

Planificación estratégica

un aporte al debate

Consideramos al planeamiento estratégico como la herramienta por excelencia para pensar, diseñar y construir una nueva ciudad que asegure una alta calidad de vida para sus habitantes, competitiva en la economía global, inclusiva y solidaria. Lo elegimos como herramienta porque su singularidad radica en que permite involucrar, en ese pensamiento-diseño y construcción, a todo y todos los elementos de la ciudad misma, produciendo para cada caso un único planeamiento, con rasgos y características propias.

Pero cómo debe ser pensada la planificación estratégica para asegurar el desarrollo y progreso económico y social, qué implica su utilización como herramienta de gestión, qué actores convoca, qué elementos deben ser tenidos en cuenta en el momento de planificar, cómo llevar adelante el proceso de manera exitosa – y qué parámetros miden ese éxito – son algunas preguntas que consideramos indispensables a la hora de sentarse a debatir una planificación estratégica posible para la Región Metropolitana Buenos Aires, debate que consideramos urgente y necesario.

Convocamos entonces a seguir pensando en la planificación estratégica y exponemos, a continuación, las ideas de algunos autores que nos merecen especial consideración, además de un breve compendio de las ideas de desarrollo local que se dieron en otros países, incluido el nuestro.

Un mundo local en el mundo global

La globalización comprende tres procesos concomitantes que inciden directamente sobre el rol de espacio articulador de desarrollo que cumplen las instancias locales. Tanto la urbanización, como las nuevas tecnologías de la información y el funcionamiento de la economía y las comunicaciones como una unidad integrada, parecen erigir formas espacio – temporales nuevas y aquellos procesos sociales que se mantenían separados por la distancia y el tiempo forman parte ahora de un desarrollo único e interrelacionado. Esta situación ha llevado a muchos autores a declarar el fin de las ciudades, inaugu-

rando la era de los espacios virtuales. Sin embargo, intelectuales como Manuel Castells y Jordi Borja objetan dicha alternativa, y proponen un camino nuevo para la generación de un desarrollo futuro sustentable. En oposición a los profetas del nuevo orden mundial, estos autores destacan la necesidad de reforzar las instancias regionales como reguladoras de un desarrollo socioeconómico más justo y eficaz. Lo local no sería opuesto a lo global, sino que ambos niveles se presentan como complementarios. La preeminencia de las comunicaciones y su influencia en los flujos de capitales y mercancías, llevaron a Castells y Borja a proclamar el nacimiento de un nuevo tipo de sociedad: la sociedad de los flujos. Los mismos no de-

jarían de expresar relaciones asimétricas de poder, pero ahora se daría el caso de que el poder de los flujos ha superado a los flujos del poder. En definitiva, la desigualdad en las relaciones que se dan a través de los flujos podrían ser revertidas gracias al carácter no centralizado de aquellos. La regulación de los flujos escaparía a la voluntad de sus propios controladores. ¿Cómo podrían las ciudades aprovechar estas circunstancias?. Castells y Borja responden: “El contrapeso político a la mundialización económica en el nuevo sistema global es la red electrónicamente articulada y políticamente gestionada de ciudades al servicio de sus ciudadanos”¹. Cada gobierno local debería tratar de generar condiciones de competitivi-

dad no sólo en su espacio territorial, sino por medio de la red de flujos constituir redes de ciudades capaces de redireccionar el desarrollo socioeconómico a favor de sus habitantes.

En la actualidad, el crecimiento de las áreas urbanas y la movilidad de sus habitantes hace imposible determinar fehacientemente si un problema corresponde a una jurisdicción u otra, si las políticas públicas de una administración local alcanzan sólo a sus habitantes o también a aquellas personas que trabajan y estudian allí, o bien cuántas dependencias estatales intervienen para la satisfacción de una misma demanda ciudadana. La alta complejidad de las cuestiones que los gobiernos metropolitanos deben enfrentar, les exigen una forma de actuación que supera sus competencias históricas y legalmente establecidas. Esta situación ubica a los gobiernos locales frente a desafíos cada vez más importantes que implican para su resolución el desarrollo de un proyecto integral de ciudad. En la actualidad, los proyectos integrales de ciudad se expresan a través de los planes estratégicos. Una definición posible es la vertida por el Dr. Mario Rovere, quien afirma que la planificación estratégica puede ser entendida como “un ejercicio de reflexión-acción que uno o más actores sociales realizan, a partir de su experiencia, para diseñar intervenciones o mejorar sus prácticas, considerando la producción social como consecuencia de la interacción de fuerzas sociales que concurren o no en algún punto de su aplicación. Se caracteriza por facilitar la consideración de dimensiones subjetivas, incluir herramientas analíticas para la complejidad, ofrecer – a través de una mirada más panorámica en términos espaciales y temporales – una adecuada articulación con su me-

“El plan estratégico es una herramienta de planificación integral para el desarrollo económico y social de un territorio...”

dio y con los otros actores que intervienen en un mismo espacio de transformación y por proveer de significado y sentido a las actividades que se realizan. Interactuando fluidamente con estilos de administraciones afines constituye un sólido mecanismo de formación de estrategias y un integrado mecanismo de toma de decisiones².

En el mismo sentido, el arquitecto Eduardo Reese afirma que “la planificación estratégica del desarrollo supone una definición consciente de la orientación y destino que dará una comunidad a sus recursos y activos existentes (recursos naturales, actividad industrial, capital humano, etc.), y de las modalidades de exploración y explotación de sus recursos y activos potenciales. Cuando hacemos referencia a la comunidad, entendemos por ello al colectivo de representantes de los diversos sectores y actores socio-económicos que la integran, incluido el Estado. En un proceso de sucesivas iteraciones, la comunidad acuerda una orientación del desarrollo, decidiendo cómo se asignarán los recursos y como se financiará su explotación. El proceso en su conjunto constituye un verdadero aprendizaje social sobre las fortalezas y debilidades de la comunidad territorialmente constituida”³.

Para Borja y Castells “el plan estratégico es una herramienta de planificación integral para el desarrollo económico y social de un territorio, se elabora a partir del análisis de la situación actual y de sistemas participativos de fijación de objetivos, define el concepto de futuro de un territorio y las líneas de actuación clave para la consecución de sus objetivos con el fin de propiciar la acción conjunta y coordinada de todos los agentes institucionales, económicos y sociales del territorio, conseguir la adhesión colectiva de la población a un proyecto de futuro sentido como propio y asegurar la proyección externa sistemática y eficaz del concepto de futuro del territorio en los ámbitos extraterritoriales para la consecución de sus objetivos”⁴.

En su libro *Las Partes y el Todo*, los intelectuales Rubén Guillén y Nelba Principi definen “la planificación estratégica del desarrollo es un proceso en el que participan los principales actores políticos, económicos y sociales de una comunidad local y/o de un conglomerado regional. Consiste en elaborar un diagnóstico compartido sobre las claves para su desarrollo sostenido y sostenible, construir una visión posible de su futuro común a largo plazo y definir los objetivos generales y específicos y los cursos estratégicos de actuación prioritaria, tanto pública como privada. La gestión de este proceso reside en un conjunto de acciones destinadas a coordinar e impulsar los esfuerzos públicos y privados necesarios para desarrollar las estrategias seleccionadas y alcanzar los objetivos propuestos por la planificación”⁵.

Independientemente de los agentes y causas necesarias para la generación de un proyecto planificado de desarrollo, una primera aproximación al

1-Local y global, Jordi Borja y Manuel Castells, Editorial Taurus, México 2000.2-La Planificación Estratégica y la Ciudad como Sujeto, Mario Rovere, Insert La Gran Ciudad Nº2, primavera 2002.

3-Ponencia del arquitecto Eduardo Reese en el marco de la producción teórica del Plan Estratégico Rosario, Rosario mayo de 1999.

4-Local y Global, obra citada.

5-*Las Partes y el Todo*, Rubén Guillén y Nelba Principi, Secretaría de Desarrollo Económico de la Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires 1999.

tema permite afirmar que la presencia de una marcada voluntad política resulta fundamental a la hora de articular e impulsar toda iniciativa de cogestión pública-privada, ya que este tipo de acciones constituyen el modelo que la planificación estratégica plantea seguir como camino de revitalización de lo local en contraposición a lo global. No se trata entonces de caer en las exigencias recurrentes de autonomía local o redistribución de los fondos públicos coparticipados, sino de construir una instancia promotora de gestión que articule y nucleee esfuerzos y oportunidades. El plan estratégico no es entonces una norma ni un programa de gobierno, sino que se presenta como un nuevo contrato político entre las instituciones públicas y la sociedad civil. Es una respuesta conjunta de la ciudadanía y sus representantes frente a una situación contextual que se desea transformar. Sin duda alguna, el accionar de los agentes institucionales es fundamental, pero su coordinación con los destinatarios directos de la actividad estatal es otro pilar elemental. Esto no implica que el hecho de concebir un proyecto de cogestión integral de la ciudad se traduzca directamente en respuestas mágicas. Todos los especialistas consultados o tomados como referentes a la hora de analizar el tema coinciden en que la experiencia de actores sociales que pretenden sobrellevar el proceso sin pagar ningún costo, o de agencias públicas que intentan monopolizar el proyecto en detrimento de su complejidad sistémica y de su carácter participativo, son una señal de alerta ante las visiones mistificadoras.

La planificación estratégica como expresión local

Para saber de qué se habla cuando se habla de planes estratégicos es necesario analizar los elementos que lo componen, las etapas y actores que intervienen en su desarrollo y las herramientas concretas necesarias para llevarlos adelante, todos rasgos emergentes del entorno socio cultural sobre el que se planifica. Un ejemplo claro lo constituye la planificación en las ciudades latinoamericanas, en la que cobran mayor importancia las temáticas relacionadas con el campo social. "Si se compara los planes estratégicos de las ciudades latinoamericanas, se observarán las mismas matrices de puntos fuertes y débiles, los mismos objetivos genéricos, y sobre todo la misma ausencia de proyectos urbanos formulados en términos de programación, costes y dificultades. La reforma y transformación de nuestras ciudades necesitan planes. Planes que pueden adoptar la metodología de análisis y consenso de la planificación estratégica, pero planes con contenido propositivo"⁶ asegura

Borja, quien además destaca cuatro características que deberían aunar dichos planes:

- **Normativos:** las formas de ocupación del territorio, su re distribución y resignificación expresadas en planos, ya que la pérdida de la dimensión formal implica ignorar el aprovechamiento real que se puede hacer de las condiciones geográficas, culturales y ambientales del territorio de una ciudad.
- **Operativos:** a fin de que se transformen en proyectos que incidan real y directamente sobre población y territorio.
- **Estratégicos:** entendiendo lo estratégico como el territorio de coincidencia entre la necesidad y la oportunidad.
- **Prácticos:** que no requieran lapsos dilatados o excesivos trámites para ser puestos en marcha.

