

## La intervención estratégica en la ciudad: entre la competencia y la cooperación

Jordi García Quintanilla, Antonio Sánchez Casas  
*Dirección:* Victoriano Sainz Gutiérrez

### *Introducción*

Buena parte de la ciudad que hoy conocemos, especialmente la de la periferia, la que se ha ido construyendo desde mediados de siglo hasta nuestros días, no es más que el resultado de lo que se conoce en arquitectura y urbanismo como Movimiento Moderno. En el ámbito urbanístico, las teorías de este movimiento toman cuerpo alrededor de un escrito publicado en 1947. Se trata de la Carta de Atenas, que no es más que la puesta por escrito de las conclusiones del VI Congreso Internacional de Arquitectura Moderna.

La Carta de Atenas, que en principio adopta la forma de un manifiesto, es asumida con el tiempo como el modelo de lo que hay que hacer a la hora de planificar el crecimiento de la ciudad. La Europa de la Postguerra reconstruye sus ciudades teniendo como punto de referencia toda la teoría que han desarrollado los llamados pioneros del Movimiento Moderno. En España, este tipo de planeamiento queda recogida en la Ley del Suelo de 1956. Esta Ley es la responsable de la imagen de la ciudad que tenemos hoy en nuestro país, tanto en sus aspectos positivos como negativos.

Veamos cuáles son las características más significativas de esta forma de planificar el crecimiento de la ciudad.

En primer lugar, el planeamiento urbanístico es aceptado como una planificación exhaustiva, que contempla perfectamente el crecimiento de la ciudad y todas sus posibles necesidades en el futuro. Se puede decir que nos encontramos ante un intento de planeamiento omnicompreensivo, que forma parte, en realidad, de una planificación general de toda la economía, no sólo en sus aspectos urbanísticos. Nos encontramos más bien ante uno de los aspectos de lo que se ha venido en llamar *economía planificada*.

En segundo lugar, en cuanto a la forma que resulta de esa planificación, se toma como modelo básico un concepto acuñado por aquellos años que se conoce como *zoning* (*zonificación* en español). Esta operación lo que trata, básicamente, es la segregación de las distintas funciones del hombre en diferentes lugares del territorio urbano.

Como ya hemos comentado, el planeamiento urbanístico europeo ha seguido estas pautas durante bastantes décadas, naturalmente, con matices diferenciadores según la región y el momento en que nos encontremos: no estamos ante un modelo completamente homogéneo, a pesar de su calificación de Estilo Internacional. No obstante, en sus aspectos fundamentales se puede decir que sí se ha actuado de modo similar en la mayoría de los casos.

Evidentemente, todas estas teorías pertenecen a una época en la que, por parte del Estado, existe una cierta función paternalista, en la que buena parte de la realidad tanto laboral y social, como industrial y de producción en general, queda en manos de los poderes públicos, y se trata de planificar de un modo científico hasta los mínimos detalles.

Sin embargo, hoy en día, este planeamiento urbanístico, de carácter científico, que podríamos calificar de comprensivo, viene atravesando una profunda crisis desde hace ya

unos años. Y la razón principal la encontramos precisamente en el hecho de que la sociedad de nuestros días ha cambiado notablemente su punto de vista respecto al papel que debe jugar lo público dentro de su propio funcionamiento. Cabe señalar, además, otras razones que conducen hacia la misma crisis. Se podrían resumir en los siguientes puntos:

En primer lugar nos encontramos con el carácter excesivamente rígido del propio planeamiento científico. Éste tipo de planificación ha puesto siempre el énfasis en la elaboración de planes completos, rígidos, que contemplan pautas de crecimiento previstas de antemano. Sin embargo, algo tan importante como es la gestión de los propios planes siempre ha quedado relegado a un segundo término. La realidad es que, en la mayoría de los casos, dada la lentitud de la maquinaria gestora, cuando los planes tienen la oportunidad de ser llevados a la práctica, las previsiones de las que se había partido en el origen, quedan obsoletas.

