

Estudios  
Universitarios de  
Arquitectura

10

*José Miguel Fernández Güell*

# PLANIFICACIÓN estratégica de CIUDADES

Nueva edición  
revisada y  
aumentada  
Reimpresión  
2018



Nuevos instrumentos y procesos

**Editorial  
Reverté**



Estudios  
Universitarios de  
Arquitectura

10

*José Miguel Fernández Güell*

# PLANIFICACIÓN estratégica de CIUDADES

Nueva edición  
revisada y  
aumentada  
Reimpresión  
2018

Nuevos instrumentos y procesos

*Prólogo*  
José Fariña Tojo

*Edición*  
Jorge Sainz

**Editorial  
Reverté**

© José Miguel Fernández Güell, 1997, 2006  
josemiguel.fernandez@upm.es

Edición original:  
Gustavo Gili, Barcelona, 1997

Esta edición:  
© Editorial Reverté, S.A, Barcelona, 2006

Edición en papel:  
ISBN: 978-84-291-2110-0

Edición e-book (PDF):  
ISBN: 978-84-291-9227-8

EDITORIAL REVERTÉ, S.A.  
Calle Loreto 13-15, local B  
08029 Barcelona  
Tel: (+34) 93 419 3336  
Fax: (+34) 93 419 5189  
reverte@reverte.com  
www.reverte.com

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede realizarse con la autorización de sus titulares, salvo las excepciones previstas por la Ley 23/2006 de Propiedad Intelectual, y en concreto por su artículo 32, sobre 'Cita e ilustración de la enseñanza'. Los permisos para fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra pueden obtenerse en CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)).

# Índice

<i>Prólogo</i>	
Planificación competitiva y planificación solidaria	7
Prefacio	9
I. EL MARCO CONCEPTUAL	
1 El contexto de la planificación urbana contemporánea	11
Nacimiento, desarrollo y crisis de la planificación urbana · Dificultades intrínsecas · Factores internos que alimentan la crisis · Factores externos · El debate ideológico actual en el ámbito urbano · Retos y estrategias clave · Hacia nuevos modelos de gobernabilidad urbana	
2 Origen y fundamentos de la planificación estratégica	39
De Aníbal a Hiroshima, pasando por Clausewitz · Adopción de los principios estratégicos por las empresas · Marco conceptual de la planificación estratégica empresarial · La planificación estratégica en el sector público	
3 Traslación de la planificación estratégica a las ciudades	53
Caracterización · Planificación tradicional frente a planificación estratégica · Valoración · Comprensión de la ciudad como un sistema funcional · Selección del enfoque metodológico	
II. MÉTODO E INSTRUMENTOS	
4 Arranque del plan estratégico	67
Creación de capital social · Asunción del liderazgo · Implicación de agentes · Diseño del modelo organizativo · Establecimiento de la política de comunicación	
5 Caracterización de los modelos de desarrollo	87
Génesis y evolución de las ciudades · Modelos físicos · Modelos económicos · Modelos sociales · Determinación del alcance y contenido de los análisis	
6 Análisis del entorno	105
Los análisis externos: conceptos de oportunidad y amenaza en el ámbito urbano · Análisis del entorno: consideraciones previas · Conceptos básicos sobre prospectiva · Identificación y caracterización de los factores de cambio · Valoración de los factores de cambio	
7 Análisis de la demanda	119
Caracterización y evolución de la demanda urbana · Planificación de la ciudad desde el lado de la demanda · Segmentación de la demanda urbana · Técnicas avanzadas de microsegmentación · Meto-	

	dología para la microsegmentación de la demanda urbana · Proceso de selección de una ciudad · Exigencias de la demanda	
8	<b>Análisis de los sistemas urbanos</b>	147
	Estructura de los sistemas urbanos · Dinamismo de los sistemas urbanos · Ventajas diferenciales de una ciudad · Relaciones de rivalidad y colaboración entre ciudades · Análisis de los sistemas urbanos · Proceso de análisis	
9	<b>Análisis de la oferta</b>	167
	Conceptos de debilidad y fortaleza en el ámbito urbano · Requisitos básicos que ha de cumplir la oferta urbana · Componentes básicos de la oferta urbana · Proceso de análisis de la oferta urbana · Análisis <i>cluster</i> · Análisis del ciclo de vida de los sectores productivos	
10	<b>Síntesis del análisis</b>	197
	Síntesis de los análisis externos · Síntesis del análisis de la oferta: DAFO · Determinación del posicionamiento de una ciudad	
11	<b>Formulación de la visión estratégica</b>	209
	Visión: sinónimo de imaginación del futuro · Diseño de los escenarios de futuro · Formulación de la visión estratégica de ciudad · Identificación de temas críticos	
12	<b>Desarrollo de estrategias</b>	229
	Conceptos básicos · Análisis de opciones estratégicas básicas · Estrategias en el ámbito económico y social · Proceso de formulación y despliegue de estrategias · Formulación de estrategias por temas críticos · Evaluación de estrategias · Elaboración de los programas de actuación y del plan de acción · Recomendaciones para completar la elaboración del plan	
13	<b>Implantación del plan estratégico</b>	253
	Cómo implantar el plan · Cómo organizar el proceso de implantación · Cómo financiar el plan · Cómo evaluar el plan · Cómo difundir y comunicar el plan · El <i>marketing</i> de ciudades	
	<b>Epílogo</b>	275
	Un breve repaso · Vitalidad y limitaciones de la planificación estratégica · Escenarios de futuro para la planificación estratégica	
	<b>Bibliografía</b>	285

