

AU4 129

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE CIUDADES

JOSÉ MIGUEL FERNÁNDEZ GÜELL

Editorial Gustavo Gili, SA

08029 Barcelona Roselló, 87-89, Tel. 93 322 81 61
México, Naucalpan 53050 Valle de Bravo, 21, Tel. 560 60 11

Seminário 7



"Planificadores sin concepto, sin perspectiva a largo plazo, sin sentido de su oficio en el más amplio de los términos pueden fácilmente derivar en uno o en ambos de los pecados clásicos: la optimización a corto plazo o el subjetivismo romántico, aplicando un vendaje a unos pocos, sin ser siquiera capaces de curar la herida básica."

Burchell & Sternlieb

3. La planificación estratégica de ciudades

A lo largo del capítulo anterior se ha puesto de manifiesto cómo la fábrica física y el tejido socioeconómico de nuestras urbes tienen dificultades para asimilar el ritmo trepidante con que se suceden los cambios geopolíticos, económicos, sociales, tecnológicos y administrativos. Ante esta realidad, cabe plantearse una serie de cuestiones relevantes. ¿Son los actuales instrumentos de planificación y gestión urbana capaces de dar una respuesta ágil y adecuada a los cambios del entorno? ¿Qué razones explican las limitaciones de los instrumentos tradicionales de planificación? ¿Hacia dónde debe encaminarse la planificación urbana para impulsar la competitividad y habitabilidad de nuestras ciudades?

3.1

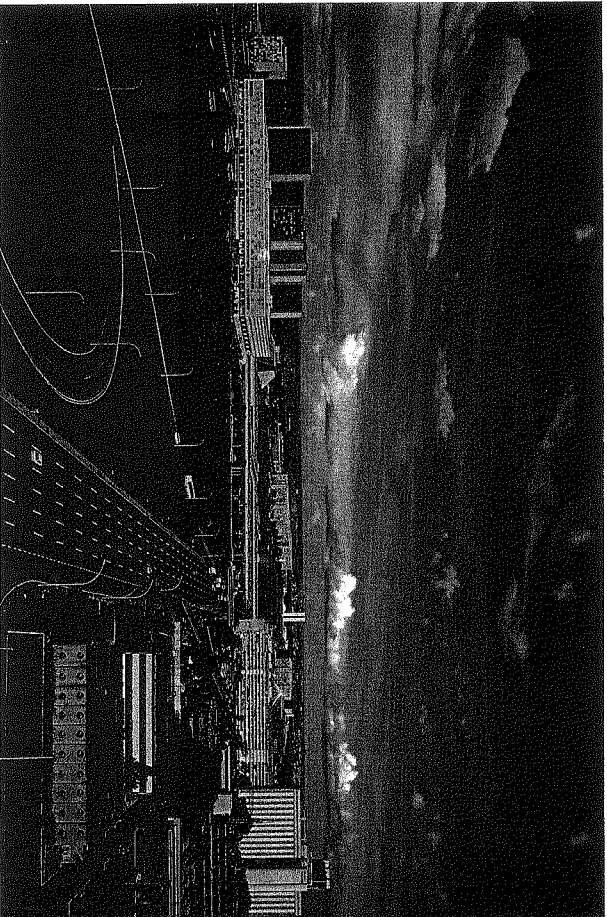
Hacia un nuevo enfoque en la planificación urbana

El dinamismo del entorno socioeconómico ha producido una serie de cambios relevantes en la operativa cotidiana del planificador y gestor urbano, que han suscitado la necesidad de revisar críticamente los enfoques tradicionales de planificación y gestión urbana. Estos cambios pueden sintetizarse en los puntos siguientes:

Descentralización de las competencias urbanísticas. La creación o el refuerzo de los gobiernos regionales ha dado lugar en numerosos países a la transferencia de las competencias urbanísticas de los gobiernos centrales a los periféricos. Esta situación ha favorecido la adaptación de la legislación urbanística a las peculiaridades de cada región, debilitando la planificación normativa y centralizada.

Interrupción de los agentes de desarrollo económico en las decisiones urbanísticas. Los diversos agentes públicos y privados que actúan en el ámbito económico directamente, mediante sus actividades productivas, o indirectamente, mediante el desarrollo de infraestructuras, influyen de forma relevante las decisiones urbanísticas.

Creciente peso de los movimientos sociales en el urbanismo. Igual que los agentes



© Hugo Segawa

Como complemento a la planificación urbanística tradicional que persigue un desarrollo físico ordenado y atractivo de la ciudad, la planificación estratégica pone los medios para alcanzar la prosperidad económica y el equilibrio social de la comunidad urbana.

económicos, la sociedad civil comienza a intervenir en el proceso de desarrollo urbano. En particular, los movimientos sociales canalizan con creciente efectividad las preocupaciones y deseos de los grupos ciudadanos en lo que respecta a calidad de vida.

Agravamiento del componente de rivalidad entre ciudades. La creciente rivalidad entre ciudades para atraer o retener actividad económica obliga a sus dirigentes a utilizar todos los instrumentos a su disposición, incluidos los relativos a la planificación urbanística, para aumentar la competitividad y el atractivo de sus urbes.

Incorporación de innovaciones tecnológicas a la gestión urbanística. El perfeccionamiento de los sistemas de información geográfica (SIG) y la automatización de los procedimientos administrativos están permitiendo gestionar el proceso urbanístico con instrumentos cada vez más sofisticados que facilitan la toma de decisiones sobre operaciones urbanísticas con un elevado grado de complejidad.

Mayor exigencia de transparencia. Los ciudadanos ya no admiten que los procesos de planificación y gestión urbanística sean elaborados y ejecutados por un grupo reducido de técnicos y agentes económicos; este sistema transmite un ambiente de oscurantismo y discrecionalidad difícilmente admisible en una sociedad democrática.

El acaecimiento de los fenómenos citados ha puesto de manifiesto las limitaciones de los instrumentos tradicionales de planificación urbana: dificultad para controlar las fuerzas externas al proceso de planificación; lenta asimilación de las nuevas tecnologías; débil conocimiento de la evolución de los procesos sociales, y dificultad para integrar eficiente y eficazmente a los equipos interdisciplinarios.

