*© Investigaciones Regionales. 10 – Páginas 269 a 275*
*Sección* RESEÑA DE LIBROS

# Planificación Estratégica de las ciudades. Nuevos instrumentos y procesos

*José Miguel Fernández Güell*
Barcelona, editorial Reverté, 2006, 299 págs.
(Nueva edición revisada y aumentada).
ISBN 10:84-291-2110-2

Han pasado casi diez años desde la primera edición de la obra que reseñamos, tiempo suficiente para que hayan aparecido en el horizonte urbano nuevas realidades pero también nuevos retos, que han llevado a José Manuel Fernández Güell a afrontar esta segunda edición poco menos que como una nueva obra, ya que, aparte de los títulos de los epígrafes, muy pocos elementos del nuevo libro se pueden identificar en la obra matriz.

Pocos autores entre nosotros reúnen en su persona circunstancia más favorables para incorporar los nuevos enfoques así como las novedades conceptuales e instrumentales a un libro, cuya vocación de manual universitario no empañan su condición de obra de consulta obligada para quienes desde la práctica profesional e incluso desde la investigación aspiren a rastrear los derroteros por donde discurre la planificación estratégica urbana tras un cuarto de siglo de aplicación a innumerables ciudades de muy diversos tamaños, problemáticas y ubicación geográfica. No en vano en el autor confluyen su formación en Estados Unidos, el país que inventó la planificación estratégica y su posterior condición de profesor e investigador en la Escuela de Arquitectura de Madrid, que ha simultaneado con el trabajo de consultoría en planes y servicios estratégicos con distintas responsabilidades profesionales.

Hecha esta primera aproximación al autor y a la obra y pensando en aquellos lectores de esta reseña que hayan manejado la primera edición, es obligado recalcar las novedades de la segunda que van mucho más allá del simple aumento de casi sesenta páginas respecto a aquella. En efecto, se hace visible en una simple revisión del índice que se ha incorporado un nuevo capítulo que con el título **El contexto de la planificación urbana contemporánea**, pasa revista a la compleja cuestión de la planificación urbana, las dificultades para captarla y los factores que la alimentan; no elude el autor alguna referencia, obligadamente esquemática y discutible, al debate ideológico actual en el ámbito urbano, así como a los retos a los que debe dar respuesta la planificación urbana contemporánea, que son, como no podía ser menos, indisociables de los que se le plantean a la planificación estratégica, bien es verdad que con enfoques y resultados algo distintos aunque complementarios. Siempre en clave sintética, el autor aborda una cuestión central actualmente en todo lo que concierne a cualquier forma de planificación y de política urbana, independientemente de su con-

tenido, escala y objetivos: la gobernabilidad, cuya asimilación por parte del autor al concepto de «gobernanza» plantearía algunas discrepancias, que, dada la índole de este texto, no resulta viable desarrollar.

Nuevo también y digno de alguna consideración es el epílogo, que permite al autor pasar revista a la difusión de la planificación estratégica, a partir de los años 80, primero en los Estados Unidos y después por todos los continentes incluída España, ya en los 90. Con el siglo XXI la planificación estratégica urbana se renueva con nuevas escalas( supramunicipales, metropolitanas y territoriales) y se redefine y enriquece dando entrada a las nuevas perspectivas y enfoques aportados por las pujantes estructuras supranacionales (Unión Europea, OCDE, Consejo de Europa). El autor hace referencia explícita a la Estrategia Territorial Europea (ETE), pero no acaban ahí las fuentes de inspiración para su renovación en un contexto urbano y territorial cada vez más dinámico y complejo. Completan el epílogo las amenazas y puntos débiles que amenan la eficacia de los planes estratégicos, desde su posible manipulación por los políticos hasta el carácter no vinculante de sus conclusiones, sometidas a los bandazos propios de las estructuras socio-económicas y a las volubles mayorías gobernantes en los órganos representativos.