Entre los actores participantes en un proceso de planificación estratégica, Borja nombra las mismas ciudades, en un doble juego que las toma como objeto y sujeto de la planificación propuesta: "son ciudades plurimunicipales, y esto se refiere tanto al continuum urbano, al ámbito del mercado de trabajo y de movilidad cotidiana, al uso y a la gestión de los servicios urbanos básicos, a la localización de grandes proyectos urbanos (ciudades empresariales, barrios cerrados, etc.) o de asentamientos humanos informales. Sin embargo las estructuras de gobierno metropolitano son prácticamente inexistentes, si por tales se entienden entes políticos representativos con capacidad de planeamiento, de inversión en grandes proyectos y de redistribución de recursos y de gestión coordinada de los servicios públicos que por su naturaleza requieren ámbitos supramunicipales. Existen entes sectoriales de gestión o coordinación de las áreas metropolitanas (...) pero adolecen de "sectorialismo", es decir se gestionan al margen de los planes y proyectos de desarrollo urbano, en algunos casos dependen de la administración superior (estatal o provincial), y si no son relativamente opacos pues su vinculación con los gobiernos locales es débil, bien porque son "entes autónomos", bien porque son servicios concesionados. El hecho es que la ordenación del territorio, el planeamiento y la gestión del desarrollo urbano, tanto en lo que se refiere a grandes infraestructuras, como a proyectos inmobiliarios y de espacio público, no responden a una gestión democrática local o de proximidad, que permitiría una actuación pública integrada y participativa"⁷.

Por su parte, los especialistas argentinos Rubén Guillén y Nelba Principi⁸ definen los actores que participan en la de-

6-El gobierno del territorio de las ciudades latinoamericanas, Jordi Borja, con la colaboración de Zaida Muxí, Revista Instituciones y Desarrollo N°8, Barcelona 2001.

7-El gobierno del territorio de las ciudades latinoamericanas, obra citada.

8-Las Partes y el Todo, obra citada.

finición del planeamiento estratégico, definición que si bien realizan en términos abstractos no reniega de su inmersión en un contexto socio cultural: "El desarrollo estratégico designa un proceso en el que participa el conjunto de los actores sociales del territorio en el que se lo plantea, que también necesita del aporte permanente de especialistas. Por lo tanto en nuestro medio se trata de un proceso que requiere de profundas transformaciones de tipo cultural"⁹.

Es así como el desarrollo estratégico de una unidad territorial dada suele exigir una re organización y re definición de la autonomía de los gobiernos locales, acorde no sólo con posibles exigencias internas sino también con las exigencias que el nuevo contexto global plantea. Castells y Borja¹⁰, definen las nuevas actividades de los gobiernos locales en la gestión de las ciudades por medio del concepto de gobierno promotor. Más específicamente, dicho concepto hace referencia a cuatro atributos básicos:

- La promoción de la ciudad hacia el exterior, atrayendo inversores y visitantes. Se trata de generar una oferta atractiva de ciudad, que no tiene porque ser necesariamente financiada por el Estado. El rol de promotor se asienta en la creación de las condiciones sistémicas que impulsen a los actores públicos y privados a confiar e invertir en la ciudad.
- La concertación con múltiples organismos públicos y privados para la realización de los proyectos de ciudad. Esto presupone iniciativa política, cambios legales y consenso ciudadano.
- La promoción interna de la ciudad, como generadora de un fuerte sentimiento de pertenencia en sus habitantes. La base material de

esa conciencia colectiva debe traslucirse en obras y servicios, tanto de carácter simbólico como de respuesta concreta a necesidades objetivas.

- La innovación político-administrativa. El papel promotor del gobierno local puede fracasar si no logra generar formas de gestión de lo público que comprometan a la población, ya que la complejidad de las nuevas cuestiones metropolitanas implica que ningún gobierno por sí solo pueda afrontarlas eficazmente.

"El Plan Estratégico de Desarrollo (PED) constituye la herramienta estructurante del desarrollo territorial (...) la concreción de un plan de este tipo implica la implementación de nuevos modelos de formulación de políticas y de gestión y la utilización de nuevas herramientas en la relación entre el estado local y su entorno económico y social. Su formulación y ejecución requiere un proceso previo de estudios e integración de informaciones, a partir del cual se llegue a detectar las distintas necesidades y oportunidades de inversión para el territorio sobre cuyo desarrollo se quiere incidir. Este proceso permitirá identificar, cuantificar, jerarquizar y priorizar las acciones, que van desde las reformas institucionales y las asistencias técnicas (consultorías y capacitación) necesarias para implementar los nuevos modelos de formulación de políticas y de gestión y para utilizar el nuevo instrumental, hasta las inversiones. Se trata de asignar los recursos que permitan elaborar y ejecutar un esquema compartido de desarrollo económico, social y especial. Su contenido estará dado por un conjunto de programas y proyectos que viabilicen y articulen las necesidades y oportunidades de inversión, respec-

tivamente, contribuyendo al incremento de la productividad, a la reconversión de las actividades de la economía local que así lo requieran y a la generación de efectos positivos, tanto desde el punto de vista económico y social como desde la perspectiva física del territorio. Para esto debe contemplarse el fortalecimiento institucional de las entidades operadoras y/o ejecutoras de las acciones e inversiones que se vayan programando, a fin de que puedan gestionar por sí mismas el ciclo correspondiente a este tipo de proyectos"¹¹ sostienen, sobre el mismo tema, Guillén y Principi.

Si bien los autores consultados también establecen criterios generales que toda propuesta de planeamiento estratégico podría seguir, al mismo tiempo aseguran que es preciso comprender que el plan es esencialmente un proceso dinámico donde ninguna variable o actor determina a los otros. Durante el desarrollo mismo del plan, tanto las prioridades estratégicamente definidas como los proyectos en marcha y los presentados por actores sectoriales, contribuyen a producir y reproducir ciudad, a definir y redefinir el escenario que se trata de alcanzar.

El planeamiento estratégico es una visión a largo plazo que como tal, se compone de etapas sucesivas que, una vez desarrolladas, definen el todo. Sobre este tema, Guillén y Principi destacan los siguientes tres componentes interrelacionados:

- **Programación económica:** programa de acción (PA). Es el componente estructurante de las acciones propuestas por el plan estratégico, focalizando las inversiones sobre los sectores, áreas y organis-

9-Las Partes y el Todo, obra citada.

10-Local y Global, obra citada.

11-Las Partes y el Todo, obra citada.

mos sujetos a intervención, de acuerdo con las distintas situaciones-problema que se han identificado. Para ello integra un conjunto de proyectos destinados a viabilizar y articular las necesidades y oportunidades de inversión que se han detectado.

- **Programación financiera:** programa financiero (PF). Es el encargado de garantizar la viabilidad financiera del plan estratégico, plantear las metas fiscales, las necesidades de aportes privados y servir como instrumento de análisis de impacto del mismo en las cuentas públicas y en la situación de los distintos actores privados involucrados en el Plan.

- **Inventario de proyectos (IP).** Es el instrumento encargado de identificar los distintos tipos de impacto que ha de tener cada proyecto en particular, tanto desde el punto de vista económico como del financiero.

Y a la hora de desarrollar el plan estratégico; los especialistas dicen que la primera tarea atinente al programa de acción consiste en "identificar y ponderar las distintas situaciones-problema que se deben resolver y las oportunidades que se quieren aprovechar, para que a partir de ellas se puedan definir, formular, cuantificar y priorizar las acciones concretas que se proponen a tales fines, discriminándolas en proyectos determinados y otros tipos de acciones. Se trata de llevar la estrategia de desarrollo a un nivel operativo, identificando y mensurando las restricciones sobre las que se debe desplegar la misma. Mientras el Plan es el componente estratégico de la inducción de un proceso de desarrollo, el programa de acción es el componente táctico; el que plantea las acciones concretas que se han de llevar a cabo en el terreno concreto"¹².

Castells y Borja en cambio plantean el desarrollo de etapas ya en la faz práctica del planeamiento estratégico:

- **Pre diagnóstico:** generalmente surgen proyectos concretos presentados por los agentes públicos o privados.
- **Diagnóstico:** definición de escenario deseable, objetivos y líneas de acción.
- **Proyectos:** son elaborados por comisiones de trabajo.
- **Establecimiento de prioridades:** esta tarea queda en manos de órganos técnicos y políticos del plan. Determinada la selección, se procede a la conformación de comisiones reducidas encargadas de elaborar un diseño básico de cada proyecto.
- **Los proyectos prediseñados y aprobados por los ór-**

ganos técnicos y políticos del plan son promovidos y controlados por comisiones ad hoc. Es la etapa final de ejecución del plan.

Con respecto a los actores, a quiénes participan y detentan su lugar en el proceso de planificación estratégica, los autores presentan diferentes posturas que componen un abanico que oscila desde la creación de nuevos entes hasta el fortalecimiento del rol del Estado.

Para Guillén y Principi, llevar adelante una planificación estratégica implica la creación de un nuevo actor, un nuevo organismo "en primer lugar, se requiere la constitución de un organismo colectivo integrado por los distintos actores sociales que asuman la función planificadora; donde éstos discutan hasta acordar el rumbo y las condiciones del desarrollo y establezcan los modos de organización para la ejecución de lo planificado. Este organismo debe reunir una amplia representación de actores públicos y privados y apoyarse, según el caso, en equipos de especialistas con el fin de formular la faceta operativa del plan. Este organismo, que denominamos Consejo de Desarrollo Territorial (CDT), puede constituirse mediante la participación de todas las instituciones socioeconómicas del territorio que manifiesten su voluntad de participar del proceso, desde los gobiernos locales hasta las asociaciones de productores, cámaras empresariales, asociaciones intermedias, sindicatos, instituciones educativas y de ciencia y tecnología, ONGs, etc. El CDT no debe tomarse como una mera instancia consultiva sino como un órgano con poder de decisión, involucrado en las diversas etapas de formulación y ejecución del plan"¹³.

Además, estos especialistas hacen hincapié en el rol del Estado como articulador y artífice indispensable. "(el planeamiento estratégico) Apela a la participación de la sociedad civil, pero no puede prescindir del rol articulador, ordenador y sobre todo equilibrador, que tiene el Estado. Es éste quien está llamado, entre otras cosas, a garantizar la equidad del proceso. Es un ejercicio transdisciplinario (...) esto es así porque para que un plan estratégico pueda pasar de las ideas a las acciones, necesita que las distintas iniciativas que se han de llevar a cabo se traduzcan en programas, tanto económicos como financieros"¹⁴.

En otro sentido, Reese también toma como actor principal al Estado, en este caso al estado municipal, pero modera su actuación "se hace necesario que el municipio asuma la iniciativa de la construcción del Plan Estratégico. El dinamismo político que muestre el gobierno local

12-Las Partes y el Todo, obra citada.

13-Las Partes y el Todo, obra citada.

14-Las Partes y el Todo, obra citada.

y el liderazgo del Intendente son en gran parte determinantes para el éxito del proyecto en la medida que el sistema político institucional de la Argentina tiene un carácter fuertemente presidencialista y personalista. En las experiencias argentinas el Intendente es una figura clave del proceso"¹⁵.

