

otras formas de planificación

BORJA LÓPEZ
Arquitecto

Que el mundo está cambiando es algo de lo que cualquiera de nosotros puede darse cuenta apenas eche la vista atrás por un instante. Y cambia tan deprisa que no tenemos tiempo suficiente para asumir todos esos cambios con suficiente tranquilidad y seguridad. Nos despistamos un momento y nos hemos convertido en el "hombre desactualizado", como decía un anuncio de televisión. Lo mismo ocurre con las ciudades y el territorio. Siempre ha existido un continuo proceso de transformación, pero en las últimas décadas se ha acelerado vertiginosamente. Podemos comprobarlo sin necesidad de ir muy lejos: el mismo Logroño casi ha doblado su superficie urbanizada en apenas diez o quince años; se renuevan edificios, calles y hasta barrios enteros de la ciudad existente; el Colegio de Arquitectos registra cifras de proyectos visados nunca vistas; y el sector de la construcción se dispara en importancia económica, en creación de empleo y en consumo de materiales. A pesar de esta aceleración, los instrumentos para la gestión de la ciudad son prácticamente los mismos desde hace medio siglo. El año pasado se cumplió el 50 aniversario de la primera Ley del Suelo, la cual estableció las bases del sistema urbanístico español, sin que hayan cambiado sustancialmente desde entonces: la ciudad crece de acuerdo a un Plan que define un programa a largo plazo y crea un esquema ordenador de los distintos elementos, formando una imagen de lo que será la ciudad futura. Se trata de un tipo de planificación que pretende controlar el futuro y reducir la incertidumbre, creando una organización funcional de la ciudad que mejore sus prestaciones (sistema muy parecido al modelo fordista de producción industrial).

Sin embargo, ya no es posible fijar con precisión el futuro, puesto que el nivel de incertidumbre y la complejidad de los cambios han aumentado de tal forma que realizar una ordenación apriorística de la ciudad en un momento dado es extremadamente difícil. Prueba de ello es la elevada frecuencia con que se modifican los planes urbanísticos para introducir nuevas propuestas que ni siquiera se

conocían cuando se aprobaron. Las mismas legislaciones y normativas cambian constantemente para adaptarse a nuevas situaciones, reduciendo la "seguridad jurídica" y haciendo inútiles las previsiones del planeamiento. Por estos motivos, se hace necesario un nuevo urbanismo adaptado al cambiante mundo de hoy. Algunos autores, como el sociólogo y urbanista francés François Ascher, han definido los principios de este "neourbanismo":

El neourbanismo se apoya en una gestión más reflexiva, adaptada a una sociedad compleja y a un futuro incierto. Elabora múltiples proyectos de naturaleza variada, intenta que sean coherentes, diseña una gestión estratégica para su puesta en marcha conjunta y tiene en cuenta en la práctica los acontecimientos que se producen, la evolución prevista, los cambios que se avecinan, revisando, si es necesario, los objetivos definidos o los medios dispuestos en un principio para su realización. Se convierte en una gestión estratégica urbana que integra la creciente dificultad de reducir la incertidumbre y el azar en una sociedad abierta, democrática y marcada por la aceleración de la nueva economía.¹

En los últimos años están apareciendo nuevas formas de gestión de la ciudad que se identifican con estas ideas de adaptación al cambio. Uno de los nuevos instrumentos es la planificación estratégica. Se trata de una forma de planificación que proviene del ámbito militar pero que progresivamente se ha ido empleando con éxito en otros campos, sobre todo en el mundo empresarial. El urbanismo no ha sido ajeno a esta corriente y comienza a escucharse el adjetivo "estratégico" vinculado a planes relacionados con la temática de la ciudad o el territorio.