Merecen destacarse en esta segunda edición algunos cambios en la estructura de la obra que van más allá de lo puramente formal, ya que trasmiten la voluntad del autor por reforzar la consistencia de sus mensajes hacia el potencial lector profesional e investigador, al mismo tiempo que los hace más elocuentes y atractivos para el lector académico, sin duda el principal beneficiario de esta segunda edición. Se han incrementado las ilustraciones en sus diversas variantes (cuadros, gráficos, organigramas, etc.), la mayoría de ellas originales; llaman también la atención, por su número, oportunidad y riqueza de contenido, los recuadros, mediante los cuales se focaliza la atención del lector hacia aspectos de la obra por los que el autor tiene una particular preocupación, sean éstos sintéticos, terminológicos o se utilicen para ampliar contenidos o para destacar los '*case-studies*'. De la bibliografía cabe decir que ha experimentado una extraordinaria ampliación más allá de la lógica actualización desde la primera edición; también ha mejorado su estructura ya que se organiza por capítulos, facilitando su localización y subsiguiente consulta. Se agradecen también las notas bibliográficas intercaladas en el texto por las mismas razones antes esgrimidas.

Entrando ya a analizar los capítulos más directamente heredados de la primer edición, son los capítulos 2 y 3 los que mejor reflejan el esquema original; no en vano se trata de aquellas obligadas introducciones, que, no por ser necesariamente sintéticas, dejan de reportar utilidad básicamente al lector universitario: el origen militar y diplomático de la planificación estratégica desde sus remotos antecedentes históricos hasta que, ya en la postguerra, asuman las empresas sus planteamientos en la denominada 'estrategia corporativa global', que desde Harvard se expandiría con desigual fortuna y grado de implantación por todo el mundo; el sector público no se quedó al margen de la implantación en el marco de las corrientes liberal-conservadoras tan el boga en los 80 y cuya voluntad desreguladora coincide en el tiempo con la puesta en cuestión del estado benefactor.

De la empresa la planificación estratégica se expande a las ciudades, trayendo consigo un nuevo enfoque a la planificación urbana. El autor se detiene en una prolija

enumeración de las diferencias entre los dos tipos de planificación al uso (urbanística y estratégica) como paso previo para el inventario de los beneficios y riesgos que de la aplicación de ésta última se podrían desprenderse. Él es bien consciente de que, para que la planificación estratégica sea efectiva, ha de sustentarse en una correcta comprensión del funcionamiento de la compleja realidad urbana y acude para ello a la Teoría General de Sistemas, ya aplicada anteriormente por Brian McLoughlin. Armado de esta herramienta epistemológica, ciertamente sólida pero francamente insuficiente para interpretar y prever determinados procesos urbanos (fundamentalmente los que tienen que ver con la componente social de la ciudad y su consustancial imprevisibilidad y conflictividad), se elige una opción metodológica, en cuyas etapas se sigue el esquema ya ampliamente utilizado en propuestas y a toda una colección de experiencias anteriores.

A partir de este punto la obra va hilvanando, por una parte, capítulos que podríamos calificar como «de repertorio» en que el autor se limita a sintetizar de forma estructurada junto a sistemáticas aportaciones de muy diversa procedencia, bien amalgamadas con la ayuda de su práctica profesional en la materia y con su conocimiento de la dosis más adecuada para optimizar la finalidad didáctica de la obra. Ello no obsta para que, en otras ocasiones, se exploren temáticas que, sin despegarse de su implicación estratégica, la trascienden hacia una mayor profundidad analítica de los procesos profundos que tienen lugar en las modernas metrópolis. En el primer grupo se ubicarían los capítulos dedicados al **Arranque del plan estratégico (pp. 69-86)** y el que se ocupa de **La caracterización de los modelos de desarrollo (pp. 87 a 105)** así como el **Análisis del entorno (pp. 105-117).** Se trata, sin duda, de capítulos bien trabados, sólidos y cuyo enfoque de guía destinada a su aplicación en la redacción de planes estratégicos prevalece sobre el debate o la discrepancia. Dentro del capítulo sobre el entorno, se contemplan la identificación y caracterización de los factores de cambio, cuyo análisis se nos antoja imprescindible para una planificación estratégica con pretensiones de supervivencia. Pues bien, entre las muchas dimensiones utilizadas en el epígrafe correspondiente para nada se tiene en cuenta la causalidad de los cambios ni los motores que los desencadenan; prevalece lo instrumental sobre lo procesual.

