

LA PLANIFICACION ESTRATEGICA DE CIUDADES

UN INSTRUMENTO EFICAZ PARA ALCANZAR UNA VENTAJA COMPETITIVA EN EL NUEVO ENTORNO EUROPEO

José Miguel Fernández Güell*

Introducción

Hoy en día resulta práctica habitual escuchar a los políticos y a los gestores públicos expresar su inquietud acerca del atractivo y competitividad de su ciudad frente a sus homólogas nacionales y europeas. Términos como preferencias de la demanda, atractivo de la oferta, posicionamiento competitivo y acciones de *marketing*, que hasta hace poco quedaban restringidos al ámbito empresarial, hoy son moneda común en las Administraciones locales y territoriales. Así, un claro correlato de esta inquietud son los frecuentes anuncios aparecidos en publicaciones económicas en los que se expresan las excelencias de una localidad para invertir y vivir (figura 1).

Este súbito interés en el sector público por conceptos empresariales viene motivado no tanto por la corriente neoliberal en boga como por el dinamismo del entorno, el resurgimiento de las ciudades como polos de desarrollo territorial, la rivalidad creciente entre las ciudades europeas y las mayores exigencias de la demanda. Estos condicionantes han conducido a la exploración de nuevos enfoques en materia de planificación urbana, que respondan mejor a las necesidades del

presente. Concretamente, en este artículo se propone la aplicación de la planificación estratégica como un instrumento de éxito probado en España y en otros países occidentales.

1. El dinamismo del entorno y sus implicaciones en el desarrollo urbano

En el momento actual, cualquier política urbana está sujeta a una mayor incertidumbre procedente del entorno político, económico y tecnológico. La rapidez con que se suceden los cambios macroeconómicos y geopolíticos aconseja tenerlos en cuenta a la hora de establecer las grandes líneas estratégicas de una ciudad. Seguidamente se destacan las tendencias económicas, sociales y político-administrativas más significativas para el desarrollo urbano:

■ **Globalización e internacionalización de los mercados.** Factores tales como la mejora de las comunicaciones, la difusión de las culturas e idiomas extranjeros, la más rápida adopción de los nuevos conocimientos técnicos y procedimientos de organización, traerán consigo una globalización en aumento de los mercados regionales y nacionales. En otras palabras, los distintos mercados regionales se harán más homogéneos entre ellos, disminuyéndose las peculiaridades regionales en las preferencias de los consumidores.

*Gerente de Servicios Estratégicos de Andersen Consulting.

Figura 1. Ejemplo de promoción de una ciudad europea. Fuente: Business Week (1991).

LAUSANNE TO GET AHEAD



A European crossroads
Town of leisure and culture
Center of medical progress
City of science and higher education
Region of high tech industry
The countryside at your doorstep

Lausanne
Live it, you'll love it.

The higher your standards, the more you'll appreciate Lausanne. Many large international companies, Philip Morris Europe, Kodak, Alcoa have chosen Lausanne, and they know best.

For information:
Promotion économique, Hôtel de Ville - Place de la Palud 2 - P.O. Box 3280 - CH 1002 - Lausanne
Tel (02143) 73 92 - Telex 45 57 57 - Télex (02123) 18 32

■ **Hacia una sociedad y un mercado basados en la información y la comunicación.** La microelectrónica y la informática permiten una mayor capacidad de tratamiento de información en los productos y procesos de toda índole, mientras que las telecomunicaciones permiten la interacción constante de dichos procesos de generación de información. Así, cada vez más, es la información la determinante de los resultados de la gestión de cualquier actividad humana, y esta información aparece altamente condicionada por la capacidad tecnológica instalada en las organizaciones encargadas de su procesamiento (*Castells, 1990*).

■ **Nuevos criterios de localización empresarial.** La liberalización de los mercados, la división internacional del trabajo y las nuevas tecnologías de comunicación e información están produciendo dos fenómenos simultáneos: la descentralización productiva y la concentración ejecutiva. Por un lado, las nuevas actividades productivas, se desplazan en el espacio con mayor facilidad que las industrias tradicionales, buscando la optimización de los factores de localización. Por otro lado, se atiende a la concentración paulatina de los centros internacionales de finanzas, control empresarial e intercambio de información en unas pocas ciudades del mundo.

■ **Las nuevas tecnologías como condicionantes de la competitividad de las empresas.** Por lo menos, pueden identificarse tres razones principales que expliquen esta tendencia (*Castells, 1990*): a) los sectores productores de las nuevas tecnologías son los de mayor tasa de crecimiento en la economía mundial, y sus productos se convierten cada vez más en insumos imprescindibles para todas las industrias y organizaciones; b) la relación directa entre el nivel tecnológico de las actividades productivas y de gestión y la capacidad competitiva de empresas y economías nacionales; c) la falta de producción de nuevas tecnologías a un cierto nivel provoca, en último término, un desequilibrio fundamental en la balan-

za comercial. Ahora bien, la innovación tecnológica tiende a concentrarse en las grandes áreas metropolitanas, debido a que éstas ofrecen mano de obra cualificada, centros universitarios y de investigación, medios de transporte, proximidad al mercado y calidad de vida.

■ **Dualización del mercado de trabajo.** La terciarización del mercado de trabajo está provocando una distribución del empleo marcadamente dual. Frente a los profesionales y técnicos altamente especializados y muy bien remunerados se sitúa una serie de empleos que demandan una escasa cualificación y formación, que consecuentemente son objeto de una remuneración generalmente reducida. Esta dualización está propiciando, principalmente en las grandes áreas urbanas, fenómenos de marginación social, los cuales pueden desembocar en procesos de drogodependencia, delincuencia, xenofobia y desempleo permanente.

■ **Envejecimiento de la población en los países europeos.** En los últimos treinta años, los países europeos han experimentado una disminución del índice de natalidad y un aumento de la esperanza de vida. La conjunción de ambos fenómenos ha dado lugar a un proceso de envejecimiento de la población. Este proceso tiene unas consecuencias importantes desde el punto de vista económico, ya que genera mayores gastos públicos en sanidad y en pensiones, que han de ser aportados por una población activa cada vez más reducida.