En segundo lugar, y centrándonos más en lo que hemos venido a denominar crisis de lo público, es fácil observar cómo esta cuestión no afecta sólo al ámbito urbanístico. Se trata, en efecto, de una cuestión mucho más generalizada que interviene en todos los ámbitos de la economía. Razones hay muchas, aunque en la práctica se pueden resumir en los siguientes puntos:

Existe una clara incapacidad de las administraciones públicas a la hora de gestionar muchas de las funciones que tienen asignadas.

El aumento progresivo de los casos de corrupción en la vida política hacen dudar de la propia integridad de las instituciones.

Asistimos ante una progresiva privatización de lo público. Ésta no se refiere sólo a la puesta en venta de empresas e industrias del sector público. También se habla de la privatización de servicios de carácter social tales como la sanidad o las pensiones. La disyuntiva que se plantea el sector público en este caso es clara: o se relevan determinados servicios para ser asumidos por los particulares o es la propia administración pública la que ha de asumir un funcionamiento de carácter empresarial a la hora de llevar a cabo determinados servicios. En el fondo es una cuestión de competitividad y, sobre todo, de *solven-*  
*cia*.

Es importante señalar que estas tres cuestiones no son sólo reflejo de la situación por la que está atravesando nuestro país. Se trata de una transformación que está afectando a la gran mayoría de las naciones.

En tercer lugar nos encontramos con la nueva situación que caracteriza las ciudades de hoy. Asistimos a un nuevo resurgir de la cultura urbana, en la que las ciudades están asumiendo un nuevo papel dentro del contexto mundial. Dentro de lo que se ha venido en llamar la aldea global, las *regiones urbanas* adquieren también una importancia de carácter global. Se puede hablar de un juego de competencia y cooperación entre ciudades, ante el reto particular de poder contar algo en el concierto internacional.

### *Planificación estratégica*

Como respuesta a los problemas derivados de la planificación científica, aparece hoy una alternativa que se conoce como *Planificación Estratégica*. Una cuestión que hay que tener clara antes de definir este concepto, es que no se trata de un término exclusivo del ámbito urbanístico, sino que dicho término posee un carácter mucho más general. Su origen se encuentra en el campo de la Economía, y más concretamente, en el modo de actuar de la empresa privada. Se empezó a usar en la década de los 50 en empresas ameri-

canas: ya entonces, un cierto número de directivos de empresas pusieron en duda la utilidad de establecer una estrategia total a la hora de abordar la planificación de las mismas.

En efecto, cuando un empresario tiene ante sí el reto de dirigir los destinos de una empresa, si el tamaño de la misma es suficientemente reducido, le basta con dejarse guiar por sus «instintos empresariales». Si el tamaño de la empresa es mayor, las cosas se complican. Se hace necesario acudir a las estadísticas, analizar cada uno de los elementos que intervienen en la producción y distribución, tratando a su vez de escudriñar las fluctuaciones del mercado. Una tentación, entonces, es intentar planificar todas las operaciones de la empresa, previendo comportamientos y crecimientos a largo plazo.

Sin embargo lo razonable, una vez más, es volver a los orígenes, es decir, plantear la cuestión como se la plantea el pequeño empresario. En realidad, es mucho más efectivo asumir estrategias puntuales, a corto plazo, intentando, en definitiva, resolver los problemas de forma individual. Evidentemente, ya no se trata de guiarse por una intuición personal (que hemos denominado anteriormente como «instinto empresarial»), sino que todo esto hay que formalizarlo en un documento de trabajo, en el que se recogen fines muy precisos para ser abordados. Esto es lo que constituiría el Planeamiento Estratégico.

Javier Hernández resume la cuestión de la siguiente forma: «Cuando la complejidad de la dinámica del sector es grande, el desfase entre la elaboración de la estrategia y su aplicación, les hace perder oportunidades. Consideran más útil aprovecharlas según van apareciendo y realizar la estrategia sobre la marcha, de manera ágil y flexible, siendo la estrategia total, la suma histórica de las oportunidades atendidas».

