

Encuadre y métodos de la planificación estratégica

Algunas peculiaridades de la tercera fase del Plan Estratégico de Madrid

Abel Enguita Puebla

Algunas ideas de encuadre

Con ocasión de la Conferencia Anual de la American Planning Association celebrada en 1986 el tema de la "planificación estratégica", especialmente caliente en EE.UU. por aquellos años, fue objeto de extenso debate presentándose sobre el mismo muy variados artículos y puntos de vista, sobre lo que se entendía era la planificación estratégica, (tomada del *modus operandi* de la empresa privada); cómo podría aplicarse a situaciones típicas del sector público y cómo se relacionaba con el ejercicio de la planificación pública.

Un punto de vista general sobre la cuestión, particularmente interesante, es el de que, en la práctica, quizás haya poca diferencia entre la mejor planificación comprensiva y la planificación estratégica, si el organismo que hace la planificación estratégica está directamente ligado a los agentes decisivos gubernamentales clave.

Ocurre, sin embargo, que aquellos considerados "planificadores públicos comprensivos" tienen dificultades para actuar estratégicamente, debido a que la práctica de la planificación comprensiva está con frecuencia distorsionada por la normativa legal que regula su utilización, por directrices programáticas y por la ubicación estructural de los organismos de planificación dentro del gobierno. Como resultado, la planificación comprensiva no es típicamente comprensiva en absoluto, sino que está ligada al uso del suelo, equipamientos públicos, transporte, infraestructuras vivienda y quizás unas pocas funciones más.

Los planes funcionales resultantes no están frecuentemente integrados uno con el otro y típicamente se ignora lo que los entes de gobierno deberían estar haciendo en contraposición con lo que hacen ya.

Estas y otras consideraciones en la misma línea, conducen a las dos conclusiones siguientes:

- la planificación estratégica reclama una visión más comprensiva que la que normalmente guía la llamada planificación comprensiva;
- la planificación estratégica produce una focalización en la acción más selectiva. (1)

Kaufman y Jacobs (2) concluyen un artículo sobre la planificación estratégica diciendo que la mayor parte de las ideas que se subsumen en este enfoque, han constituido una parte de la enseñanza de la planificación durante décadas y que muchos planificadores ven esta nueva aproximación como "vino viejo en botellas nuevas".

Los defensores de la "planificación estratégica corporativa" –considerada en origen como se ha dicho una aportación del sector privado– subrayan, sin embargo, los siguientes caracteres distintivos con respecto a la planificación pública convencional o, si se quiere, la planificación comprensiva a largo plazo o "master planning":

- la planificación estratégica está orientada más hacia la acción, los resultados y la puesta en práctica;

(1) Bryson y Einsweiler. "Strategic Planning", JAPA Winter 1987.

(2) Kaufman y Jacobs. "A Public Planning Perspective on Strategic Planning". American Planning Association Journal. Winter 1987.