Esta situación ha propiciado la aparición de nuevos enfoques metodológicos e instrumentos de análisis que enfatizan los siguientes aspectos (ver figura 12):

Predominio del proceso. La planificación tradicional separaba diseño y ejecución, y no establecía un camino sistemático para gestionar la evolución de la ciudad. Por el contrario, hoy en día se trata de restar importancia al Plan como producto para volcar la atención en el Plan como proceso facilitador de la gestión urbanística.

Enfoque integrado y coordinado. La planificación sectorial de las ciudades ha impedido la obtención de una visión global de su problemática y la formulación de un modelo integrado para su desarrollo futuro. Con el fin de superar la planificación sectorializada y descoordinada del pasado, en el presente se persigue la integración de las planificaciones sectoriales así como la coordinación horizontal y vertical entre los diversos niveles territoriales-administrativos de planificación.

Enfoque estratégico. La planificación normativa y centralizada, propia de los años sesenta y setenta, ha entrado en crisis debido al cuestionamiento de un urbanismo tecnocrata, entendido como disciplina positiva; la tendencia actual se orienta hacia los conceptos y las técnicas basadas en la reflexión y gestión estratégica.

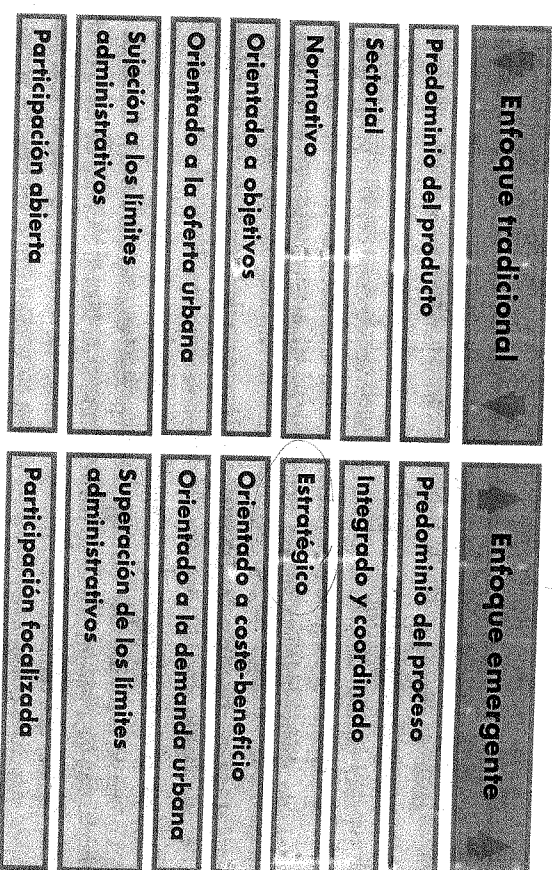


Figura 12. Evolución de la planificación urbana

Orientación al coste-beneficio. Frente al enfoque tradicional en donde el Plan se limitaba a la fijación de objetivos, en la actualidad se tiende a establecer criterios de coste-beneficio, que evalúan y priorizan sus determinaciones.

Orientación hacia la demanda. En el pasado, los planes realizaban sus proposiciones con el fin de satisfacer las exigencias de los elementos de la oferta urbana (suelo, infraestructuras, equipamientos, etc.); por el contrario, en el momento presente se detecta una creciente consideración hacia las necesidades de la demanda urbana (ciudadanos, empresas, visitantes, etc.).

Superación de los límites administrativos. Hoy en día, la implantación de las políticas de ordenación territorial requiere conformar auténticas regiones y comarcas, concebidas con un amplio abanico de criterios, de forma que se puedan desbordar los rígidos marcos impuestos por las delimitaciones administrativas.

Participación focalizada. El progresivo entendimiento de la complejidad de los intereses y actores involucrados en el desarrollo socioeconómico de una ciudad ha conllevado a segmentar y focalizar el proceso participativo, frente a fórmulas de tipo más abierto y asambleario experimentadas en los planes de los años sesenta y setenta.

En definitiva, los problemas actuales y las amenazas futuras de una ciudad no pueden resolverse únicamente desde las tradicionales propuestas urbanísticas e inmobiliarias. Para hacer viables operaciones reestructuradoras del tejido físico, económico y social de una aglomeración urbana, se hace necesaria una política más amplia con objetivos estratégicos intersectoriales. En otros términos, se necesita un proyecto estratégico ambicioso que cumpla como mínimo dos objetivos básicos: orientar y articular aquellas acciones sectoriales que deban emprenderse desde un programa global y estimular al conjunto de la sociedad hacia la consecución de un horizonte definido. **Ambos objetivos pueden alcanzarse mediante la planificación estratégica.**

3.2. Definición de la planificación estratégica de ciudades

La planificación estratégica puede definirse como una forma sistemática de manejar el cambio y de crear el mejor futuro posible para una ciudad. Más específicamente, la planificación estratégica es un proceso creativo que sienta las bases de una actuación integrada a largo plazo, establece un sistema continuo de toma de decisiones que comporta riesgo, identifica cursos de acción específicos, formula indicadores de seguimiento sobre los resultados e involucra a los agentes sociales y económicos locales a lo largo de todo el proceso.

Gran parte de estos conceptos proceden de la planificación empresarial, debiendo al paralelismo existente entre el sistema empresa y el sistema ciudad (ver figura 13).

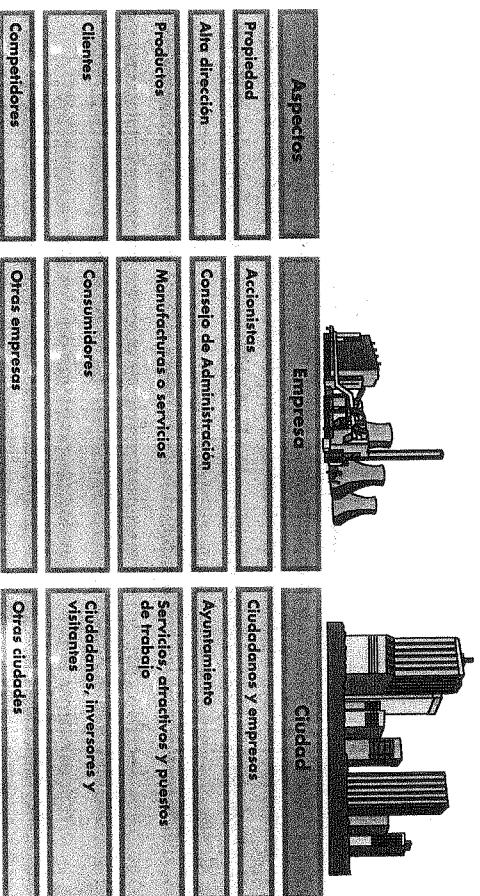


Figura 13. Paralelismo entre empresa y ciudad

Una vez definido el concepto de planificación estratégica de ciudades, conviene entrar a discutir sus características más significativas:

Visión a largo plazo y carácter plurilegislativo. Una decisión estratégica que implica modificar el rumbo de una comunidad resulta costosa en tiempo y recursos; su marco temporal puede llegar a extenderse décadas enteras. Por esta razón, un Plan Estratégico no es el plan de un equipo municipal determinado, sino que debe ser un proyecto común de toda la comunidad para que pueda desarrollarse a lo largo de varias legislaturas con independencia de los avatares políticos.

