

## El Plan Estratégico de Madrid

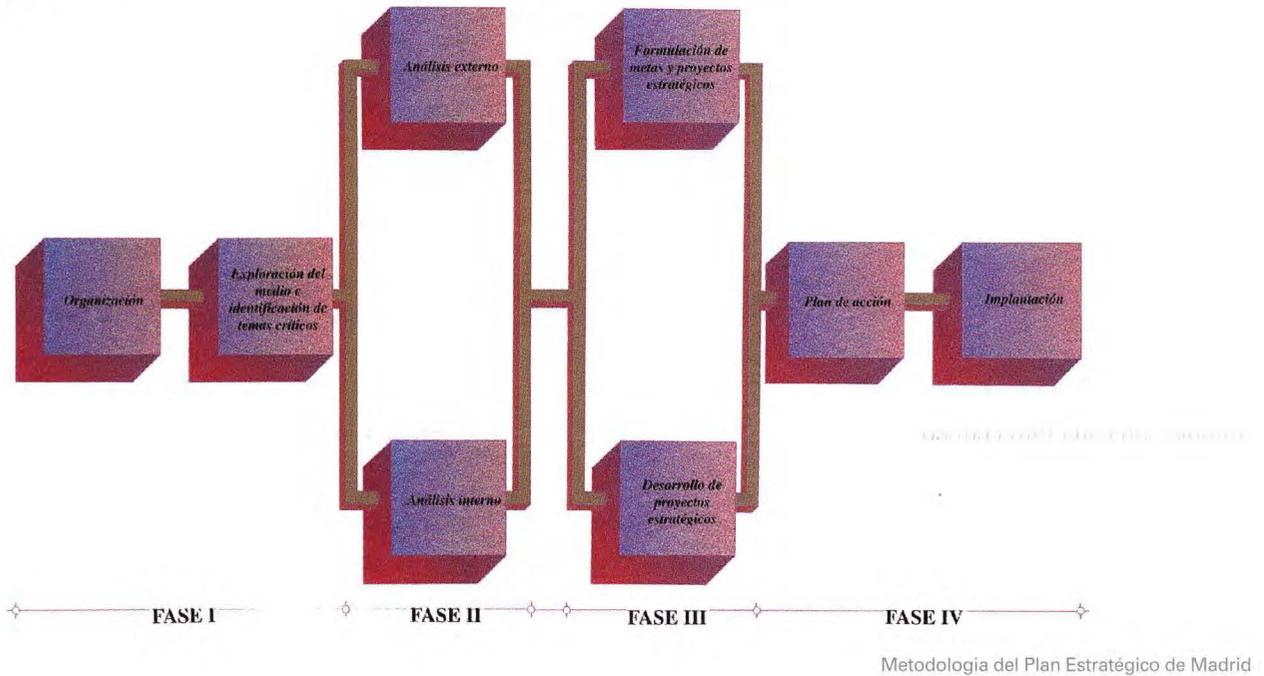
Pedro Ortiz Castaño

### Objeto y metodología del Plan

En julio de 1990, el Ayuntamiento de Madrid decidió acometer el Plan Estratégico de la ciudad a través de la empresa pública Promadrid. El propósito de este Plan era integrar la planificación económica, social y física de la ciudad con el fin de posicionarla ventajosamente entre las primeras capitales europeas. La elección de la planificación estratégica como instrumento de análisis se debió a que proporcionaba unas claras ventajas para lograr una visión integral e intersectorial de la ciudad, para involucrar a los agentes sociales y económicos, así como para formular estrategias orientadas a la acción.

La metodología aplicada en el Plan Estratégico de Madrid está basada en el trabajo en equipo, da prioridad al proceso sobre el producto y consta de cuatro fases.

### Metodología del Plan Estratégico de Madrid



### The Strategic Plan for Madrid

The Strategic Plan for Madrid, which was begun by the City Council in 1991, is made up of four stages, namely: identification of critical points, analysis of critical points, strategy for-

mulation, drawing-up of action programmes and implementation.

The initial analyses show that the future of Madrid will be subject to its ability to become the provider of

*Fase I: Identificación de temas críticos.* En esta fase, que comenzó en julio de 1990, se estableció el modelo organizativo del Plan, se implicaron a los agentes sociales, se exploró el sistema urbano, se formuló el modelo de ciudad y se identificaron los temas críticos de la ciudad.

