, pel reforçament del pes i l'autonomia dels dos components dels plans urbanístics, el projecte d'ordenació física, com a estratègia de distribució de l'espai i de les seves seqüències de transformació, i el programa com a pla estratègic de desenvolupament de la ciutat.

Projecte i programa haurien d'ésser, doncs, components autònoms del pla urbanístic però no independents. Les necessitats de maniobra del programa podran, sens dubte, motivar variacions en el projecte d'ordenació física; tanmateix, subratllem que el projecte, amb la seva capacitat d'incorporar-les sense pèrdua de les referències bàsiques, no hauria de deixar de ser l'estratègia mare de totes les estratègies.