Las características o ventajas de la planificación estratégica están muy bien definidas por el profesor de la E.T.S.A.M. José Miguel Fernández Güell en su libro "Planificación estratégica de ciudades".² De su contenido tan sólo voy a comentar algunas de estas características, que resultan especialmente interesantes por servir de comparación con los métodos habituales del planeamiento

tradicional:

- La planificación estratégica tiene una fuerte componente competitiva: militarmente se trata de identificar las fortalezas y debilidades tanto propias como del enemigo, con el fin de diseñar las acciones necesarias para alcanzar la victoria. En el fondo, algo parecido ocurre con la competencia entre ciudades y regiones en nuestro mundo globalizado. Por eso, la planificación estratégica tiene en cuenta las condiciones del entorno (otras ciudades y regiones) para evaluar cuáles son las ventajas competitivas que conviene potenciar como elementos diferenciadores. Las ventajas son aquellas características o condiciones que potencian el desarrollo económico y la calidad de vida, pilares del éxito de una ciudad.

- Otra de las premisas fundamentales de la planificación estratégica es que se obliga a una auto-evaluación constante, precisamente para corregirla y adaptarla a nuevas circunstancias no previstas en el primer momento. En esto radica uno de los fundamentos de la necesaria flexibilidad del planeamiento estratégico y se reduce una de las debilidades de los planes urbanísticos tradicionales: su rigidez e inmutabilidad.

- Asimismo, la planificación estratégica debe estar apoyada por una organización estructurada y fuerte, pues es un sistema proveniente del campo militar y empresarial, donde una organización jerarquizada controla la estrategia a desarrollar. Por eso, en un proceso de planificación estratégica, es fundamental la configuración de un órgano director constituido por las "fuerzas vivas" de la ciudad. Además, este núcleo directivo debe mantener cierta continuidad en el tiempo, lo cual requiere el máximo consenso posible. Esto puede ser complicado en la ciudad, puesto que los actores implicados son múltiples e independientes, pero es absolutamente necesario. Los planes estratégicos han funcionado mejor en ciudades que se han enfrentado a crisis tan evidentes que han obligado a los agentes políticos, económicos y sociales a aparcarse sus querellas particulares y formar un frente común. Estos fueron los casos de

Barcelona y Bilbao en los años 80, donde se elaboraron planes estratégicos con un alto grado de consenso y cuyos resultados son evidentes hoy día.

- Por último, quiero resaltar que la planificación estratégica requiere, entre otras cosas, una administración orientada a desempeñar un papel dinamizador y coordinador de las acciones necesarias para lograr los objetivos deseados. Un papel que va más allá del mero control regulador y del diseño de planes cuya ejecución se transmite a los agentes privados. Esto exige una implicación de la administración mucho más activa y, a la vez, menos burocrática. Hay otros elementos diferenciadores que dan muestra de la conveniencia de adoptar este modelo de planificación frente a la planificación tradicional, pero tratarlos alargaría en exceso este artículo. En todo caso, como afirma Fernández Güell, la planificación estratégica debe complementar, y no suplantar, a la planificación tradicional, ampliándola en su visión de conjunto y preparando sistemas para su evaluación y adaptación al cambio. No considero que deba desaparecer el sistema regulador del urbanismo (la clasificación y calificación del suelo, las normas y ordenanzas), pero la regulación debe apoyarse en planes flexibles y capaces de evolucionar con el tiempo; y no en esquemas rígidos incapaces de asumir nuevos elementos.

De todas formas, pienso que la buena gestión de la ciudad no depende tanto de los instrumentos empleados para su planificación, como de la responsabilidad de sus gobernantes, la capacidad de sus técnicos y la implicación de los agentes sociales y económicos. Si se dan estos factores humanos y además se fomenta el consenso frente al enfrentamiento, el éxito estará garantizado... aunque quizá sea pedir demasiado.

¹ ASCHER, FRANÇOIS. "Los nuevos principios del Urbanismo". Alianza Editorial, Madrid, 2004. (pag. 72)

² FERNÁNDEZ GÜELL, JOSÉ MIGUEL. "Planificación estratégica de ciudades". Gustavo Gili, Barcelona, 1997