Consideración del entorno. La planificación estratégica ayuda a una comunidad a identificar sus ventajas en relación al entorno exterior (la región, la nación y el mundo). Este énfasis en los factores externos, que son a menudo pasados por alto en la planificación tradicional, evita el clásico error de concentrarse en lo que se debería hacer en lugar de prestar atención a lo que se puede hacer.

Identificación de la ventaja competitiva. La planificación estratégica trata de mejorar la posición competitiva de una ciudad evaluando los cambios en sus mercados y su competencia y, a partir de esta evaluación, tomando medidas para mejorar sus posiciones apoyándose en sus puntos fuertes y atenuando los débiles. Aunque muchos ciudades no se plantean esta competencia, lo cierto es que cada vez que una familia, una empresa o un turista decide cambiar de localidad, las ventajas competitivas intervienen en la decisión.

Visión integral de la realidad urbana. Mientras que un plan urbanístico se preocupa fundamentalmente de localizar usos de suelo y planificar las infraestructuras urbanas, el objetivo último de un Plan Estratégico es alcanzar una mayor competitividad económica y una mayor calidad de vida. En otros términos, un Plan Estratégico no sólo considera la dimensión física del territorio sino que también contempla la complejidad socioeconómica y política de la comunidad analizada, minimizando así las contradicciones y fracturas operativas habituales en las planificaciones sectoriales.

Flexibilidad decisional. Los planes urbanísticos convencionales suelen estar diseñados para afrontar los requisitos legales relacionados con el uso del suelo y la gestión del crecimiento, y son formulados de acuerdo a un proceso y a un contenido precisos legalmente. Como consecuencia, los planes urbanísticos presentan una rigidez que choca con el proceso político que requiere flexibilidad para abordar problemas muy complejos con un alto grado de incertidumbre. Por el contrario, los planes estratégicos pueden proveer un puente entre los requerimientos legales relativamente rígidos y las decisiones políticas que demandan flexibilidad.

Concentración en temas críticos. La planificación estratégica se centra en temas críticos, oportunidades y problemas que afronta una comunidad. Ofrece a los líderes una oportunidad para observar más allá de las preocupaciones del día a día. Uno de sus aspectos más atractivos es que ayuda a distinguir las decisiones

verdaderamente importantes de aquéllas que tienen un impacto sólo temporal. **Orientada a la acción.** En muchas ocasiones, la planificación urbana tradicional incluye acciones y lugares, pero deja fuera de sus determinaciones a los actores de las mismas, por lo cual puede derivar en una descripción idealizada e irrealizable del futuro. En cambio, la planificación estratégica está orientada a la acción: persigue desde el primer momento asegurar la viabilidad de sus propuestas, identificar recursos para su ejecución e involucrar a los responsables de tomar decisiones.

Fomento y coordinación de la participación de todos los agentes sociales. Mientras que la planificación urbana tradicional confina su agenda a algunos de los agentes gubernamentales y privados existentes, el éxito de un Plan Estratégico requiere la participación de todos los agentes sociales y económicos de una comunidad urbana. Concretamente, la planificación estratégica constituye un poderoso proceso para desarrollar asociaciones significativas entre el sector público y la iniciativa privada.

Modernidad de la Administración. La planificación estratégica exige una nueva cultura de la Administración, tanto de los políticos como de los técnicos, representada por un alto grado de motivación y cualificación, un talento poco burocrático y capacidad para coordinar y dinamizar las fuerzas de la ciudad.

La caracterización de la planificación estratégica nos permite concretar los principales beneficios que comporta su aplicación a las ciudades:

- Ofrece una visión global e intersectorial del sistema urbano a largo plazo.
- Identifica tendencias y anticipa oportunidades.
- Formula objetivos prioritarios y concentra recursos limitados en temas críticos.
- Estimula el diálogo y el debate interno.
- Genera consenso y compromiso comunitario para la acción.
- Fortalece el tejido social y favorece la movilización social.
- Promueve la coordinación entre Administraciones.
- Implica a la iniciativa privada.
- Amplia la perspectiva política y social.

A pesar de las diferencias apuntadas entre ambos tipos de planificaciones, el objeto de la planificación estratégica es complementar y no suplantar a la planificación urbana tradicional. La utilización conjunta de ambas planificaciones integra diferentes actividades y asegura un propósito y una dirección común. En el peor de los casos, la planificación estratégica proporciona a una comunidad la imagen clara de su propia identidad, logro nada despreciable en un período de fuertes cambios socioeconómicos. En el mejor de los casos, la planificación estratégica procura resultados que originarán efectos positivos en el futuro.

Diferenciación entre la planificación estratégica de ciudades y la de empresas

Los instrumentos de gestión del sector privado no pueden trasladarse mecánicamente al sector público, ya que éste presenta particularidades notables.

