



CLAROSCUROS DE LOS PLANES ESTRATÉGICOS

MANUEL DE FORN

Tarragona, 110-114
08014 – BARCELONA
Tel.: 93.228.20.10
Fax: 93.228.24.25
info@socintec.es

1. INTRODUCCIÓN: ¿UNA METODOLOGÍA PARA LAS ESTRATEGIAS URBANAS?

Desde la década de los 80, los gobiernos locales han venido realizando diferentes experiencias de Planificación Estratégica que se han demostrado de alta eficacia para la gestión del desarrollo urbano. La aplicación en la ciudad de unas técnicas ampliamente desarrolladas en el sector privado, ha permitido dotar a la planificación estratégica territorial de un contenido teórico y metodológico avalado por las más variadas instituciones (incorporación de la experiencia estratégica en los sistemas de ayuda al desarrollo de los bancos multilaterales; Premio Especial de Planificación Urbana concedido por la Unión Europea al Plan Estratégico Barcelona 2000; exigencia del gobierno portugués de realización de plan estratégico para acceder a los fondos de inversión PROSIURB; etc.).

A pesar de la existencia de ese cuerpo teórico y metodológico, es necesario advertir que no se puede hablar propiamente de una metodología estándar a aplicar en los diferentes procesos de planificación estratégica, tanto de alcance territorial como sectorial. En todo caso, existen unas pautas, unos ciertos comportamientos y objetivos, que separan lo que generalmente se conoce por planificación estratégica y lo que son en realidad estudios proactivos “de despacho”, sea éste un despacho institucional o de una consultora privada. Esta serie de pautas o comportamientos es lo que, en nuestra opinión, diferencia aquellos procesos exitosos de planificación estratégica, ampliamente referenciados en la bibliografía especializada, de otros estudios o propuestas que han pasado a formar parte del elenco de trabajos encargados a lo largo de una legislatura por los respectivos gobiernos.

Debemos reconocer que la mayoría de decisiones estratégicas se basan en la intuición de los que tienen la responsabilidad y capacidad de tomarlas. La metodología de la planificación estratégica no puede pretender sustituir esta

(insustituible) intuición, pero ello no excluye que se pueda disponer de determinados instrumentos de información y mecanismos de intercambio de opiniones, conocimientos y objetivos que faciliten su labor y minimicen en lo posible los riesgos evidentes que conlleva la intuición como forma de gobierno. Especialmente, en un entorno tan competitivo, cambiante y de multiplicidad de actores participantes como son las ciudades de principio de siglo.

1.1. Evolución y análisis de la planificación estratégica.

La aparición y auge de la planificación estratégica en la gestión local se debe a la necesidad de las ciudades y sus gobiernos de dar respuesta a una serie de retos y nuevas situaciones que convierten el territorio en un elemento básico de la competitividad. Se establece por tanto un nuevo marco donde el buen funcionamiento de la ciudad ya no es sólo un campo de batalla entre diferentes opciones electorales, sino que se convierte en parte del activo de las empresas instaladas en su territorio. En este marco, es imprescindible establecer mecanismos permanentes de relaciones y acuerdos en los que instituciones, tanto públicas como privadas, que en su quehacer diario están forzosamente enfrentadas, puedan encontrar estrategias comunes de desarrollo territorial para el beneficio mutuo.

Aparece así la planificación estratégica entendida en realidad más como una forma de gestión, que no solamente como una forma de planificación de la ciudad. Los agentes sociales (vecinos, sindicatos, empresarios, administraciones, asociaciones, etc.) pasan a ser sujetos activos de la transformación urbana. Su participación no es únicamente de consulta o deliberante, sino que toman parte del proceso de toma de decisiones y son responsables directos o corresponsables de la financiación y/o ejecución de determinados proyectos que son estratégicos para el conjunto de la ciudad.

Esta participación activa de los agentes sociales obliga a pasar de una gestión pública “top down” a una gestión “bottom up”, donde no sólo participan en el proceso de decisión los empleados públicos y las empresas especializadas, sino también los consumidores, usuarios y beneficiarios del territorio.

1.1.1. Planificación estratégica en España.

En España, la planificación estratégica territorial comienza en el año 1987, seis años después que en Estados Unidos y anteriormente a su generalización en Europa, cuyas administraciones locales se centraban exclusivamente en el discurso de Plan Director urbanístico.

La introducción en España tiene como característica común la generación de un discurso genérico de metas u objetivos, a partir de una cierta participación de agentes económicos y sociales, pero enfrentado o, como mínimo, separado de la lógica del urbanismo, cuyos técnicos y agentes de decisión también tienen una visión estratégica del territorio. Ello conduce a una situación contradictoria: establecer un modelo consensuado de ciudad (que viene definida fundamentalmente por un territorio) sin incorporar decisivamente los mecanismos de actuación directa sobre el territorio.