# Planificación competitiva y planificación solidaria

*José Fariña Tojo*

Ya hace más de cinco años que Mathis Wackernagel y sus colaboradores calcularon la huella ecológica de la totalidad del planeta. En la revisión del año 2000, la biocapacidad era de 125 millones de kilómetros cuadrados, pero se usaban 164 millones, es decir, un consumo de planeta superior en el 31 por ciento a sus posibilidades. Esto sólo era posible si se admitía una disminución cada vez mayor del capital natural acumulado en forma de reservas en el planeta.

Por tanto, parece que en las actuales condiciones de desarrollo tecnológico y progreso científico ya no es posible seguir creciendo globalmente de forma ilimitada, porque no hay recursos energéticos suficientes, ni capacidad de eliminar desechos, ni posibilidad de mantener un orden *antrópico*. Resulta imprescindible que la planificación aborde esta cuestión como el problema central del siglo que comienza. Atrás ha quedado la ciudad higiénica como respuesta a los problemas urbanos creados por la Revolución Industrial y la defensa del medio natural como problema central del siglo xx. Probablemente, el reto actual es mucho más complejo, ya que a las cuestiones anteriores hay que sumarles la necesidad de repensar el desarrollo para conseguir una mayor justicia interterritorial y social.

En realidad, las diferencias son ya muy importantes, lo que condiciona notablemente las opciones del planeamiento que pretenda acaparar recursos de otros lugares. Si en 2001 la huella ecológica de España era de 5,5 o la de los Estados Unidos de 12,3, la de Bangladesh no llegaba al 0,6 ni la de Namibia al 0,7. Dado que las posibilidades de extraer recursos de los países y las ciudades más pobres son ya muy pequeñas, la única posibilidad de aumentar la capacidad de consumo es hacerlo con aquellos y aquellas que todavía tienen algo. Competitividad y competidores se constituyen así en la base de los planes estratégicos que se han elaborado hasta el momento.

A menos que cambien mucho las cosas y que extraordinarios descubrimientos o inventos acudan muy pronto en su ayuda, probablemente para nuestro planeta la época de abundancia haya terminado. Se ha llegado al punto en que se están agotando las reservas acumuladas a lo largo de los siglos (tanto energéticas como sumideros) y no hay para todos si se pretenden generalizar los actuales niveles de consumo. Aprovechando las técnicas muy afina-

*José Fariña Tojo es catedrático del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid y autor, entre otros títulos, de La ciudad y el medio natural (1998) y La protección del patrimonio urbano: instrumentos normativos (2000).*

das y las metodologías innovadoras que la planificación estratégica ha puesto sobre la mesa, el objetivo central de los planes debería ser la ralentización del aumento de estos niveles. Habría que empezar a entender los objetivos de competitividad como objetivos de mejora en la eficiencia del sistema.

En el fondo, este cambio significa ir de la guerra a la solidaridad. Pero para que esto sea posible resultan imprescindibles dos condiciones: conocimiento no deformado de la realidad y participación verdadera. Probablemente, también habría que modificar los indicadores que informan sobre el grado de desarrollo. Un aumento del consumo de energía eléctrica siempre se saluda positivamente y es un índice de que las cosas van bien, pero irían mucho mejor si ese aumento no existiera y mejorase la eficacia de ese consumo. Si el diseño de una farola evita que se pierda una gran cantidad de luz hacia arriba en la negrura de la noche, si ilumina mejor las calles, si permite ver la noche estrellada y si, además, consume menos, se habrá aumentado la eficiencia de la farola. Todavía mejor: si se baja la potencia de la farola para ver igual que se veía antes y se destina el diferencial no consumido a mejorar el nivel de vida en Ruanda, las cosas empezarán a funcionar bien.

Desde estos presupuestos, toda la planificación –sea estratégica o no– debería reconducir sus objetivos en dos direcciones. La primera, intentando soldar la rotura que se ha producido entre los expertos tecnocráticos (los que ‘saben’) y el resto de los ciudadanos (los ignorantes, según Edgar Morin), de forma que el plan responda, de verdad, a la implicación de toda la ciudadanía. En este sentido, las técnicas innovadoras de la planificación estratégica están en condiciones de aportar materiales muy valiosos. De ello es una buena muestra este libro de José Miguel Fernández Güell.