■ **Exigencia de una mayor calidad de vida.** La terciarización del empleo, las aceleradas innovaciones tecnológicas y la progresiva reducción de la jornada laboral traen consigo demandas para la mejora de la calidad de vida. En los países más desarrollados, el concepto de calidad de vida se traduce en una mayor protección del medio ambiente, una mayor diversificación de los espacios habitables, una mejor prestación de los servicios públicos, así como una mayor oferta de instalaciones para el ocio. Muchas de estas exigencias conllevan unas necesidades de descentralización y dispersión de las actividades urbanas por el territorio, lo cual, a su vez, propicia el no siempre deseable proceso de suburbanización.

■ **La regionalización y descentralización administrativa junto a la supranacionalidad de decisiones.** En la Comunidad Europea se observa una doble tendencia. Por un lado, la regionalización y descentralización administrativa persigue acercar al ciudadano las decisiones más directamente relacionadas con la calidad de vida. Por otro lado, se tiende a la supranacionalidad de decisiones relativas al marco institucional de la actividad económica y, probablemente en un futuro próximo, de otras políticas (defensa, relaciones internacionales, sistema monetario, etc.).

■ **Democracia más participativa y menos representativa.** En los países desarrollados se está entrando en una fase de reflujo del Estado y de primacía relativa de la sociedad civil. Se detecta una tendencia hacia una democracia más participativa y menos representativa, en la que los ciudadanos participan directamente a través de sus propias asociaciones, organizaciones o instituciones en la resolución de los problemas políti-

cos y sociales. Este proceso trae consigo una mayor descentralización de las organizaciones y de las decisiones sociales y políticas, para estar más cerca del ciudadano.

El somero repaso a estas tendencias demuestra que el análisis de una ciudad no puede circunscribirse a sus aspectos puramente físicos, sino que debe incluir también los económicos, sociales y políticos. Estas mismas tendencias explican la imposibilidad o inconveniencia de aplicar modelos evolutivos a largo plazo que pretendan proyectar con precisión el futuro del desarrollo urbano. En su lugar, se requieren herramientas de análisis que ofrezcan mayor flexibilidad en la comprensión de un entorno crecientemente dinámico y complejo.

2. El resurgimiento de las ciudades como polos del desarrollo territorial

La creciente complejidad de las cuestiones inherentes al desarrollo urbano y territorial ha puesto en crisis los enfoques tradicionales en esta materia. Frente a las teorías económicas inspiradas en las escuelas de pensamiento keynesiano y neoclásico, cuyos postulados concedían especial importancia a la movilidad de los factores de producción, han surgido con fuerza nuevas corrientes defendiendo el enfoque del crecimiento endógeno. Este nuevo punto de vista considera la necesidad de operar sobre la plena utilización y productividad de los recursos propios de cada territorio (Cuadrado Roura, 1988).

Consecuencia directa de este enfoque es la atribución de una mayor importancia a las políticas locales frente a las dictadas desde órganos decisores centralizados. La razón estriba en el mejor conocimiento por parte de los entes locales de los puntos fuertes y débiles que pueden marcar, en un sentido o en otro, el desarrollo de un área geográfica. De esta manera, las ciudades han ganado protagonismo dentro de las políticas de desarrollo regional.

Acorde con esta filosofía, las ciudades europeas han pasado de una etapa de infravaloración económica, política y cultural a ser consideradas el elemento clave de la riqueza económica y social de los Estados. Estudios recientes (Comission of the European Communities, 1989) han demostrado la importancia de las ciudades en sus regiones circundantes como impulsoras del desarrollo económico, como centros de innovación social, cultural y técnica y como núcleos de integración comunitaria. Concretamente, se ha determinado (Pascual, 1990) que las ciudades proporcionan los nudos infraestructurales a la creciente interacción de las economías nacionales, concentran el personal cualificado y los centros de investigación para difundir las nuevas tecnologías, generan las políticas de dinamización más audaces e innovadoras, aglutinan a las empresas de servicios avanzados y ofrecen una amplia variedad de elementos educativos, culturales e informativos.

Ahora bien, si se acepta que el mantenimiento de la creatividad y del desarrollo económico en Europa depende, en gran medida, de sus ciudades, entonces la vitalidad de éstas debe ser cru-

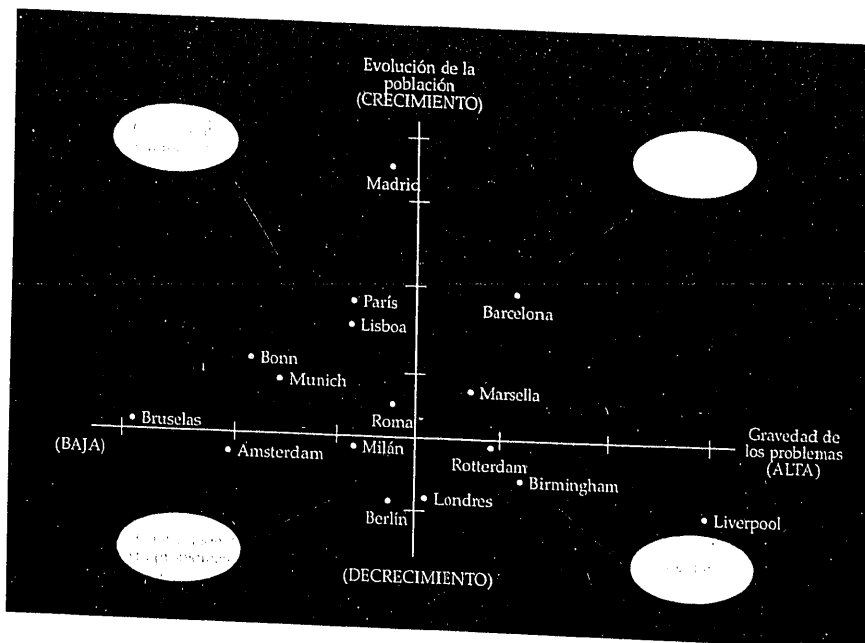
cial de cara a la creación de un mercado único en el continente. Por esta razón, la salud social y económica de las aglomeraciones urbanas ya no es sólo preocupación de sus ediles, sino de toda la nación de la Comunidad Europea.

Sin embargo, 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 producidos por el entorno puede traducirse en un grave deterioro de su salud social y económica. Entre las diversas enfermedades que suelen padecer las grandes urbes caben destacar dos: el crecimiento poblacional descontrolado y el declive de su base industrial (figura 2).