Y cita una frase: "La planificación tradicional (y su metodología básicamente tecnocrática) supone un Estado fuerte, actor único o fundamental en inducir respuestas previsibles de los otros actores sociales y en el modelamiento de los diversos escenarios. Hoy el Estado debe compartir la tarea con otros actores sociales, con aquellos que sean pertinentes en cada escenario de gestión. Ello no significa de ninguna manera que el Estado, como institución específica de la sociedad, pierda su rol de gestor, de direccionador, de control y de actor social concreto que interviene en aquello que la sociedad le encomienda. El Estado es así un actor social indispensable e indeclinable en los procesos de planificación de los escenarios de lo público, de lo que atañe a la ciudadanía. Pero su papel en dichos procesos se está redefiniendo, debe redefinirse"¹⁶ (Robirosa, 1998).

En cambio Borja apunta a la creación de nuevos organismos o a la transformación de los ya existentes a nivel público, y resalta que cualquiera de las dos opciones deben ser aceptadas y consensuadas para asegurar su efectividad institucional. "No existe la solución ideal para el gobierno metropolitano o "ciudad real"¹⁷ afirma el catalán y sugiere que para crear estructuras metropolitanas que funcionen eficientemente y sean aceptadas en términos políticos existen dos opciones:

a) Crear una institución política de base local plurimunicipal que asuma competencias metropolitanas que están en manos del gobierno de

ámbito superior (en algunos casos puede adaptarse al ámbito intermedio existente y se evita crear una nueva institución). Este ente podría asumir también competencias de planeamiento que poseen los entes municipales pero no pueden ejercer eficazmente y en cualquier caso debería tener la legitimidad democrática suficiente para planificar y gestionar el desarrollo urbano y para redistribuir ingresos públicos en el ámbito metropolitano.

b) Crear un organismo político de base consorciada encargado de elaborar un plan estratégico metropolitano (que oriente los planes territoriales o reguladores y los programas infraestructurales) de coordinar las inversiones de los entes públicos consorciados y de gestionar (mediante empresas publicas o por concesión a empresas privadas) los servicios urbanos que requieren ámbito metropolitano.

En este caso la justicia redistributiva metropolitana se realizará mediante las inversiones vinculadas a programas o proyectos de "acción positiva" o de carácter re equilibrador.

El éxito del planeamiento estratégico: parámetros de medición, voces a favor y también en contra

Debido a la naturaleza de la planificación estratégica, entendiéndola como una mirada que atraviesa todos los tópicos propios de la gestión, es difícil medir su éxito o realizar una evaluación sobre su aplicación, sobre todo porque los paráme-

tros a utilizar no están homologados ni asentados unilateralmente. En otro orden, la difusión del éxito obtenido por ciertas ciudades y/o regiones que han realizado una planificación estratégica de su desarrollo ha originado un debate que cuestiona la popularización de la herramienta en cuanto a su efectividad como tal. Al respecto, el arquitecto Eduardo Reese opina que "parece importante incluir de manera crítica el análisis la cuestión de la rápida "popularidad" de la planificación estratégica en los últimos años (...) Sin embargo, es necesario también hacerse la pregunta: ¿Es hoy la planificación estratégica una moda que otorga status a las ciudades y gobiernos locales? La pregunta es central porque, de ser así, la "moda" convierte al instrumento en elemento pasatista de pseudo modernidad. La posibilidad de superar el modismo o el snobismo puede basarse en profundizar y compartir la autocrítica sobre lo realizado. La experiencia desarrollada hasta el momento en mas de 30 ciudades de nuestro país muestra una característica común a la hora de analizar los desafíos a futuro que tienen dichas experiencias. Esta característica puede sintetizarse como la necesidad de profundizar los procesos iniciados a través de una mayor institucionalización de las estructuras organizativas y de los canales de participación que se crearon en cada ciudad. Dicho de otra manera, todos los procesos iniciados en la Argentina en los últimos años requieren dar el "salto" hacia adelante que supone pasar de ser una experiencia de un momento determinado a convertirse en una política consolidada de gestión pública local (y no solo del Estado)¹⁸. Entre las voces opuestas se sitúa el Dr. Héctor Poggiese, un especialista

15- Ponencia del arquitecto Eduardo Reese, obra citada.

16- Ponencia del arquitecto Eduardo Reese, obra citada.

17- El gobierno del territorio de las ciudades latinoamericanas, obra citada.

18- Ponencia del arquitecto Eduardo Reese, obra citada.

"No hay tema complejo que se pueda resolver sin una voluntad política manifiesta de los principales actores involucrados"

Arquitecto Andrés Borthagaray*

En estas líneas intentaremos retomar la definición de qué entendemos por área metropolitana de Buenos Aires, explicar las razones por las que no hay respuestas integradas a sus problemas y proponer algunos ángulos nuevos para abordarla a partir de la creación del Consejo de Planeamiento Estratégico.

La región metropolitana de Buenos Aires, marcada por el encuentro entre la Cuenca del Plata con el Mar, constituye un plexo geográfico que por su envergadura concentra desafíos fundamentales para la Argentina. Más aun para la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad de Buenos Aires y los municipios que la rodean.

La lista de razones por las que no se la toma debidamente en cuenta es extensa y conocida: atomización de los actores institucionales, preeminencia de cuestiones coyunturales sobre las cuestiones de largo plazo, especulaciones políticas de diversa índole, falta de cuerpos técnicos estables en los organismos públicos, complejidad de los temas involucrados, etc. Pero tal vez la razón más profunda se encuentre en la superficialidad con la que se han venido enfrentando los problemas estructurales de la Argentina.

En efecto, aun en los ámbitos en los que se podía esperar algún tipo de avance, como el Comité Riachuelo Matanza o el proyecto de estudio del transporte para el Area Metropolitana de Buenos Aires, donde existía financiamiento y, por lo menos en el primer caso, un ámbito de coordinación entre la Nación, la Provincia y la Ciudad de Buenos Aires, se han sumado nuevos ejemplos de frustración. A los temas crónicos de negligencia en las infraestructuras y las políticas sociales, reconversión industrial y degradación ambiental, se suma hoy el efecto dramático de la crisis: las cifras de población por debajo de la línea de pobreza, los estragos del hambre, en el seno mismo del "granero del mundo" y la violencia que trae más violencia hablan por sí mismas.

No hay tema complejo que se pueda resolver sin una voluntad política manifiesta de los principales actores involucrados. En ese sentido, el abordaje de los problemas del territorio y desarrollo regional no es un tema de segundo

orden frente a otros desafíos de la crisis. Por el contrario, se trata de una cuestión impostergable, que tiene que ver con la forma de encontrar una respuesta a los temas económicos, sociales e institucionales y de redefinición del federalismo en la Argentina. Esta agenda debe formar parte de las prioridades de los gobiernos locales y, en el caso del Area Metropolitana de Buenos Aires, de la Provincia y la Ciudad que llevan su nombre.

Tal vez una forma de llamar una vez más a la prioridad sea tener en cuenta los costos de ignorarla: miles de millones de dólares en infraestructura desaprovechada, costos ambientales, tiempos de desplazamientos innecesarios, superposición de gastos e ineficacia e ineficiencia de políticas públicas, desperdicio de tierra cultivable y una calidad de vida inferior a la posible para millones de habitantes. En Toronto metropolitana, que durante años fue un modelo de integración regional una vez se hizo un estudio que proyectaba en 55 000 millones de dólares canadienses la ganancia en 20 años de un abordaje regional de su crecimiento. En nuestra región metropolitana estos miles de millones que se pierden son un costo de oportunidad para combatir la pobreza y enfrentar los problemas más urgentes, una inmoralidad doblemente inaceptable. Pero también hay otro costo de no tomar en cuenta la dimensión metropolitana: el de perder una oportunidad, el de no aprovechar el enorme potencial que tiene la multiplicación de esfuerzos de actores dispersos.

Qué exista una fundación y una revista dedicada a este tema ya es auspicioso. Tal vez la inclusión del tema metropolitano en la agenda de la sociedad civil sea el paso que todavía no se había dado y que pueda remontar el hilo de los antecedentes de abordaje regional de la cuestión metropolitana, que hoy parecen más perdidos que nunca en medio de la crisis. La constitución del Consejo de Planeamiento Estratégico en la Ciudad abre un nuevo ámbito en el que este tema aparece como prioritario. En efecto, los acuerdos entre actores tan diversos como los sindicatos, cámaras, ONG's, partidos políticos y universidades que integran este espacio han priorizado la cuestión metropolitana. Si se los respeta y se actúa en consecuencia, tal vez seamos capaces de iniciar una nueva etapa.

que critica contundentemente la fetichización actual de la planificación estratégica como panacea bíblica capaz de resolver la contradicción planteada por la globalización capitalista entre el crecimiento económico y la equidad social. El problema, sostiene este autor, no es solamente la mistificación actual del planeamiento estratégico como herramienta capaz de solucionarlo todo, sino el modo de planificar que la misma establece. “Paradójicamente, la planificación estratégica es de origen empresarial y su destino es la competencia entre empresas, la determinación de cómo una vence a las otras. Esto conduce a ciudades de todas contra todas, regiones adversarias”¹⁹.

Según Poggiese, es imposible pensar en generar proyectos cooperativos entre regiones o actores locales a partir de una metodología que impulsa la competencia como princi-

pal valor estratégico para el desarrollo. Lo máximo a que se puede aspirar con estos métodos es a reproducir la lógica del mercado, a exacerbar el antagonismo interregional propagado por la globalización. La planificación estratégica, en definitiva, no es más que una forma de adaptación a la lucha incesante por la atracción de inversiones entre los distintos países, regiones y ciudades, y no una manera de redireccionar el actual proceso de globalización por medio de una racionalidad diferente, que busque la solidaridad y la redistribución de las riquezas en favor de los sectores marginados. Poggiese también cuestiona el supuesto carácter participativo de la planificación estratégica: “Sigue siendo una iniciativa del estado, generalmente del municipio. Buena parte de las decisiones se toman en forma centralizada y habitualmente consiste en modalidades de legiti-

mación de decisiones previamente adoptas y/o de neutralización del conflicto social”²⁰. El autor también afirma que la participación es definitivamente limitada, las cuestiones a tratar se encuentran dispuestas de antemano, como así también quiénes van a participar y cómo deberán hacerlo, siendo los temas discutidos de un nivel de generalidad tal que obstaculizan la percepción de las implicancias reales de cada proyecto. Por último, Poggiese destaca que el plan estratégico no contempla las asimetrías de poder e información entre los actores involucrados (afirma que parte de una concepción de homogeneidad social que no es real) y que no se clarifican los principios y valores a partir de los cuales se desenvuelve el proceso de planeamiento, dando por asumida y compartida una estructura de trabajo y una concepción del desarrollo pre-determinadas.