Si a la falta de implicación territorial le añadimos las confusiones alrededor de temas como participación, consenso o compromiso y la falta de concreción en proyectos, planes y programas, se configura una situación que obliga a un análisis profundo para conseguir un posicionamiento mucho más adecuado en la matriz de costes y resultados reales y en la matriz de complejidad organizativa y política, respecto a la incidencia real del Plan sobre la transformación de la ciudad.

Un análisis del impacto real de los planes estratégicos desarrollados en los últimos diez años no ofrece un panorama satisfactorio. Los proyectos de

transformación real han obedecido, en muchos casos, a criterios y actuaciones externas a los planes que, como mucho, las han acompañado. Incluso en los casos de mayor incidencia real como Barcelona, los sucesivos planes estratégicos han servido como elemento dinamizador y equilibrador, económica y socialmente, de los proyectos municipales en marcha, pero no como punta de lanza de las transformaciones de la ciudad. En el caso de Málaga, a pesar de ser uno de los pocos casos en los que la estructura del Plan es responsable directa de la ejecución de proyectos específicos, el Plan ha servido básicamente (y no es poco) para monitorizar las transformaciones urbanas y disponer, así, de un útil mecanismo de análisis y prospectiva. Un análisis serio del Plan Estratégico de Bilbao permite observar la escasa relevancia dada inicialmente a los proyectos que realmente han puesto la ciudad en el mapa. La escasa importancia efectiva de los Planes de Madrid y Sevilla, a pesar de su coste y movilización, ponen en evidencia la necesidad de un replanteo profundo de objetivos y estrategias.

1.1.2. Balance de la metodología clásica.

La metodología habitual, basada en una amplia participación en todas las etapas, presenta innegables ventajas (creación de espíritu de ciudad, difusión del pensamiento estratégico entre los agentes, descubrimiento de ‘project leaders’, etc.) pero también importantes inconvenientes.

En primer lugar, la escasa implicación real de los agentes con capacidad de transformación (que muchas veces ni siquiera tienen su sede en la ciudad). En el mejor de los casos, aparecerán en la primera reunión pero delegarán rápidamente cuando la participación se alargue o se mezclen lenguajes diferentes de diferentes actores sociales con objetivos muy dispares e incluso contrapuestos. Por otra parte, difícilmente pondrán a discusión sus reales estrategias. Y, finalmente, la estrategia de ciudad es un tema de especialidad de los trabajadores de la Administración y, por tanto, los grandes agentes no acostumbran a tener ideas claras sobre la misma.

En segundo lugar, a pesar de la evidencia de que los proyectos que tienen capacidad real de transformar la situación generan conflicto, se tiende, por parte de las instituciones que lideran el proceso, a eliminar el conflicto en busca del consenso. Por este motivo, los acuerdos se materializan más sobre grandes principios que sobre proyectos concretos, trasladando el debate al futuro.

En tercer lugar, y ampliando el punto anterior, el proceso de participación puede refrendar modelos y proyectos coherentes con el modelo, pero no elaborarlos. Los proyectos estructurantes de una ciudad o un territorio no se pueden definir con grupos de trabajo sino que exigen equipos técnicos especializados.

1.1.3. Conclusiones del modelo español.

Si partimos de la base de que una ciudad moderna, aunque sea sólo por razón de moda, no puede dejar de tener un plan estratégico, éste debe partir de unas coordenadas distintas de las tradicionales en España: implicación territorial, basado en proyectos estructurantes y disposición o elaboración de un plan estratégico municipal previo al de ciudad, de forma que la administración local ofrezca el entramado lógico que permita poner sobre la mesa y liderar de forma fructífera el debate sobre los temas que se deben y quieren discutir. El Plan Estratégico se convierte así en un doble proceso de toma de decisiones conjuntas y de concertación de algunas de las decisiones individuales, en el que se hace imprescindible la intuición y la decisión de los líderes de las organizaciones representativas y que sean capaces de articular el territorio y la sociedad. No se trata, por el contrario, de debates estériles sobre temas interesantes pero intrascendentes para el desarrollo de cada organización individualizada y el del conjunto.

El segundo grupo de coordenadas se refiere a la gestión. Cada vez más, se observa que la forma de gestión, su adecuación a la demanda y necesidades reales, es tanto o más estratégica que las propias infraestructuras. Del mismo

modo, elaborar un Plan Estratégico sin abordar la gestión de la ciudad (no del Plan) es hoy impracticable. Una ciudad de calidad exige una gestión de calidad. Aquí nos encontramos con otra necesaria implicación del Plan para tener alguna utilidad. Si antes señalábamos como básico el acuerdo con los gestores del urbanismo, ahora se indica como fundamental la implicación de los responsables de la gestión administrativa, los servicios públicos y las relaciones con el ciudadano (el cambio de mentalidad de los fondos multilaterales de cooperación, impulsando y subvencionando al mismo tiempo la gobernabilidad de las entidades locales y las infraestructuras de desarrollo económico confirma esta tesis).