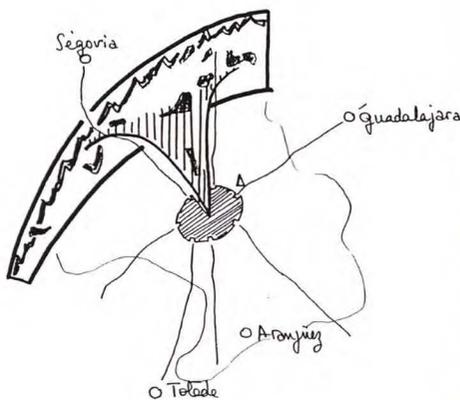
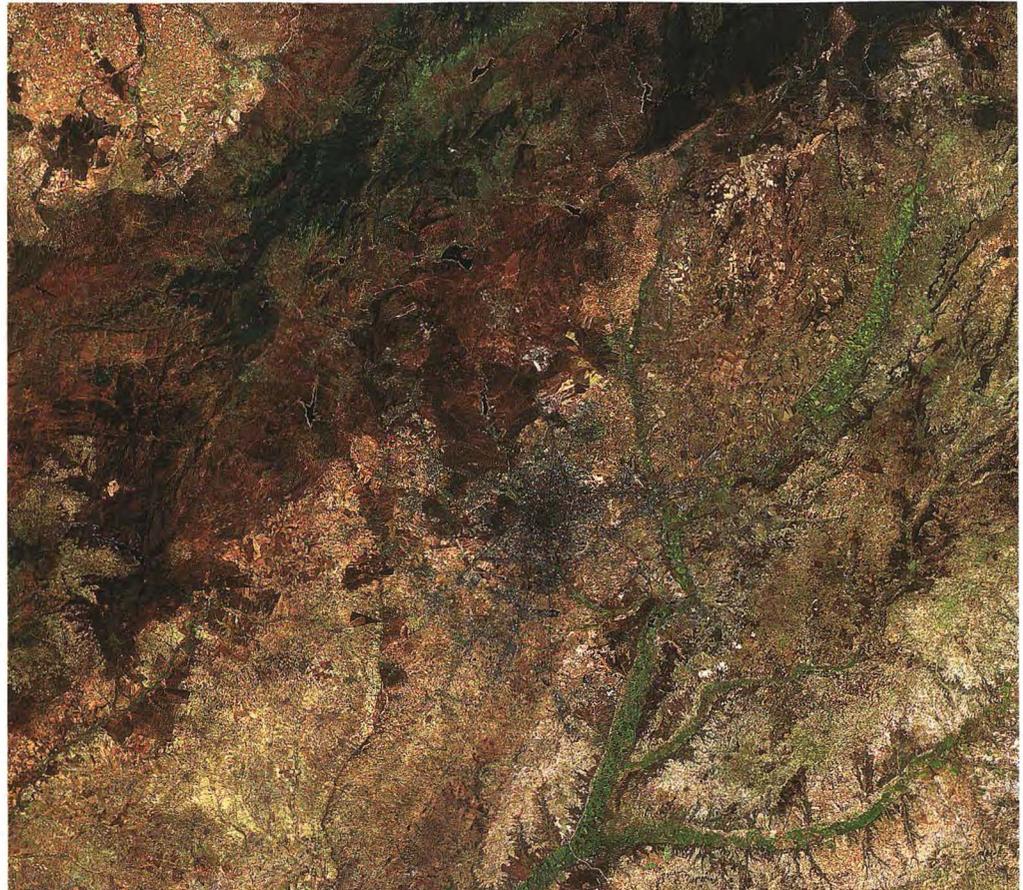
Framing and Methods of Strategic Planning Some Features of the 3rd Stage of the Strategic Plan for Madrid

The upholders of "corporate strategic planning" considered at its source as a contribution from the private sector, emphasize the following distinctive features in relation to conventional public-sector

planning or, it preferred, comprehensive long-term or master planning:

- strategic planning is directed more towards action, results and putting into practice;

La región natural de Madrid.
Imagen del Landsat.



El entorno físico de Madrid. Visión sintética del panel de expertos de la INTA.

- 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 le plantean, por medio de la exploración de su entorno;
- asume una actitud competitiva por parte de las diferentes comunidades, y
- enfatiza la valoración de los puntos fuertes y débiles de una comunidad, en el contexto de sus oportunidades y retos.

La reciente aplicación del enfoque estratégico a la planificación de la ciudad y del territorio, resulta de la necesidad de conjuntar la acción y recursos de los sectores público y privado en una transformación profunda de las regiones urbanas para fomentar su desarrollo futuro y asimismo de su capacidad como instrumento de movilización social.

Como se explica en el propio texto del Plan Estratégico de Madrid, un plan estratégico “representa un proyecto global de ciudad con objetivos intersectoriales, capaz de movilizar al conjunto de la sociedad hacia la consecución de unas metas consensuadas”. Implica, en suma, un proceso con una dinámica participativa muy importante que provoca la formulación conjunta, por los agentes públicos y privados de los objetivos a alcanzar y las estrategias para lograrlo.