- a) **Definición de la misión.** Compañías de bienes de consumo, como General Motors o BMW, pueden describir su misión en una o dos frases, mientras que la mayoría de las ciudades no pueden hacerlo porque son mucho más complejas y heterogéneas que las grandes empresas.
- b) **Nivel de consenso.** El plan de una empresa privada está fuertemente controlado ya que sólo un grupo reducido de personas tiene acceso al mismo, mientras que en la elaboración del plan de una comunidad intervienen cientos de personas.
- c) **Nivel de exposición pública.** En el ámbito empresarial los medios de comunicación no están presentes en las tomas de decisiones, mientras que en el sector público lo están desde el principio.
- d) **Alcance del plan.** En una empresa el alcance del plan es relativamente fácil de establecer, en una ciudad los límites geográficos del plan están sujetos a múltiples consideraciones.
- e) **Evaluación de alternativas.** En el sector privado se utilizan indicadores puramente objetivos y cuantitativos; mientras que en el sector público los indicadores son fundamentalmente subjetivos y cualitativos.
- f) **Grado de complejidad.** Una ciudad es un organismo muy complejo con un componente inercial muy fuerte, razón por la cual necesita de mucho tiempo para variar su rumbo.
- g) **Disponibilidad de recursos.** Frente a la flexibilidad existente en la empresa privada para asignar sus recursos, el sector público está sometido a una gran rigidez.

3.3 Los retos metodológicos de la planificación estratégica de ciudades

La planificación estratégica de ciudades requiere una metodología estructurada que resuelva airosamente tres retos conceptuales y operativos:

- La gran incertidumbre creada por el dinamismo del entorno.
- La creciente complejidad de los procesos urbanos.
- La diversidad de agentes e intereses que intervienen en el desarrollo urbano.

La adecuada respuesta a estos tres retos a través de un buen enfoque metodológico facilitará la elaboración del Plan Estratégico de una ciudad.

3.3.1. La incertidumbre del entorno

El éxito de algunas teorías científicas, y en particular de la teoría de la gravedad de Newton, llevó al marqués de Laplace a argumentar, a principios del siglo XIX, que el universo era completamente determinista. Laplace sugirió que debía existir un conjunto de leyes científicas que nos permitirían predecir todo lo que sucediera en el universo, con la única condición de que conociéramos perfectamente su estado en un instante determinado. El científico francés llegó a suponer que las leyes de la Física gobernaban todos los fenómenos, incluido el comportamiento humano.

La doctrina del determinismo científico fue ampliamente criticada por diversos sectores por considerar que infringía la libertad divina de intervenir en el mundo, pero, a pesar de ello, constituyó el paradigma de la ciencia y la cultura hasta los primeros años de nuestro siglo. En 1926, el científico alemán Werner Heisenberg formuló el principio de incertidumbre, que marcó el final del sueño determinista de Laplace, y la aparición de la prospectiva como forma de manejar la incertidumbre.

A la hora de abordar un ejercicio de prospectiva, sólo hoy un lugar del cual podemos extraer imágenes del futuro: el pasado. Ahora bien, la calidad y certeza de nuestra imagen del pasado está fuertemente relacionada con la naturaleza de los patrones temporales del sistema que estamos estudiando. En los sistemas que tienen parámetros muy estables, como la órbita de los planetas, podemos obtener datos muy fiables; sin embargo, los sistemas complejos y dinámicos, como son los urbanos, dan lugar a acontecimientos poco previsibles, razón por la cual en ellos la incertidumbre se convierte en la característica dominante del futuro.

El trato cotidiano con la incertidumbre convierte la información sobre las posibilidades del futuro en particularmente valiosa para los agentes decisivos ante las grandes transformaciones que están experimentando nuestras ciudades. Los habitantes de los países industrializados no pueden depender del progreso continuo proyectado por la innovación tecnológica. El progreso material debe pagar un precio: la destrucción de recursos naturales irremplazables.

La planificación tradicional estaba basada en predicciones, que funcionaron razonablemente bien durante las décadas estables de los 50 y 60. Sin embargo, desde principios de los 70 los errores de predicción han llegado a ser más frecuentes y, en ocasiones, de una magnitud dramática y sin precedentes. En otros palabras, puede decirse que el futuro ha pasado de ser un objeto relativamente estable a convertirse en un objeto volátil. Por esta razón, los planificadores contemporáneos se enfrentan a demostradas fuerzas que obstaculizan la posibilidad de alcanzar predicciones correctas.

Ante esta situación, la postura más inteligente es aceptar la incertidumbre, tratar de comprenderla y convertirla en parte de nuestro razonamiento. En el momento presente, la incertidumbre no es sólo una desviación ocasional y temporal respecto a una predicción razonable, sino que es una faceta estructural del entorno

socioeconómico. Por lo tanto, resulta obvia la inconveniencia de aplicar modelos evolutivos a largo plazo que pretendan proyectar con precisión el futuro del desarrollo urbano. En su lugar, se requieren herramientas de análisis que ofrezcan mayor flexibilidad en la comprensión de un entorno cada vez más dinámico y complejo.

La prospectiva según Michel Godet

La prospectiva no es ni previsión ni futurología, sino una reflexión para la acción y la antifatalidad que ofrece una clave para comprender y explicar las crisis. En un mundo que se caracteriza por incertidumbres cada vez más agudas y por el riesgo de rupturas de tendencias, no solamente a largo plazo sino también a medio y corto plazo, el esfuerzo de prospectiva, es decir el esclarecimiento de los escenarios más probables, es ahora más indispensable que nunca para elaborar previsiones.

La previsión parcial, que sólo utiliza unas cuantas variables explicativas, en general económicas y cuantificadas, sin tener en cuenta la evolución de la relación de fuerzas ni la aparición de nuevas tendencias, es más engañosa que útil. La previsión-cuantificación debe reemplazarse por una prospectiva global que tenga en cuenta todos los parámetros cualitativos, cuantificables o no, que intervienen, en mayor o menor grado, en el fenómeno estudiado.

La mayoría de los métodos de previsión se basan en la extrapolación de tendencias, lo que supone el razonamiento de que en el fondo, *todo sigue igual*, algo totalmente ilusorio en un medio que cambia sin cesar y en el que los fenómenos que deben tenerse en cuenta son cada vez más complejos e interdependientes. De este modo, la incertidumbre frente al futuro se traduce en forma de desviaciones alrededor de una tendencia. De ahí que los modelos económicos sean incapaces de prever los cambios estructurales (las crisis). Quienes los utilizan, atribuyen los errores de previsión a las famosas variables ocultas.

Por el contrario, el enfoque prospectivo admite que el futuro es múltiple en todo momento y que la confrontación de los diferentes actores presentes y de sus proyectos es la que determinará cuál será el futuro que efectivamente ocurrirá. La construcción del futuro se explica tanto por la acción humana como por los determinismos. El futuro no debe contemplarse como una línea única y pre-determinada que prolonga el pasado, porque el futuro es múltiple e indeterminado. La pluralidad del futuro y los grados de libertad de la acción humana se explican mutuamente: *el futuro no está escrito, está por hacer*.

