REVISTA DE ESTUDIOS REGIONALES Nº 82, I.S.S.N.: 0213-7585 (2008), PP. 251-255

FERNANDEZ GÜELL, José Miguel (2006) *Planificación estratégica de ciudades. Nuevos instrumentos y procesos*, Barcelona, Editorial Reverte, 300 pp.

"Este libro persigue dos fines principales: por un lado, actualizar y ampliar un campo de conocimiento, el de la planificación estratégica, que crece paulatinamente y que atrae la atención de las nuevas generaciones de urbanistas; por otro lado, mantener vivo el debate sobre la crisis y validez de la planificación urbana contemporánea…" (contraportada). Se trata de una nueva edición, revisada y aumentada de la que se publicó en 1997.

Su autor es José Miguel Fernández Güell, profesor titular del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid y socio director de la consultora de servicios estratégicos Güell & Partners.

Esta densa obra se organiza en trece capítulos y un epílogo.

La parte I "El marco conceptual" comprende tres capítulos.

El capítulo 1 se titula "El contexto de la planificación urbana contemporánea".

Tras un análisis histórico de la planificación urbana, se recogen sus dificultades intrínsecas a lo largo del siglo XX: "complejidad" (multiplicidad y multidimensionalidad de los problemas urbanos); "diversidad" (diferencias entre las características funcionales de cada ciudad); e "incertidumbre" (dificultad de prever el futuro de una ciudad en el medio plazo).

Se indican los factores que alimentan la crisis: "internos" (la filosofía neoliberal, la complicación técnica, la corrupción, el desbordamiento urbano y las diferentes visiones profesionales) y "externos" (transformaciones del entorno demográfico, económico, tecnológico, social, político y gubernamental).

Se estudian los retos de la ciudad contemporánea (sociales, económicos, ambientales y administrativos) que se afrontan a través de tres estrategias (equidad, competitividad y sostenibilidad).

Se completa el capítulo con la propuesta de nuevos procesos y herramientas que tengan en cuenta la complejidad urbana, la diversidad, la incertidumbre, las tres estrategias y la gobernabilidad.

El capítulo 2 "Origen y fundamentos de la planificación estratégica" se refiere al concepto de planificación estratégica en el mundo empresarial y su más reciente aplicación al sector público. Recoge, por tanto, los planteamientos teóricos del tema tratado.

El capítulo 3 se denomina "Traslación de la planificación estratégica a las ciudades". Recuerda que la traslación de la planificación estratégica al ámbito urbano se originó en la ciudad de San Francisco en 1980. Partiendo de las di-

ferencias entre el mundo de la empresa y el sector público se llega a las siguientes características de la planificación urbana: integración de las diferentes visiones sectoriales; conjunción de equidad, competitividad y sostenibilidad; visión a largo plazo; consideración del entorno; comprensión de las relaciones entre ciudades; configuración de una oferta urbana competitiva; énfasis en la prospectiva; concentración en temas críticos; orientación a la acción; flexibilidad en las decisiones; participación de todos los agentes; y modernización de la administración.

Además de la concreción de los beneficios y riesgos de la planificación, se enumeran las etapas de la metodología propuesta: 1.Arranque del plan; 2. Caracterización de los modelos de desarrollo; 3. Análisis externo; 4. Análisis interno; 5. Formulación de la visión estratégica; 6.Desarrollo de estrategias; y 7. Implantación. (véanse pp. 64-65).

La parte II "Métodos e instrumentos" es la más extensa y contiene diez capítulos.

El capítulo 4 "Arranque del plan estratégico" corresponde a la primera etapa del plan y se refiere a los siguientes aspectos: la creación del capital social, elección del líder (en su caso, el propio gobierno local), implicación de los agentes, modelo organizativo (consejo del plan, comité ejecutivo, etc.) y política de comunicación. Según el autor: "Todo plan estratégico de una ciudad surge de una decisión colectiva de los líderes de la comunidad para afrontar con garantías de éxito los retos de futuro", "existe un objetivo implícito al plan y de carácter más intangible: la creación de capital social en la comunidad urbana" (pág. 69).

El capítulo 5 "Caracterización de los modelos de desarrollo" comprende la segunda etapa de la metodología general; en concreto: "En la fase inicial de todo plan estratégico es conveniente determinar los modelos de desarrollo físico, económico y social experimentados por la urbe estudiada para establecer así un marco que permita servir de referencia para los diagnósticos ulteriores" (pág. 87). Respecto al modelo físico, se consideran criterios tales como: ubicación territorial, barreras fisiográficas, condiciones climáticas, evolución histórica, etc. Los factores del modelo económico pueden ser: la estructura sectorial, la estructura del empleo y del paro, la especialización, el tejido productivo etc. La caracterización del modelo social se refiere a la población, su evolución natural, su pirámide de edades, los movimientos migratorios, etc.

El capítulo 6 "Análisis del entorno", junto con los capítulos 7 y 8, aparece como la tercera etapa en la metodología. Se centra en las técnicas de prospectiva. En este sentido, afirma que "La prospectiva aplicada al ámbito urbano, puede definirse como una tentativa sistemática para observar a largo plazo el futuro de la ciencia, la tecnología, la economía y la sociedad con el propósito de identificar las tendencias emergen-

tes, que previsiblemente producirán las mayores transformaciones económicas y sociales en la ciudad" (pág. 107). Respecto a los métodos de previsión distingue los cuantitativos: extrapolación de series temporales, descomposición de series, procesos estocásticos, análisis de regresión y modelo de simulación; de los cualitativos: encuestas de opinión, entrevistas a expertos, método Delphi, diseño de escenarios y matriz de impactos cruzados. Incluye las reglas para analizar los factores de cambio: definir bien las tendencias de cambio, fijar bien el alcance de los factores de cambio, mantener la congruencia temporal de las tendencias y documentar bien las tendencias de cambio (véanse pp. 114 y 115) y su valoración.