Técnicas metodológicas: peculiaridades de la tercera fase del P.E.M.

“Cada maestrillo tiene su librillo” y si por tal entendemos aquí la panoplia de técnicas metodológicas típicamente preferidas por la planificación estratégica, habremos de señalar que en una parte sustancial éstas vienen condicionadas por ese combinado de querer lograr, en el proceso de planifica-

– it encourages a broader and more varied participation in the planning process;
– it lays greater stress on understanding the community affected by the planning scheme in its external

context, determining the opportunities and challenges which arise by means of exploring the surroundings;
– it assumes a competitive attitude on the part of the different communities, and

– it emphasizes the appraisal of the strengths and weaknesses within the context of its opportunities and challenges.

The recent application of the strategic approach to urban and territo-

rial planning has grown out of the need to combine the endeavours and resources of the public and private sectors in a far-reaching transformation of the urban areas in order to further their future development,

ción, una participación suficientemente amplia y suficientemente representativa e influyente; de modo que se logre así el respaldo necesario para la puesta en práctica final de los proyectos estratégicos cuya selección se busca, en última instancia.

Una característica sobresaliente de la planificación estratégica es, como se ha señalado, la de "promover la participación más amplia y diversa en el proceso de planificación".

Siendo este lógicamente un objetivo esencial también en la elaboración del P.E.M., una técnica principal de estudio fue la aplicación del sistema de encuesta denominado Delphi.

Una encuesta típica o "tradicional" comprueba las opiniones (sobre el tema de que se trate) de importantes grupos de referencia, agrupando juicios sin discusión. Una encuesta tradicional puede proporcionar un barómetro de opinión, si quienes responden son elegidos de una muestra tomada al azar, o un punto de referencia para la discusión, si quienes contestan se escogen en función de su pericia o carácter de "expertos".

En una encuesta realizada por el "método Delphi", –como regla general– el investigador selecciona sistemáticamente el grupo y coteja sus opiniones utilizando una serie de cuestionarios. El primer cuestionario suele pedir ideas, información, opiniones o puntos de vista y pregunta las razones de las respuestas. Subsiguientes cuestionarios, o dictámenes obtenidos a partir de la reelaboración de los cuestionarios y posicionamientos iniciales, cotejan las ideas y justificaciones asociadas y las devuelven al grupo. Idealmente, cada miembro de un grupo puede revisar la lógica tras los argumentos de otros, un ejercicio que puede promover el consenso. El proceso continúa hasta que el grupo alcanza dicho consenso, obtiene suficiente información, o "vota". El voto de los miembros asigna prioridades a las ideas o las ordena jerárquicamente en función de su importancia relativa.

Es importante señalar aquí, que la destreza conductora o capacidad sintetizadora/simplificadora del coordinador de grupo, o moderador de reuniones de contrastación, influye notablemente en la rapidez del proceso. No es por otra parte raro en esta dinámica que la mayor rapidez/eficacia acarree el coste de la excesiva simplificación/generalización, superficialidad o pérdida del matiz.

La adecuación de esta técnica a ciertos condicionantes del proceso de elaboración del Plan Estratégico –alguno básico como organizar la participación de numerosos representantes

expertos de la Administración Pública, del sector privado y de otras instituciones en un corto período de tiempo– hicieron recomendable una versión ad hoc de la misma, con todos sus inconvenientes, en el caso del P.E.M., en que, en sus tres primeras fases de elaboración han llegado a tomar parte 500 de los mencionados representantes.

Con todo, el procedimiento general dejaba a mi juicio fuera de consideración dos tipos de opiniones de sustancial importancia en la elaboración de un Plan que se refiere bastante directamente al futuro de cuatro millones de ciudadanos:

1. La opinión del "ciudadano medio" sobre determinadas opciones generales pero básicas planteadas ya por el Plan en la Tercera Fase de su desarrollo.