La prospectiva tiene su origen en la toma de conciencia de que el porvenir es producto a la vez del determinismo y de la libertad. Lo que se padece en

el futuro es consecuencia de las acciones pasadas; por el contrario, el presente se explica por las acciones deseadas. En otras palabras, el futuro no se explica únicamente por el pasado, sino también por la imagen de futuro que se imprime en el presente. Mirando al futuro se esclarece el presente. *El futuro es la razón de ser del presente.* (Godet, 1991)

3.3.2. La complejidad de los procesos urbanos

A lo largo de la década de los años cincuenta, en Estados Unidos se desarrollaron técnicas de análisis innovadoras que permitían manejar situaciones organizativas y procesos industriales altamente complejos, como aquellos que se daban en las industrias de defensa y aeroespacial. Entre estas técnicas cabe destacar, por la trascendencia que ha tenido en todas las disciplinas científicas, la **Teoría General de Sistemas**. El fin de esta teoría era formular modelos, principios y leyes aplicables a sistemas generalizados (conjuntos de elementos en interacción), sin importar su particular género, elementos y fuerzas que imperaban entre ellos (Bertalanffy, 1976; Forrester, 1961).

El enfoque sistémico, aplicado en un principio a entidades materiales en física, biología y otras ciencias naturales, encontró al poco tiempo también su campo de aplicación a problemas más heterogéneos que se presentaban en los negocios, el gobierno o la política internacional. Posteriormente, la aplicabilidad de la Teoría General de Sistemas se extendió al campo del urbanismo con el ánimo de explicar y replicar los fenómenos urbanos, desarrollándose un concepto de ciudad y territorio en el que éstos eran concebidos como sistemas funcionales.

En este contexto, la **ciudad** puede entenderse como un complejo ecosistema de elementos o partes conectadas, donde las actividades humanas están enlazadas por comunicaciones que interactúan en tanto el sistema evoluciona dinámicamente. En este sistema, cualquier variación o alteración, ya sea espacial o estructural, en una de sus partes origina una reacción en cadena que modifica o influye en las otras partes del sistema. El dinamismo de los procesos junto a la intensa interacción de los cambios que tienen lugar sobre el suelo es lo que caracteriza a la complejidad del enfoque sistémico en la planificación urbana. En suma, el enfoque sistémico persigue resolver los grandes desequilibrios generados por el proceso de urbanización a través de una organización de los sistemas de actividades urbanas, la conservación y gestión de los recursos naturales y la mejora de la calidad de vida.

En la misma medida que una ciudad ha sido considerada un sistema funcional, al **territorio** en la que ésta se inserta conforma sistemas superiores que quedan íntimamente relacionados en sus respectivos procesos evolutivos. La necesidad de aplicar el enfoque sistémico deriva de la complejidad del funcionamiento de los asentamientos (Garrocho, 1992). Si funcionarían de manera independiente, las políticas de desarrollo podrían ser fragmentadas e implantadas de manera aislada. Pero

los asentamientos generan una intrincada red de dependencias e interrelaciones y requieren unos de otros para su sobrevivencia y desarrollo.

Las actividades que se llevan a cabo en una localidad complementan y, por lo tanto, afectan las actividades que se producen en otras localidades; sin embargo, estas interrelaciones difieren unas de otras. Algunos asentamientos son más dependientes; otros juegan un papel dominante, marcan la pauta de las actividades y proveen servicios regionales importantes; y algunos funcionan de manera más aislada, se relacionan indirectamente o establecen sus vínculos primarios con localidades de otras regiones. Los centros funcionalmente dominantes articulan las actividades regionales y polarizan las interacciones urbanas. Los centros funcionalmente dependientes organizan sus actividades y consumo de servicios en función del desarrollo y accesibilidad de los centros dominantes.

En definitiva, la estructuración espacial de los asentamientos puede entenderse mejor si éstos se contemplan desde una perspectiva de conjunto que considere tanto las características de cada uno de ellos como sus relaciones. El enfoque sistémico reconoce que los elementos no son autónomos, que no actúan en el vacío, sino inmersos en una compleja red de interdependencias, que son afectados unos por otros y que su estado actual no puede ser entendido si no se consideran desde una perspectiva de conjunto.

Asumiendo las anteriores exposiciones, **la ciudad y su área de influencia inmediata puede contemplarse como un sistema funcional**, entendiendo éste como un conjunto de componentes relacionados entre sí para la consecución de unos fines comunes (ver figura 14). En otras palabras, los individuos, las empresas y las instituciones desarrollan su actividad en un sistema urbano, del cual demandan una serie de recursos, infraestructuras y servicios. Además, los sistemas urbanos existen en un determinado entorno (contexto socioeconómico o medio ambiente) e interactúan con él de manera constante.

Todo sistema urbano deberá identificar los cambios en su entorno y adaptar su funcionamiento a ellos. Los sistemas urbanos que se adaptan a los cambios de su entorno crecerán en tamaño y complejidad; los que no lo hagan se debilitarán o desaparecerán inevitablemente.