Dicho todo lo anterior, debemos tener en cuenta que un proceso de concertación de decisiones tan complejo como el que se propone, y con tantos intereses contrapuestos sobre la misma mesa, requiere de unos instrumentos que aporten la información necesaria y de unas metodologías que aporten la sistematización y coherencia suficiente a todas las visiones y alternativas que se puedan plantear.

Un ejercicio de este tipo que se pretenda realizar sin los instrumentos y sin las metodologías adecuadas puede producir únicamente una serie de lugares comunes, fácilmente asimilables a los de otras experiencias muy alejadas en cuanto al entorno y al contexto interno, así como la redacción de un documento que se limite a bendecir públicamente los proyectos que igualmente se hubieran realizado sin la necesidad de una operación de este tipo.

En síntesis, la planificación estratégica territorial precisa de una metodología que tenga en cuenta el plan estratégico municipal (que puede estar reflejado en el plan de gobierno y/o los compromisos adquiridos) que incorpore en el centro de sus debates las tendencias de su urbanismo y de la gestión territorial, que se fundamente en la calidad de gestión de la ciudad, que proponga proyectos concretos (algunos de los cuales estructurantes y con capacidad real de transformación) y que tenga en cuenta a los agentes reales internos y externos a

la ciudad (incluidos todos los niveles de Administración centralizada o con descentralización funcional, así como algunos servicios de gestión privada).

1.2. Los temas emergentes de la gestión (planificación) estratégica.

Desde hace unos cuantos años, coincidiendo en el tiempo con la puesta en marcha de experiencias de planificación estratégica, las ciudades más importantes han tomado conciencia de su función central en el concierto mundial. Están arrebatando parte del protagonismo a los Estados y regiones y se han convertido en los elementos centrales de la nueva organización social que debe resultar de la crisis de civilización a la que nos enfrentamos. Preocupación por el binomio competencia–cooperación entre territorios, establecimiento de mecanismos profundos de colaboración público–privada, desarrollo del marketing territorial, preocupación por la calidad del espacio urbano y especialmente del espacio público, asegurar la integración social de los ciudadanos y especialmente su “empleabilidad”, son algunos de los temas y estrategias emprendidas por las principales urbes del mundo.

Estos temas se completan con la necesidad de las ciudades de ser nudo en la red mundial, internacional, o regional de actividades: la preocupación por los flujos adquiere una importancia especial, la accesibilidad de personas y mercancías y la movilidad interna o el sistema de comunicaciones y los servicios de valor añadido a las redes y actividades, adquieren tanta importancia como las bases industriales y productivas tradicionales en que se han basado las concentraciones humanas.

Las ciudades se articulan en redes. En general, cada ciudad pertenece a distintas redes según las actividades de que se trate: redes de flujos económico, redes de estructuración de un territorio, áreas metropolitanas, redes de alcance mundial en algún tema cultural o de información, etc. Se trata, por tanto, de una visión distinta: redes de dimensión variable para espacios de geometría variable.

La estructuración en redes locales exige que cada ciudad sea un “cluster” o un conjunto de ellos. Es decir, agrupe actividades complementarias que, en su conjunto, pueden desarrollar el ciclo completo de un producto. Si una ciudad no dispone de esta yuxtaposición de actividades, difícilmente dará valor añadido a los restantes componentes de la red y su importancia tenderá a decrecer.

Por ello, para cumplir su función, para garantizar la calidad de vida a sus habitantes, las ciudades precisan tomar conciencia de sí mismas, observarse como seres vivos y tratar de coordinar esfuerzos para alcanzar objetivos comunes a todos sus habitantes y agentes económicos y sociales. Precisan dotarse de objetivos alcanzables a partir de las voluntades e intenciones de sus agentes. Precisan huir de las visiones apocalípticas que tanto gustan a quienes, quizá por atavismo o por miedo a sus congéneres, ven a las ciudades como el foco de todos los males, para generar la conciencia de que la calidad de la vida y de las actividades dependen fundamentalmente de la calidad de la ciudad que las aloja. Calidad de servicios pero también calidad de estructura urbana, del paisaje urbano y de los grandes proyectos que definen a una ciudad como emprendedora y moderna.

En el entorno europeo, podemos establecer un elenco de acciones que representan los temas estratégicos:

a) Refuerzo de la calidad del espacio urbano y retorno a la concentración como calidad de vida.