*Fase II: Análisis de temas críticos.* La segunda fase se inició en enero de 1991 y se analizaron en profundidad los cinco temas críticos de Madrid, concluyendo con la definición de líneas de acción. Con este fin, se constituyeron cinco Grupos de Trabajo, compuestos por representantes de la Administración y del ámbito empresarial así como por especialistas en cada materia.

*Fase III: Formulación de estrategias.* La tercera fase arrancó en enero de 1992 y en ella se establecieron las metas y los proyectos estratégicos que la ciudad debía acometer en cada uno de los cinco temas críticos. Con el propósito de centrar y profundizar las discusiones, los Grupos de Trabajo de la fase anterior se descompusieron en dieciséis Subgrupos, formados por un amplio espectro de los agentes sociales y económicos madrileños.

*Fase IV: Elaboración de programas de actuación e implantación.* La cuarta fase del Plan comenzó en enero de 1993 y en ella se van a desarrollar mediante programas de actuación los proyectos estratégicos calificados como prioritarios en la fase anterior. En otras palabras, los programas de actuación van a definir y cuantificar acciones, identificar responsables de implantación y establecer calendarios de actuación para los diversos proyectos.

A continuación, se describirán cuáles han sido las premisas a partir de las cuales se ha establecido el modelo socioeconómico deseable para Madrid y se han identificado los temas críticos de la ciudad, y, posteriormente, se expondrán a grandes rasgos las líneas que han orientado la formulación de estrategias en cada tema crítico.

### **Análisis de las tendencias más relevantes para el desarrollo de Madrid**

Una ciudad con las características de la metrópoli madrileña –capital de la nación, primer centro de servicios avanzados y segundo centro industrial del país– está particularmente afectada por una serie de tendencias del entorno socioeconómico, tecnológico y político.

En primer lugar, cabe mencionar el *resurgimiento de las*

*ciudades como polos del desarrollo regional* en Europa. El cambio de orientación experimentado por algunos postulados de la economía regional en las dos últimas décadas, potenciado por los procesos de descentralización política y económica, de integración europea y de internacionalización de la economía, ha facilitado el relanzamiento del papel de las ciudades. Este cambio de orientación ha considerado a la ciudad como un polo de desarrollo más eficaz que los complejos industriales ubicados artificialmente en zonas sin integración en el tejido económico y, por tanto, sin capacidades motrices sobre el resto de la economía.

En segundo lugar, hay que referirse a la *creciente complejidad de los problemas urbanos y territoriales*. Las ciudades constituyen sistemas funcionales vivos, muy sensibles a los cambios que puedan afectar a sus estructuras sociales y económicas. La incapacidad de una ciudad para afrontar con éxito los cambios del entorno puede traducirse en un grave deterioro de su salud social y económica. Entre las diversas enfermedades que pueden padecer las grandes urbes, caben destacar dos: el crecimiento poblacional descontrolado y el declive de su base industrial.

En tercer lugar, el *fenómeno de las ciudades globales* puede afectar seriamente a una ciudad de las características de Madrid. Desde un punto de vista territorial, la transición a una economía global propicia la aglomeración de funciones internacionales de finanzas, control empresarial e intercambio de información en unas pocas ciudades del mundo. Concretamente, Nueva York, Londres y Tokio se configuran como máximos exponentes de las denominadas ciudades globales. Este fenómeno puede convertir a unas pocas ciudades en centros para la producción de servicios globales, mientras que otro gran número de ellas pueden perder su rol como centros de exportación y de manufacturas industriales.

En último lugar, hay que tener en consideración las *relaciones de cooperación y rivalidad entre ciudades*. La internacionalización de la vida política y económica así como la aceleración de los procesos de integración europea estimulan a regiones y ciudades a jugar sus bazas en el exterior, incrementando las relaciones entre las mismas. Estas relaciones pueden ser de dos tipos: de colaboración o de rivalidad. Las primeras vienen inducidas mayormente por la implantación del Mercado Unico, que exige a las ciudades poner en común sus complementariedades para afrontar objetivos comunes y para presionar con una voz única ante la Comunidad Europea

---

advanced services for the Mediterranean arc and Latin America, and to maintain its position as state capital as well as the country's business and financial centre. In other words

Madrid has the opportunity, and challenge, of leading the progressive integration of the Iberian Peninsula's social and economic space in the European urban system.