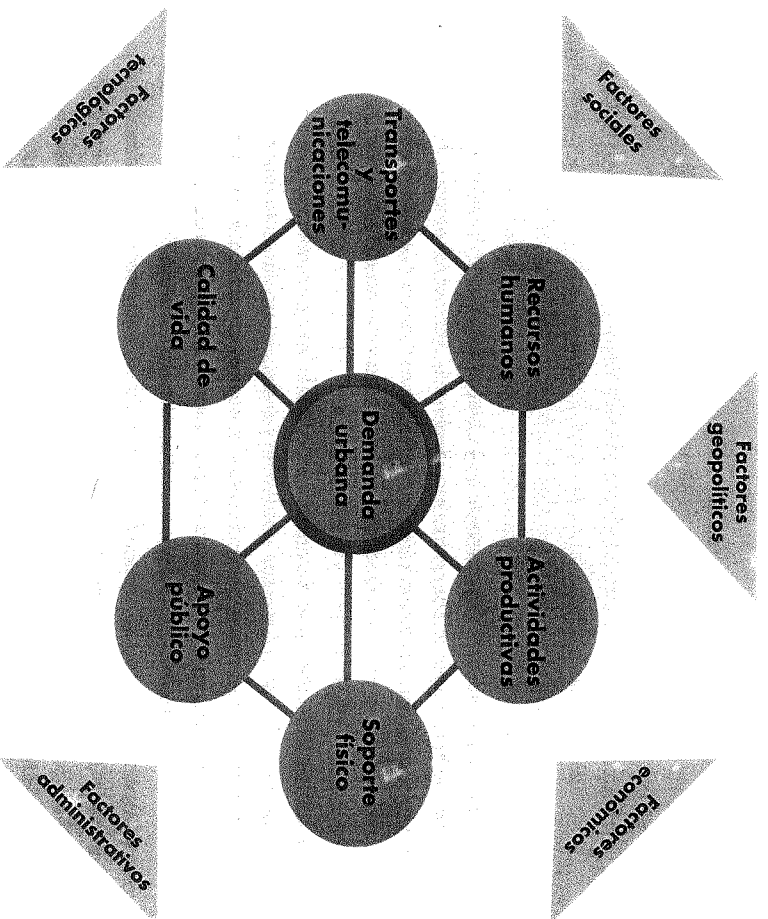


Figura 14. El sistema funcional urbano

Así pues, el sistema funcional urbano quedaría definido en los siguientes términos:

Componentes de la demanda urbana:

- Residentes.
- Agentes económicos.
- Agentes sociales.
- Visitantes.

Componentes de la oferta urbana:

- Recursos humanos.
- Actividades productivas.
- Transportes y telecomunicaciones.
- Soporte físico para las actividades urbanas.
- Calidad de vida.
- Apoyo público.

Componentes del entorno:

- Factores geopolíticos.
- Factores sociales.
- Factores económicos.
- Factores tecnológicos.
- Factores administrativos.

Relaciones entre los componentes del sistema.

- Interfaces entre los componentes de la oferta y la demanda urbana.
- Interfaces entre los propios componentes de la oferta.
- Interfaces entre los factores del entorno y los componentes del sistema.

En suma, la conceptualización sistémica de la ciudad permite plantear una abstracción simplificada e inteligible de la complejidad inherente a la realidad urbana. De esta forma, se pueden describir y explicar las variadas y complejas relaciones que se desarrollan entre los componentes urbanos, con el ánimo de ajustar el diagnóstico de la ciudad y, en su caso, proyectar escenarios futuros.

3.3.3.

La diversidad de agentes intervinientes

Las decisiones políticas en las comunidades urbanas son el producto de la influencia de muchos grupos, pero no todos ellos tiene el mismo nivel de influencia en las diferentes decisiones. De acuerdo a esta teoría, las decisiones políticas no son tomadas hasta que algún consenso empieza a emerger de los puntos de vista de los diferentes grupos de interés. Los representantes políticos juegan un rol catalítico al impulsar la emergencia de un consenso.

En la puesta en marcha de un proceso de participación, como el requerido por un Plan Estratégico, hay que segmentar de forma efectiva a los diversos agentes intervinientes con el propósito de modular la información que se les transmite, de comprender sus intereses y de involucrarlos en el proceso de planificación. Con este fin, parece interesante efectuar una primera reflexión sobre el comportamiento en la toma de decisiones en una comunidad de los agentes locales y los supralocales.

La operativa de los **agentes locales** responde a una serie de pautas condicionadas por elementos muy heterogéneos, pero en los cuales se pueden observar algunos rasgos generales. Mientras que un país puede ser una democracia en términos jurídicos y prácticos, en las localidades pequeños y medianas puede seguir subsistiendo la aristocracia; frecuentemente, unos pocos ciudadanos locales detentan un gran poder económico y político. Tales hombres y mujeres operan, en gran medida, a través de las formas establecidas de los negocios privados y del gobierno local, y a menudo tienen una influencia que sobrepasa con creces sus posiciones formales. En el peor de los casos éste es un grupo próximo al tráfico de influencias; en el caso

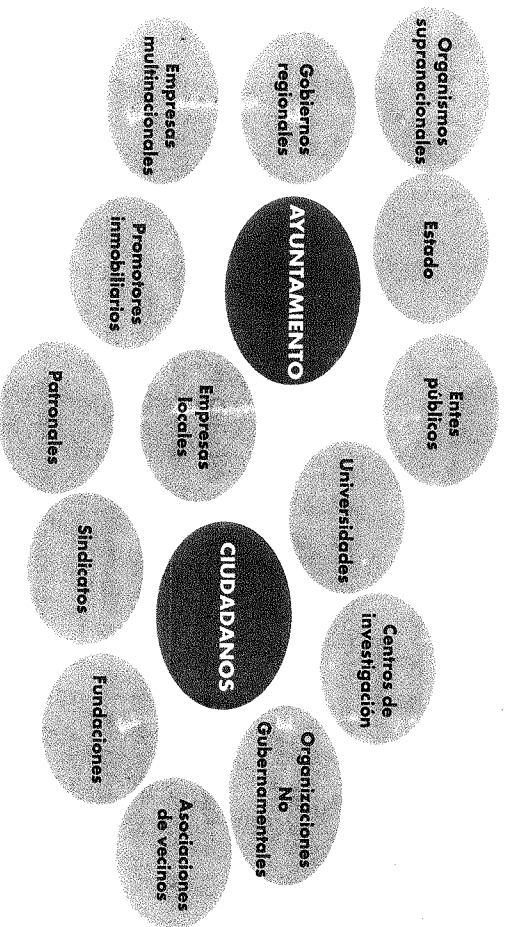


Figura 15. Agentes involucrados en la planificación estratégica de una ciudad

mejor, forma un liderazgo local informado y consciente de la problemática social. Estos líderes locales, como individuos, no deberían ser marginados de un proceso de planificación que pretenda cambiar significativamente la situación de una ciudad.

En cuanto a los **agentes supralocales**, su creciente involucración en las decisiones locales se debe a que, hoy en día, el desarrollo urbano se despliega en multitud de competencias distribuidas verticalmente entre distintas esferas territoriales y horizontalmente entre diferentes departamentos de las mismas. A causa de ello, surgen o se acentúan dos tipos de problemas: los de coordinación jerárquica entre instituciones y los de articulación entre la planificación económica y la territorial.