Esta forma de planificar ha tenido especial resonancia en las empresas americanas desde comienzos de la década de los setenta. En cierta medida tiene que ver con esa actitud aperturista planteada dentro del organigrama de las empresas. La *transparencia* es entendida en nuestros días como un valor en alza. Y en este sentido, una de las características más importantes de ese documento llamado Plan Estratégico, es el de ser conocido y compartido por todos los miembros de la empresa, desde un directivo perteneciente a la cúpula de gobierno, hasta el empleado de cualquier departamento. Todos deben asumir los retos que se establecen en el Plan, creando entre los empleados una actitud positiva de *competitividad*. Se trata, en definitiva de la famosa incentivación del personal de una empresa.

En el campo de la Urbanística, en Estados Unidos este modelo de origen empresarial ha tenido un fuerte eco desde mediados de los ochenta, planteándose por aquellos años los beneficios e inconvenientes de tal metodología. En nuestro país se viene planteando este enfoque estratégico desde comienzos de la presente década, especialmente en las grandes ciudades, como tendremos oportunidad de comprobar más adelante.

De este modo, en el campo de la Planificación Urbanística, la elaboración de Planes excesivamente rígidos, pensados «de arriba a abajo» y con dudosa capacidad de previsión, están dando lugar a otro modo de entender y actuar en la ciudad. Lo que se produce en este caso es un cambio de mentalidad y de modo de actuación, aunque las herramientas sigan siendo las mismas.

La idea de fondo del Planeamiento Estratégico es extremadamente sencilla. No es más que la formalización de una serie de objetivos prioritarios, que por su importancia estratégica, funcionarán como dinamizadores del proceso de desarrollo de la ciudad. Dichos objetivos prioritarios deben contemplarse desde un punto de vista realista, de acuerdo con la capacidad de gestión que se les presume al conjunto de organismos y empresas implicados en dicho proceso. Se trata, por tanto de crear una serie de expectativas, claras y precisas, establecidas de manera consensuada, que lo que pretenden es la máxima

implicación de todos los agentes sociales para la consecución de unos fines comunes. Lo que se busca, mediante esta estrategia, es que dichos agentes se comprometan con el desarrollo de sus ciudades.

De este modo, las ciudades, actúan de una manera dinámica, asumiendo un carácter empresarial. Se trata, en definitiva, de atraer hacia sí, en competencia con otras ciudades, nuevas actividades productivas que generen inversión, empleo y desarrollo. Con la creación de mercados globales, el entorno abierto y competitivo hace que el área de influencia de las ciudades no tenga limitación geográfica. Esto último encuentra su causa en dos hechos fundamentales. Por un lado se ha producido una clara reducción de los tiempos de desplazamiento y comunicación, no sólo dentro de la propia ciudad, sino, especialmente, de las ciudades entre sí. Por otro lado, y es la razón principal, se puede demostrar que el capital deja de ser una ventaja competitiva entre ciudades, que tiene su propia lógica y ésta no es la territorial sino la de *maximizar beneficios globales*.

Las oportunidades de las ciudades se amplían y el desarrollo estratégico puede tomar un nuevo carácter, concertar un escenario territorial que genere mayores beneficios globales, minimizando riesgos y generando beneficios tangibles e intangibles. La ciudad-isla juega en el mercado ofreciendo su diferenciación para atraer capitales o para mantenerlos. El desarrollo estratégico amplía de nuevo su carácter y puede servir para identificar y plantear cómo se destaca las diferencias con otras ciudades.

El director de la Tercera Fase del Plan Estratégico de Madrid resume el concepto de este tipo de planes en los siguientes puntos<sup>1</sup>:

La Planificación Estratégica está orientada más hacia la acción, los resultados y la puesta en práctica.

Promueve una participación más amplia y diversa en el proceso de Planificación.