Algunas experiencias de la planificación estratégica en Argentina ²¹

Estado de gestión	Ciudades
Formulado y en etapa de implementación de acciones	Córdoba, Río Cuarto, Bell Ville y Carlos Paz (Córdoba) Catamarca, Resistencia (Chaco) Rosario y Rafaela (Santa Fe) Puerto Madryn (Chubut) Concepción del Uruguay (Entre Ríos)
En etapa de avanzada formulación	Ciudad autónoma de Buenos Aires, Santiago del Estero (Santiago del Estero) Bahía Blanca (Buenos Aires), Venado Tuerto y Sunchales (Santa Fe)
En etapa inicial de formulación	Gran Mendoza (Mendoza), Chaco (Chaco) Campana, Junín y Trenque Lauquen (Buenos Aires) Paraná (Entre Ríos) El Bolsón, Valle del Río Chubut y Comodoro Rivadavia (Chubut) Santa Fe (Santa Fe)
En etapa de organización y análisis previos	Mar Del Plata, Necochea y Luján (Buenos Aires) Neuquén (Neuquen) Crespo (Entre Ríos) Villa Dolores, San Francisco y Capilla del Monte-Cruz del Eje-San Marcos Sierra (Córdoba) Gran Tucumán (Tucumán), Rufino, Cañada de Gómez y Esperanza (Santa Fe) Esquel (Chubut)

19-Desarrollo local y planificación intersectorial, participativa y estratégica. Breve revisión de conceptos, métodos y prácticas, Héctor Poggiese, FLACSO-PPGA, Buenos Aires 2000.

20-Desarrollo local y planificación intersectorial, participativa y estratégica. Breve revisión de conceptos, métodos y prácticas, obra citada.

21- Ponencia del arquitecto Eduardo Reese, obra citada.

La Planificación estratégica en la Argentina

“Mas allá de los distintos factores que explican estos procesos, lo cierto es que en los gobiernos provinciales y municipales existe una fuerte necesidad de buscar caminos alternativos a los modelos tradicionales de gestión pública que habían llevado a la acción estatal, en las últimas décadas, a un profundo descrédito frente a la sociedad. Dentro de la nueva modalidad de gestión que debieron enfrentar las administraciones locales en los años 90, surgió el replanteo de la planificación como una instancia necesaria para la resolución, evaluación y prospección de diferentes complejidades dentro de la búsqueda de mayores niveles de eficiencia. Simultáneamente los métodos de planificación tradicional sufrieron una fuerte crítica centrada en su “ineficiencia” para dirigir y gobernar los procesos de cambio social. En ese contexto, y con la influencia que ejercieron tanto la experiencia europea y norteamericana como algunas agencias de cooperación, el enfoque estratégico de la planificación creció en “popularidad” entre los agentes de los gobiernos provinciales y municipales y entre diferentes organizaciones no gubernamentales”²² asegura el arquitecto Eduardo Reese, un especialista en el tema que ha participado en la mayoría de las experiencias desarrolladas en nuestro país.

Desde esta visión global, Reese asegura que los procesos de planificación estratégica se encuentran sujetos a una tensión fundamental: “por un lado, la propia dinámica capitalista, supone una lógica de acumula-

ción que implica configuraciones regionales inequitativas, determinando la viabilidad de algunos proyectos y la imposibilidad de otros en el nivel local. Por otro lado, la decisión política de gobierno que, en función de la disputa de los distintos sectores da lugar a emprender determinado proceso de planificación. Por último, se destaca el reclamo de los diferentes actores locales – territoriales como potenciales participantes de dicho proceso”²³. Aunque el éxito de la planificación estratégica depende de muchos elementos vinculados mutuamente, es posible según Borja y Castells destacar algunos:

- **La definición de políticas concretas que puedan aplicarse en el corto plazo mediante la movilización de actores públicos y privados.** Así, se generará confianza en la viabilidad del plan, tanto en los agentes que participan con un mayor grado de compromiso, como en la ciudadanía en su conjunto.
- **Modificación de la imagen de la ciudad interna y externamente, para sus habitantes y para los agentes extranjeros.** Dado que todo plan estratégico trata de superar una situación crítica mediante la proyección de un nuevo ideal de ciudad, es básicamente un proyecto de comunicación y de movilización ciudadana que busca la promoción interna y externa de la ciudad.
- **Cuestionamiento esencial del concepto de gobierno local imperante, sus relaciones con las demás instancias administrativas y con sus pobladores, su imagen local e internacional.** Por lo tanto, implica una reforma política profunda que dé lugar a un nuevo tipo de relación entre lo público y

lo privado, permitiendo la materialización de los objetivos planeados.

Reese, en cambio, no se refiere a elementos que aseguren el éxito en el desarrollo de la planificación, sino a condiciones mínimas previas indispensables para llevarlo a cabo:

- Decisión política del municipio que implica sumar a la gestión cotidiana la visión estratégica del desarrollo.
- Voluntad de liderazgo por parte del municipio y de las instituciones locales de mayor “peso” social.
- Actitud de diálogo y voluntad de consenso de la sociedad local.

Volviendo a los especialistas catalanes Castells y Borja²⁴, éstos establecen los siguientes rasgos generales del planeamiento estratégico:

- Procura la transformación de la ciudad a partir de un análisis de situación actual y su proyección participativa, concentrando los recursos escasos en los puntos críticos definidos.
- A partir de un diagnóstico inicial, se proyectan escenarios futuros posibles, con especial énfasis en situaciones futuras deseables. Con este marco, se determinan las acciones, estrategias y proyectos a emprender a fin de materializarlo.
- Usualmente, los planes estratégicos desarrollan acciones respecto a las siguientes áreas: accesibilidad y movilidad; equilibrio social; recursos humanos; información y telecomunicaciones; servicios a la producción; calidad de administración pública; calidad de servicios públicos; cultura e infraestructuras económicas.
- Los beneficios de la planificación estratégica se traducen en: acciones a corto plazo; identifica-

22- Ponencia del arquitecto Eduardo Reese, obra citada.

23- Equidad e integración social como condición del desarrollo. El Plan estratégico en el ámbito local (Argentina), A. Catenazzi y E. Reese, Mancomunitat de Municipios del Area Metropolitana Barcelona, Barcelona 1998.

24- Local y Global, obra citada.

ción del uso más efectivo de los recursos; posicionamiento de la ciudad a fin de aprovechar las oportunidades; identificación y desarrollo de product champions; visión de futuro; concentración de energías; incorporación y explotación de perspectiva y objetividad en la gestión; separación entre realidad y ficción; colaboración entre sectores público y privado; incremento de la conciencia de ciudad y de construcción de consenso. El objetivo final implica la difusión del pensamiento estratégico.

- Los obstáculos que pueden surgir en el desarrollo de todo plan

estratégico son: escasa participación y consenso social; generar más expectativas que percepción final de realizaciones; objetivos demasiado genéricos; poco compromiso ejecutivo de los agentes; percepción exclusivamente política del plan; incapacidad para impulsar un seguimiento y promoción eficaz de los objetivos y no ejecución del plan.

- En algunos puntos el planeamiento estratégico se asemeja al anteriormente predominante plan director territorial, por ejemplo en lo relativo a las planificaciones con amplio horizonte tempo-

ral, el escenario o modelo de ciudad como punto de partida y la importancia de la calidad ambiental y el equilibrio social. Ambos también redefinen el papel de la ciudad y sus relaciones con el entorno inmediato y rechazan la improvisación.

- La diferencia fundamental reside en que el planeamiento estratégico actual se basa fuertemente en la participación de los agentes públicos y privados. El tipo de participación característica del plan estratégico comprende una participación activa en todas las etapas del proceso; la inclusión de

El Consejo de Planeamiento Estratégico de la Ciudad de Buenos Aires

La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires establece, en su artículo 19, la creación de un Consejo de Planeamiento Estratégico cuya función es proponer periódicamente planes estratégicos para la ciudad, consensuados con los diferentes actores sociales. El Consejo es presidido por el Jefe de Gobierno de la Ciudad – depende directamente del poder ejecutivo local - tiene carácter consultivo y su conformación es la siguiente:

- Una Asamblea conformada por organizaciones de la Ciudad de Buenos Aires
- Un Comité Ejecutivo, designado por la Asamblea y formado por 25 de sus miembros
- Un/a Director/a Ejecutivo/a designado/a por el Comité Ejecutivo.

El 27 de septiembre pasado, en el marco de una asamblea general realizada en el Centro Cultural San Martín, quedó constituido el Consejo de Planeamiento Estratégico de la siguiente forma:

	titulares	suplentes
Trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • Sind. Empleados de Comercio • Sindicato Unico de Trabajadores de Edificios de Renta y Horizontal -SUTERH • Unión Obrera de la Construcción de la Rep.Argentina - UOCRA 	<ul style="list-style-type: none"> • Consejo Prof. de Ciencias Económicas • Sindicato Luz y Fuerza • Unión Personal Civil de la Nación
Producción	<ul style="list-style-type: none"> • Cámara Arg. de la Construcción • Cámara Arg. de Comercio • Asoc. De Bancos Públicos y Privados de la Rep. Arg. - ABAPPRA 	<ul style="list-style-type: none"> • Consejo Prof. de Arq. y Urbanismo • Asoc. Arg. de Organiz. y Proveedores de Exposiciones y Congresos - AOCA • Consejo Prof. de Ingeniería Industrial
Religión	<ul style="list-style-type: none"> • Religión Acción Católica Argentina • Fundación Judaica • Fed. Alianza Cristiana de Iglesias Evangélicas 	<ul style="list-style-type: none"> • Ejército de Salvación • Organización Islámica Arg. • Iglesia Evangélica Luterana Unida
Cultura	<ul style="list-style-type: none"> • Fed. Entidades Vecinales y de Fomento • Fundación CEP • Fundación TIAU 	<ul style="list-style-type: none"> • Fundación El Libro • Fundación E. Constantini - MALBA • Fundación Unión
Educación	<ul style="list-style-type: none"> • Universidad de Buenos Aires • Fundación Campo del Psicoanálisis • EDUTIC 	<ul style="list-style-type: none"> • Universidad de Belgrano • Asoc. Arg. de Educadores Sexuales •Sind. Arg. de Docentes Part. - SADOP
Partidos Políticos	<ul style="list-style-type: none"> • Partido Demócrata Cristiano • Partido Socialista Democrático • Unión Cívica Radical 	<ul style="list-style-type: none"> • Partido de la Generación Intermedia • Partido Justicialista • Partido de la Ciudad
ONGS	<ul style="list-style-type: none"> • Fundación Ciudad • Sociedad Central de Arquitectos • Asociación Amigos del Lago de Palermo 	<ul style="list-style-type: none"> • Eduhabitat Asociación Civil • Centro Argentino de Ingenieros • ADELCO
Otras Instituciones	<ul style="list-style-type: none"> • Cámara Arg. De Distribuidores y Autoservicios Mayoristas -CADAM • Fundación Grupo Sophia • Colegio Público de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires 	<ul style="list-style-type: none"> • Coord. de Ind. Alimenticias - COPAL • Grupo de Análisis y Desarrollo Inst. y Social - GADIS Colegio de Escribanos de la Ciudad de Buenos Aires

Actualmente se está evaluando quién ocupará la vicepresidencia del Comité y entre los nombres propuestos figuran el Dr. Daniel Sabsay, el Lic. Jaim Etcheverry (actual rector de la Universidad de Buenos Aires) y el Dr. Israel Mahler. Cabe destacar que todos los cargos dentro del comité son honorarios.