En el primer caso, es habitual que se produzcan conflictos entre las competencias de ordenación urbana de ámbito municipal y las competencias estatales en materia de planificación económica e infraestructuras. Para superar un planteamiento puramente competencial del problema es imprescindible diseñar instrumentos de ordenación que se elaboren en concierto entre las instituciones territoriales, siguiendo prácticas existentes en materia de descentralización administrativa. El criterio general debe ser la coordinación preventiva entre administraciones.

En el segundo caso, la eterna dialéctica entre lo territorial y lo sectorial sigue sin encontrar una solución adecuada en el plano institucional, aunque, en teoría, es evidente que las actuaciones sectoriales deben encuadrarse en un marco de ordenación global que les proporcione la coherencia necesaria. El esquematismo de las visiones sectoriales debe superarse mediante el establecimiento de procedimientos más abiertos que tengan en cuenta todos los intereses pre-

sentos y permitan un verdadero debate sobre el futuro deseable para la ciudad. En definitiva, un Plan Estratégico debe ser capaz de dar cabida a los diversos agentes, locales y supralocales, que intervienen en los procesos de desarrollo urbano y conciliar sus intereses con una estrategia de futuro para la comunidad.

El universo de agentes urbanos

Para dar una idea de la diversidad de agentes que se involucran en la toma de decisiones significativas para el desarrollo de una ciudad, se relacionan las instituciones que participaron en la elaboración del **Plan Estratégico de Madrid**.

Ayuntamiento de Madrid

Cámara Oficial de Comercio e Industria de Madrid

Confederación Empresarial Independiente de Madrid (CEIM)

Comunidad Autónoma de Madrid (Gobierno Regional)

Ministerio de Obras Públicas y Transportes

Ministerio de Economía y Hacienda

Ministerio de Industria, Comercio y Turismo

Ministerio de Justicia

Ministerio de Educación y Ciencia

Ministerio de Administraciones Públicas

Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa Industrial (IMPE)

Centro de Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI)

Instituto Nacional de Empleo (INEM)

Instituto Madrileño de Desarrollo (IMADE)

Canal de Isabel II (Compañía suministradora de agua)

Gerencia Municipal de Urbanismo de Madrid

Empresa Municipal de la Vivienda

Empresa Municipal de Transportes

Consorcio Regional de Transportes

Patronato Municipal de Turismo

Institución Ferial Madrileña (IFEMA)

Comisiones Obreras (Sindicato)

Universidad Complutense de Madrid

Universidad Autónoma de Madrid

Universidad Politécnica de Madrid

Universidad Carlos III de Madrid

Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC)

- Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (CICYT)
- Fundación Universidad Empresa
- Telefónica de España, S.A. (Operadora de telecomunicaciones)
- Relevión (Operadora de telecomunicaciones)
- Alcatel Standard Eléctrica (Empresa de electrónica)
- Fundación para el Desarrollo de la Función Social de las Comunicaciones (FUNDESCO)
- IBM España (Compañía de informática)
- El Corte Inglés (Grandes almacenes)
- Unión Fenosa (Compañía suministradora de electricidad)
- Dragados y Construcciones, S.A. (Constructora)
- Vallehermoso, S.A. (Constructora)
- Metrovacesa (Inmobiliaria)
- Focsa (Constructora)
- Urbis, S.A. (Constructora)
- Richard Ellis (Intermediación inmobiliaria)
- American Express de España (Servicios financieros)
- Banco Hipotecario de España
- Banco Bilbao Vizcaya
- Caja de Madrid (Entidad financiera)
- Repsol (Compañía de petróleo)
- Renfe (Compañía de ferrocarril)
- Iberia (Compañía aérea)
- Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA)
- Centro de Transportes de Madrid
- Centro de Transportes de Costada, S.A.
- Organización Nacional de Ciegos de España (ONCE)
- Cáritas Española
- Cruz Roja Española
- Colegios Profesionales

3.4. Selección del enfoque metodológico

A la vista de las reflexiones efectuadas sobre los retos conceptuales y operativos a los que se enfrenta la planificación estratégica de ciudades, cabe afirmar que para abordar un proceso de este tipo con garantías de éxito es aconsejable utilizar una metodología que satisfaga tres condiciones básicas:

Inclusión de técnicas de prospectiva. La planificación estratégica asume que el futuro es enormemente incierto, razón por la cual tiene que hacer uso de unos instrumentos de prospectiva eficaces y manejables.

Aplicación del enfoque sistémico. El reto de una ciudad es observarse a sí misma como un sistema funcional que puede absorber cambios traumáticos y adaptarse rápida y efectivamente a las nuevas situaciones.

Desarrollo de una participación operativa. El esfuerzo de planificación presenta tal envergadura que requiere la involucración de los agentes clave de la comunidad en el proceso, asegurando que su participación tiene lugar en el momento adecuado.

Además, la metodología de todo Plan Estratégico de una ciudad adaptará una estructura clara y lógica que permita avanzar de forma eficaz en el proceso de planificación. La metodología más difundida y utilizada actualmente contempla siete grandes tareas, que se engarzan secuencialmente tal y como se muestra en la figura 16 y que se describen seguidamente:

1. **Arranque del Plan.** Esta tarea supone fijar el liderazgo del proceso, conseguir la involucración de los principales agentes socioeconómicos, establecer una estructura organizativa y participativa y diseñar una política de comunicación para difundir públicamente los objetivos del Plan.
2. **Caracterización de los modelos de desarrollo.** Estos modelos describen los patrones de desarrollo físico, económico y social, que han conducido a la situación actual de la ciudad y establecen el marco de referencia para acometer los análisis externo e interno.