Después de una etapa, larga e intensa, de urbanización extensiva, con un gran consumo de suelo y poca construcción de ciudad entendida como espacio de intercambio y oportunidades, estamos asistiendo a un retorno tendencial hacia la ciudad densa, la ciudad de la relación. El reto actual es que este retorno a la densidad no sea un retorno (o agravamiento) de la congestión, sino que

represente un retorno a la densidad de la calidad de vida. Para ello, es necesario la realización de políticas activas y potentes de recualificación del espacio urbano de las ciudades centrales de las grandes aglomeraciones, para garantizar que cumplan su función de centralidad y motor del dinamismo metropolitano.

b) Desarrollo de regiones metropolitanas a partir de ciudades ya existentes.

Este cambio en la tendencia del desarrollo urbano implica contar con un potente sistema de ciudades en el que varias de ellas puedan jugar un papel de centralidad como nudos de la red urbana regional. Las regiones metropolitanas, tal como se están definiendo en la actualidad, ya no tienen un solo centro macrocefálico, sino que se basan en un centro, que da imagen de marca al conjunto, y centros alternativos (o, mejor, complementarios) que cumplen funciones diferenciadas en la globalidad del territorio. Las regiones metropolitanas basadas únicamente en una centralidad potente y poco articuladas entre el resto del sistema urbano, pierden competitividad respecto a otros territorios mucho más estructurados basados en el equilibrio, la complementariedad y la densidad de relaciones y actividades en toda su extensión.

c) Refuerzo de la inteligencia de la ciudad.

Ya no basta con el cableado de la ciudad. La existencia generalizada de redes digitales, torres de telecomunicaciones u otras infraestructuras similares ha banalizado su importancia. El reto de hoy se encuentra en su utilización para la gestión de la ciudad a partir del diseño de sistemas inteligentes. Sistemas de gestión del tráfico, de logística, domótica, empleo de energías renovables, relaciones telemáticas con los ciudadanos, sistemas de control y prevención, dispatching de emergencias, etc. Aplicación, en definitiva, de las tecnologías en la mejora de la calidad de vida cotidiana.

d) Atractividad para el mantenimiento y localización de actividades.

El gobierno local hace mucho tiempo que ha dejado de ser una simple institución burocrática para la gestión de determinados actos administrativos. El gobierno local actual es una institución promotora que adquiere un papel cada vez más activo en el desarrollo del territorio. Ya no tiene una actitud de reacción ante la inevitabilidad de las tendencias generales, sino que actúa activamente en la definición y potenciación de estas tendencias. Paralelamente a un desarrollo acentuado en la prestación de servicios asistenciales y dirigidos a las personas, se ha desarrollado también una acción decidida de los ayuntamientos para la potenciación de la actividad económica local. Ya desde inicio de los años 80, con la introducción de políticas de desarrollo económico social y, más recientemente, con la creación de empresas locales de promoción, viveros de empresas y ayudas a la autoocupación.

Paralelamente a estas acciones directas sobre la ocupación y el empleo, se realizan también operaciones de “city marketing” orientadas a cambiar o ampliar la imagen sobre la ciudad. Estas políticas pueden estar orientadas al interior, para el desarrollo de la conciencia ciudadana, o al exterior, para “situar la ciudad en el mapa”. En este segundo caso, suele tratarse de operaciones cofinanciadas por la administración y el sector privado puesto que se trata, en definitiva, de mejorar la competitividad y los resultados de la base económica local.

e) Desarrollo de “clusters” e infraestructuras de apoyo a las actividades económicas.

En un mundo global, competencia y cooperación van íntimamente unidas. Las empresas cooperan en la generación de recursos, al mismo tiempo que compiten en la venta de sus productos. Establecen alianzas y redes, desarrollan productos conjuntamente, pero buscan resultados específicos para cada una de ellas

(empresas de automóviles que compiten en el mercado fabrican conjuntamente los motores, por ejemplo).

Desde el punto de vista del desarrollo de la competitividad económica del territorio, el objetivo compartido de todos los sectores que actúan en una ciudad no es tanto ganar competitividad en cada sector (éste es un problema de cada empresa) sino mejorar las condiciones generales en que se desarrolla el trabajo de cada uno. Es decir, mejorar hasta el máximo las condiciones de precompetitividad: infraestructuras para facilitar el comercio nacional e internacional (espacios feriales, centros de convenciones, centros y ayudas a la exportación), centros de difusión de tecnologías, sistemas de formación profesional de alto nivel, plataformas logísticas, sistemas de valor añadido sobre las telecomunicaciones, etc.

Si estos sistemas de apoyo y mejora de la precompetitividad tienen carácter general, también se profundiza más en aquellas actividades que dan el carácter específico a una ciudad, asegurando que todos los componentes de la misma estén presentes y con un alto nivel de calidad (investigación, desarrollo, diseño, recursos humanos, sistemas de información y gestión, mantenimiento, producción directa, marketing, etc.).