2. La opinión "externa" por una parte de expertos nacionales que, una vez conocidos los resultados alcanzados en las dos primeras fases de elaboración del Plan pudieran estudiar según "su mejor criterio" determinados temas específicos sectoriales, proponiendo directamente para los mismos, desde fuera, proyectos y acciones estratégicas.

3. La opinión asimismo "externa" de expertos extranjeros sobre un tema crítico particular, introducido ex-novo y expresamente en la tercera fase de elaboración del Plan y que titulamos "La posición de Madrid en relación con los ejes de desarrollo europeos".

En consecuencia se consideraron otros procedimientos/técnicas complementarias, con cuyos resultados por otra parte se deseaba comprobar en qué medida se desviaban de las conclusiones generales, obtenidas a partir del proceso metodológico básico anteriormente descrito.

La opinión del "ciudadano medio": encuesta directa a la población de Madrid

Una parte del método de trabajo diseñado para esta tercera fase consistió en la realización de una consulta pública y directa a los habitantes de Madrid promovida conjuntamente con la Oficina Municipal del Plan (3), con el fin de conocer su opinión sobre las líneas de acción estratégica con particular implicación urbanística.

La consulta se hizo mediante un cuestionario publicado en la edición dominical de los principales diarios madrileños,

(3) Oficina Municipal del Plan. Organismo ad hoc expresamente constituido por el Ayuntamiento de Madrid para abordar la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana.

as well as of their potential as instruments of social mobilization.

An outstanding feature of strategic planning is the "furtherance of a broader and more varied participation in the planning process".

As, of course, this is also an essential target in the drawing-up of the Strategic Plan for Madrid, a major study technique was to use the opinion-poll system known as Delphi.

Bringing this technique in line with certain conditioners regarding the drawing-up of the Strategic Plan –including basic ones such as organizing the participation of numerous representative experts from the Administration,

from the private sector and other bodies in a short period of time –meant that an ad hoc version, with all its drawbacks, was advisable for the Madrid S.P., the first three stages of which have involved the parti-

Los temas más significativos tratados durante la tercera fase del Plan Estratégico



completado con un conjunto de entrevistas personales directas.

De dicha encuesta –que planteaba el establecimiento de prioridades entre 27 opciones referidas a 6 proyectos estratégicos con clara incidencia urbanística– resultaron ciertas conclusiones especialmente relevantes por la mayor importancia del respaldo recibido.

– En primer lugar los encuestados entendían que *el aumento de competitividad de la región urbana de Madrid* se alcanzaría apoyando en primer lugar su *reindustrialización* y, en segundo lugar potenciando su actitud como *centro de servicios a empresas*.

– Para la *mejora de la movilidad en Madrid y la corona metropolitana*, la medida preferida por los madrileños era la *creación de nuevas líneas de metro y ferrocarril de cercanías*.

– En relación con la necesidad percibida de acometer la *regeneración urbanística del centro de Madrid*, los encuestados apoyaban como medida preferente la *creación de nuevos espacios libres, demoliendo edificios en malas condiciones*.

– Finalmente, con el fin de mejorar la calidad ambiental de la ciudad, los encuestados preferían la reforestación de espacios rurales no cultivados.

Las “opiniones externas” a cargo de expertos extranjeros

Otra parte del método de “contrastación externa” fue la petición ya mencionada de dos informes a expertos extranjeros. Uno a cargo de la International Urban Development Association (INTA) realizado mediante la organización de un panel asesor formado por varios especialistas en temas urbanísticos y de desarrollo regional, en Madrid, a finales del pasado mes de julio; y otro a cargo del profesor Willian Alonso, del Centro de Estudios de Población de la Universidad de Harvard.