La primera patología se produce a causa de un aumento de población fuerte y poco controlado, en el cual los agentes económicos y sociales provocan numerosas externalidades negativas. Concretamente, las *áreas urbanas en crecimiento* suelen sufrir problemas derivados de la polarización social, la contaminación, la escasez y carestía de vivienda, la ineficacia de los servicios asistenciales, la fuerte congestión de los espacios centrales, el desbordamiento de las infraestructuras viarias y de los sistemas de transportes públicos, y la insuficiencia de las infraestructuras de telecomunicaciones.

En cuanto al declive de las metrópolis industriales, puede decirse que su principal determinante es la obsolescencia y pérdida de competitividad de sus productos y procesos industriales (Suárez-Villa, 1988). En otras palabras, las urbes industriales entran en decadencia, al no haber podido diversificar con la suficiente rapidez su base industrial con empresas más innovadoras. Así, las *áreas urbanas en declive* experimentan una serie de problemas de carácter estructural como son la inversión del crecimiento poblacional, el debilitamiento de la base económica, la marginación social, el deterioro del medio ambiente y la pérdida de atractivo para las nuevas actividades empresariales.

Figura 2. Clasificación de las ciudades europeas. Fuente: Commission of the European Communities (1989).



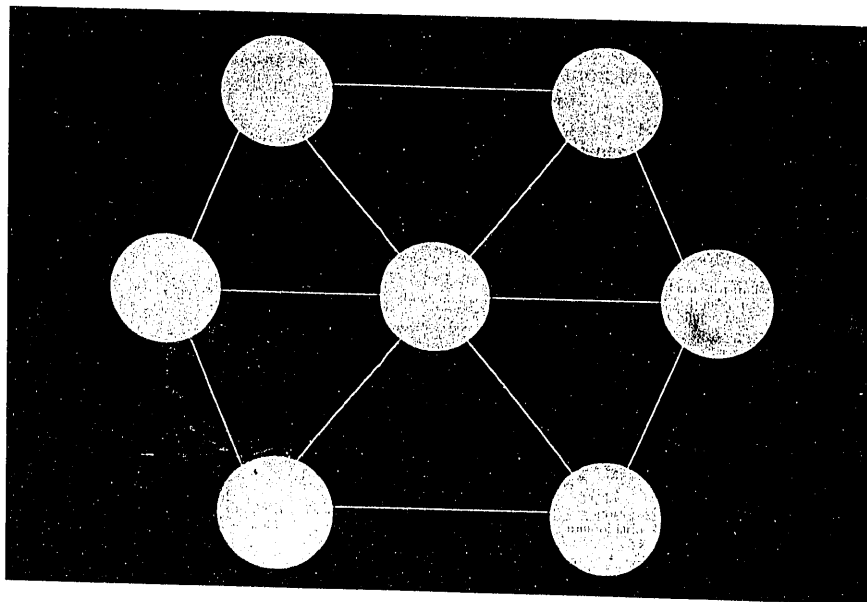


Figura 3. El sistema funcional urbano.

La complejidad de los problemas derivados de los fenómenos de crecimiento poblacional y de declive industrial, así como su densa interrelación dificulta su resolución. Esta problemática requiere de una planificación que considere en profundidad los aspectos sociales y económicos en la política urbana.

3. Las mayores exigencias de la demanda

Aplicando las nociones básicas de la teoría general de sistemas (Bertalanffy, 1976), la ciudad puede entenderse como un sistema funcional, en el cual los componentes de la demanda exigen una serie de condiciones para establecerse en ella, mientras que los componentes de la oferta tratan de satisfacer dichas exigencias (figura 3). Según este razonamiento, la demanda en una ciudad queda configurada por unos agentes económicos (empresas e inversores) y unos agentes sociales (habitantes, visitantes e instituciones). En cuanto a la oferta, ésta queda determinada fundamentalmente por seis componentes: recursos humanos, sectores productivos, infraestructuras de transporte y comunicaciones, suelo y soporte inmobiliario, calidad de vida y Administraciones públicas.

En primer lugar, el análisis de la demanda generada por los *agentes económicos* desvela que los inversores exigen cada vez más condiciones a la hora de implantarse en un territorio determinado. Ya no basta con ofrecer costes laborales bajos, proximidad a las materias primas y suelo barato para atraer empresas a una ciudad. Hoy en día, factores tales como la cualificación y la productividad de los recursos humanos, la existencia de centros de investigación y la calidad de vida son muy importantes para decidir una localización empresarial.

En este sentido, se recogen a continuación los factores críticos más usualmente tenidos en consideración por las grandes empresas a la hora de decidir la implantación en un territorio de los denominados países desarrollados:

- **Accesibilidad al mercado.** La proximidad a los principales núcleos de consumidores suele ser un factor innegociable en la instalación de numerosas tipologías de empresas.

- **Disponibilidad de recursos humanos cualificados.** Esta es una condición básica para asegurar la difusión de las innovaciones tecnológicas y la mejora de la calidad en los procesos de producción.

- **Competitividad de los factores de producción.** Este requerimiento se satisface cuando existen unos costes económicos razonables en relación al suelo, la fuerza de trabajo, la energía y las materias primas.

- **Oferta y calidad de las infraestructuras y comunicaciones.** El cumplimiento de este factor, exige que la ciudad disponga de una buena accesibilidad con el exterior, de una ágil movilidad dentro de su área de influencia y de unas telecomunicaciones avanzadas.

- **Existencias de un tejido productivo integrado.** Esta condición implica la existencia de economía de aglomeración, favorecidas por la proximidad de industria auxiliar, de centros de investigación y de servicios productivos, así como por una integración vertical por sector.

- **Existencia de un buen ambiente de negocios.** La oferta de servicios financieros y avanzados, el buen funcionamiento del mercado y la celebración de ferias y congresos facilita el desarrollo de un buen ambiente de negocios.

- **Presencia de actividades de I + D.** Esta condición es clave para la innovación y la adaptabilidad de los procesos productivos y de servicios de cara a las exigencias de competitividad de los mercados.

- **Apoyo público.** Este factor exige la actuación del sector público como agente estimulador, más que como interventor, a través de una política coherente en materia de incentivos fiscales, subvenciones y ayudas.