Este proceso de cooperación permite asegurar la existencia de “clusters” efectivos y que presentan condiciones de mejora continuada

f) Administración relacional.

Este papel activo, definido en el punto anterior, tiene su contrapunto en dos fenómenos diferenciados pero con un elemento común: la escasez de recursos y competencias de los gobiernos locales.

Por una parte, las políticas actuales (tanto comunitarias como norteamericanas) de contención del déficit público y que afectan, lógicamente, a las administraciones con un punto de partida más desfavorecido. En segundo lugar, la escasez endémica de recursos y capacidades en las megaciudades iberoamericanas y asiáticas, que imposibilita una relación en nivel de igualdad con los centros reales de decisión, sean éstos públicos o privados. En el caso de la región mediterránea, se dan cita los dos fenómenos conjuntamente. Las ciudades de la orilla europea se encuentran atrapadas entre la necesidad de contención del gasto público y la carencia de infraestructuras y servicios comparativamente con las ciudades centroeuropeas. En el norte de África y Oriente Medio, por su parte, se suman carencia de infraestructuras y servicios con escasez de recursos e importantes carencias competenciales por la actitud tutelar y dirigista de la administración central.

Por este motivo, en la cuenca mediterránea existe una mayor necesidad de adaptación del gobierno local como administración relacional. Se trata, desde los ayuntamientos, de promover las relaciones entre los agentes sociales con capacidad de acción y transformación, de aprovechar al máximo las sinergias entre los diferentes elementos del ecosistema económico y social ciudadano. Para ello, al igual que en el medio natural se debe velar por la biodiversidad, la administración relacional debe velar por la polifuncionalidad de la ciudad como única garantía de la creación de interrelaciones y oportunidades.

g) Convivencia en la multiculturalidad.

Hoy los procesos de integración son más complejos, hasta el punto que no se puede hablar propiamente de integración sino de convivencia en la diferencia. Las nuevas tecnologías (y hábitos) de la información, la relación personal y la difusión cultural permiten un acceso individualizado a las mismas, por lo que cada vez es más posible desplazarse, vivir y trabajar, sin necesidad de integrarse plenamente en la cultura receptiva.

El fenómeno que permite que la cultura vaya dejando de ser territorial para pasar a ser personal, exige el establecimiento de políticas específicas en las que el espacio público adquiere importancia como eje de la convivencia.

h) Desarrollo de las vocaciones propias de la ciudad.

Si bien es cierto que existe una serie de temas estratégicos emergentes que hemos intentado describir en este apartado, también es cierto que la competitividad se basa en buena parte en la diferenciación o especialización dentro de la uniformidad generada por la globalización económica y cultural. Además de los “clusters” de producción antes mencionados, cada ciudad debe descubrir aquello para lo que está especialmente vocacionada, bien sea por especiales condiciones geográficas, naturales o de historia de su desarrollo. Una ciudad con base industrial estará mejor posicionada para un determinado tipo de inversiones, mientras que una ciudad orientada al sector comercial y de servicios estará mejor situada para promover un desarrollo turístico urbano.

i) El conocimiento como eje del desarrollo de la ciudad.

La condición de futuro de las ciudades y sus habitantes se halla en la capacidad de generar “conocimiento”, entendido como el conjunto de actividades de información, acceso y difusión de la misma, innovación, cultura y ciencia y tecnología, que aseguran que la ciudad proporciona un valor añadido específico y significativo a las redes territoriales en que está inserta y que, además, los hace a partir de una constante actualización del saber de sus habitantes. El esfuerzo de orientación hacia el conocimiento exige no sólo las infraestructuras tecnológicas, sino también los procesos de creación de una ciudadanía pro-activa y enfocada al desarrollo de las tareas de educación y creación de inteligencia.

j) La democracia urbana, un objetivo aun más necesario en la etapa de la globalización.

La concepción de la ciudad como un territorio que coopera y compite en el marco mundial de espacios en los que desarrollar actividades, exige una atención muy profunda a los temas de democracia urbana: el “gap” entre sectores cosmopolitas conectados a la red mundial y sectores obligados y orientados a lo más localista e inmediato, abre profundas diferencias de acceso al conocimiento y la cultura. Los fenómenos de desintegración social son mucho más fáciles y rápidos en un espacio en el que la obsolescencia profesional y laboral es muy grande. Si a ello se une la diversidad cultural que favorece la creación de “ghettos” y la proliferación de los grupos sociales de riesgo, el esfuerzo por mejorar y profundizar la democracia urbana es urgente e imprescindible.

Como se ha dicho, la Administración relacional es un primer paso (permite garantizar el acceso de todos los ciudadanos en igualdad de condiciones a los servicios urbanos). Es más, debería crear condiciones para mejorar las expectativas cuantitativas (indicadores generales y objetivos de servicios recibidos) y cualitativas (satisfacción y calidad de la demanda individual) de calidad de vida de los más desfavorecidos.