El trabajo realizado por el panel de expertos de la INTA (4) titulado “Madrid: la dimensión añadida” contenía diversas opiniones y recomendaciones de particular interés:

- La primera de ellas se refería a la percepción externa del

(4) El método de trabajo consistió en el estudio previo por sus componentes del contenido de las dos primeras fases del PE así como otra diversa documentación de encuadre sobre la problemática actual de Madrid, seguido, in situ, de: celebración de reuniones internas; entrevistas con representantes de organismos públicos y representantes clave de la comunidad económica y social –técnicos, promotores y administradores–; visitas de diversos desarrollos en curso; análisis de opciones estratégicas; elaboración de recomendaciones y presentación final al patrocinador.

cupation of as many as 500 of these experts.

Thus, other complementary procedures/techniques were taken into consideration, since information was also required as to how far they

deviated from the general conclusions obtained from the basic methodological process described above.

Part of the work method designed for the third stage consisted of con-

codigo para el cuestionario	PROYECTOS	Grado de Prioridad	Estimación Presupuestario (millones de ptas)
0601	ADOPCIÓN DE MEDIDAS REGULADORAS DEL TRAFICO EN EL NUCLEO URBANO.	MEDIO	30
0602	PROGRAMA DE CONSIDERACION DEL PEATON EN EL CENTRO URBANO.	MEDIO	30
0603	MEJORA DE LA GESTION DEL PROGRAMA P.A.R.	MEDIO	150
0604	AMPLIACION DE LA CAPACIDAD DEL TRANSPORTE COLECTIVO, CON ESPECIAL HINCAPIE EN METRO Y CERCANIAS.	ALTO	10.000
0605	NUEVOS CARRILES-BUS Y OPTIMIZACION DE LOS EXISTENTES.	ALTO	30
0606	CIERRE DE M-40 Y DEFINIR MALLA ESTRUCTURANTE (M-50).	ALTO	7.000
0607	RACIONALIZACION DEL DISEÑO Y USO DE ESTACIONAMIENTOS EN LAS AFUERAS (PARK & RIDE).	ALTO	6.000
0608	CREACION DE INTERCAMBIADORES PARA FAVORECER LA INTRAMODALIDAD	ALTO	14.000
0609	PLANIFICACION DE NUEVAS LINEAS DE TRANSPORTE COLECTIVO, ESPECIALMENTE METRO Y CERCANIAS (LINEA CIRCULAR).	ALTO	110.000
0610	CONSENSO POLITICO-SOCIAL PARA PLANIFICAR A LARGO PLAZO.	ALTO	---
0611	PLAN INTEGRAL DEL TRANSPORTE INTERMODAL METROPOLITANO.	ALTO	250
0612	AUMENTO DE LA DISCIPLINA DE LAS NORMAS DE TRAFICO.	ALTO	30



Para la consecución de la mejora de la movilidad metropolitana en Madrid, se establecen las siguientes metas estratégicas:

1. Desincentivar la utilización del automóvil privado.
2. Descentralizar las actividades productivas y los servicios.
3. Potenciar el uso del transporte colectivo mejorando la oferta de sus servicios.
4. Desarrollar la oferta de infraestructuras necesarias del transporte metropolitano.
5. Mejorar la gestión del transporte metropolitano.

Prioridades y coste presupuestado de los proyectos seleccionados para mejorar la movilidad metropolitana.

papel actualmente jugado por Madrid. Dicha percepción advierte que Madrid desarrolla diferentes papeles dentro de España, muchos de los cuales se reconocen como de relevancia internacional. Entre ellos la ciudad tiene claras ventajas comparativas con respecto a otras ciudades españolas en las siguientes funciones, esenciales para su desarrollo futuro, y sobre las cuales debería focalizarse más la atención del Plan Estratégico:

1. La función de centro financiero y de toma de decisiones del país, un papel que nadie cuestionaría.
2. La puerta principal de la proyección internacional del país, en particular en relación con las funciones de intercambios comerciales y tráfico exterior.
3. El corazón científico del país, debido a la presencia simultánea de las universidades, centros de investigación e industrias más avanzadas.
4. El proveedor nacional –en particular a las regiones del norte y del sur– de servicios avanzados, especialmente en dirección, consultoría, marketing y tecnología.
5. La cuna de un avanzado complejo local de actividades integradas de industria e investigación.
 - Las recomendaciones consiguientes a esta percepción

del panel de la INTA se refieren a que Madrid debería desarrollar y enfocarse hacia sus papeles claves como:

Ciudad Capital; Ciudad Internacional; Centro de Industria así como de Investigación y Desarrollo; proveedor de servicios avanzados al resto de España; puerta principal para la proyección internacional del país.