En segundo lugar, las exigencias de los *agentes sociales* se pueden recoger en tres grandes apartados. Primero, los diferentes agentes que configuran la sociedad civil —Administración, empresarios, universidades, patronal, sindicatos, movimientos sociales, etc.— demandan mayor participación e información sobre las decisiones públicas que determinen el devenir de una ciudad. Segundo, los contribuyentes exigen una mayor colaboración interinstitucional que minimice los conflictos de competencias, malentendidos, duplicidades de acciones y actividades contrapuestas, con el consiguiente ahorro de recursos y mejora en la eficiencia. Tercero, los habitantes y los visitantes de una ciudad requieren una alta calidad de vida, que se traduce en el atractivo cultural y turístico, en la calidad del medio ambiente, así como en la oferta de equipamientos colectivos y servicios públicos.

Las demandas citadas, tanto las promovidas por los agentes económicos como por los sociales, deben ser contempladas adecuada y equilibradamente a lo largo del proceso de planificación urbana a través de mecanismos que incentiven la participación. De no hacer esto, la ciudad configurará una oferta que no responderá a las necesidades del mercado y de sus habitantes.

4. La rivalidad creciente entre ciudades europeas

Los cambios en el entorno están propiciando un incremento en las relaciones entre las ciudades europeas, pudiendo ser las relaciones de dos tipos: de colaboración o de rivalidad. Las ciudades colaboran entre sí en aspectos tales como la formación de recursos humanos, la realización de programas de Investigación y Desarrollo, la difusión de la cultura y la protección medioambiental. Sin embargo, simultáneamente se producen relaciones de rivalidad para captar empresas, visitantes y ayudas comunitarias. Aunque esta rivalidad entre ciudades no es tan abierta como en el ámbito empresarial, sí es conveniente considerarla a la hora de establecer estrategias de desarrollo urbano.

Las relaciones de rivalidad de las ciudades en el continente vienen agravadas o minimizadas por su posicionamiento en los llamados ejes de desarrollo o áreas de declive. Según esta teoría, una aglomeración urbana que esté localizada dentro de un eje de desarrollo tendrá *a priori* más posibilidades de prosperar que otra emplazada en un territorio con problemas de subdesarrollo o declive económico.

Un estudio reciente (Reclus/Data, 1989) revelaba en Europa una megalópolis, cuyo eje partía de Inglaterra, atravesaba Centroeuropa y llegaba hasta Lombardía, en donde se concentraban los mayores indicadores de desarrollo y vitalidad económica (figura 4). Las posiciones clave en esta megalópolis estaban ocupadas en los extremos por Londres y Milán, y en el centro por Frankfurt. A su vez, este eje de desarrollo se cruzaba con otro transversal, situado a lo largo de la cuenca mediterránea.

Del mismo modo, el estudio detectaba el denominado Finisterre atlántico, localizado en el cuadrante noroccidental del continente. Este área estaba configurado por regiones que tendían a la marginalidad y en la que se alternaban territorios económicamente estancados con otros de lento crecimiento o en declive.

Ahora bien, el modelo descrito no debe considerarse como una fotografía estática, ya que se están produciendo importantes acontecimientos, que previsiblemente variarán el actual *status quo* europeo. La apertura político-económica de los países del Este y la incorporación de los países de la EFTA a la Comunidad Europea reconfigurará la actual jerarquía urbana en el continente europeo. De hecho, ya se contempla la posibilidad de que el actual centro de gravedad europeo se expanda hacia el eje Berlín-Viena.

Dentro del Estado español, el único eje de desarrollo que en la actualidad se percibe con nitidez en el mediterráneo, que se extiende desde la frontera francesa hasta la Comunidad Valenciana. En esta zona se localizan una serie de aglomeraciones urbanas, relativamente próximas entre sí, con economías diversificadas y altamente interrelacionadas. Por contraposición, los territorios de la cornisa cantábrica no llegan a configurar un eje de desarrollo al depender de unas economías

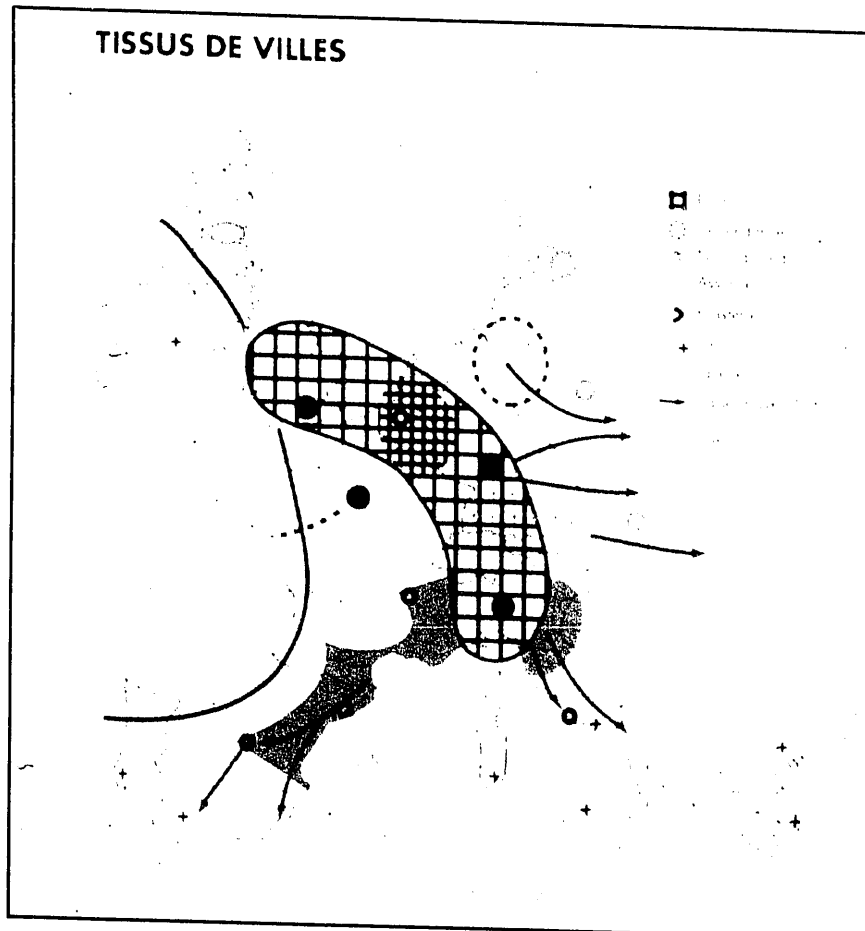
concentradas en sectores en declive y desarticuladas entre sí.