Pero el reto no sólo es de gestión, sino también político: asegurar que las respuestas a una problemática tan compleja como la actual corresponden a las voluntades de la mayoría de ciudadanos y de que los derechos individuales estén garantizados y no subordinados a los intereses de los grandes agentes económico – sociales del territorio.

2. EL PROYECTO ESTRATÉGICO DE TERRITORIO

Hace unos años, el autor puso de moda en España la frase “de la planificación a la gestión estratégica”, la cual ha sido seguida por algunos epígonos. Se trata de un error de planteo porque la combinación entre planificación y gestión es imprescindible y, a la vez, garantía de cumplimiento de objetivos ligados con el interés común, el equilibrio y el desarrollo del territorio.

Teniendo en cuenta este hecho y las consideraciones del apartado anterior, el proceso estratégico debe significar el resultado de una combinación entre planificación y gestión con un objetivo claro: la acción efectiva y desencadenante de cambios en un marco en que han de estar muy claras las consecuencias políticas, económicas y sociales de los procesos emprendidos.

Para iniciar el debate sobre los parámetros del nuevo pensamiento urbano se definen, a continuación, una serie de nuevos paradigmas que deberían incorporarse en el proceso.

P1. En estrategia territorial, el primer elemento a tener en cuenta es clarificar con precisión el ámbito y el alcance. Solamente se puede hacer estrategia para aquello sobre lo que se tiene capacidad de control (decisión o influencia sobre las decisiones de terceros).

En el momento en que se introducen propuestas no controlables, se elimina la viabilidad de todo el plan, puesto que la reponsabilidad y la factibilidad dejan de ser los elementos centrales, permitiendo la autojustificación por parte de todos los agentes.

Se debe asegurar que en el plan están operativamente todos los que actúan sobre el territorio y, si no es posible, reducir el ámbito de control al que significa la suma de las capacidades de los participantes.

- P2.** Estrategia significa proyecto. Sin un/os proyecto/os estructurantes y atractivos, previamente definidos y capaces de figurar en el imaginario de los habitantes de la ciudad, el plan estratégico será poco más que un ejercicio de participación sin vida real.

El plan significa crisis y previsión de acciones para salir de la crisis. Es el mejor instrumento para acompañar y mejorar unas acciones asumidas colectivamente como necesarias y, en cambio, es poco interesante si es el único centro de la acción inicial (es decir, no ha sido definido y asumido, él mismo, como proyecto estructurante). Esto último no pasa casi nunca y su desarrollo obedece más a modas de gestión que a necesidades y pactos previos.

- P3.** Establecido el Plan alrededor de los proyectos estructurantes, éste adquiere una importancia crucial para la continuidad del proceso de participación público-privada y para la formalización de los “clusters” y del “management” estratégico alrededor de los mismos. Los proyectos estructurantes pasan a impregnar la acción diaria de los agentes.

Los planes acompañan, completan el proyecto y estructuran la cooperación público – privada, cambiando la dimensión de la misma y dotándoles de una transparencia difícil si se hace proyecto a proyecto. Además, aseguran la cooperación no sólo en proyectos concretos sino en el quehacer diario.

- P4.** Sin embargo, los planes no son necesariamente la base para definir nuevos proyectos estratégicos relacionados con los cortes epistemológicos de la evolución de la ciudad. Estos no salen, casi nunca, del debate abierto frente a documentos en blanco. El desarrollo de los proyectos estratégicos tiene su

origen en un trabajo que comprende, además de la iniciativa política, conocimientos técnicos, análisis comparativo y profundidad en el diagnóstico y dinámicas de territorio.

La centralidad del plan estratégico en la evolución del territorio es variable: adquiere protagonismo creciente mientras se desenvuelven los proyectos estructurantes y en el inicio de la etapa de continuidad y decae progresivamente a medida que sus ideas se han incorporado a la acción diaria de los agentes urbanos.

- P5.** El rápido cambio de la relación actividades/territorio que recogen muchos planes, obliga a ser consecuentes y, por ello, se necesita un énfasis renovado en los temas tradicionales del pensamiento urbano: accesibilidad, urbanismo, calidad de vida, sistemas de información y cultura difusa.
- P6.** Los territorios no son uniformes en ninguna de sus variables. Existen muchos “locales” dentro del “local”. Tenemos la ciudad cosmopolita y abierta al mundo global, la ciudad “local” que tiene sentido en la medida que existe el territorio o la aglomeración para servir a los habitantes o como plataforma de las actividades con voluntad global y del mundo de la marginación.