En relación con estos fines se consideraba esencial una mayor integración del territorio interior mediante autovías y ferrocarril convencional, junto a un sistema aeroportuario eficiente, así como acometer un programa integrado de mejoras del transporte público.

- Por otra parte Madrid se percibe como una “aglomeración sin hinterland”. Una ciudad con un status territorial especial en busca de un papel metropolitano. Una capital muy especial, una moderna ciudad-estado.

Su base política y cultural le proporciona tanto un status internacional como una rara libertad para escoger, su futuro espacial y su organización están abiertas al espacio. (Mientras París y Londres tienen que correr tras su desarrollo y controlar la congestión de su territorio, Madrid está abierto al espacio). En los albores de un tercer milenio de “orientación medio-ambiental” puede contar con un magnífico circo de montañas, a

ducting a direct, public poll in Madrid, promoted on a joint basis with the Municipal Department for the Plan (3), for the purpose of getting to know the residents' opinions about those strategic action lines

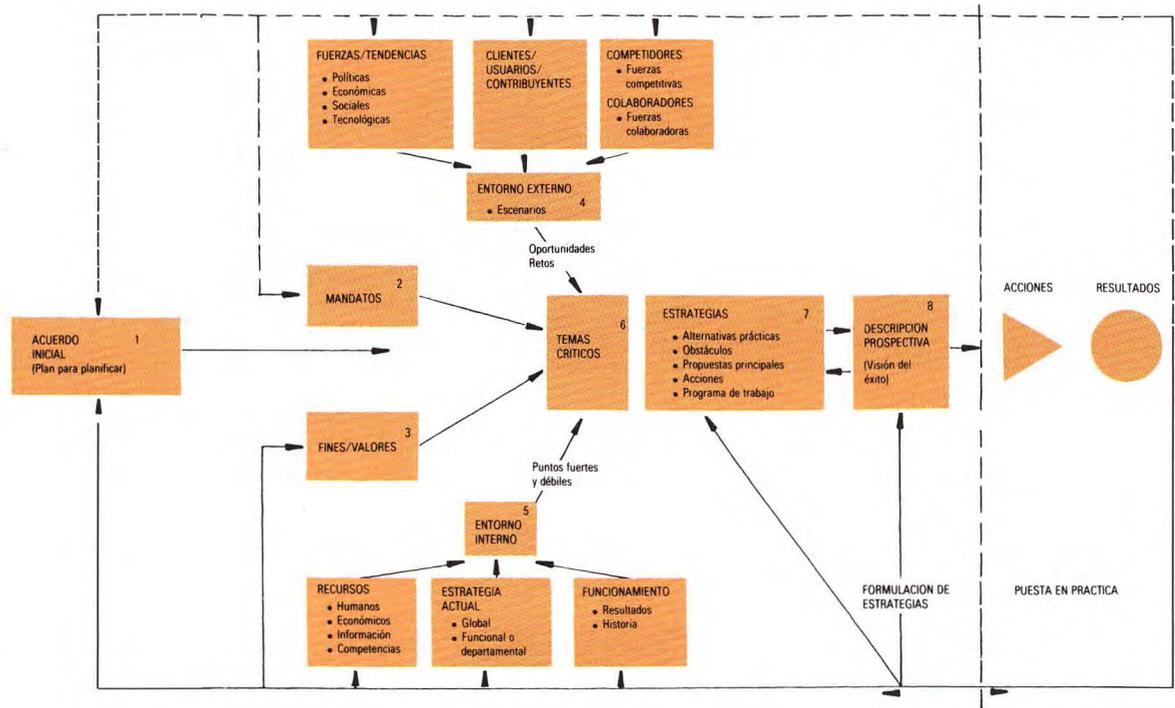
with particular urban development implications.