La mencionada rivalidad para atraer actividad económica ha empujado a las ciudades a potenciar su localización favorable en el continente o, en su defecto, a contrarrestar su posición desfavorable. Estos esfuerzos se han materializado en la realización de ambiciosas campañas de promoción en el exterior y en la creación, junto a otras ciudades, de asociaciones que defiendan sus intereses ante las altas esferas comunitarias.

5. Hacia nuevas fórmulas de planificación urbana

Las tendencias socioeconómicas, el nuevo papel de las ciudades en el desarrollo regional, los mayores requerimientos de la demanda y la rivalidad creciente entre las aglomeraciones urbanas europeas dibujan un entorno más dinámico, exigente y competitivo para las ciudades españolas. Frente a estas demandas, los instrumentos tradicionales en materia de planificación urbana presentan limitaciones ampliamente reconocidas por los propios especialistas. En breves palabras, pecan de rigidez, tienden a ser excesivamente sectorializados y especializados, prestan mayor importancia al producto que al proceso, son poco participativos y apenas involucran a la iniciativa privada.

Figura 4. El tejido urbano europeo. Fuente: Reclus/Data (1989).



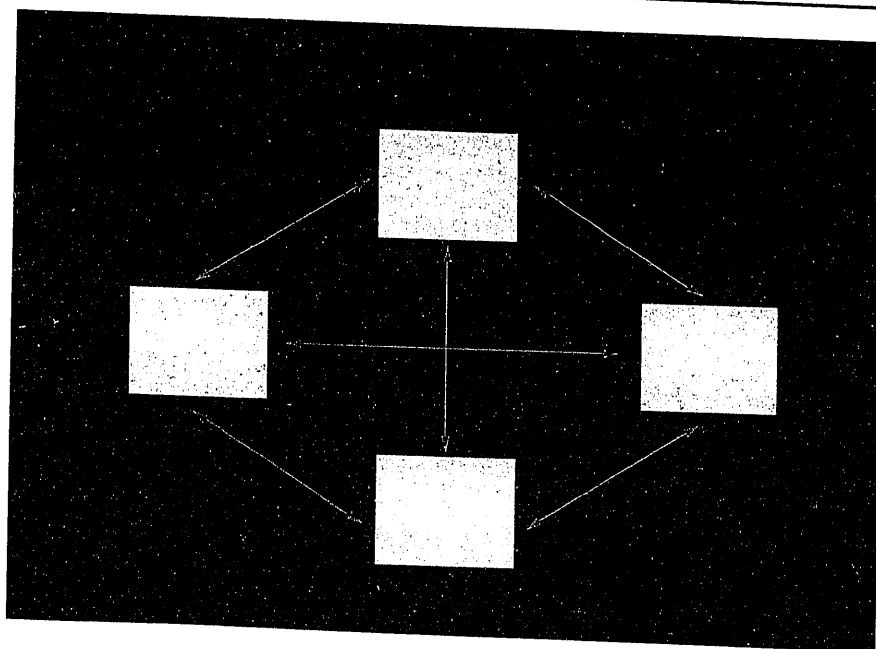


Figura 5. Los determinantes de la ventaja competitiva nacional.
Fuente: Porter (1990).

El concepto de planificación imperativa a largo plazo parece estar en crisis, y en su lugar se está produciendo una evolución hacia el de planificación estratégica, propulsada por dos razones. Una, la planificación tradicional separa diseño y ejecución, y no establece un camino sistemático para gestionar la evolución de la ciudad; por el contrario hoy en día se buscan insistentemente fórmulas que permitan implantar con éxito los objetivos de los planes. Otra, el futuro de las ciudades, ya que no es un problema exclusivo de la Administración, sino que afecta a su población y a los agentes sociales y económicos que actúan en ella.

La vulgarización del concepto de planificación estratégica en el mundo urbano ha sido posible gracias a diversas aportaciones desde el ámbito empresarial. Estas aportaciones han considerado a las ciudades como organismos insertos en un entorno competitivo y han analizado sus ventajas competitivas en diversos sectores de actividad económica. Concretamente, un reconocido especialista en análisis estratégico (Porter, 1990) argumenta que el éxito internacional de una industria determinada se alcanza cuando el territorio que la aloja cumple cuatro atributos generales que, individualmente y por sistema, constituyen el «diamante» de la ventaja nacional o territorial (figura 5). Estos atributos son:

1. ■ **Condiciones de los factores;** la presencia de recursos humanos especializados, la existencia de infraestructura técnica y otros factores de producción necesarios para la industria.
2. ■ **Condiciones de la demanda;** la existencia de una base sofisticada de clientes locales que exijan las últimas innovaciones y los más altos niveles de calidad.
3. ■ **Industrias afines y de apoyo:** la presencia de fuertes proveedores y distribuidores locales que puedan contribuir al proceso de innovación.
4. ■ **Estrategia, estructura y rivalidad de las empresas:** la presencia de rivales locales capaces y comprometidos que compitan con fuerza.

En territorios con industrias competitivas a escala internacional, estos factores determinantes tienden a funcionar como un sistema en el que cada factor refuerza vigorosamente a los otros, lo que conduce a la mejora y cambio constante de todo el sistema. Debido a la interrelación del diamante, las naciones rara vez poseen una sola industria competitiva, sino más bien se crea un ambiente que conduce al desarrollo de agrupaciones de industrias que se apoyan mutuamente. Estas agrupaciones se unen entre sí para formar un sistema mediante relaciones verticales (comprador-vendedor) y relaciones horizontales (clientes, tecnología y canales comunes).

En suma, las limitaciones de los instrumentos tradicionales de planificación junto con la necesidad de mejorar la eficacia del sistema productivo y de aumentar el bienestar social han empujado a las organizaciones públicas a adoptar nuevas fórmulas de planificación y gestión, procedentes del ámbito empresarial, dirigidas al desarrollo urbano. Estas fórmulas persiguen establecer, por un lado, una dirección estratégica a largo plazo, y por otro lado, un marco operativo a corto plazo en el que intervengan intensamente los agentes económicos y sociales para diseñar las estrategias y los planes de acción.

6. La planificación estratégica como instrumento de movilización social

Entre las fórmulas innovadoras que se experimentan en la actualidad destaca la planificación estratégica, extraída del mundo empresarial y aplicada por primera vez al ámbito de las ciudades y territorios en Estados Unidos a principios de los años ochenta. La planificación ha sido reconocida por los gestores públicos como un valioso instrumento de movilización social para dirigir el desarrollo urbano y regional. Incluso en nuestro país la aceptación ha sido bastante amplia, ya que ciudades como Palma de Mallorca, Madrid, Barcelona, Bilbao, Sevilla y Jerez, y regiones como Aragón y Galicia lo han elegido para diseñar sus estrategias de futuro.