Buena prueba del enfoque economicista que aún sigue imperando en la planificación estratégica son los que pueden considerarse los capítulos centrales del libro, a saber los que se ocupan del **Análisis de la demanda (pp. 119-147)** y el homólogo **Análisis de la oferta (pp. 167-197),** separados a su vez por el dedicado al **Análisis de los sistemas urbanos (pp. 147-167)**; en conjunto ocupan 80 páginas, lo que representa más de una cuarta parte de la extensión del libro. El peso indudable de la dimensión económicista de la planificación estratégica no se compadece con la opinión del prologuista en el sentido de abrir el camino hacia la búsqueda de una «mayor justicia interterritorial y social» y mucho menos pone las bases de una nueva generación de planes estratégicos a escala planetaria «asumidos por los ciudadanos del mundo, que se constituyan en marco y referente de los planes locales». Tal pretensión tendrá aún que esperar, por bienintencionada que sea la filosofía que la inspira. Ello no obsta para que los capítulos aludidos brinden al lector epígrafes muy trabajados

con notables incorporaciones al texto de la primera edición. Entre ellas destacaríamos el epígrafe dedicado a la **planificación de la ciudad vista desde la demanda,** que ya se halla presente en los documentos de planeamiento al uso, pero que en la obra se modula bajo la inspiración del *marketing,* adoptando a tal fin el concepto básico para las técnicas mercadológicas de la 'segmentación'; la utilidad de esta perspectiva para abordar la demanda puede sin duda aportar ventajas sustanciales al gestor urbano en aspectos muy cualitativos y, por desgracia, poco tenidos en cuenta en la planificación al uso. El esfuerzo del autor es muy digno de valorar cuando sintetiza, por ejemplo, las técnicas avanzadas de microsegmentación de la demanda o cuando esboza las características de los diferentes segmentos diferenciables dentro de la misma, bien es verdad que no son comparables los tipos seleccionados; incluso alguno de ellos sería discutible su inclusión en el propio concepto de demanda (por ejemplo, los requisitos de localización de las empresas).

En cuanto al capítulo de la oferta, imprescindible para evaluar los puntos fuertes y débiles de las ciudades o, en otros términos, su aptitud para dar respuesta a los retos externos, el epígrafe relativo a los componentes básicos de la oferta urbana, a pesar de su esquematismo, cumple las expectativas que cabe pedir a un buen manual. Sin embargo, el autor hace un esfuerzo muy encomiable de mejora cualitativa de este capítulo cuando aborda con gran rigor, extensión y casuística el análisis de «cluster»; el término en cuestión ha posibilitado una ampliación y profundización del viejo concepto de economías de aglomeración, dotándola de capacidad de aplicación a un mayor número de situaciones y de sectores de actividad a los que se va pasando revista a lo largo del texto. Realmente, este capítulo se acaba convirtiendo en la parte más consistente del libro, a nuestro juicio, y, lo que es aún más importante, acaba catalizando bastantes de las perspectivas cuya presencia en la planificación estratégica no han sido muy relevante hasta ahora: las del desarrollo local, la nueva geografía económica o las teorías de los territorios innovadores o de los espacios inteligentes.

Sinceramente, nos llama la atención el que, entre los capítulos de la oferta y de la demanda, se intercale otro dedicado al **Análisis de los sistemas urbanos** en los que potencialmente una ciudad se incardina. La aproximación en este caso adolece de un sesgo acusado propio de manual un tanto distante y esquemático, donde se van dando entrada a una letanía de términos apenas desarrollados. Aún más cuestionable es la descripción que en el libro se hace de los grandes tipos de sistemas urbanos desde el global al español, útiles como información de manual pero faltos de crítica y de una mínima adaptación a las nuevas coordenadas sociales, económicas y tecnológicas. Nuestra discrepancia de fondo respecto al funcionamiento de los sistemas urbanos es la pretensión de vincularlos al espacio euclidiano marcado por la distancia y la proclividad a considerarlos cuasipermanentes en el tiempo. Nos inclinamos, en cambio, por abordarlos desde la perspectiva de la «geometría variable» y por ende resistente a cualquier intento de aproximación unívoca y rígica; de aceptarse esta perspectiva ligada a los más recientes planteamientos del «espacio de los flujos» según expresión acuñada por Castells, habría que someter a revisión los atributos diferenciales de las ciudades englobados en las ventajas comparativas y competitivas así como las relaciones de rivalidad y colaboración entre ellas; en el «territorio-red», en definitiva, las