Da mayor énfasis a la comprensión de la comunidad afectada por la planificación en su contexto externo, determinando sus oportunidades y retos que se plantean, por medio de la exploración de su entorno.

Asume una actitud competitiva por parte de las diferentes comunidades.

Por último, enfatiza la valoración de los puntos fuertes y débiles de una comunidad, en el contexto de sus oportunidades y retos.

Un punto importante en relación con el planeamiento estratégico es su flexibilidad. Estrictamente hablando, no existe un sistema «de planeamiento estratégico», sino que los sistemas deben ser diseñados para que se adapten a las características y necesidades de cada caso particular. Sólo es posible señalar algunas características comunes muy generales a nivel de modelo conceptual. Por ejemplo, un posible modelo para crear un plan estratégico podría organizarse alrededor del siguiente esquema:

Dónde nos encontramos.

Adónde queremos llegar.

Cómo podemos llegar hasta allí.

Cuáles son las posibles estrategias para conseguirlo.

Qué decisiones es preciso tomar ahora para poder lograrlo.

Implantación y seguimiento del plan que se trace.

Revisión periódica.

<sup>1</sup> Cfr. Enguita, Abel. Encuadre y métodos de la Planificación Estratégica. Algunas peculiaridades de la Tercera Fase del Plan Estratégico de Madrid, en «Urbanismo», n° 19, 1993, p.12.

### *Algunos ejemplos de Planificación Estratégica.*

Todo lo que venimos comentando hasta ahora puede generar una cierta reserva, especialmente cuando el tema de la Intervención Estratégica se limita sólo a un marco teórico. El concepto puede ser difícil de entender y, sobre todo, difícil de distinguir de otros modelos teóricos de planificación. Quizá ha llegado el momento de analizar algunos ejemplos cercanos que ayuden a comprender mejor la cuestión planteada.

En primer lugar nos encontramos con uno de los paradigmas más claros de lo que se ha desarrollado en nuestro país a nivel estratégico. Se trata de analizar las transformaciones llevadas a cabo en Barcelona con motivo de la celebración de los Juegos Olímpicos. En la ciudad sede de la Olimpiada de 1992 se comenzó con un incipiente Plan Estratégico, con el fin de abordar con una instrumentación ágil las necesidades derivadas de tal evento. Se planteaba, además un gran interés por rentabilizar sus efectos, para orientar, por mediación del Plan, la transformación de infraestructura de la ciudad y de su propia dinámica productiva aprovechando el ciclo expansivo de los años 90-92.

El caso de Barcelona ilustra de manera clara la implicación y toma de conciencia de los agentes sociales que, en este caso, fue uno de los factores determinantes del éxito de las Olimpiadas. Esta concienciación resulta igualmente importante en el Planeamiento Estratégico; es necesario, como sucede en Barcelona, una conciencia urbana de todos sus miembros de pertenencia activa a una ciudad, donde ésta no es únicamente el marco de sus actividades sino que se convierte en una extensión del ciudadano, que asimila como propia: la ciudad no es algo ajeno a él, de lo que otros deben ocuparse, sino que le pertenece como su propia vivienda, y debe contribuir a su mantenimiento y desarrollo.

Es importante señalar, cómo la actuación en Barcelona ha conseguido revitalizar zonas residuales de la ciudad cuyo desarrollo parecía imposible, y cómo la intervención en una serie de puntos estratégicos, ha conseguido dinamizar el desarrollo de toda una ciudad. Actuaciones como la realizada en el barrio de Horta-Vall d'Hebrón (sede durante las Olimpiadas de actividades como el tiro con arco) han producido la transformación de un barrio modesto y sin posibilidades en una magnífica zona, con viviendas de alta calidad (sede de periodistas durante las Olimpiadas), una red arterial fluida y un entorno agradable, con importantes dotaciones.

Intervenciones similares se producen en otros puntos de la ciudad, que llevan consigo actuaciones tan importantes como la del Puerto Olímpico o el Port Vell, que, después de muchos años de negación, consiguen crear una asimilación del mar por parte de la ciudad, habiéndose convertido ambas zonas en focos principales de actividad lúdica en la misma.