The model put forward for Madrid advocates improving the city's connections with both the European and Spanish development axes, as well as increasing its economic com-

petitiveness and social attraction throughout Europe's Mediterranean arc. In order to attain this position, it was considered vital to address five critical points which would make

y sus respectivos gobiernos. En cuanto a las relaciones de rivalidad se producen para captar empresas, visitantes y ayudas comunitarias.

### **Posicionamiento de Madrid en los ejes de desarrollo**

El diagnóstico actual de Madrid puede sintetizarse describiendo el posicionamiento de la ciudad ante los ejes de desarrollo europeos y españoles.

Estudios recientes sobre la configuración espacial del sistema urbano europeo revelan una megalópolis en donde se concentran los mayores indicadores de vitalidad económica, cuyo eje parte de Inglaterra, atraviesa Centroeuropa y llega hasta Lombardía. A su vez, el citado eje se cruza con uno transversal situado a lo largo de la cuenca mediterránea. Del mismo modo, se detecta el denominado finisterre, localizado en el cuadrante noroccidental del continente, configurado por regiones con economías basadas en sectores industriales maduros y en declive.

Ahora bien, el modelo de estructura espacial descrito no es una fotografía estática ya que está sujeto a una previsible reconfiguración, fruto de los importantes acontecimientos geopolíticos que se están produciendo en el continente. Por un lado, la *implantación del Mercado Unico Europeo* facilitará la internacionalización y homogeneización de las economías nacionales y aumentará las tendencias a la concentración y a la diferenciación interregional. Por otro lado, la *creación del Espacio Económico Europeo* entre la Comunidad Europea y los países de la EFTA así como la *apertura político-económica de los países del Este* puede reconfigurar la actual jerarquía urbana en el continente en favor del Norte de Europa.

En definitiva, el actual proceso de integración europeo está produciendo un efecto de acumulación en las regiones centrales y mediterráneas en detrimento de las regiones atlánticas localizadas en el oeste. En cualquiera de los escenarios analizados, Madrid aparece siempre en una posición periférica respecto a los principales ejes de desarrollo europeos. No obstante, los indicadores vitales de la ciudad no son tan negativos como podría desprenderse de su localización periférica.

En cuanto a los *ejes de desarrollo nacionales*, se observan fundamentalmente dos: el eje del Mediterráneo y el del Valle del Ebro. A éstos habría que añadir la propia región urbana madrileña, que presenta unos elevados índices de actividad, pero que morfológicamente no constituye un eje, sino más

bien un importante polo de desarrollo.

Los acontecimientos socioeconómicos de las dos últimas décadas han producido una reorganización espacial del sistema urbano español en dos aspectos relevantes. De un lado, los grandes centros de actividad han dejado de ser los focos de crecimiento poblacional básicos en el territorio, siendo superados en este aspecto por otras aglomeraciones urbanas de inferior orden e incluso por un conjunto significativo de ciudades medias. Por otro lado, parece confirmarse el desplazamiento del centro de gravedad del sistema urbano hacia Levante y, así, mientras el eje Madrid-Bilbao pierde importancia relativa, se fortalece el eje Madrid-Zaragoza-Barcelona y se desarrolla con enorme fuerza el eje mediterráneo desde Alicante hasta Barcelona.

En definitiva, todos estos análisis conducen a considerar que, aunque la realidad socioeconómica madrileña no presente todavía debilidades preocupantes, sería poco sensato desprestigiar las amenazas que se ciernen sobre la ciudad, derivadas de la reconfiguración en curso del sistema urbano continental y nacional. En este sentido, la capital española debe tomar las medidas adecuadas y posibles para no quedar definitivamente apartada de las corrientes de desarrollo que tendrán lugar durante los próximos decenios. Por un lado, el futuro de Madrid estará muy directamente relacionado con su capacidad para convertirse en el gran proveedor de servicios avanzados del arco mediterráneo, de Portugal y de Hispanoamérica. Por otro lado, dentro del sistema de ciudades español, Madrid debe conservar su posición preeminente como capital del Estado y centro de negocios y financiero del país. En suma, Madrid tiene la oportunidad y el reto de conducir la progresiva integración del espacio económico y social de la Península Ibérica en el sistema urbano europeo.