relaciones interurbanas pueden llegar a ser lo que cada ciudad se esfuerce en conseguir que sean; las nuevas tecnologías de la información y comunicación son una buena herramienta para intentarlo.

Tras estos capítulos, que cabría calificar de nucleares dentro del libro por su condición analítica, los sucesivos se hallan claramente focalizados hacia la etapa ya claramente propositiva de la planificación estratégica; es obvio que tal acumulación de información ha de ser sometida a un proceso de digestión para hacerla operativa; esta será la finalidad del capítulo que lleva por título **Síntesis del análisis (pp. 197-207).** De él forma parte la inevitable colección de matrices aplicadas a la oferta urbana, al posicionamiento de una ciudad en términos atractivo-competitividad o a la demanda de cobertura social. Tras esta síntesis el camino queda expedito para la formulación del modelo de ciudad al que se aspira a llegar en el inmediato futuro. A ello se aplica el autor por mediación del capítulo denominado **formulación de la visión estratégica (pp. 209-229).** Como el propio autor señala: *"la transición de la fase de análisis a la visión estratégica es particularmente complicada, ya que se produce un salto en el proceso secuencial y de carácter deductivo seguido hasta el momento al introducir una aportación de tipo eminentemente inductivo"*. Sin embargo, es un paso obligado si se quiere avanzar hacia lo que es la finalidad fundamental de la planificación estratégica: concebir un futuro deseado y programar los medios reales para alcanzarlo. Para ello se impone la formulación de los posibles escenarios en que se reflejen las distintas opciones de la futura evolución de la ciudad; no es ciertamente una tarea fácil, dada la cantidad y diversidad de parámetros que hay que combinar para construirlos, destacando entre ellos los factores claves y los complementarios factores causales. En el libro, sin embargo se formula una metodología que el propio autor formaliza gráficamente y las etapas a seguir a lo largo de la misma. Llegados a este punto, procede formular y desarrollar la visión estratégica deseada para una ciudad con toda su carga de voluntarismo e incluso de utopía que tal pretensión incorpora en no pocos casos; basta con leer los propios ejemplos de visiones estratégicas que el autor selecciona en el cuadro sintético 11.B de la página 220. En todo caso, por definición, toda visión estratégica aspira a fabricar un modelo ambicioso de ciudad, cuya consecución habrá que alcanzar con recursos limitados simultaneándolo con la satisfacción de necesidades mucho más prosaicas pero ineludibles. De aquí que resulte pertinente focalizar los esfuerzos colectivos en unos pocos y relevantes «temas críticos», que dentro de la obra también son ejemplificados en un muestrario de ciudades.

La marcha, pues, de la obra se encamina a la tarea de desarrollar las estrategias que permitan alcanzar la visión propuesta, para lo que hay que superar los retos marcados por los temas críticos. En nuestra opinión, el capítulo dedicado al **Desarrollo de estrategias (pp. 229-251)** es la parte del libro en la que más elocuentemente se refleja la faceta profesional del autor como participante, con distintos niveles de responsabilidad, en la elaboración de planes estratégicos, dada la precisión de que hace gala en los distintos epígrafes del capítulo; entre ellos sería de destacar la meticulosa tipología utilizada para clasificar las opciones estratégicas básicas, que aún se hace más minuciosa cuando se abordan las estrategias formuladas para temas críticos; de hecho, en las seis páginas que a ellos se dedican se relacionan listados de posibles es-

trategia, que van de la formación de recursos humanos hasta la difusión de los sistemas de telecomunicación. La metodología para evaluar las estrategias así como la elaboración de los programas de actuación y el plan de acción son facetas que, si no garantizan, sí son imprescindibles para abordar con un mínimo de garantías la implantación de un plan estratégico.