The poll took the form of a questionnaire published in the Sunday editions of the major Madrid newspapers, complemented by a series

of direct personal interviews.

Another part of the “outside comparison” method was, to request two reports from foreign experts. One of these was entrusted to the International Urban Development

Association (INTA) and was undertaken by organizing an advisory panel, made up of several specialists in urban and regional development matters, in Madrid at the end of July of last year, while the other was en-



El proceso de Planificación Estratégica (Fuentes: Bryson, Freeman, and Roering 1986; Bryson, Van de Ven, and Roering 1987)

las que está estrechamente conectada por un parque natural, etc.

- Madrid debe ser capaz de convertirse en una "capital del futuro" y el que lo logre será un factor determinante en la posición de España dentro de una Europa competitiva.

Pero Madrid se asienta en el centro de un territorio carente de una auténtica red de ciudades, en la periferia de la parte más poblada de Europa.

Con esta percepción el panel de INTA recomendaba:

1. Establecer una serie de "alianzas" con otras ciudades dinámicas de la Península Ibérica como Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza y Lisboa.

2. Adaptar el área central de la región para equilibrar la concentración de la ciudad (central) con una red estratégica de ciudades que rodean Madrid, situada dentro de su área de influencia: Toledo, Alcalá, Segovia y Avila.

3. Desarrollar las infraestructuras necesarias para asegurar la accesibilidad de la ciudad y de la red regional de comunidades.

4. Aumentar a la vez el peso específico de Madrid distribuyendo las funciones del centro hacia la inmediata periferia y liberando a la vez el espacio central para reestablecer un equilibrio social mediante el aumento del desarrollo residencial.

Las claves para este enfoque se consideraba que eran:

- a) Financiar mediante el desarrollo, el elevado coste de la ejecución de infraestructuras necesarias para atar Madrid con las comunidades dispersas del ámbito de influencia regional.

- b) Resolver el conflicto de intereses, funciones y responsabilidades entre las distintas ciudades y autoridades autónomas a través del consenso político, una creciente interdependencia financiera y la solidaridad.

El estudio realizado por el profesor William Alonso se titulaba "Madrid en la nueva Europa" y presenta singulares coincidencias con el anterior.

Así por ejemplo considera que "la estrategia fundamental de Madrid" –al contemplar su futuro en la nueva Europa– "debe ser maximizar su hinterland, las áreas para las que sirve de centros de contactos, para ganar la mayor escala posible".

Pero quizás iba más allá que las recomendaciones del panel de INTA a la hora de acotar su área de influencia y planteaba que "si la centralidad de Madrid no se limita a España y se extiende a toda la Península Ibérica, el hinterland servido se entenderá en casi un 20% en términos del PIB".

Madrid puede servir de centro de gestiones y muchas funciones cuaternarias para Portugal y por otra parte la base prin-

trusted to Professor William Alonso of Harvard University's Population Studies Centre.

The studies carried out within the framework of the 3rd stage of the Strategic Plan for Madrid underlined

the opportunity and the need for Madrid to set about an ambitious, forward-looking project which will raise the hopes of its population and serve as a clear reference for schemes undertaken both by public bo-

dies and the private sector, and which will be based on two central ideas:

- a) The boosting of the city's international projection, as the main quaternary centre in the Iberian

Peninsula, which must be reindustrialized by taking advantage of its key roles such as:

- Capital city and financial centre;
- Centre for research and advanced industry;

cial del desarrollo cuaternario de Madrid es su centralidad nacional, debiendo ser una estrategia fundamental el apoyo al desarrollo de todas las regiones del país.