El plan estratégico de una ciudad o un territorio se caracteriza por:

- Complementar a los instrumentos tradicionales de planificación y no suplantarlos.
- Poseer una elevada flexibilidad.
- Abarcar no sólo el componente físico, sino también el social, el económico y el político.
- Superar los límites administrativos y territoriales.
- Estar orientado a objetivos a partir de los recursos disponibles.
- Tener en cuenta el entorno y su evolución, aparte de las necesidades intrínsecas de la ciudad o la región.
- Estar orientado a la acción.
- Exigir y coordinar la participación activa de todos los agentes sociales.

Estas características permiten identificar tres diferencias significativas entre un plan estratégico y un plan urbanístico tradicional. En primer lugar, el plan estratégico de una ciudad se caracteriza por su elevada flexibilidad, debido a que es una herramienta de gestión contra la que se contrastarán las realizaciones y sobre la que se mo-

dificarán los objetivos, en la medida que sea necesario, para asegurar continuamente la consecución de los fines perseguidos.

En segundo lugar, el objetivo último de un plan estratégico es alcanzar una mayor competitividad económica y una mayor calidad de vida, mientras que un plan urbanístico se preocupa fundamentalmente por localizar usos de suelo y planificar el desarrollo de las infraestructuras urbanas.

En último lugar, frente a la planificación tradicional, en la que lo importante es la elaboración de un documento-plan producido por planificadores profesionales a instancias de la Administración con la colaboración puntual de los agentes sociales, la planificación estratégica trata de iniciar un proceso participativo, generador de consenso y orientado a la acción.

Los beneficios más visibles que comporta la planificación estratégica aplicada a las ciudades y territorios puede recogerse en los siguientes puntos (Fernández Güell, 1991):

- Ofrece una visión global e intersectorial del sistema urbano o regional.
- Identifica tendencias y descubre oportunidades.
- Formula objetivos prioritarios y concentra recursos limitados en temas críticos.
- Fortalece el tejido social mediante el consenso y el compromiso comunitario para la acción.
- Promueve la coordinación entre las instituciones públicas y la iniciativa privada.
- Otorga alta visibilidad política y social.

El enfoque metodológico de un plan estratégico, caracterizado más por su énfasis en el proceso que en el producto, suele contemplar la secuencia siguiente (figura 6):

1. **Organización del plan.** Como primeras tareas de un plan estratégico figuran el diseño del modelo organizativo, la involucración de los agentes sociales y el establecimiento de una estrategia de comunicación a lo largo del proceso de planificación.

2. **Identificación de temas críticos.** Esta tarea tiene por fin obtener una visión comprensiva de los comportamientos pasados, las condiciones actuales y las tendencias futuras de la comunidad, para concluir en la formulación del modelo urbano y en la identificación de los temas críticos para alcanzar dicho modelo.

3. **Análisis externo.** El propósito de este análisis es identificar y comprender los riesgos y las oportunidades generadas por el entorno a las que se enfrenta la ciudad en los temas críticos estudiados.

4. **Análisis interno.** El diagnóstico de los puntos fuertes y débiles de la ciudad en los temas críticos permite determinar la capacidad de intervención de los agentes socioeconómicos de la comunidad ante el entorno y evaluar el posicionamiento de la ciudad en su área de influencia.

5. **Formulación de estrategias.** Esta tarea tiene por objeto formular estrategias que permitan alcanzar el modelo deseado para la ciudad. Las estrategias pueden definirse como cursos de acción que persiguen superar las debilidades/amenazas y al mismo tiempo aprovechar las fortalezas/oportunidades detectadas en el análisis.

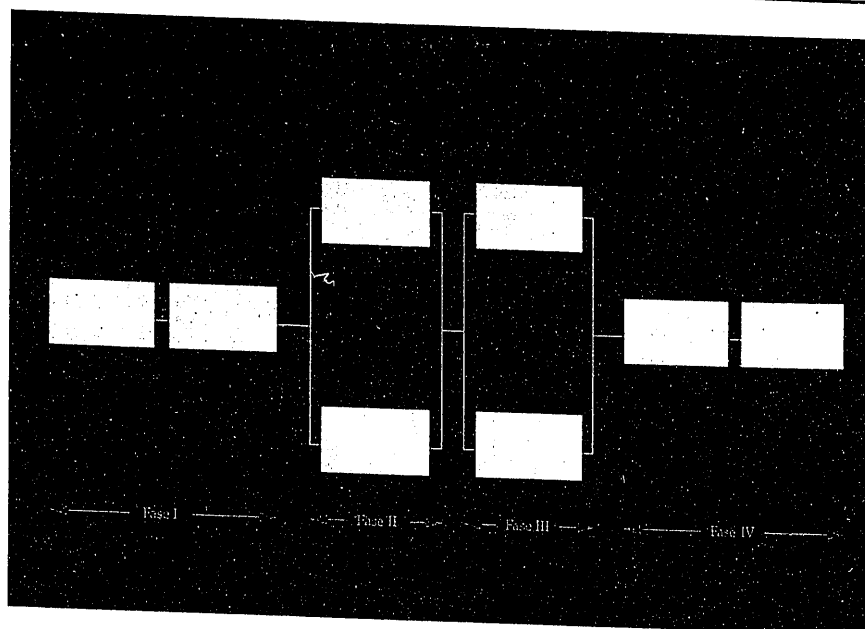


Figura 6. El proceso de planificación estratégica.

6. **Desarrollo de estrategias.** Una vez formuladas, las estrategias deben evaluarse en función de su validez económica y de gestión, nivel de riesgo y efecto de arrastre sobre otras estrategias.

7. **Elaboración de los planes de acción.** Estos planes definen, para las estrategias seleccionadas, los mecanismos de implantación, los agentes implicados, los medios necesarios y el calendario.

8. **Implantación de los planes de acción.** Esta tarea es crucial para el éxito del proceso de planificación. Su efectividad depende, en gran medida, de la movilización de los agentes sociales llevada a cabo a lo largo del plan.

