

## La planificación estratégica

La internacionalización contemporánea de la economía y la evidencia de una concentración cada vez más acusada de la población y de las actividades económicas en las áreas urbanas, han producido entre otros efectos derivados, el de la asunción por las ciudades más dinámicas de un nuevo papel, de carácter empresarial, ante la necesidad de atraer hacia sí, en competencia con otras ciudades, nuevas actividades productivas que generen inversión, empleo y desarrollo, o progreso, en suma.

Las regiones urbanas y ciudades más importantes, particularmente aquellas que gozan de una proyección internacional significativa, parecen haberse colocado, como resultado de esta situación, en un escaparate desde el que tratan de llamar la atención, presentándose ante los potenciales inversores grandes empresas nacionales o multinacionales con más atractivos que sus vecinas.

Esta nueva dinámica ha conducido a sus gobiernos a prestar progresiva atención a una panoplia de actividades características de la empresa privada, que han venido a añadirse a las prestaciones a los ciudadanos de servicios urbanos y otros de carácter social tradicionales y a las de planificación y gestión del desarrollo urbanístico asimismo ya habituales.

Una de estas nuevas actividades es la que se refiere al "marketing urbano", con el consiguiente afán de creación de imágenes renovadas de la ciudad de cara a su proyección exterior. A semejanza de lo que ocurre con libros, discos o películas, los analistas de las ciudades —voceadores de este mercado— han producido "rankings" de las mismas, que con mayor o menor rigor e inevitables simplificaciones pregonan al mundo, las cualidades, "puntos fuertes" o ventajas comparativas de éstas y denuncian sus "puntos débiles", problemas o carencias. Por regla general, los factores o indicadores analizados de tales ciudades a efectos de componer estas tablas clasificatorias, tienen que ver con dos grandes facetas de la ciudad: su carácter de infraestructura global de apoyo para las actividades económicas, y la calidad de vida que ofrece como ámbito de residencia.

La segunda actividad —paralela y generalmente sincronizada con la anterior— se refiere a la involucración de dichas regiones o ciudades en la denominada "planificación estratégica", como lógico resultado de la difusión del "pensamiento estratégico" entre los agentes sociales más preocupados por el futuro de dichas regiones o ciudades.

La novedad del enfoque estratégico de la planificación ha sido cuestionado por no pocos especialistas que interpretan la planificación estratégica como simple puesta al día de los planes comprensivos.

Pero se cuestione o no el carácter de "producto nuevo" de los planes estratégicos es evidente que, frente a otros planes, aquéllos cargan el acento en las siguientes cuestiones:

- su orientación a la acción, los resultados y la puesta en práctica;
- su enfatización de una participación más amplia y variada en el proceso de planificación;
- la importancia otorgada a la comprensión/análisis de la comunidad a que se refiere el Plan, en su contexto externo;
- la asunción de una actitud competitiva por parte de las diferentes comunidades;
- la identificación de las fortalezas y debilidades, de la comunidad afectada, en un contexto de oportunidades y retos.

## Strategic Planning

The current internationalization of the economy and the evidence of an ever greater concentration of economic activities and people in urban areas has given rise, among other effects, to the most go-ahead cities taking on a new, entrepreneurial-type rôle as a result of the need to attract, in competition with other cities, new economic activities that generate investment, employment and development —progress in a word.

This situation seems to have placed the most important cities and urban regions, especially those which enjoy a significant international projection, in a kind of shop window from where they try to attract attention, showing potential investors, big national or multinational firms, that they are more attractive than their neighbours.

This new dynamic has led governments to pay more and more attention to a range of activities, characteristics of private companies, which have been added to urban service facilities and others of a traditionally social nature, as well as to those relating to urban development planning and management and which are likewise habitual facilities.

One such new activity is that referring to "urban marketing", with the subsequent eagerness to create fresh images of the city with a view to its being projected abroad. In a similar way to what happens with books, records or films, the city analysts —hawkers for this market— have produced rankings and so, with greater or less rigour and inevitable simplifications, they proclaim to the world the qualities, strengths or comparative advantages of some and condemn the weaknesses, problems or shortcomings of others. Generally speaking, the factors or indicators which are analyzed for these cities for the purpose of drawing up the charts are connected with two great facets of a city, namely its overall support infrastructure for economic activities, and the quality of life it offers as a place of residence.

The second activity, which runs parallel and is usually synchronized with the first, refers to the involvement of these regions or cities in the so-called "strategic planning" process among those social agents more concerned about the future of such regions or cities.

The novelty of the strategic approach has been questioned by a number of specialists who interpret strategic planning as a mere updating of comprehensive plans.

But whether the "new product" nature of strategic plans is questionable or not, it is obvious that, unlike other plans, they lay stress on the following points:

- They are aimed at action, results and putting into practice.
  - They emphasize a broader, more varied participation in the planning process.
  - They attach importance to an understanding/analysis of the community to which the Plan refers in its external context.
  - A competitive attitude is assumed by the different communities.
  - The strengths and weaknesses of the affected community are identified in a context of opportunities and challenges.
- As Manuel Forn points out in his article, in as much as the Strategic Plan is an instrument for action, the existence of a crisis consciousness —which generates an operative public/private consensus— gives it

its main essence. Otherwise the strategic plan may remain as a mere, more or less sophisticated exploration exercise the implications of which perhaps no one wishes to assume, not even its major instigator.