El capítulo 7 "Análisis de la demanda" expone, en primer lugar, la complejidad y diversidad de la demanda urbana, su mayor nivel de exigencia y las tendencias de cambio que le afectan. Argumenta que "sí que es posible planificar la ciudad contemplando las necesidades de la demanda, sobre todo en aquellos tipos de servicio con una demanda localizada especialmente y que no requieran desarrollos a largo plazo. No olvidemos que la insistencia en planificar la ciudad desde el lado de la demanda no se debe a una exigencia purista, sino a una creciente demanda del tejido social" (pág. 126). Se detiene en la necesidad de proceder a la segmentación de la demanda a partir de criterios demográficos, socioeconómicos, geográficos, socioculturales, de personalidad y de estilo de vida; dedicando una especial atención a la segmentación por estilos de vida. Se completa con el análisis del proceso de selección de una ciudad por parte de un agente: empresario, turista o ciudadano.

El capítulo 8 "Análisis de los sistemas urbanos" recoge las siguientes frases: "Entre los diversos factores externos que afectan a una ciudad, cabe destacar los que son inducidos por otras urbes con las cuales se mantienen relaciones. No olvidemos que una ciudad no opera en un espacio estanco marcado por límites administrativos, sino que está unida a otras por relaciones comerciales y económicas, por dependencias administrativas, por sistemas de comunicaciones y por movimientos migratorios" (pág. 147). Estudia el sistema urbano global, en el que distingue varios niveles de ciudades mundiales (Londres, París, Nueva York, Tokio etc.); el sistema urbano europeo, subrayando la megalópolis central (Berlín, Praga, Viena etc.), el arco mediterráneo y los nuevos polos de prosperidad económica (Irlanda y Finlandia); en cuanto al sistema español, señala dos áreas metropolitanas internacionales (Madrid y Barcelona), áreas metropolitanas nacionales y áreas urbanas, que a su vez configuran un eje mediterráneo, un eje del Ebro y la región urbana de Madrid.

El capítulo 9 realiza un "Análisis de la oferta" que corresponde a la cuarta etapa del plan. Su propósito es: "evaluar internamente, en lo relativo a los puntos fuertes y débiles, la capacidad de los

principales elementos funcionales de la ciudad para satisfacer los requisitos básicos de competitividad, habitabilidad, sostenibilidad y gobernabilidad, y su previsible aptitud para dar respuesta a los retos externos" (pág. 167). Sus componentes básicos son: la estructura social, la formación de sus habitantes, las actividades productivas, los sistemas de transportes, los sistemas de telecomunicaciones, el medio ambiente, la calidad de vida y la capacidad de acción de las administraciones públicas. Dentro del componente de las actividades económicas, propone un análisis "cluster" de las mismas.

El capítulo 10 "Síntesis del análisis" sintetiza los cuatro capítulos anteriores determinando las amenazas y oportunidades mediante un análisis DAFO y unas "matrices de portafolio", las cuales estudian el posicionamiento competitivo de una ciudad.

El capítulo 11 "Formulación de la visión estratégica" aparece en la metodología del plan como la quinta fase que "debe ser convenientemente controlada para no generar visiones excesivamente ficticias que resulten poco creíbles y poco asumibles por los agentes locales y la ciudadanía en general" (pág. 209). Dedica una especial atención al diseño de escenarios aplicados a las ciudades distinguiendo las siguientes etapas: Caracterización funcional de la ciudad, Identificación y evaluación de las tendencias de cambio, Creación y desarrollo de los escenarios, Determinación de las implicaciones y Formulación de las estrategias urbanas; pone ejemplos de visiones estratégicas de varias ciudades (entre ellas, Madrid) e identifica los temas críticos a los que deben dirigirse los recursos.

El capítulo 12 "Desarrollo de estrategias", sexta fase del plan, insiste en la utilización de técnicas participativas para conseguir el apoyo de las diferentes posiciones políticas o de los distintos intereses. Expone tres opciones estratégicas básicas: conformar el futuro, adaptarse al futuro o reservarse el derecho a "jugar". Además del proceso de formulación de estrategias distingue las siguientes: formación de los recursos humanos, fomento de la inclusión social, creación de empleo, mejora de la competitividad, creación de infraestructuras productivas, desarrollo de los sistemas de transporte, difusión de los sistemas de telecomunicaciones, consecución de una ciudad sostenible, diversificación de los productos inmobiliarios, transformación de la administración pública y promoción de la imagen en el exterior.

El capítulo 13 "Implantación del plan estratégico", como fase séptima del plan, se refiere a su ejecución, destacando la formalización de compromisos y la movilización de los agentes. Como modelos de implantación diferencia el público, el privado y el mixto. Dedica apartados a la financiación, la evaluación y la difusión y comunicación del plan.

El libro se completa con un "Epílogo" y una amplia bibliografía.

De la descripción anterior, se deduce que estamos ante una obra

muy completa sobre todos los aspectos que deben tener en cuenta los planificadores urbanos. Realiza una exposición muy sistemática y ordenada; quizás algunos apartados resultan demasiado densos, lo que se explica por la complejidad de esta técnica, la cual ha venido aplicándose en muchas ciudades españolas aunque en algunos casos no se haya llegado a la fase de aplicación. En este sentido, este texto puede ayudar a resolver algunos de los problemas con los que se pueden encontrar los planificadores.

RODERO FRANGANILLO, Adolfo