El éxito de esta metodología radica en la involucración y en el trabajo en equipo de representantes de las Administraciones públicas, del sector empresarial, así como de especialistas de reconocido prestigio.

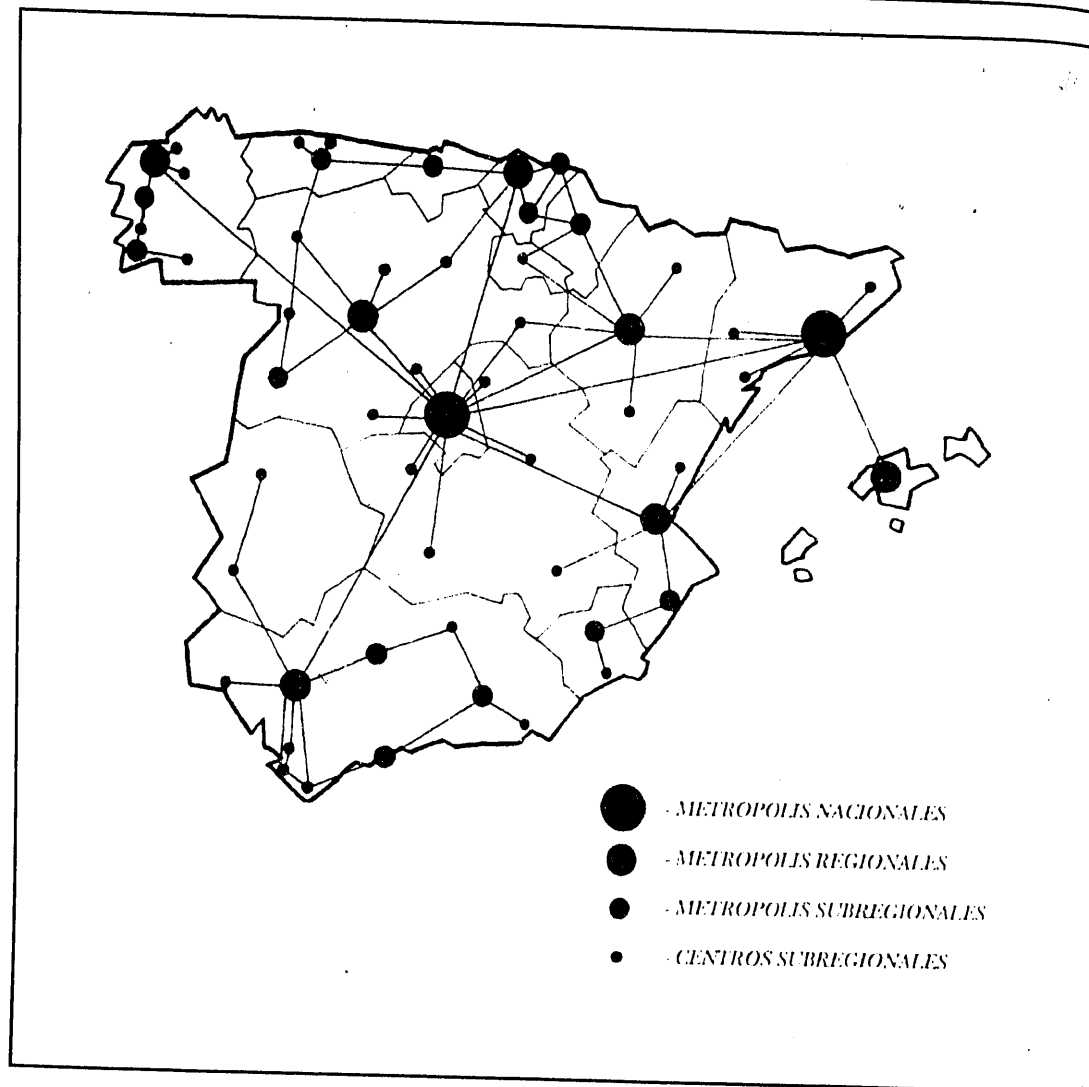
7. Formulación de estrategias para mejorar el grado de atractivo de las ciudades españolas

El análisis de los planes estratégicos actualmente en curso, en España, muestra la existencia de una serie de temas críticos recurrentes para la mayoría de nuestras ciudades (figura 7). Estos temas junto con las correspondientes estrategias más frecuentemente formuladas en dichos procesos de planificación se describen a continuación:

■ **Formación de los recursos humanos.** La profunda transformación que está teniendo lugar en las sociedades urbanas no es asimilable sin un cambio cultural, que posibilite no sólo una óptima preparación profesional del individuo, sino también una mejora de su calidad de vida. Por ello, la adecuada formación de los recursos humanos se ha convertido en un factor decisivo en la localización de nuevas empresas en un territorio.

Estrategias propuestas: Ampliar y adaptar la oferta de la formación profesional y universitaria

Figura 7. El sistema de ciudades español. Fuente: Precado (1988).



a las necesidades del mercado; orientar la formación ocupacional y de posgrado hacia los sectores productivos emergentes; extender la formación continuada dentro de las empresas, e incentivar la colaboración entre Universidad y Empresa.

■ **Modernización de los sectores productivos.** La crisis de los años setenta alteró profundamente la estructura económica mundial. Como consecuencia de ello, por un lado, los sectores industriales tradicionales fueron sustituidos en importancia por otros nuevos, tales como la biotecnología, la electrónica y las telecomunicaciones, y por otro lado, se acentuó la terciarización del empleo. Frente a estas alteraciones, la competitividad de la base económica de una ciudad debe mantenerse, primordialmente, mediante una continua innovación en los procesos productivos.

Estrategias propuestas: Modernizar y racionalizar los sectores productivos tradicionales; posicionarse en sectores de futuro de alto valor añadido; promover la creación de Centros Técnicos Sectoriales en sectores clave; fomentar el uso horizontal de nuevas tecnologías para modernizar la base económica; mejorar la calidad de los productos industriales; incorporar los servicios produc-

tivos a la industria; potenciar la creación de un tejido emergente de PYMES y fomentar en ellas la innovación tecnológica; diversificar e internacionalizar los mercados.

■ **Inversión en transportes y comunicaciones.** Los sistemas de transporte y de comunicaciones juegan un papel fundamental en el desarrollo de la actividad económica de un territorio y en la calidad de vida de sus habitantes. Esta afirmación adquiere mayor relevancia en el caso de España, dada su localización periférica respecto al centro de gravedad de los mercados europeos.