So as to illustrate Spain's experience in applying strategic planning to its cities' development schemes, articles have been included on Barcelona, Bilbao and Madrid.

Barcelona took advantage of the opportunity provided by the Olympic Games, and of the need to make its effects profitable in order to orientate, by means of the Strategic Plan, the infrastructure transformation of the city and of its productive dynamic, riding also on the expansive cycle between 1990 and 1992.

The Bilbao Strategic Plan was born of the pressing need to correct the urban and environmental decay affecting the city, and to undertake a determined revitalization process of its metropolitan area where its traditional industrial and port activities had become severely outdated.

In the case of Madrid, however, there would apparently be no equivalent crisis situation. We say "apparently" because it might perhaps be necessary to raise the question of the need to give a precise definition of an overall future development project, which would involve clearly identifying the role Madrid aspires to play on this world stage of competing urban regions, for which purpose the Strategic Plan is potentially an extremely valuable contribution.

Were this approach to be accepted, one would hope that the logical commitment of Madrid's leaders to the Strategic Plan would be expressed openly and publicly, dispelling possible suspicions about the risk that the Plan might remain as no more than a theoretical/illustrative exercise of acknowledged prestige.

Furthermore, the three examples quoted show up the inevitable interrelation between strategic planning and traditional urban planning when the former is applied to cities.

Indeed, a considerable number of the priority projects which make up the final outcome of a strategic plan are concerned with improving infrastructures, adapting spaces to receive economic activities, creating new facilities and other undertakings which imply actual operations on the city. This circumstance—in the absence of a regulations framework explicitly including the concept of strategic plans—suggests the opportunity to link the two in practice in a simple, logical way. In a situation such as that seen at the present time in which, on account of the new legislation, the master plans of most Spanish cities must undergo revision, would it not make sense to define the programme of requirements which these plans must heed on the basis of a previous strategic planning process? In other words, at a time when it is becoming particularly necessary to understand each community's problems and opportunities in relation to its external context, when priorities must be fixed with a finely-tuned selective sense and when a planning consensus must be sought in order to ensure that project and schemes are kept up in the medium or long term, perhaps it would be appropriate to transfer "strategic thinking" to urban planning itself by insinuating the latter with the analytical methods, participatory requirements and commitment to action which characterize this way of thinking.

Como hace notar en su artículo Manuel Forn, en tanto en cuanto el Plan Estratégico es un instrumento para la acción, la existencia de una conciencia de crisis —que genere un consenso público-privado operativo— le confiere su principal esencia. En otro caso el Plan Estratégico puede quedarse en un simple ejercicio de prospección, más o menos sofisticado, cuyas implicaciones nadie, incluso su principal impulsor, quizás quiera asumir.

Para ilustrar la experiencia española en la aplicación de la planificación estratégica al desarrollo de sus ciudades se han incluido artículos sobre los casos de Barcelona, Bilbao y Madrid.

Barcelona aprovechó la oportunidad de los Juegos Olímpicos y la necesidad de rentabilizar sus efectos, para mediante el Plan Estratégico, orientar la transformación infraestructural de la ciudad y de su propia dinámica productiva a caballo además, del ciclo expansivo de los años 90-92.

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.

En el caso de Madrid sin embargo, en apariencia no existía una situación equivalente de crisis. Y decimos en apariencia porque quizás fuera necesario plantearse como tal, 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 ese concierto mundial de regiones urbanas en competencia, para cuyo fin el Plan Estratégico constituye, en potencia, una aportación muy valiosa.

De aceptarse este planteamiento sería deseable que el lógico compromiso de los gobernantes de Madrid con el Plan Estratégico se expresase pública y notoriamente, despejando las posibles suspicacias sobre el riesgo de que el Plan pudiera quedar en un puro ejercicio teórico-ilustrativo de reconocido prestigio.

Los tres ejemplos citados ponen, por otra parte, en evidencia, la inevitable interrelación de la planificación estratégica con la planificación urbanística tradicional, cuando la primera se aplica a las ciudades.

En efecto, una parte sustancial de los proyectos prioritarios que constituyen el resultado final de un Plan Estratégico tienen que ver con la mejora de infraestructuras, adecuación de espacios para la acogida de actividades económicas, nuevos equipamientos y otras actuaciones que implican intervenciones físicas en la ciudad.

Esta circunstancia —en ausencia de un marco normativo que recoja explícitamente la figura de los planes estratégicos— sugiere la oportunidad de ligar ambas en la práctica de un modo sencillo y lógico: En una coyuntura como la actual, en que en virtud de la nueva legislación deben revisarse los planes generales de la mayor parte de las ciudades españolas, ¿no tendría sentido definir el programa de necesidades a que debieran atender los mismos a partir de un proceso previo de planificación estratégica? Dicho de otra manera, en un momento en que se hace particularmente necesario entender los problemas y oportunidades de cada comunidad en relación con su contexto externo; cuando deben fijarse prioridades con un afinado sentido selectivo y cuando debe procurarse el consenso en la planificación para garantizar el mantenimiento de proyecto y programas a medio o largo plazo, quizás fuera oportuno trasladar el "pensamiento estratégico" a la propia planificación urbanística, mediante una fertilización de ésta con los métodos analíticos, requisitos participativos y compromiso para la acción que caracterizan tal "pensamiento".