Las políticas públicas han de tener en cuenta esta situación, es decir, tratar dualmente o “trialmente” una sociedad con tendencia a la polarización para asegurar el equilibrio social y tener respuestas específicas para cada ciudadano, en función de su situación y de las tendencias a las que se encuentra sometido. La visión estratégica debe orientarse, en particular, a los intersticios entre ciudadanía global y local y entre ésta y la marginación. Debe trabajar para evitar las rupturas y asegurar la fluidez del sistema urbano y territorial, para asegurar que las sinergias son positivas, para diluir el “gap” de esperanza de calidad de vida entre el global más cosmopolita y

el local profundo y, al mismo tiempo, para hacer desaparecer las condiciones que favorecen la marginación.

- P7.** Los planes estratégicos chocan contra unos límites difíciles de romper. En las ciudades más avanzadas, estabilizadas en población y con alta calidad de vida, hay crisis de imaginación y comprensión: el imaginario físico tradicional no es suficiente para abordar los cambios. Por ejemplo: hasta hace poco, resultaba eficiente y explicativo simplificar el prolijo tema de la competitividad en servicios de valor añadido sobre las telecomunicaciones, generando el concepto de ciudad cableada. Hoy ya no es posible. Muchos de los procesos tienen un alto componente intelectual y no físico, exigen conocimientos técnicos difíciles de alcanzar y hacen muy difícil que se puedan convertir en inteligibles y creíbles por gran parte de los ciudadanos y, por extensión, de los agentes económicos políticos y sociales de la ciudad.

Ello favorece la generalización y vaguedad de las estrategias (la ciudad del conocimiento es un ejemplo) y obliga a definir acciones mucho más complejas en las que la participación en las soluciones se hace difícil.

- P8.** Esta situación favorece el proceso de evolución de los sistemas de planificación y gestión estratégica.

Los planes estratégicos, en su visión general e integral y en su visión participativa masiva, tienden a incrementar los procesos de elaboración técnica y a crear sistemas participativos de menor duración y basados en formas de trabajo que los hacen mucho más operativos. Asimismo, se favorece la aparición de dos líneas de trabajo.

Una línea se concentra en el “management” estratégico para el sistema en su conjunto: consensuar ideas y voluntades más que acciones concretas que se dejan en manos de cada actor que es quien dispone de los mecanismos suficientes.

La otra es la generalización de los planes estratégicos sectoriales, mucho más dominables tanto por su delimitación del ámbito de actuación, como por el número y variedad de actores: medio ambiente, cultura, turismo, marketing de ciudad...

- P9.** El “management” estratégico exige una coordinación mucho más estrecha que el plan tradicional: actúa con mucha más intensidad sobre las decisiones de los agentes en sus tareas cotidianas. Únicamente se alcanza después de un largo periodo de cooperación muy formalizada, que permite elaborar una cultura organizativo-territorial común y establecer las relaciones y lazos que favorecen los intercambios constantes.
- P10.** Las teorías sobre planes estratégicos hablan de la voluntad de crear un consenso por encima de los partidismos políticos y, en gran medida, de hacer escapar los planes de los ciclos políticos y electorales. A pesar de ello, la realidad nos muestra que el entorno político es determinante para bien y para mal. En general, un cambio de color del gobierno local implica eliminación o, como mínimo, la difuminación del Plan. De la misma manera, debe tenerse en cuenta que líderes fuertes crean planes débiles porque acotan y dejan inaccesible a los demás su campo de acción que, en general, es el más dinámico.

Sólo en la fase del “management” estratégico de los proyectos concretos se habrá dado un paso adelante en la independencia de las grandes estrategias en relación del proceso político – electoral.

Conviene, por tanto, no ignorar el plan como instrumento de acción política.

P11. En la actualidad, el Plan precisa mucha aportación externa: los efectos prácticos de la globalización con relación a lo local se traducen en una mayor fragmentación entre los sectores y sus procesos de conocimiento de las innovaciones reales: información sobre el entorno, informaciones sobre movimientos y acciones de agentes y territorios e información sobre ideas desarrolladas con éxito en otros territorios.

Esta aportación externa no puede obtenerse sólo a través de las Administraciones y de los sistemas tradicionales de las instituciones que componen la sociedad civil, puesto que se precisa disponer de temas como: previsiones de inversión, precios del suelo, movimientos de implantación, sistemas de diseño , etc. Existe una cierta contradicción entre el valor de la información privada como activo de las empresas y su necesidad de utilización pública para activar los procesos de transformación territorial.

La aportación externa de estas informaciones permite evitar el peligro de la generalización escasamente operativa.

P12. Los proyectos estructurantes se imaginan o construyen a partir de la dialéctica entre la ciudad patrimonio y la ciudad mercado: con relación a la ciudad patrimonio, se tiende a priorizar los aspectos de calidad territorial o mejoras de sus estructuras básicas mientras que, con relación a la ciudad mercado, se priorizan los aspectos de atractividad y modernidad. Las acciones se combinan para un desarrollo equilibrado sobre la base de la permanencia de los flujos y la calidad de las infraestructuras creadas.