Estrategias propuestas: Mejorar la accesibilidad al exterior de las ciudades españolas; aliviar la congestión de las grandes áreas metropolitanas; aprovechar las grandes infraestructuras de transporte como generadoras de actividad económica; coordinar e integrar las políticas de transporte; modernizar los servicios de telefonía básica, y desarrollar los servicios avanzados de telecomunicaciones.

■ **Diversificación de los productos inmobiliarios.** La disponibilidad de productos inmobiliarios para las actividades residenciales y económicas, así como el mantenimiento de unos niveles de precios razonables constituyen condicionantes

clave para la habitabilidad de una ciudad y para su desarrollo económico. De hecho, una oferta inmobiliaria escasa o cara puede hacer perder a una ciudad atractivo frente a otros núcleos urbanos.

Estrategias propuestas: Satisfacer la demanda para viviendas sociales; ampliar la oferta de tipologías residenciales; disponer de suelo industrial moderno y bien equipado; desarrollar centros de oficinas avanzados; construir equipamientos emblemáticos que otorguen centralidad a la ciudad.

■ **Mejora de la calidad de vida.** La calidad de vida es un concepto que adquiere cada vez más importancia para el ciudadano y para las empresas. Este concepto está ligado a una oferta adecuada de servicios públicos y a un entorno medioambiental agradable.

Estrategias propuestas: Proteger el medio ambiente; disponer de una red de equipamientos colectivos capaz de satisfacer las necesidades de la población, y conseguir una cobertura eficaz de los servicios públicos en el territorio.

■ **Coordinación de las Administraciones públicas.** El éxito de una política de desarrollo urbano depende, en gran medida, de la capacidad de las Administraciones públicas para coordinar sus actuaciones y movilizar a los sectores privados en la consecución de las estrategias marcadas.

Estrategias propuestas: Aumentar la racionalidad y eficiencia de las Administraciones a través de la descentralización de la gestión pública y el trasvase de competencias; crear organismos singulares para mejorar la eficacia de la Administración y para acercarla a los ciudadanos; introducir una cultura organizativa moderna y eficaz; implantar las nuevas tecnologías de la información; mejorar la coordinación entre las diversas Administraciones, y fomentar la cooperación entre el sector público y el privado.

■ **Promoción de la imagen en el exterior.** Disfrutar de una buena imagen en el exterior es clave para que una ciudad pueda atraer inversiones y empresas. La inversión directa, no especulativa, estimula la renovación tecnológica y organizativa en el tejido económico, al tiempo que aumenta la competencia empresarial y el potencial de crecimiento. En este aspecto, las políticas más comunes se basan en atraer empresas complementarias al tejido económico de la ciudad, así como empresas de alta tecnología o de alto valor añadido.

Estrategias propuestas: Crear un órgano coordinador para la atracción de inversiones exteriores; difundir una imagen positiva de la ciudad de cara a la inversión exterior; definir una estrategia de atracción de inversiones mediante la concentración de los esfuerzos de promoción en los sectores más interesantes para la ciudad; apoyar y asesorar a las empresas exteriores en la planificación de sus proyectos de inversión.

La importancia de las estrategias citadas no viene determinada tanto por la obiedad de muchos de sus planteamientos, sino por el hecho de haber sido consensuadas por cientos de agentes sociales y económicos. En otras palabras, las estrategias propuestas a lo largo de esos procesos de planificación suponen la creación de una conciencia colectiva sobre los grandes retos que tienen ante sí las ciudades y regiones españolas du-

rante los próximos años. El valor de esta concienciación adquiere toda su relevancia en la fase de implantación de estrategias, durante la cual el apoyo de los agentes sociales es crítico para la consecución con éxito de los objetivos del plan.

Conclusiones

Los problemas actuales y las amenazas futuras que acechan a nuestras ciudades no pueden resolverse únicamente desde las tradicionales propuestas urbanísticas e inmobiliarias. Para hacer viables operaciones reestructuradas del tejido económico y social de una aglomeración urbana, se hace necesaria una política más amplia con objetivos intersectoriales. En definitiva, se necesita un proyecto estratégico ambicioso que cumpla como mínimo dos objetivos básicos: orientar y articular aquellas acciones sectoriales que deban emprenderse desde un programa global, y estimular al conjunto de la sociedad con un horizonte definido.

Para lograr estos fines, la planificación estratégica aplicada a las ciudades ofrece a los gestores públicos y a la sociedad en general, un instrumento innovador que genera ilusión, debate y consenso entre los agentes sociales y económicos de una comunidad. Este proceso, pues, facilita el diseño de las estrategias para que una ciudad se posicione de forma competitiva en esa Europa llena de retos que se perfila para un futuro próximo. ■

Referencias bibliográficas

- BERTALANFFY, Ludwig von (1976): *Teoría general de los sistemas*, Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1976.
- BUSSINES WEEK (28-X-1991).
- CASTELLS, Manuel (1990): *El impacto de las nuevas tecnologías en la economía internacional. Implicaciones para la economía española*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1990.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1989): *Urban Problems and Regional Policy in the European Community*, Bruselas, 1989.
- CUADRADO ROURA, Juan Ramón (1988): «Políticas regionales: Hacia un nuevo enfoque», en *Papeles de Economía*, núm. 42, 1990.
- FERNANDEZ GÜELL, José Miguel (1991): «Planificación estratégica de ciudades y territorios», en *Las grandes ciudades: Debates y propuestas*, Economistas Libros, Madrid 1991.
- PASCUAL I ESTEVE, Josep María (1990): «Los servicios avanzados a las empresas en la estrategia de las ciudades», en *Papeles de Economía*, núm. 42, 1990.
- PORTER, Michael (1990): *The competitive advantage of nations*, The Macmillan Press Ltd, Londres, 1990.
- PRECEDO LEDO, Andrés (1988): *La red urbana*, Editorial Síntesis, Madrid, 1988.
- RECLUS/DATAR (1989): *Les Villes Européennes*, RECLUS, Montpellier, 1989.
- SUAREZ-VILLA, Luis (1988): «Reconversión industrial, cambio tecnológico y planes de desarrollo metropolitano», en *Estudios Territoriales*, núm. 27, 1988.

La planificación estratégica aplicada a las ciudades ofrece a los gestores públicos y a la sociedad en general, un instrumento innovador que genera ilusión, debate y consenso entre los agentes sociales y económicos de una comunidad