Así llegamos al capítulo llamado a ser piedra de toque de la eficacia de todo lo precedente: **La implantación de un plan estratégico (pp. 254-274);** el autor corrobora esta presunción al afirmar que «*la implantación es la etapa más decisiva de un plan estratégico*». De aquí que las páginas de este capítulo pasen revista a la mecánica de la implantación de los proyectos que forman parte de un plan estratégico, intentando no olvidar ninguna de las variables a tener en cuenta para asegurar su éxito; no menos importancia merece el proceso en sí y la etapas que en el mismo hay que seguir, desde la creación del órgano responsable hasta la difusión del plan. Enfatizando la cuestión del órgano implantador, no son cuestiones baladíes el estatus público o privado del mismo, su organigrama o su financiación. En cuanto a la evaluación del plan, además de la puesta a punto de los indicadores y las metodología para implementarla, su utilidad es a todas luces evidente por cuanto marcará la pauta para su adaptación a los nuevas circunstancia que a lo largo de su aplicación pudieran surgir y, en ciertas situaciones, para su revisión en profundidad o su sustitución por un nuevo plan. La tarea de difundir y comunicar el plan fuera y dentro de la ciudad implicada lleva al autor a tratar monográficamente el *marketing* urbano, en donde, por lógica, se incardinan, trascendiéndolos, los instrumentos de difusión y comunicación del plan estratégico.

Aceptando de plano, como el autor señala, que *«cualquiera que sea el devenir futuro, la planificación estratégica tiene un claro potencial para realizar aportaciones positivas a nuestras ciudades»,* hay que admitir que, al menos en la experiencia española y en particular la madrileña, los ambiciosos objetivos de no pocos planes y los cuantiosos recursos puestos a disposición de su redacción no se han correspondido con unos resultados equivalentes y contrastados; con el tiempo la única herencia de bastantes planes se limita a un puñado de volúmenes con una valiosa información y unas propuestas muy detalladas pero de dudosa operatividad. Puestos a buscar alguna explicación a semejante desequilibrio, quizá podría hallarse en el escaso paralelismo entre las dos planificaciones, la urbanística y la estratégica; y conste que este recensionista en absóluto comparte la aseveración del autor en el sentido de asimilar ambos tipos de planificación, como queda explícito a lo largo de la obra (texto, prefacio y solapa), incluyendo sin más la estratégica en la urbanística. Preferiríamos no haberlo percibido así pues ni por los objetivos, ni por la metodología ni, sobre todo, por las propuestas y determinaciones de ambas planificaciones queda acreditada la existencia de una tal asimilación. Por último, para bien o para mal, el libro que reseñamos se incardina, hoy por hoy, plenamente en el enfoque competitivo de la planificación estratégica y, por tanto, muy alejado de la planificación solidaria, sostenible e inspirada en la gobernanza, que el prologuista de la obra, el profesor de la Universidad Politécnica de Madrid José Fariña Tojo, no duda en calificar como el horizonte futuro de la planificación estratégica.

Como colofón de esta reseña bibliográfica, no dudamos de que la *Planificación Estratégica de Ciudades* de José Miguel Fernández Güell, al igual que lo fue la primera edición hace diez años (y lo digo por propia experiencia), está llamado a reportar una impagable utilidad a los profesionales de todas las modalidades de planificación urbana, a los alumnos y profesores de las numerosas disciplinas que se ocupan de los urbano desde la Geografía, la Economía o la Sociología a la Arquitectura; un cierto público ilustrado interesado por el devenir de la ciudad y la urbanización encontrará en este libro muchas oportunidades para mejorar su percepción del hecho urbano. Ojalá que también lo lean y asimilen los actores urbanos tanto los del sector público como los del privado. Con ello la sociedad en su conjunto saldría ganando.

Manuel Valenzuela Rubio
Universidad Autónoma de Madrid