Antecedentes

El caso de que la Ciudad de Buenos Aires cuente con un Consejo de Planeamiento para delinear una planificación estratégica se debe a que fue tomada como modelo la planificación desarrollada en Barcelona (v. Experiencias de planificación / Barcelona) especialmente a la dinámica de diálogo y concertación social. El antecedente más cercano en la Ciudad lo constituye el acuerdo firmado en 1993, previo a la autonomía local, por el entonces rector de la Universidad de Buenos Aires, Oscar Shuberoff, y la

Secretaría de la Función Pública, a partir del cual se constituyó un grupo de personas e instituciones que trabajaron en los años siguientes con el propósito de que la ciudad contara algún día con un Consejo de Planeamiento Estratégico. También son relevantes, a modo de antecedente, el Foro de la Rivera Metropolitana, el Furban, los desayunos urbanos del TIAU, los talleres barriales de priorización de necesidades, entre otros.

Finalmente, en 1996, se incluyó en la Constitución de la Ciudad el artículo 19 y en 1999 se sancionó la ley 310, que fue reglamentada en junio de 2001, otorgándole carácter institucional al mecanismo de concertación. En una primera etapa, se articuló una instancia de planeamiento estratégico que funcionó junto a la Subsecretaría de Descentralización hasta agosto del 2000, cuando ambas áreas fueron separadas y se creó la Coordinación del Plan Estratégico, en funciones desde junio de 2001.

+ info www.buenosaires2010.org.ar

todos los agentes públicos y privados (en este punto debe considerarse especialmente la situación de los sectores de la población con menores posibilidades de inserción) y la comunicación permanente con la ciudadanía y el marketing hacia el exterior. La concertación y el accionar consensuado constituyen la base de todas las etapas del proceso participativo.

- El mayor peligro consiste en que todo el mecanismo de planeamiento estratégico se diluya. Su gran flexibilidad, apertura y su naturaleza de compromiso político no vinculante, pueden ser elementos que potencialmente transformen al proceso en un decálogo de buenas intenciones pseudolegitimadoras de acciones no cogestivas.
- El plan estratégico se justifica por sus resultados, los cuales deben ser cristalizados en el menor tiempo posible.

Tomando el caso de las experiencias argentinas puntualmente el arqui-

tecto Reese agrupa las limitaciones que se presentan en el curso del proceso de acuerdo al momento en que surgen. El autor marca tres momentos:

- a. El momento previo a la formulación del plan en el que se diseñan las metodologías y la organización del proceso.
- b. El momento de la elaboración del plan propiamente dicho.
- c. El momento de ejecución de las estrategias y de los proyectos acordados.

a) Primer momento:

- Existe, en general, una falta de conocimiento y entrenamiento en metodologías de planificación innovadoras respecto de la visión tradicional "tecnocrática".
- Aún cuando hoy ya nadie discute que la búsqueda de consensos es un camino democrático y eficiente de gestión de políticas, existen grandes dificultades para hacer efectiva y sostenida la participación comunitaria.
- Las estrategias y canales de comunicación existentes son débiles

y se limitan al uso de los medios "masivos".

- El rol que jugará el municipio en el proceso suele generar suspicacias: existe una fuerte desconfianza por el uso político "partidario" del Plan (en particular en años electorales).
- Cortoplacismo en el sistema político local: la planificación no se inaugura.
- En reiteradas oportunidades se encuentran resistencias en los Concejos Deliberantes en la medida que estos "sospechan" que las diferentes instancias de construcción de consensos en el plan les hará perder su papel de mediadores políticos.
- Es generalizada la falta de confianza en la utilidad del Plan. La crisis de credibilidad de la planificación como instrumento, se explica por su histórica ineficacia.
- Los conflictos de espacios de poder entre áreas municipales son la fuente de generación de fricciones en el aparato burocrático.
- El concepto "desarrollo local" es un concepto en formación, po-

co difundido, poco conocido y, todavía, propiedad de los intelectuales y académicos²⁵.

b) Momento de elaboración del plan:

- Los actores públicos y privados suelen carecer de información actualizada y/o confiable para la toma de decisiones (...) Esta situación suele expresarse con mayor crudeza en las ciudades medianas y chicas.
- La participación de los diferentes sectores sociales que caracteriza a los procesos de elaboración y ejecución de los planes estratégicos no ha sido equitativa. La primera causa debe atribuirse a la capacidad estructuralmente diferente que tienen los sectores de alta capacidad económica para imponer su agenda de intereses frente a los sectores más pobres de la sociedad. La segunda causa puede encontrarse en la inorganicidad que tienen algunos sectores, como por ejemplo los desempleados, que no constituyen sujetos sociales organizados en términos de un escenario de concertación institucional. A fin de salvar estos "problemas", en distintas experiencias argentinas se intentaron implementar, no sin dificultades, diversas metodologías y técnicas participativas que permitieran "compensar" estas desigualdades. Sin embargo, un análisis de estas experiencias muestra que esta cuestión sigue siendo una asignatura pendiente.
- La cuestión de los alcances que tiene un plan estratégico frente a los planes de ordenamiento urbano vigentes plantea en muchas ciudades un ámbito de conflicto de competencias (...) la persistencia del enfoque "espacialista" en muchos equipos municipales de planificación urbana promueve una actitud refractaria a la visión integral e integradora del plan estratégico (...) En este sentido, una estrecha relación y complementación (no competencia) entre am-

bas iniciativas de planificación produce resultados sinérgicos que se traducen en un fortalecimiento de posibilidades de éxito en la gestión del territorio.

- La resistencia al cambio, tanto en la organización municipal como en las instituciones de la sociedad civil, se presenta en general como una traba. Por ejemplo, no resulta sencillo lograr visiones integrales e intersectoriales tanto en la fase de diagnóstico como en la de diseño de las estrategias de acción. Tampoco resulta sencillo romper con el tradicional individualismo institucional y dirigencial. Estas dificultades tienen una estrecha relación con los problemas que se encuentran a la hora de involucrar a los funcionarios y dirigentes en acciones comunes y en crear un clima de compromiso con lo acordado en conjunto. La muchas veces anunciada cooperación público-privada que debe alentar un plan estratégico ha quedado solo en los deseos y en los papeles.²⁶

c) Dificultades que surgen en el momento de implementar programas y proyectos:

- Períodos largos entre la fase de elaboración del plan y las fases de implementación.
- Lenta accesibilidad a los recursos suficientes.
- Circuitos administrativos largos en el gobierno municipal, rutinas complejas o competencias confusas entre áreas.
- Falta de involucramiento efectivo de las instituciones locales.
- Tensiones o mediaciones políticas no resueltas durante el proceso de formulación. Esta situación se verifica tanto a nivel local como en la relación Provincia-Municipio.
- Dificultades en los contactos o relaciones interinstitucionales la mayoría de las veces acompañada de escasa capacidad para negociar.

Más allá de las iniciativas provinciales y municipales, el único antecedente sobre el tema a nivel nacional lo constituye el decreto 928/96, firmado por el entonces Presidente de la Nación Carlos Menem, que establece el diseño de un plan estratégico, diseño que deja en manos de los organismos descentralizados de la administración pública nacional, que esté orientado al ciudadano, a la medición de resultados y a la jerarquización y participación de sus recursos humanos. El decreto además establece que el Jefe de Gabinete de Ministros debe aprobar el plan.

Por qué planificar estratégicamente la gestión

Para Guillén y Principi el planeamiento estratégico difícilmente pueda dar respuesta a las aspiraciones de todos los actores. Lo que sí permite este tipo de ejercicio social es identificar el abanico de debilidades y fortalezas que los propios actores advierten en su territorio y, a partir de las mismas, identificar las acciones requeridas, y, dentro de ellas, las necesidades y oportunidades de inversión, para luego construir un conjunto factible acorde con las capacidades de la propia comunidad. Es un ejercicio de democracia directa. Eso no obvia que en el interior de este proceso se reproduzcan las mismas desigualdades que presenta la sociedad²⁷.

Borja señala que: "El paradigma de planeamiento ha sido sustituido por el paradigma de la gestión. La mayoría de las ciudades latinoamericanas han apostado por la metodología de planificación estratégica. Si se compara los planes estratégicos de las ciudades latinoamericanas, se observarán las mismas matrices de puntos fuertes y débiles, los mismos objetivos genéricos, y sobre todo la misma ausencia de proyectos urbanos formulados en términos de pro-

25-Ponencia del arquitecto Eduardo Reese, obra citada.

26-Ponencia del arquitecto Eduardo Reese, obra citada.

27-Las Partes y el Todo, obra citada.

gramación, costes y dificultades. Y esta apariencia de planes justifica una gestión incoherente, discontinua y puramente coyunturalista. La reforma y transformación de nuestras ciudades necesitan planes"²⁸.

Para el arquitecto Reese "La planificación estratégica del desarrollo supone una definición consciente de la orientación y destino que dará una comunidad a sus recursos y activos existentes (recursos naturales, actividad industrial, capital humano, etc.) y de las modalidades de exploración y explotación de sus recursos y activos potenciales. ¿Cuál es el modelo de desarrollo al cuál apunta un plan estratégico?. Frente a la opción neoliberal actual, el modelo de desarrollo que se propone se fundamenta en el concepto de Desarrollo Local definido como un pro-

ceso de desarrollo integral en el que las condiciones de vida de todos los miembros de la sociedad local mejoran de manera sostenida tanto en lo material como en lo social, lo cultural y lo político. Así, el Desarrollo Local, aún cuando todavía es un paradigma en discusión y construcción, es entendido como un proceso que articula las esferas del crecimiento económico, la equidad social y el uso racional de los recursos naturales a partir de una construcción social participativa y de enfoque estratégico con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población. La elaboración de un Plan Estratégico, que busque promover el Desarrollo Local, plantea así un doble desafío. Por un lado, que la cultura del cambio antedicha sea democrática y participativamen-

te asumida por la sociedad; y, por otro, que el accionar del Gobierno Local posea la ductilidad para acompañar los esfuerzos que la comunidad realiza para hacer sustentable la mejora de su calidad de vida, entendiendo que el Desarrollo Local constituye un paradigma que la gente está buscando construir"²⁹. Hasta aquí esta nota intenta presentar algunos elementos que consideramos indispensables - a través de las voces de los diferentes autores que por su saber teórico, su experiencia sobre el tema o bien la difusión de su labor han sido citados - para contribuir a un debate que, si bien de una forma incipiente ha comenzado a aflorar en la Argentina, aún está por darse.

28-El gobierno del territorio de las ciudades latinoamericanas, obra citada.

29-Ponencia del arquitecto Eduardo Reese, obra citada.

Experiencias

en el mundo sobre
el planeamiento estratégico

Teniendo en cuenta los conceptos vertidos anteriormente, presentamos a continuación un conjunto de experiencias llevadas a cabo en diferentes ciudades.

Elegimos este grupo de experiencias por la naturaleza y versatilidad que refleja, leyendo cada una es posible identificar las distintas variables que se ponderaron en cada caso, qué actores tuvieron mayor o menor relevancia, qué objetivos y plazos de diseño e implementación cada ciudad se auto impuso y cuáles – en algunos casos – son los resultados concretos mensurables.