Además, más allá de España misma, según el estudio de Willian Alonso, la región que ofrece mayor promesa para la actuación de Madrid como polo de actividades es Latinoamérica. Por ello, Madrid debería esforzarse para mejorar los contactos no sólo estatales sino del sector privado con entidades en la región y estar presto, por su especial relación continuada con Latinoamérica, a participar del desarrollo del hemisferio.

- En cuanto a las observaciones referidas al ámbito metropolitano el estudio descrito, coincide con las apreciaciones del propio Plan Estratégico y del informe del panel de la INTA de la necesidad de descentralizar muchas de las funciones del área metropolitana, actualmente sobrecentralizada. Y sugiere que, al adoptar una política explícita de expansión metropolitana se consideren políticas y proyectos que faciliten o fomenten el desarrollo de una constelación de subcentros. Obviamente los instrumentos para hacer éstos incluyen las inversiones en infraestructuras de transporte, como capítulo fundamental, junto con la adecuada ordenación y regulación del suelo y la cooperación pública-privada.

El factor común de los diferentes estudios

La exposición anterior quizás deje ver ciertas coincidencias que por su relevancia querría resaltar como conclusiones de esta exposición.

1. Los estudios desarrollados en el marco de la tercera fase del P.E.M., ponían de relieve la oportunidad y necesidad de que Madrid acometa un ambicioso proyecto de futuro, que ilusione a su población y sirva de clara referencia para las actuaciones tanto de las administraciones públicas como del sector privado, basado en dos ideas fuerza:

- La potenciación de proyección internacional de la ciudad, como principal centro cuaternario de la Península Ibérica, que debe reindustrializarse sacando partido de sus papeles claves como:

- ciudad capital y centro financiero,
- centro de investigación e industrias avanzadas,
- corazón científico del país,

y que debiera asumir la estrategia fundamental de apoyar el desarrollo de todas las regiones del país.

- Su misión articuladora de una amplia red interior de ciuda-

des, llamadas a equilibrar la concentración de la aglomeración urbana central.

2. La conciencia generalizada de la necesidad de una importantísima inversión en infraestructuras, básica para hacer viables las dos ideas/metras anteriores.

Y en coherencia con este común sentir, el convencimiento común de la necesidad de financiar estas infraestructuras mediante un desarrollo sostenido, que en Madrid en buena parte debería resultar de su reindustrialización.

3. La oportunidad de combinar en una misma estrategia, a nivel regional, la desconcentración/descentralización de Madrid, –en base a la creación de nuevas centralidades en la periferia próxima– con el tramado de una red de ciudades ya existentes dinámicas, cuya interrelación funcional con la ciudad central se podrá hacer muy intensa y eficaz con el apoyo de nuevas infraestructuras.

4. Finalmente, deben mencionarse las aspiraciones de los madrileños a la mejora de la calidad ambiental del marco en que se desarrolla su vida cotidiana y que se resume en dos referencias localizadas espacialmente:

- La mejora, o regeneración urbanística del centro de Madrid, con especial atención a la creación de nuevos espacios libres que animen la reocupación residencial de zonas degradadas.

- El uso positivo de los espacios rurales no cultivados de la periferia próxima, para acercar a la ciudad nuevas masas reforestadas, con prioridad en aquellas zonas con mayor ausencia de vegetación.

Las conclusiones anteriores –que previsiblemente serán objeto de revisión/incorporación o reelaboración en la cuarta fase del proceso de elaboración del P.E.M.–, para hacerse posibles, requieren en buena medida su canalización a través de un planeamiento urbanístico y una ordenación territorial adecuados. Ello en Madrid es potencialmente posible pues se da la excepcional circunstancia de que la última fase de elaboración del P.E.M. se está superponiendo con la de elaboración del Avance para la Revisión de su Plan General de Ordenación Urbana y el replanteamiento de la ordenación territorial de la región.

Dada la oportunidad por tanto, son los gobernantes y sus asesores quienes ahora tienen la palabra y la responsabilidad. En ella confiamos.

Abel Enguita Puebla

*Director de la Tercera Fase
del Plan Estratégico de Madrid*