### **Modelo propuesto**

Del cruce entre el análisis tendencial y el diagnóstico ya expuestos, se desprenden una serie de consideraciones relevantes para el caso de Madrid, que a su vez conducen a la proposición del modelo deseado para la ciudad.

- En primer lugar, la capital española ocupa una posición geográfica periférica respecto a los actuales ejes de desarrollo europeos. El nivel de accesibilidad de la ciudad, entendiendo por tal el otorgado por las infraestructuras de transportes y comunicaciones, presenta todavía deficiencias sustanciales. En términos de centralidad, Madrid ocupa un lugar relevante

such a change possible:

- 1) Training.
- 2) Social Vertebtration.
- 3) Mobility and Accessibility.
- 4) Physical-support and Environ-

mental-quality offer.

- 5) Development and diffusion of new forms of communications information technology.

The effort which has gone into

the Strategic Plan for Madrid may be summarized in a few figures. On the one hand over 500 experts have collaborated directly in the Plan, and more than 50,000 "madrileños" ha-

ve personally been made aware of its conclusions by means of various public acts. On the other hand the Plan has concluded with the formulation of 325 projects, 109 of which

entre las grandes ciudades europeas, aunque se ve sometida a serias amenazas que pueden debilitar considerablemente su posicionamiento futuro.

- En segundo lugar, Madrid ocupa una posición central en la Península Ibérica y goza de buena comunicación con gran parte del país, aunque las infraestructuras de transportes no siempre tengan el trazado y las capacidades deseables. Desde el punto de vista de centralidad, la capital ocupa el escalón más elevado en la jerarquía del sistema urbano español, seguida de Barcelona.

- En tercer lugar y como corolario de los dos puntos anteriores, puede afirmarse que, hoy por hoy, el potencial de Madrid se encuentra fundamentalmente en su capacidad para actuar como vínculo de interacción entre la economía española y el sistema urbano europeo, y precisamente esta potencialidad le otorga un lugar relevante en Europa. Que duda cabe que Madrid, de cara al futuro, podría ejercer un cierto protagonismo entre Europa, el Magreb e Iberoamérica, pero en el momento presente esto no deja de ser una entelequia debido a la difícil coyuntura social y económica que presentan estos países.

- En cuarto lugar, Madrid ha configurado en torno suyo una serie de coronas metropolitanas, que le han convertido "de facto" en una región urbana. Sin embargo, la metrópoli madrileña sigue siendo una isla rodeada de territorios con una baja densidad poblacional y una escasa actividad económica.