En el caso de Bilbao completamos el

panorama con las opiniones de uno de los actores involucrados, el Licenciado Jaime del Castillo. Resulta interesante, en la lectura del conjunto, visualizar el “momento” en que cada ciudad se hallaba al pensar estratégicamente su desarrollo, momento que no siempre ha coincidido con una etapa de crisis o de crecimiento urbano, dato que confirma la versatilidad del planeamiento estratégico como herramienta de gestión.

Campana

contexto

El 16 de octubre de 1998, Campana puso en marcha la construcción de un Plan de Desarrollo Estratégico, con la participación activa de distintos sectores de la comunidad que se sumaron a la iniciativa con el objetivo de participar en la toma de decisiones referentes al crecimiento que la ciudad venía experimentando en forma sostenida.

el plan

“Soñar Campana” es un plan estratégico que incorpora desde el comienzo los compromisos necesarios para su ejecución, plantea objetivos concretos y específicos a las necesidades locales y desemboca en programas y proyectos realizables. Su forma organizativa apuntó a la construcción de acuerdos estratégicos y promovió el compromiso con el proceso. Las tres instancias principales del esquema organizativo son:

- 1) La **Junta Promotora**, con un rol principal que otorga valor institucional a las definiciones del Plan como máxima autoridad.
- 2) El **Comité Ejecutivo**, que acompaña operativamente las decisiones de la Junta.
- 3) El **Equipo Técnico**, conformado por 10 profesionales interdisciplinarios locales, responsable del gerenciamiento y gestión de las actividades técnicas y participativas y del desarrollo de fondos.

Las principales fuentes de financiamiento del Plan son la Municipalidad, la Empresa Siderca y la sede Campana de Fundes Argentina (una organización internacional de origen suizo que promueve la creación y el desarrollo sostenible de las pequeñas y medianas empresas en América Latina). En la sede Campana de Fundes recayó, además, la responsabilidad primaria de la gestión del proceso.

La formulación del Plan Estratégico se dividió en cuatro etapas:

- 1) Preparación y Organización
- 2) Diagnóstico
- 3) Objetivo y Estrategias
- 4) Proyectos de Actuación y un posterior proceso de análisis/debate permitió configurar un modelo de ciudad definido en forma general a través de un objetivo general y sie-

te ejes estratégicos que se interrelacionan y complementan.

El Objetivo que guía el desarrollo del plan es: transformar a Campana en un modelo de desarrollo equitativo, participativo y sostenible apoyado principalmente en la calidad educativa en todos los niveles y fortaleciéndola como centro productivo y logístico ecoeficiente de la región.

La confrontación de los Ejes Estratégicos con las tendencias del entorno permitieron definir el conjunto de programas y proyectos.

A modo de ejemplo, detallamos los cursos de acción del proyecto Red de Escuelas, que obedece a la satisfacción de objetivos planteados en el Programa de Capacitación en Organización y Gestión y Perfeccionamiento Docente.

Objetivos del Programa:

- Promover una formación que responda a las necesidades de los docentes de los distintos niveles y ramas de la enseñanza, priorizando la capacitación técnico profesional de los docentes que se desempeñan en la Educación General Básica.
- Disponer de un diagnóstico consensuado de las necesidades de capacitación de los docentes y de un sistema de evaluación de los resultados de las acciones orientadas a mejorar el proceso de enseñanza-aprendizaje.
- Fortalecer la autonomía a través de una capacitación en organización y gestión, que posibilite la formulación de Proyectos Educativos Institucionales que respondan a las características socio-culturales y socio-ocupacionales del contexto comunitario.
- Estimular el liderazgo directivo, particularmente de aquellos que se desempeñan en zonas críticas con marcadas carencias socio-económico-culturales.
- Promover una capacitación específica que permita capitalizar eficientemente los recursos informáticos en proyectos institucionales innovadores.

datos

Población: 83.776 habitantes

Superficie: 954,5 km²

Densidad (hab/sup): 87,8

Rosario

contexto

La ciudad de Rosario cuenta con una población cercana al millón de habitantes, cantidad que representa aproximadamente un tercio de la población de la provincia de Santa Fe y el 3% de la población total del país.

Las consecuencias de diferentes procesos macroeconómicos y el agotamiento del modelo de ciudad industrial que sustentó el desarrollo de la región que tiene a Rosario como epicentro, produjeron una crisis cuyos efectos más visibles se patentizaron en el tejido social urbano durante la primera mitad de la década del '90. Enfrentar esa crisis reclamaba una ambiciosa transformación que convirtiera a Rosario en una ciudad moderna e integrada en el Mercosur y en el mundo. En este sentido, en octubre de 1996 en la Municipalidad de Rosario, se puso en marcha el Plan Estratégico Rosario, cuyas instituciones son la Junta Promotora y el Consejo General, ambos conformados por diversas instituciones públicas y privadas.

el plan

El plan consta de tres etapas: diagnóstico (desarrollado entre octubre de 1996 y septiembre de 1997), formulación y presentación del plan definitivo (elaborada entre junio de 1997 a octubre de 1998) e implementación, esta última con un horizonte de cuatro años para concretarse.

Para realizar el diagnóstico que originó el Plan, se seleccionaron cuatro ejes sectoriales o áreas de interés:

- Eje económico- productivo
- Eje físico- ambiental
- Eje socio- institucional
- Eje de centralidad regional y proyección internacional

Para desarrollar estos ejes se constituyeron equipos técnicos de especialistas de la Universidad Nacional de Rosario y de la Municipalidad. Estos equipos reunieron los antecedentes, la información y toda la documentación preexistente, elaboraron los documentos de base y redactaron la versión final del diagnóstico. Su metodología de trabajo comprendió: realización de entrevistas a informantes claves, realización de reuniones de comisiones temáticas, recopilación de estudios y relevamientos existentes sobre la ciudad y constitución de grupos de

trabajo por áreas de interés. Posteriormente fueron elaboradas las líneas estratégicas y los programas y proyectos propios de cada eje, entre los que se cuentan: Autopista Rosario – Córdoba, plan rector ambiental, agencia regional de desarrollo, ente de coordinación metropolitana, reconversión del puerto de Rosario, preservación del patrimonio urbano y arquitectónico, apertura de la ciudad al río, etc.

Cabe destacar que las sucesivas versiones del diagnóstico fueron puestas a consideración de las distintas instituciones que integran la Junta Promotora y el Consejo General, como también a personalidades y expertos del ámbito local.

A modo de ejemplo, detallamos una de las líneas estratégicas del PER, con sus programas y proyectos correspondientes:

Línea Estratégica I - La Ciudad del Trabajo

PROGRAMA I

Reconversión y desarrollo del sistema portuario

Proyectos:

- Reconversión del Puerto de Rosario
- Zona de actividades logísticas

PROGRAMA II

Rosario en el corredor bioceánico

Proyectos:

- Puente Rosario / Victoria
- Autopista Rosario / Córdoba
- Autovía Rosario / Venado Tuerto

PROGRAMA III

Desarrollo de la hidrovía Paraná- Paraguay

Proyectos:

- Dragado y balizamiento tramo Santa Fe / Rosario, Rosario / Capital Federal
- Dragado y balizamiento tramo Corumbá / Santa Fe

datos

Población: 1,151,334 habitantes

Superficie: 1,012 km²

Densidad (hab/sup): 1,137.68

Bilbao

contexto

La ciudad de Bilbao es la capital industrial, económica, financiera, comercial, universitaria y cultural de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Euzkadi). Con cerca de un millón de habitantes - cantidad que representa la mitad de la población total de la Comunidad Autónoma - se sitúa quinta entre las ciudades más pobladas de la península ibérica, detrás de Madrid, Barcelona, Valencia y Sevilla.

el plan

En 1989, por iniciativa del Gobierno Vasco (Lehendakaritza), la Diputación Foral de Bizkaia y el Ayuntamiento de Bilbao (Bilboko Udala) se empezó a elaborar un plan estratégico como respuesta posible a la crisis que la ciudad venía atravesando a raíz del decaimiento de las actividades ligadas a la industrias tradicionales, cuyo impacto repercutía directamente sobre la calidad de vida de los ciudadanos y el medio ambiente. La elaboración de este plan implicó la participación de más de 300 personas, procedentes del sector privado o de las instituciones públicas, y su finalidad fue determinar la visión de futuro de la ciudad, explicar y contener la crisis y mejorar la calidad de vida de los habitantes.

El primer objetivo fue definir en forma concreta las prioridades y los objetivos a alcanzar, por lo que se agruparon las acciones a seguir en ocho temas genéricos: los recursos humanos, los servicios avanzados propios de una región industrial moderna, la movilidad y accesibilidad, la regeneración urbana, el medio ambiente, la cultura, la colaboración entre los sectores público y privado y la acción social.

La primera particularidad de este plan reside en su concepción global. Se decidió desde el principio facilitar una acción integral y ofrecer una planificación a largo plazo. Para ello, se identificaron distintas estrategias. Estas abarcaban desde el potencial demográfico hasta el desarrollo de recursos humanos cualificados, pasando por la reconversión y la diversificación de la industria.

Otro aspecto original de este plan reside en la forma en que es gestionado. Se determinaron cuatro etapas, cada una de las cuales corresponde a un nivel concreto de realización. La primera de ellas coincidió con el año 1989 y permitió instalar la organización global, explorar el

entorno general e identificar los puntos que planteaban problemas. En 1990, la segunda etapa correspondió al análisis externo, al análisis interno y al examen de las tendencias internacionales. En 1991, durante la tercera fase, se pudieron establecer los fines y los objetivos a alcanzar, al tiempo que se desarrollaron las estrategias. Por último, el plan de acción fue adoptado en 1992, tras lo cual se inició su ejecución. Simultáneamente, se estimó que era útil identificar las tendencias y las oportunidades que se presentaban a la ciudad. Por ello, se intentó concentrar los recursos en los temas prioritarios, fomentar la cooperación entre los sectores público y privado y por último, estimular y movilizar el trabajo en común.

Para llevar a cabo este proyecto, en 1991 se creó la Asociación Bilbao Metropoli-30, que incluye a todos los socios involucrados tanto públicos como privados: las dos universidades de Bilbao (la universidad pública del País Vasco y la universidad privada de Deusto), 51 empresas, 18 embajadas y consulados extranjeros, 29 instituciones públicas y 22 organizaciones sin fines de lucro.

Desde su constitución Bilbao Metropoli-30 impulsa la colaboración entre las instituciones públicas, las empresas y las organizaciones del tercer sector en la definición, implantación y actualización de una visión estratégica de futuro para el Bilbao Metropolitano. Debido a su solidez, esta asociación ha sido tomada como modelo de referencia en la constitución de nuevas organizaciones de desarrollo estratégico, como la Fundación CIEDES de Málaga, la Asociación Ebrópolis de Zaragoza, la Fundación Proviso o la Asociación Plan Estratégico Valencia 2015.