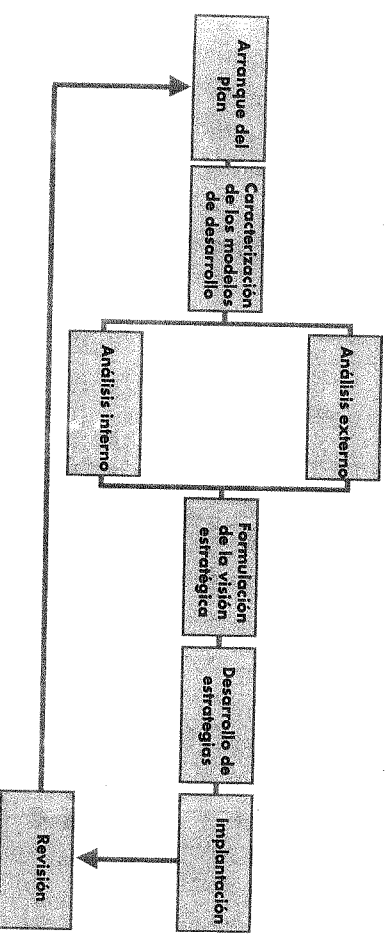


Figura 16. Metodología simplificada de la planificación estratégica de ciudades

3. **Análisis externo.** Relaciona las oportunidades y amenazas derivadas de los acontecimientos externos que afectan a la ciudad, pero que están fuera de su control. Esta tarea consta de tres subanálisis: entorno, demanda y competidores.
4. **Análisis interno.** En paralelo al análisis externo se diagnostican los principales elementos de la oferta urbana, entre los cuales sobresalen los recursos humanos, las actividades productivas, las comunicaciones, la calidad de vida y el apoyo público.
5. **Formulación de la visión estratégica.** La visión estratégica corresponde al modelo de futuro deseado para la comunidad urbana. Los desajustes entre la visión deseada y la realidad existente permiten identificar aquellos temas que sean fundamentales para el desarrollo socioeconómico de la ciudad.
6. **Desarrollo de estrategias.** Una vez formulada la visión deseada, se procede a diseñar las estrategias para aumentar la competitividad y habitabilidad de la ciudad, a desarrollar los programas de actuación y a elaborar un plan de acción.
7. **Implantación.** Tras la definición y desarrollo de las estrategias, se aborda la difusión del Plan, su implantación y su ulterior revisión.

Aunque en teoría la metodología descrita observa un proceso secuencial de tipo lineal, en la práctica se producen constantes bucles para revisar y retroalimentar las conclusiones y estrategias que se van obteniendo sobre la marcha. Un desarrollo más detallado de las tareas y una identificación de los principales bucles de retroalimentación se exponen en la figura 17.

Respecto al enfoque metodológico descrito, cabe efectuar las reflexiones siguientes. En primer lugar, dado que cada ciudad y cada conjunto de problemas urbanos son diferentes, la metodología de planificación estratégica no debería ser un proceso dogmático, monolítico e inflexible. De hecho, la mejor teoría de planificación es híbrida, es decir, adapta las mejores características de métodos contrarios con éxito.

En segundo lugar, la selección del conjunto apropiado de técnicas o métodos de planificación estratégica estará subordinado a las condiciones y necesidades locales y a la disponibilidad de fuentes de información en la comunidad estudiada. Por ejemplo, técnicas aplicables en áreas urbanas fuertemente industrializadas, donde las bases de datos son abundantes, suelen ser inapropiadas en ciudades con sistemas de información menos desarrollados.

En último lugar y con carácter general, puede decirse que la planificación estratégica de ciudades requiere una metodología estructurada, basada en el trabajo en equipo, en la cual el proceso en sí sea más importante que el producto terminado. Una metodología bien concebida ayudará a los líderes de la comunidad a resolver los temas críticos para su futuro. El resultado deberá ser el enunciado de una serie de estrategias que capitalicen los puntos fuertes de la comunidad y que reconozcan la importancia de las diversas partes con intereses en los procesos urbanos.

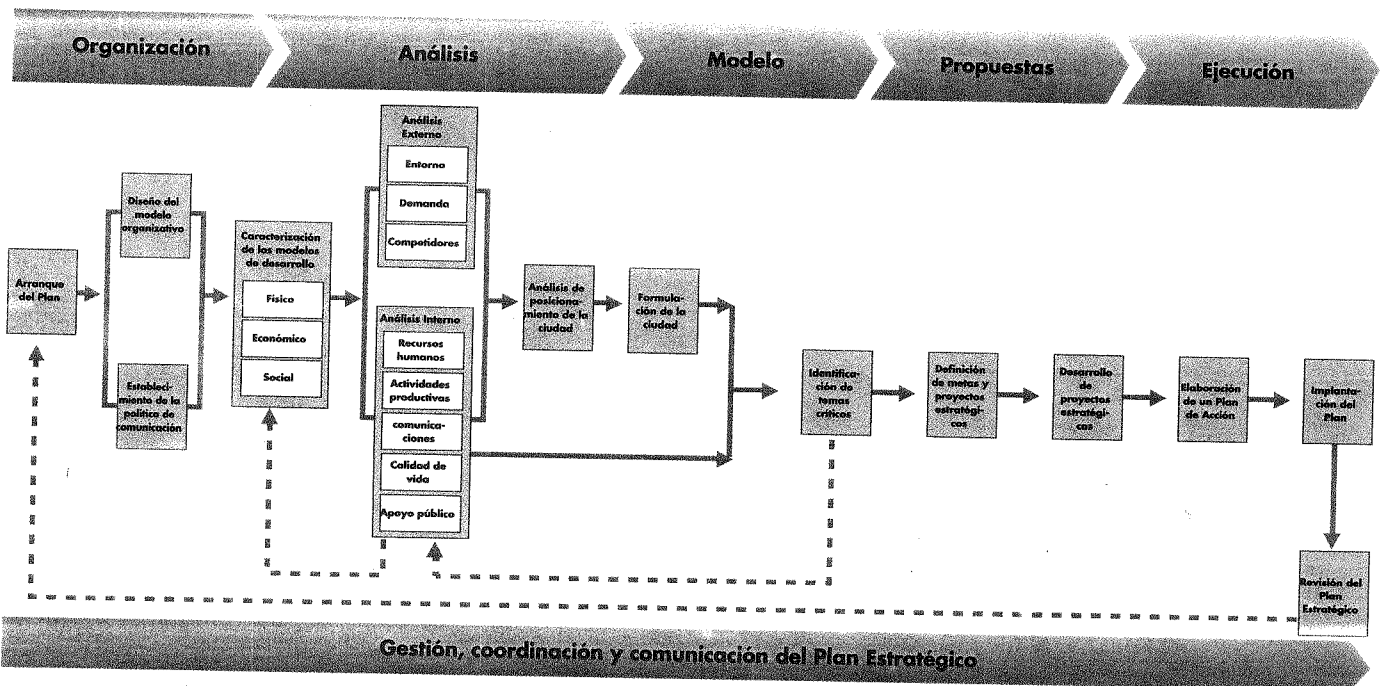


Figura 17. Metodología desarrollada de la planificación estratégica de ciudades