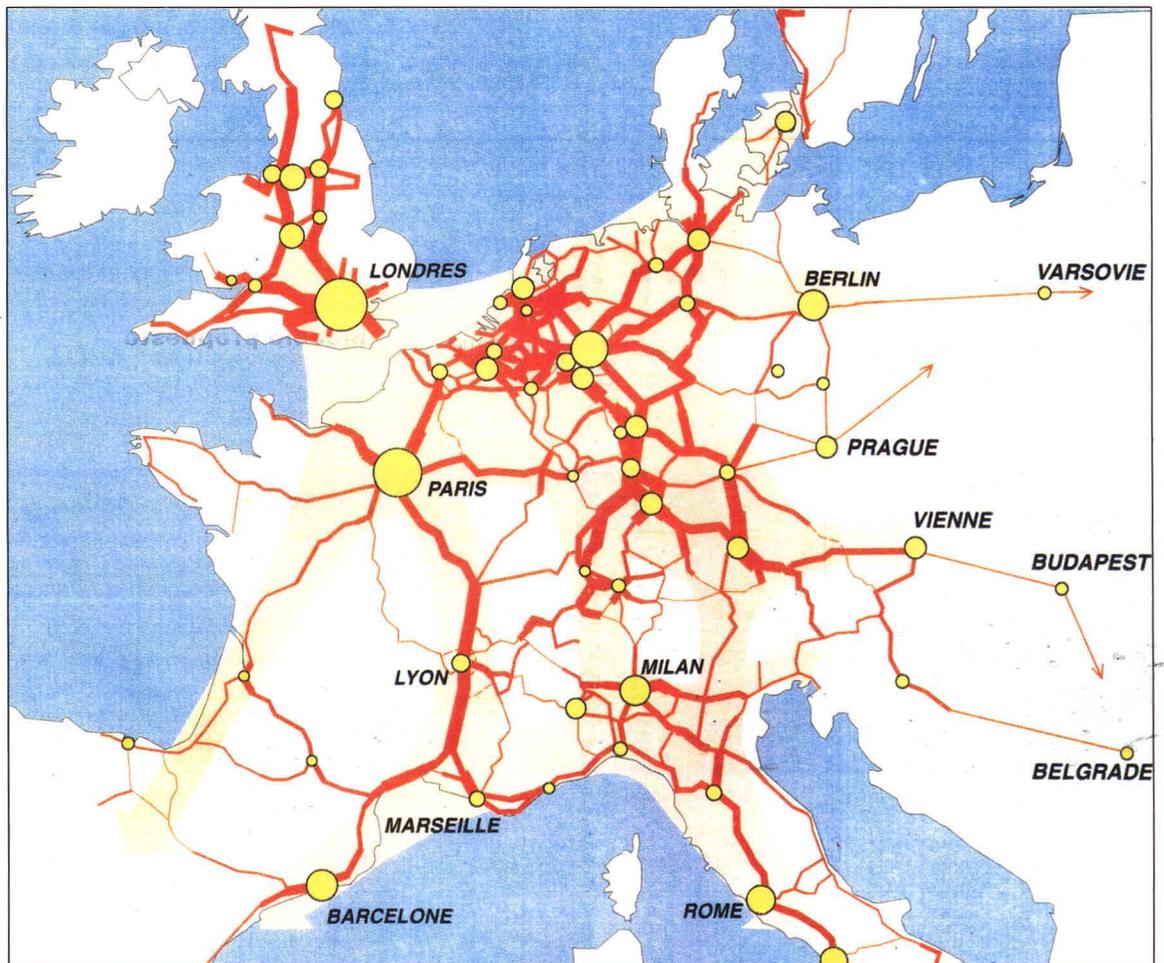
- \* En último lugar, Madrid experimenta problemas estructurales que afectan a su calidad de vida, como son la pérdida de población, el deterioro urbano de muchos de sus barrios y la macrocefalia de la ciudad en un territorio circundante de carácter semidesértico. Aparte de los problemas mencionados, Madrid presenta una dificultad añadida al no conformarse con ejercer un papel secundario y querer ser una capital europea de primer rango, con todo lo que ello implica.

Partiendo de las citadas consideraciones, *el modelo propuesto para Madrid propugna la mejora de la conectividad de la ciudad con los ejes de desarrollo europeos y nacionales, y el aumento de su competitividad económica y su atractivo social dentro del arco mediterráneo europeo.*

Respecto al aumento de la competitividad económica, cabe exponer las reflexiones siguientes. A lo largo de los trabajos

**Los grandes ejes de desarrollo europeo.**

Esquema de los flujos de circulación rodada: media diaria de las principales vías rápidas europeas.



exploratorios de la Fase I se entendió que la economía madrileña, dentro del contexto nacional, presentaba una amplia diversificación, tanto en el sector industrial como en el de servicios, y un posicionamiento significativo en los llamados sectores de demanda fuerte. No obstante, su situación no era tan favorable cuando se la comparaba con otras ciudades del continente. Por todo ello, se consideró oportuno mejorar la competitividad de la economía madrileña mediante el establecimiento de objetivos de carácter horizontal, tales como: lograr una oferta formativa moderna y diversificada, desarrollar unos sistemas de transportes ágiles y eficientes, construir unas infraestructuras productivas capaces y difundir las nuevas tecnologías.

De igual forma, el aumento de su atractivo social perseguía el aumento de calidad de vida del madrileño y, consecuentemente, la mejora del atractivo de la ciudad para habitar. Con este fin, se pretendía alcanzar una adecuada capacitación del individuo para adaptarse con facilidad al cambio social, una mayor vertebración del tejido social madrileño, un más fácil acceso a la vivienda, una dotación de suficientes equipamientos colectivos y una mejora del medio ambiente.

Para alcanzar el citado modelo de desarrollo socioeconómico deseable para Madrid, se consideró clave actuar sobre cinco temas críticos que posibilitaran el cambio:

- 1) Formación.
- 2) Vertebración social.
- 3) Movilidad y accesibilidad.
- 4) Oferta de soporte físico y calidad medioambiental.
- 5) Desarrollo y difusión de nuevas tecnologías de comunicación e información.