Entre otros proyectos Bilbao Metropoli-30 ha impulsado el re diseño del tendido y estaciones de subterráneo, el reacondicionamiento del aeroparque local, la construcción y puesta en marcha del Museo Guggenheim, la construcción y funcionamiento del Palacio de Congresos y de la Música y actualmente se encuentra abocado a revitalizar la Ría del Nervión - una ría que atraviesa la ciudad de Bilbao - y a crear un nuevo centro metropolitano, en el corazón de la ciudad.

datos

Area Metropolitana Bilbao

Superficie: 404,8 km² (1996)

Población: 887.977 habitantes (1996)

Densidad: 580 habitantes por km²

Lic. Jaime del Castillo*

“No hay proceso de cambio sin costes”

Durante agosto último se realizaron en la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires las V Jornadas UGYCAMBA. En el pabellón tres de Ciudad Universitaria conversamos con el Licenciado Jaime del Castillo sobre el plan estratégico de Bilbao, sus participantes y consecuencias, y los elementos que no deberían faltar en el momento de pensar estratégicamente una planificación para el Area Metropolitana Buenos Aires.

P: ¿Qué entramado institucional ha permitido la existencia del Bilbao Metropolitano?

J.C.: Hay dos cosas diferentes. Una, el Plan Estratégico que no tiene ningún entramado institucional, tiene solamente una asociación que lo promovió, que mantiene en la actualidad el pensamiento y que no tiene ninguna capacidad de decisión sobre nada salvo sobre sus propias declaraciones. Este plan estratégico es filosófico, es un marco conceptual que ha tenido una influencia difícil de medir pero significativa y que es el que ha dado de alguna manera el alma y la coherencia al conjunto de proyectos aislados que luego se llevan a cabo. Dicho esto, siempre es más bonito contado que en la práctica. Quiero decir que ni todo es coherente ni todo está en su sitio pero bueno.... Y otra cosa distinta es una sociedad específica que se llama Bilbao Ría 2000 que tiene como función la puesta en valor del suelo público que ha perdido su sentido anterior. Esa estructura es una sociedad anónima y la conforman el gobierno central, el gobierno autónomo, el gobierno de la provincia, el ayuntamiento de Bilbao, algún otro ayuntamiento y alguna empresa pública.

P: ¿Fue necesario que se hicieran modificaciones en la legislación para instrumentar el Plan Estratégico?

J.C.: Ha habido cambios, más que en la legislación, en la actualización de los planes de ordenación del territorio en general pero que de todas formas se hubiera hecho. Vale decir que de alguna manera el calendario de renovación de los planos territoriales coincidió en el tiempo con esta toma de conciencia de Bilbao Metropolitano.

P: ¿Existe algún tipo de autoridad metropolitana?

J.C.: No hay ninguna autoridad política metropolitana porque no hay ninguna institución política metropolitana. Hubo una en la época de la dictadura de Franco, el gran Bilbao, que en la democracia fue disuelta creo que por un problema de temor a que la existencia de un ente metropolitano pudiera vaciar de contenido a la diputación de Vizcaya y en parte al propio gobierno vasco. El peso económico, cultural y sociológico de Bilbao Metropolitano con una institución propia hubiera hecho un contrapoder demasiado fuerte para los otros poderes democráticos emergentes.

P: ¿Cómo se involucraron los distintos actores en la elaboración del plan estratégico?

J.C.: Bueno, el gobierno vasco fue el promotor inicial, con la conciencia de que tenía que pasar a instancias de

menor nivel territorial su dinamización, digamos que el gobierno y las otras instituciones consensuaron con los consultores qué tipo de actores había que movilizar. La respuesta en general fue bastante positiva sobre todo porque la demanda fue realista. Es decir que a los empresarios y también a los políticos no se les pidió un tiempo excesivo, el trabajo técnico lo hacían los consultores, en el proceso de elaboración del plan hubo una serie de mesas a las que la gente en general respondió bastante bien porque tampoco fue una carga excesiva, y para finalizar hay una junta directiva que tiene un trabajo representativo, una asamblea general anual –luego llamadas puntuales para temas específicos– y lo que si se crearon fueron las bases para una gestión técnica cotidiana de un staff que lleva Bilbao Metrópoli-30, que tampoco es mucha gente, serán entre 5 y 10 no más. Se financia con cuotas de los actores, en el entorno de los 6000 euros, que para un particular son mucho pero para grandes empresas no es demasiado.

P: ¿Cuál la situación del consejo hoy y del plan?

J.C.: Insisto en que el plan fue promovido por el gobierno y luego lo gestiona una entidad público-privada. La entidad público-privada sigue existien-

do, tiene más o menos vida según los momentos pero sigue cumpliendo el papel de actualización de la reflexión, del marco donde encajan diferentes cosas y demás. Creo que esa entidad tiene un defecto, y es que en su momento para movilizar los actores tuvo una vocación elitista, se cogió a los grandes empresarios y a los grandes representantes institucionales pero no se preocupó luego por hacer descender su visión a las clases populares, de forma que no ha habido una vocación de creación de cultura metropolitana. Sería para mí la crítica que se puede hacer, sobre un resultado básicamente positivo. Igual el sentido elitista tenía sentido en aquél momento, porque las grandes empresas eran el elemento de referencia y de legitimación y su presencia garantizaba la credibilidad del tema.

P: ¿Hubo casos en los que no había consenso sobre algún emprendimiento concreto establecido por el Plan?

J.C.: Los ha habido. Por citar un caso un sector de los pequeños comerciantes de Bilbao se ha opuesto a la creación de un centro comercial en Abando Ibarra porque entendían que era un riesgo de precarización del comercio tradicional. Pero creo que esto es sano y es democrático y forma parte de la creación de soluciones. Pero sobre los grandes temas no hubo disenso porque los grandes temas eran muy claros. El plan se empezó a hacer 15 años después de empezar la transición y 10 después de que la cri-

sis llegara a su auge, entonces las necesidades de cambio en el entramado urbano eran muy claras.

En definitiva puso en orden, en limpio, el conjunto de tópicos de la cultura moderna y orientada al siglo XXI. Obviamente con el trabajo técnico no todo el mundo estaba de acuerdo, pero no hubo grandes debates de fondo sobre la orientación estratégica del plan.

P: ¿Cómo se dirimieron estos conflictos?

J.C.: Cada uno como pudo. Quiero decir que ahí el plan no entraba, porque no gestionaba esas cosas, entonces cada uno se ha resuelto de una forma distinta, en algunos casos con sesiones, en otros con imposiciones, cada conflicto ha tenido su historia.

P: ¿Podría comparar la experiencia de Bilbao Metropolitano con otras del mismo estilo que se hayan dado en otras partes de España?

J.C.: Está el caso conocido de Barcelona, que es un caso de éxito espectacular, donde había un proyecto claro que además utilizó las Olimpiadas como instrumento eficaz, como palanca de renovación... pero creo que en cuanto a participación privada en la gestión formal del plan, tengo la impresión de que no hay otro caso como el de Bilbao.

P: ¿Hay elementos de la experiencia de Bilbao que Ud. podría recomendar se instrumenten en Buenos Aires?

J.C.: No, no conozco suficientemente

Buenos Aires para poder recomendar algo concreto. Creo que hay algunos elementos, no solo del plan de Bilbao sino en general de las experiencias en las que he podido participar de re dinamización de un territorio, que son primero la visión de largo plazo, la idea de que los procesos de cambio son lentos y de que es necesario mantener un punto de referencia que guíe los esfuerzos concretos. En segundo lugar diría la importancia de la búsqueda del consenso sabiendo que hay un campo de debate político que no se debe obviar y que no es bueno, además, que desaparezca, pero que hay elementos importantes del futuro del país o de la zona que no pueden estar sometidos a debate partidario y que además en eso es importante integrar a actores sociales y civiles, no sólo institucionales. El tercero creo que es la importancia de asumir los costes. No hay proceso de cambio sin costes y en ese sentido creo que es una irresponsabilidad si los líderes sociales no hablan de la necesidad de abandonar cosas, de reformar cosas y de los costes que esto tiene, sociales y económicos. Y un cuarto elemento creo que es ser consciente de los límites de todo tipo, de modo que se evite hablar de lo que me gustaría que fuera Bilbao o que fuera España o que fuera Argentina y empezar a hablar exclusivamente de lo que ahora mismo puedo hacer para que sea y avance en el camino que quiero.

* Jaime del Castillo: consultor de varios organismos regionales de la Unión Europea sobre desarrollo y planificación, preside la consultora Infyde S.L. (Instituto para la Información y el Desarrollo de Bilbao) es catedrático del departamento de economía aplicada de la Universidad del País Vasco y ha participado en la elaboración y desarrollo del Plan Estratégico de Bilbao.

Barcelona

contexto

El área metropolitana Barcelona engloba lo que los mismos catalanes denominan "la ciudad real", un continuo urbano que concentra casi el 50% de la población de Cataluña. En ella viven más de tres millones de personas, abarca un territorio de 600 km² y engloba 35 municipios. La Asociación Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona (Asociació Plá Estratégic) es una asociación privada sin fines de lucro que se constituyó en 1988 por iniciativa del ayuntamiento de Barcelona (Ayuntament) la Cámara oficial de Comercio, el Círculo de Economía, Fomento de Trabajo Nacional, los sindicatos Comisión Obrera Nacional de Cataluña y Unión General de Trabajadores, la Universidad de Barcelona (Universitat) la Comunidad de municipios del área metropolitana de Barcelona y otras organizaciones. En el 2002, la Asociación se amplió al ámbito metropolitano y representantes de 8 municipios (de los 36) se convirtieron en miembros. El Consejo General de la Asociación se encuentra constituido por unos trescientos miembros, entre los cuales se encuentran entidades privadas, instituciones públicas y administrativas.

el plan

El principal objetivo del plan estratégico de la ciudad de Barcelona fue consolidarla como metrópolis europea emprendedora con influencia sobre la región geográfica, socialmente equilibrada con un estándar de vida moderno y arraigado en la cultura mediterránea. Para llevar este objetivo a cabo, se trazaron cinco líneas estratégicas:

- Avanzar en el posicionamiento de Barcelona como una de las áreas urbanas más activas y sostenibles de Europa.
- Priorizar las políticas que estimulan e incrementan las tasas de ocupación.
- Garantizar una calidad de vida estable y de progreso para los ciudadanos.
- Garantizar la cohesión social de los ciudadanos, intensificando la cultura participativa de la Ciudad y creando espacios para hacer realidad esa participación.
- Conseguir un papel significativo en el crecimiento europeo y desarrollar una posición específica dentro de España.

El plan se desarrolló en tres etapas diferenciadas por objetivos y para lograrlos se fijaron una serie de medidas y metas:

1. Crear una red de municipios de la Región Metropolitana Barcelona (RMB) para incrementar la cultura del acuerdo estratégico.

2. Disponer de un Plan Territorial de la RMB que valore las economías de aglomeración, frente a la tendencia a la diseminación de la población, y las economías de localización que se necesitan para promover las actividades económicas de este territorio y el equilibrio social y territorial.