Éstas y otras intervenciones similares han producido un efecto dinamizador en toda la ciudad y hoy puede decirse que Barcelona ha cambiado por completo y que compite por un puesto entre las principales ciudades de Europa.

Un proceso similar tiene lugar en ciudades de fuerte peso industrial como Bilbao. El Plan Estratégico de Bilbao nace de la imperiosa necesidad de corregir la degradación urbana y medioambiental existente y acometer decididamente la revitalización de su área metropolitana, fuertemente afectada por la obsolescencia de actividades industriales y portuarias tradicionales.

Todos tenemos en la cabeza la reciente apertura de una de las plantas industriales más modernas de Europa, la ACB, que ha venido a sustituir a los anticuados Altos Hornos de Vizcaya, apostando fuertemente por una alta tecnificación y preocupación por el medio ambiente. Factor importante en el levantamiento de este tipo de industrias es el

contar con un adecuado apoyo del capital privado, que en este caso se ha elevado a un 60% del total.

Otro Plan importante es el llevado a cabo en Madrid. En el caso de la capital, sin embargo, no existía, en apariencia, una situación de especial crisis, aunque quizás era necesario plantearse la necesidad de definir con rigor un proyecto de desarrollo futuro global, que pasaría por la identificación precisa del papel que Madrid aspira a jugar en el concierto mundial de regiones urbanas en competencia. Con este fin el Plan Estratégico constituye una aportación muy valiosa. La elección de la planificación estratégica como instrumento de análisis se debió en gran medida a la claridad de ventajas que proporcionaba a la hora de lograr una visión integral e intersectorial de la ciudad. Se trataba, en definitiva, de involucrar a los agentes sociales y económicos, y, como en otras ocasiones, formular estrategias orientadas a la acción.

Dentro de una concepción de fines concretos y claros, propia de un Plan Estratégico, en el caso del Plan de Madrid se actuó sobre cinco puntos clave, que han de posibilitar todas las transformaciones esperadas:

- Formación.
- Vertebración social.
- Movilidad y accesibilidad.
- Oferta de soporte físico y calidad medioambiental.
- Desarrollo y difusión de nuevas tecnologías de comunicación e información.

En palabras del Director del Plan Estratégico de Madrid, D. Pedro Ortiz Castaño: «El Plan Estratégico de Madrid ofrece a los gestores públicos y a la sociedad madrileña en general un instrumento innovador que genera ilusión, debate y consenso entre los agentes sociales y económicos. El Plan Estratégico, adecuadamente enfocado y desarrollado, puede ser un instrumento eficaz que mejore el posicionamiento competitivo de la capital española en la Europa del siglo XXI, al mismo tiempo que abra canales de cooperación y solidaridad con el resto de las ciudades nacionales y continentales».

Por último, una ciudad como Lisboa, está llevando a cabo también fuertes transformaciones. El Plan Estratégico de este municipio, aprobado en 1992, está compuesto por diversos programas y actuaciones fundamentales en ejecución hasta finales de siglo. En esencia se pretende modernizar la capital portuguesa en sus infraestructuras más importantes, especialmente, en las vías de acceso y los equipamientos urbanos. Después de haber sufrido una grave crisis durante la década de los 80, que le llevó a perder el 18% de su población y donde las condiciones de la vivienda y el parque urbano se degradaron de forma notable, Lisboa trata de situarse en la vanguardia de la oferta europea de ciudades mediante actuaciones estratégicas encaminadas a la consecución de los objetivos prefijados.

Las 72 actuaciones del Plan, tanto de carácter material como inmaterial, se han articulado a partir de 7 Programas Estratégicos:

- Una nueva política de vivienda para la década de los 90.
- Lisboa, Capital Europea de la Cultura 1994.
- Cualificación de la zona oriental, integrando la Expo'98.
- Mapa sobre Ambiente Urbano de Lisboa.
- Agencia para la Modernización Económica de Lisboa, AMBELIS.
- Autoridad Metropolitana de Transportes de la región de Lisboa.
- Plan de Desarrollo Organizativo del Municipio.