En definitiva, estos temas críticos comprendían las áreas de incertidumbre y oportunidad de Madrid, que fueron analizados en profundidad a lo largo de la Fase II.

## Formulación de estrategias

Una vez analizados en detalle los cinco temas críticos, se procedió en la Fase III a la formulación de metas y proyectos estratégicos para cada uno de ellos. Seguidamente, se presentan las grandes líneas que guiaron la formulación de estrategias.

## Formación

Hoy en día, la calidad de los recursos humanos determina, en primera instancia, la competitividad de las empresas y, en última instancia, las posibilidades de desarrollo de un territorio. En este contexto, los agentes sociales y económicos de la capital española exigen del sistema educativo una mayor atención hacia las necesidades específicas del contorno socio-económico, de forma que posibilite la adecuada inserción laboral o profesional de los alumnos en el sistema productivo.

En razón de lo expuesto, *se plantea para Madrid un sistema educativo integrado con el sistema económico, de forma que no sólo dé respuesta a las necesidades de formación "humanista" del individuo, sino que responda a las necesidades derivadas del desarrollo económico y social de la metrópoli.*

La consecución de esta orientación más "utilitarista" de la formación plantea tres dimensiones. Primera, es preciso alcanzar una mayor imbricación entre el sistema educativo reglado y el mundo empresarial o económico. Segunda, es necesario potenciar la formación ocupacional, con el fin de conseguir la recualificación de los recursos humanos, ante los rápidos cambios del entorno. Tercera, se requiere prestar especial atención a las nuevas y cambiantes exigencias de cualificación con el fin de potenciar los recursos humanos como elemento de competitividad.

Grupos de trabajo de las mesas de consolidación



Movilidad



Tecnología



Soporte físico

## Vertebración social

La consecución de una vida social de calidad en una ciudad, o en cualquier otro tipo de asentamiento urbano, exige la existencia de un cierto grado de conexión entre sus habitantes, con el objeto de articular las diferentes vértebras, que componen el cuerpo social, con la suficiente consistencia y cohesión. De lo contrario, la ausencia de articulación social se transforma en debilidad colectiva, en dependencia y en marginación. En el caso madrileño, el crecimiento económico generado durante la segunda mitad de los años ochenta ha provocado un afianzamiento del proceso de dualización social entre la población, mientras que se han ampliado los niveles de desigualdad y marginación.

En consecuencia, *se pretende alcanzar para Madrid una sociedad más integrada, que presente altos grados de solidaridad y cohesión, al tiempo que evite la marginación y la exclusión social de sus miembros.* Esta visión deseada deberá alcanzarse a través de dos vías fundamentales: el aumento de la participación ciudadana y el fomento de la acción social.

## Movilidad y accesibilidad

Las infraestructuras de transporte actúan como soporte de la actividad económica en un área urbana, permitiendo una interrelación ágil y eficaz entre las distintas funciones que allí coexisten. A la hora de analizar los sistemas de transporte, cabe diferenciar entre dos conceptos: movilidad metropolitana –el grado de comunicación existente en el interior de la aglomeración urbana– y accesibilidad exterior –la fluidez de relación entre la metrópoli y su entorno, entendiéndose por tal desde el área de influencia inmediata hasta el resto del mundo.

En esta cuestión, *se propone para Madrid la consecución de una movilidad sostenible en el área metropolitana y la optimización de la accesibilidad desde el exterior tanto por vía terrestre como aérea.* El modelo propuesto se persigue desde cuatro vertientes.

Primera, la resolución de la congestión de la *movilidad metropolitana* pasa por la adopción de un conjunto de medidas, que van desde la construcción de infraestructuras hasta la mejora de la gestión de los sistemas de transporte. Segunda, la *accesibilidad por carretera* a Madrid deberá mejorar mediante el mantenimiento del esfuerzo inversor, la coordina-

ción de las actuaciones de las diferentes Administraciones, el desarrollo de las conexiones por autopista y la creación de nuevos centros integrados de transporte. Tercera, la mejora de la *accesibilidad ferroviaria* pasa por una planificación integrada de la red convencional y de alta velocidad, la construcción de líneas de alta velocidad y su coordinación con la red europea, y la mejora selectiva de los trazados convencionales. Cuarta, la disponibilidad de un *sistema aeroportuario* eficiente es crítico para una ciudad excéntrica como Madrid, y esto debe lograrse mediante la mayor utilización de los aeropuertos regionales, la mejora de los sistemas de gestión y control del movimiento de aeronaves y el aumento de la capacidad de las terminales de pasajeros y mercancías existentes.