3. La cultura del acuerdo metropolitano debe garantizar el

crecimiento en un marco de sostenibilidad integral (económica, social y ambiental) y, de una manera especial, es necesario:

- Afrontar íntegramente el suministro y la calidad del agua.
- Garantizar una disminución en la contaminación ambiental, en especial de la contaminación acústica y atmosférica.
- Aplicar en el transporte público aquellas tecnologías que permitan un uso energético más racional y menos contaminante.
- Afrontar íntegramente el tratamiento, el reciclaje, la reducción y la reutilización de residuos y promover el cumplimiento del Plan Metropolitano de Gestión de Residuos.
- Proteger los sistemas de espacios libres de la RMB con un tratamiento urbanístico adecuado de la mencionada "tierra de nadie" y con un urbanismo al servicio de las personas y del entorno.
- Aplicar criterios de sostenibilidad en la construcción.
- Promover una gestión energética más racional y eficiente.
- Elaborar unos indicadores de calidad ambiental (ruido, contaminación atmosférica, etc.) que tengan en cuenta, también, el territorio y la realidad social, equiparables a las regiones avanzadas de la Unión Europea.

Un proyecto clave para el desarrollo del plan estratégico de la ciudad catalana es el Foro Universal de las Culturas Barcelona 2004, que se desarrollará durante 141 días en la ciudad (entre mayo y septiembre de 2004) y que se articula bajo tres ejes temáticos: la diversidad cultural, el desarrollo sostenible y las condiciones de paz. Organizado en forma conjunta por el Ayuntamiento de Barcelona la Generalitat de Catalunya, la Administración General del Estado, cuenta con la UNESCO como socio principal. Los actos más significativos se realizarán en instalaciones realizadas para tal fin en una zona de la ciudad que, posteriormente, será capitalizada por Barcelona como nueva área urbana.

datos

Area metropolitana Barcelona

Municipios que la integran: 36

Superficie: 628 km²

Población: 2.923.114 habitantes

Densidad (hab/sup.): 4,652

Desarrollo del Plan Estratégico Barcelona

1988: Inicio del Plan / 1990: Se aprueba el Plan Estratégico de Barcelona I / 1992: Se disputan en Barcelona los Juegos Olímpicos (uno de los porqué que justifica el desarrollo del Plan era aprovechar los esfuerzos realizados y los efectos de los juegos disputados) / 1994: Se aprueba el Plan Estratégico de Barcelona II / 2002: Inicio del Plan / 2004: Foro Universal / 2005-2007: Revisión del Plan

México

contexto |

La ciudad de México es la concentración urbana más grande del mundo, por lo que se requiere de innumerables servicios para su complejo funcionamiento. A esto se agrega, que por sus características geológicas, geoétnicas, demográficas e históricas de desastres, se encuentra sujeta a distintas contingencias naturales. Pensar un plan para la ciudad de México, así como para su Estado fue una necesidad, no sólo para la modernización, adecuación de infraestructuras y las exigencias de orden económico y de tipo social, sino también para dar una respuesta al triple desafío de gobernabilidad, estrategia y sustentabilidad.

el plan |

La Ciudad de México no posee un planeamiento estratégico organizado conjuntamente, o en forma global, sino que se halla estructurado entorno a programas bajo distintos ejes rectores que conforman un sistema.

Según la "Ley de Planeación del desarrollo del distrito Federal" - en vigencia desde enero de 1983 - el Sistema de Planeación está integrado por diversas dependencias del organigrama oficial del Poder Ejecutivo, quien centraliza la planificación estratégica. Esta ley también dicta las normas, instrumentos y procedimientos generales para la ejecución de la planeación y establece las condiciones generales para la participación social y ciudadana.

El sistema se organiza a partir del Programa General, del cual se derivan los programas sectoriales, institucionales y especiales. Cuenta con subsistemas de información, con-

trol y evaluación que apoyan la toma de decisiones y las acciones que se llevan a cabo durante el proceso. Los subsistemas se ajustan a los lineamientos y criterios de eficiencia y eficacia determinados dentro del sistema y llevan a cabo diversas investigaciones y capacitaciones.

Conforme al *Plan de Desarrollo del Estado de México 2001-2005* los programas se agrupan en *ocho ejes rectores*:

- Seguridad pública y procuración de justicia
- **Desarrollo regional**
- Modernización integral de la administración pública
- Desarrollo urbano sustentable
- Desarrollo social y combate de la pobreza
- Financiamiento para el desarrollo
- Desarrollo económico y empleo
- Desarrollo político

Área de desarrollo regional:

Programa de población

Programa de fortalecimiento del sistema integral de planeación

Programa de regionalización

Programa de coordinación metropolitana

datos |

México D.F.

Población: 8.489.007 (1995)

Superficie: 149 hectáreas

Densidad: 57 hab por hectárea (1995)

Francia

contexto

En este país el planeamiento estratégico es centralizado por la DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régional - Delegación de planeamiento del territorio y acción regional) que depende directamente del Ministerio de la Función Pública, de la reforma del Estado y del planeamiento del territorio, dentro del Consejo de Ministros del Primer Ministro francés. Este organismo, creado en 1963, tiene por misión preparar, impulsar y coordinar las decisiones relativas a la política del planeamiento del territorio encaradas por el Estado.

el plan

En 1988, una nueva mayoría política definió las líneas de planeamiento estratégico del país, adaptadas a las nuevas circunstancias creadas por la apertura de la Europa del Este y al lanzamiento, a cargo del presidente de la Comisión Europea Jacques Delors, de los programas ambientales de planeamiento intra europeos y de cooperación transfronterizos. Los años '90 revelaron que los desequilibrios regionales, lejos de atenuarse, se agravaron más. Mientras que algunas regiones, como L'Île-de-France, Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur y sus metrópolis continuaron su crecimiento, las más pequeñas vieron acentuarse su declinamiento demográfico.

Tal situación requirió una renovación de métodos.

La estrategia elegida, después de un largo debate en el Parlamento durante mayo de 1990, estableció 4 objetivos fundamentales:

- Consolidar los territorios rurales de manera más unida y organizada, de ser posible alrededor de pueblos y ciudades.
- Favorecer el desarrollo de algunos aglomerados metropolitanos.
- Desarrollar la asociación en red de ciudades medianas
- Insertar mejor el espacio francés dentro de una Europa

ampliada, mediante la modificación de su sistema de comunicaciones.

Esta política de desarrollo regional se valió del desarrollo de la educación superior en el interior de Francia. Se abrieron decenas de Departamentos de Institutos Tecnológicos Universitarios en ciudades pequeñas y medianas. Tal como lo hicieran la descentralización cultural y las renovaciones urbanas, sostenidas sucesivamente por la política de ciudades de equilibrio, este programa ciertamente contribuyó a transformar la vida en las regiones.

Posteriormente, la ley del 25 de junio de 1999, dictó la orientación para el planeamiento y el desarrollo sostenible del territorio, previendo 9 esquemas nacionales de servicios colectivos en las siguientes áreas:

- La enseñanza superior y la investigación
- La cultura
- La información y las comunicaciones
- La salud
- La energía
- El transporte de pasajeros y el transporte de mercaderías
- El deporte
- Los espacios naturales y rurales

Algunos ejemplos de instrumentos para llevar a cabo esta planificación estratégica los constituyen la Prime d'aménagement du territoire (PAT) y la Ley de democratización de proximidad y ayudas regionales. En el primer caso se trata de una subvención de equipamiento acordada por el Estado a empresas que realizan, en las regiones prioritarias de planeamiento del territorio, programas que tengan una repercusión en el empleo. En el segundo, de una ley que otorga a los Consejos regionales la competencia total para definir solos (sin decreto ni convención del Estado) sus regímenes de ayuda a empresas. Las ayudas indirectas continúan rigiéndose por los textos actuales.

Toronto

contexto

El 1º de enero de 1998 fue creada la nueva ciudad de Toronto a través de la fusión de una municipalidad regional y seis municipalidades locales (Toronto Metropolitana, York, East York, Etobicoke, Scarborough, North York y Toronto). En abril de ese mismo año, el Consejo de Toronto (instancia legislativa) propuso desarrollar un nuevo Plan Oficial en reemplazo de los planes heredados de las ex municipalidades, basado en la necesidad de unir a la Ciudad bajo una sola mirada, a fin de prepararla para el nuevo siglo. Toronto es la ciudad más extensa del país y la capital provincial.

el plan

El proceso se puso en marcha en marzo de 1999, cuando el Consejo adoptó el marco necesario para la creación del nuevo Plan Oficial, denominado "Plan Toronto" y el Ayuntamiento (instancia ejecutiva) comenzó a liderar la elaboración del plan – elaboración que se extendió durante tres años- y en la que participaron residentes, líderes comunitarios, representantes empresariales, expertos en urbanismo y ciudadanos organizados por el Departamento de Urbanismo local en seis consejos municipales. Además los ciudadanos pudieron participar a través de la página web de la Ciudad de Toronto. En la primavera de 2000 se confeccionó un amplio trabajo denominado "Toronto en la encrucijada: Cómo determinar nuestro futuro". Basado en la consulta y en la investigación, el trabajo estableció las bases para una discusión pública acerca de los desafíos de la ciudad. El documento también sostiene que el Plan Oficial no puede desconocer lo que sucede en toda el Área del Gran Toronto, afirmando que el destino de la ciudad y de la región dependen el uno del otro. En ese sentido, el Plan Oficial reconoce que el dar cabida en Toronto a una gran parte del crecimiento de la GTA creará como resultado una región urbana más habitable y sostenible para todos.

Finalmente, entre el 29 y 31 de octubre de 2001 el Consejo sancionó el Plan Oficial para Toronto, que representa la

visión colectiva para dirigir y dar forma al crecimiento físico y al desarrollo de la ciudad para los próximos 25 a 30 años y tiene como objetivo asegurar que Toronto siga siendo una ciudad atractiva y segura que inspira "pasión, orgullo y un sentido de pertenencia a sus ciudadanos".

El Plan se basa en cuatro principios fundamentales:

- Diversidad y oportunidad
- Belleza
- Conectividad
- Liderazgo y administración

Proyectos más importantes de planificación urbana que se están llevando a cabo en Toronto:

- Iniciativa de urbanización de la línea de la Costa
- Programa de reurbanización del Pearson International Airport
- Rehabilitación de la Union Station
- Reurbanización de la Yonge Dundas Square
- Estrategia de Desarrollo Económico de la Ciudad de Toronto
- Plan Medioambiental
- Estrategia de Desarrollo Social

Cabe señalar que el Plan Oficial es distinto del Plan Estratégico, a pesar de que los dos documentos están estrechamente relacionados. El Plan Oficial es un documento necesario según la ley "Provincial Planning Act". El Plan actuará como guía para el desarrollo físico, económico y social de Toronto e identificará las prioridades para reinvertir en el medio ambiente, en la economía y en las comunidades para mejorar la calidad de vida de la Ciudad, que recogerá el Plan Estratégico.

datos

Superficie: 632 kms²

Población: 2.480.000 habitantes

Densidad: 3,939 personas por km² (hab/sup)

Un tercio de la población de Canadá se concentra en un radio de 160 km alrededor de Toronto.