### Conclusión

La planificación urbanística, lo que se suele entender por urbanismo como disciplina de planeamiento, es de hecho algo que ha tenido siempre —esto es, al menos en los últimos 150 años— una relación muy estrecha con la realidad socio-económica. Sin embargo se hace necesario distinguir entre planificación económica y planeamiento urbanístico, aun cuando una y otro puedan encontrarse entrelazadas, muy especialmente en determinados sistemas políticos. Como ya hemos visto, pensemos, por ejemplo, en los países llamados de economía planificada o en la experiencia española de los planes de desarrollo de la década de los 60. En este contexto hay que señalar que un plan estratégico no es de por sí un plan urbanístico, y aun cuando las relaciones entre uno y otro estén todavía por definir, parece que puede haber una línea de desarrollo para el plan urbanístico en esa dirección.

En la década de los 80 se ha producido un intenso debate para ver cómo podría aplicarse el enfoque estratégico a situaciones típicas del sector público y cómo relacionarlo con el ejercicio de la planificación urbana. Autores como Emil Kaufmann<sup>2</sup> se hacen eco por estos años de ciertas voces que ponen en duda la novedad de dichos planteamientos, sosteniendo que la nueva metodología propuesta fue utilizada ya por el propio planeamiento clásico. En este sentido, muchos hablan de un «vino viejo presentado en botellas nuevas».

Sin embargo, es evidente que, al menos en la práctica, sí se puede vislumbrar una novedad en el *modus operandi* de planificadores y políticos. Dos aspectos nos gustaría resaltar de todo lo comentado acerca de las virtudes de la metodología estratégica, y que ponen este trabajo en relación con el tema genérico adoptado para este Congreso.

En primer lugar, el enfoque estratégico considera la ciudad como una realidad heterogénea, no sólo en sus aspectos físicos, sino, fundamentalmente, desde el punto de vista cultural. Cabe hablar pues de la ciudad como una realidad *multicultural*, en la que el planeamiento no actúa de forma rígida y homogénea, trazando con un lápiz realidades urbanas carentes de personalidad. El urbanista estratégico toma conciencia de esa tremenda riqueza socio-cultural, y ni siquiera se atreve a comprenderla en su totalidad dentro del análisis. Observa una serie de problemas puntuales y da respuestas también puntuales, respetando la diversidad ante la que se enfrenta.

En segundo lugar se puede hablar del comienzo de una nueva era de *competencia* entre ciudades. En este contexto habría que destacar dos tipos de actividades: en primer lugar, todo lo que se refiere al «marketing urbano», con el consiguiente afán de creación de imágenes renovadas de ciudad de cara a su proyección en lo exterior (pensemos en la diferente actitud de Sevilla y Estocolmo, por ejemplo, en relación con la candidatura olímpica). A semejanza de lo que ocurre con los libros o las películas, se está produciendo un verdadero «ranking» de ciudades, en función de dos parámetros fundamentales: su carácter de infraestructura global de apoyo a las actividades económicas y la calidad de vida que ofrece como ámbito de residencia.

Por último, un factor esencial que aporta este nuevo enfoque es la movilización de los diversos agentes sociales, que quedan así implicados, tanto en la elaboración de los planes como en la gestión de los mismos. Los ciudadanos se convierten en partícipes de su propio proyecto de futuro, estableciéndose una verdadera *cooperación* entre cada una

<sup>2</sup> KAUFMANN & JACOBS, *A Public Planning Perspective on Strategic Planning*, en «American Planning Association Journal», winter 1987.

de las partes, tanto de carácter público como de carácter privado. Al habitante de la ciudad se le va a dar la oportunidad de exponer sus intereses y se le va a exigir un cierto compromiso con los fines, que son compartidos por todos.