## Oferta de soporte físico y calidad medioambiental

El concepto de *soporte físico* comprende tanto los diferentes productos inmobiliarios –vivienda, oficinas, edificios industriales, centros comerciales y equipamientos colectivos–, como la propia oferta de suelo, factor básico en la generación de los productos descritos. Por *calidad ambiental* se entiende la disponibilidad de un entorno no degradado. Tanto un criterio como el otro son cada vez más ponderados en la valoración del grado de habitabilidad de un espacio urbano.

Por todo ello, *se pretende lograr una oferta de soporte físico integrada, al tiempo que suficiente en cantidad, calidad, localización y precio, que pueda dar respuesta a las necesidades del espacio actuales y futuras de la metrópoli madrileña.*

La consecución de este modelo exige una actuación en cuatro frentes. Primero, resulta prioritario dar una solución al problema de la *vivienda*, ya que un importante volumen de la población madrileña carece de los recursos suficientes para acceder a una. Segundo, es necesario dar una respuesta a las necesidades de espacio para usos productivos, en términos de precios razonables y oferta abundante. Tercero, Madrid debe contar con una dotación de *equipamientos colectivos* que corresponda con las necesidades de sus ciudadanos y con su condición de capitalidad. Cuarto, se requiere una mejora de la *calidad ambiental* de la metrópoli madrileña, que permita compaginar la prosperidad futura con el respeto al entorno, en la búsqueda de un desarrollo sostenible.

were considered as being important as regards the future development of Madrid and another 59 were given a priority rating, to be undertaken during Stage IV of the Plan.

In short the Strategic Plan for Madrid offers the public decision-making bodies; and Madrid society as a whole, an innovative means whereby to generate enthusiasm, debate

and consensus among social and economic agents. The Strategic Plan, suitably approached and developed, could be an efficient instrument to improve the Spanish capital's com-

petitive position in the Europe of the 21st century as well as, at the same time, opening up channels of cooperation and solidarity with other Spanish and European cities.

## Desarrollo y difusión de las nuevas tecnologías de comunicación e información

Todas las actividades económicas y sociales se están viendo afectadas por la paulatina integración de las tecnologías de la información y comunicación en la vida cotidiana. En el ámbito empresarial, la información se configura como el gran recurso estratégico de los próximos años. En el ámbito territorial, la movilidad territorial, el desplazamiento de factores productivos y la continua necesidad de interconexión obligan a las ciudades a crear las infraestructuras de telecomunicaciones necesarias para ser competitivas como centros de prestación de servicios.

Partiendo de estas premisas, se persigue integrar las tecnologías de la información y la comunicación en el tejido socioeconómico madrileño, de forma que la ciudad se posicione ventajosamente como centro de atracción de negocios y que el tejido productivo se fortalezca por el adecuado uso de estas tecnologías.

La consecución de este modelo se persigue por dos vías. Primera, se plantea el desarrollo de los servicios de teleco-



Vista del Centro terciario A.Z.C.A. desde el Paseo de la Castellana

municación en la metrópoli madrileña, dado que estos servicios suponen un recurso estratégico importante para aumentar la competitividad de una ciudad. Segunda, se pretende estimular la demanda y la penetración de las tecnologías de la información en el tejido económico y social madrileño.

## Conclusiones

Como colofón a esta breve descripción del proceso de planificación estratégica seguido en la ciudad de Madrid, hay que resaltar el esfuerzo realizado a lo largo del mismo, esfuerzo que puede sintetizarse en algunas cifras. Por un lado, el Plan ha contado con la colaboración directa de más de 500 expertos y ha difundido sus conclusiones de forma personal entre más de 50.000 madrileños a través de diversos actos públicos. Por otro lado, el Plan ha concluido con la formulación de 325 proyectos, de los cuales 109 fueron considerados importantes para el futuro desarrollo de Madrid y 59 fueron calificados como prioritarios para ser acometidos en la Fase IV del Plan.

En definitiva, 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.

Torre de Comunicaciones junto a la M-30. (Torrespaña)