La iniciativa de Barcelona del Forum 2004 y las Expo's en general actúan con mayor incidencia en el concepto patrimonial: atraktividad corta y concentrada intentando dar una gran ruptura en los flujos y cambio físico permanente de la ciudad, basado en nuevas áreas de calidad.

La creación de un gran centro de cultura es una actividad pensada como larga y generadora de nuevas actividades de modernidad y, por tanto, propone la modificación continuada de los flujos e impactos urbanos subordinados.

En cambio, un parque temático es una actividad de atraktividad permanente pero cerrada al planteo de origen en cuanto a generación de modernidad y cambio físico contradictorio, por su impacto dudoso sobre la calidad del territorio.

- P13.** En todos los planes estratégicos existe el riesgo del consenso “por pasiva”: no hacer nada para evitar conflictividades y no actuar sobre la disposición de recursos. De ahí la necesidad de huir de la vaguedad: proyectos claros y análisis precisos de su impacto en cuanto a exigencias y resultados.
- P14.** El verdadero trabajo estratégico se halla hoy en el trabajo sobre las redes variables de ciudades con redes internas y de conexión variables (desde las regiones metropolitanas hasta las redes autoconstituidas de ciudades, especialmente en el marco europeo).
- P15.** Las nuevas políticas públicas y monetarias (UEM o déficit 0 generalizado en todos los niveles de la administración) tendrán un efecto importante sobre las inversiones públicas en los próximos años. Y, en el caso de España y

Portugal, incrementado con la pérdida de fondos estructurales como resultado de la ampliación europea.

Los niveles superiores de Administración trasladarán a las ciudades todos los temas relacionados con la calidad de vida de las personas. Ello hace establecer una nueva y múltiple visión de la ciudad: la ciudad del bienestar, la ciudad inteligente, la ciudad proactiva, la ciudad marginal y la ciudad del conflicto social.

P16. En cualquier caso, se requiere una fuerte atención a los aspectos de financiación de las ciudades, hoy debilitadas, especialmente en España. Un tema político es el reparto del gasto público pero otro tema es la capacidad de gasto global. Las limitaciones presupuestarias afectan fundamentalmente a las ciudades del sur de Europa con menos infraestructuras y servicios públicos que las restantes.

Al mismo tiempo, la necesidad de búsqueda de inversión privada para infraestructuras y servicios básicos incrementará la competencia territorial e intrametropolitana. De ahí la necesidad de establecer pactos territoriales de carácter estratégico.

P17. El impacto medioambiental y la necesidad de sostenibilidad y, sobre todo, de convivencia en un mundo desagregado, están cambiando la visión de ciudad. La negación del “sprawl” o ciudad dispersa de viviendas unifamiliares, que ha alimentado las ilusiones e imaginario de muchos ciudadanos es el efecto más evidente. Hoy se precisa retornar a la densidad, al espacio público. El ejemplo americano de definición de “edges cities” es significativo.

P18. Los efectos de las redes de telecomunicaciones empiezan a notarse en factores fundamentales de la vida de los ciudadanos. No sólo en las relaciones ciudadano/compras habituales (telecompra), ciudadano/acceso a la cultura (multimedia) o ciudadano/trabajo (teletrabajo), sino en un factor más importante: se puede sustituir el proceso tradicional de integración cultural de los inmigrantes (total o ‘melting pot’) por la posibilidad de la multiculturalidad, es decir, que cada sector pueda conservar su cultura original.

Ello tiene efectos espaciales evidentes, puesto que la no integración por la cultura revaloriza el espacio público como eje de convivencia e integración y pone en duda políticas urbanas actuales (del ‘zoning’ a los grandes centros comerciales) pero, también, tiene efectos evidentes en los conceptos más sutiles, como los mecanismos de identificación nacional y territorial.

P19. La exigencia del máximo de democracia y, a la vez, estructuración de las ciudades reales en procesos cooperativos, se encuentra en la necesidad de que la ciudad del conocimiento cumpla un papel fundamental en el control de las implicaciones de las tecnologías en un momento en que se debilita el Estado (por ejemplo genética y biotecnologías). El problema no es sólo de redistribución fiscal y equilibrio social, es también evitar dejar en manos de intereses particulares los aspectos que afectan a las éticas básicas de las relaciones colectivas.

¿Cuál es la lógica del trabajo a desarrollar? ¿Es un tema de metodología o es un tema de decisión y de voluntad de romper con las inercias habituales?

El proyecto estratégico exige voluntad de acción y riesgo, que son los componentes básicos de toda acción estratégica de desarrollo urbano.