La segunda dirección, igualmente complicada, podría resumirse diciendo que *la planificación del siglo XXI deberá asumir el reto de acometer problemas globales en los planes locales*. La visión de ámbitos globales ya ha sido propuesta precisamente por la planificación estratégica, y eso es algo que la convierte en referente para poder afrontar la situación actual. Probablemente sea uno de los pocos instrumentos existentes que cuentan con métodos, técnicas y experiencia para poder acometer este reto. Caricaturizando el tema, se podría decir que, en estos momentos, lo que verdaderamente se necesita es un plan estratégico del planeta, asumido por los ciudadanos del mundo, que se constituya en marco y referente de los planes locales.

Madrid, septiembre de 2006.

# Prefacio

Han transcurrido diez años desde que finalicé la redacción de la primera edición de este libro. A pesar de las dudas iniciales sobre el interés que podía suscitar la obra en aquel momento, la buena acogida que ha tenido tanto en España como en América Latina ha desmentido los temores previos. Sin embargo, a medida que transcurrían los años y seguía con atención la evolución de la planificación estratégica de ciudades tanto a nivel nacional como internacional, crecía en mí la necesidad de revisar, actualizar y ampliar los contenidos de aquel primer esfuerzo editorial.

A pesar de haber sufrido ciertos altibajos, hoy en día la planificación estratégica mantiene su plena vigencia en el ámbito urbano y territorial, e incluso se ha incorporado con bastante naturalidad al acervo urbanístico. Esta afirmación queda sustentada por el gran número de planes elaborados y en proceso de ejecución existentes en todo el mundo, así como por la creciente atención que el entorno académico presta a este proceso. La pervivencia y vitalidad de la planificación estratégica ha hecho que se perfeccionen paulatinamente muchas de sus herramientas básicas y que se hayan producido aportaciones innovadoras de otras áreas de conocimiento, lo que ha añadido mayor complejidad y sofisticación a los planes.

Todas estas razones me impulsaron a revisar la obra anterior. Ahora bien, lo que en principio se planteó como una operación de simple actualización, al poco tiempo se convirtió en una transformación profunda y crítica de la estructura y de los contenidos originales; lo que iba a ser un esfuerzo acotado en el tiempo, desembocó en una inversión intelectual y temporal bastante considerable, lo que ha dado lugar a una publicación que se parece muy poco a la de hace diez años, por lo que se le ha añadido el subtítulo de *Nuevos instrumentos y procesos*.

Por tanto, esta nueva obra tiene una serie de aportaciones que conviene comentar brevemente. En primer lugar, se ha hecho un esfuerzo por explicar las causas originarias de la crisis que vive la planificación urbana contemporánea, así como los factores agravantes de índole interna y externa que minan su recuperación. La identificación de los principales retos que afronta la planificación de ciudades conduce inexorablemente mi discurso a la necesidad de explorar nuevos modelos que regeneren el ámbito de la planificación y la gestión urbanísticas.

En segundo lugar, en respuesta a las demandas del mundo académico, se han ampliado las bases conceptuales que guían la planificación estratégica de ciudades. Si hace diez años un plan estratégico debía buscar indefectiblemente la competitividad en la esfera económica y la habitabilidad en los ámbitos espacial y social, hoy a estos principios debemos añadir otros dos: la sostenibilidad, ligada al medio ambiente, y la gobernabilidad, relacionada con las mejores prácticas en materia de gobierno local. Así, en el texto se explica cómo toda ciudad debe buscar de manera equilibrada la mejora en cuatro dimensiones: competitividad, equidad-habitabilidad, sostenibilidad y gobernabilidad.

En tercer lugar, con la vista puesta en la práctica profesional, se ha profundizado en la metodología y se han desplegado con mayor detalle las diversas fases por las que atraviesa un plan estratégico. Este despliegue ayuda a percibir con mayor nitidez el esfuerzo que conlleva todo proceso de planificación estratégica, lo que facilita la estimación de tiempos y dedicaciones que exige cada paso del método.

En cuarto lugar, con ánimo innovador, se ha introducido un amplio abanico de instrumentos analíticos que pueden resultar novedosos y de cierta utilidad para los urbanistas. Concretamente, en el análisis de la demanda urbana se introducen las técnicas de microsegmentación; en la oferta urbana se desarrolla el análisis de *clusters*; en la síntesis del análisis se muestran técnicas para determinar el posicionamiento de una ciudad; en la formulación de la visión estratégica se utiliza el diseño de escenarios de futuro, se discuten con amplitud las opciones estratégicas que tiene una ciudad y se trasladan los conceptos del *marketing* empresarial al ámbito urbano.

En suma, la presente obra persigue dos fines fundamentales. Por un lado, actualizar y ampliar un campo de conocimiento que crece paulatinamente y que recibe la atención ilusionada de las nuevas generaciones de urbanistas. Por otro lado, mantener vivo el debate sobre la crisis y validez de la planificación urbana contemporánea, para lo que se utiliza siempre un tono optimista sobre las posibilidades que ofrece la buena gobernabilidad para superar los desafíos del futuro.

Espero y deseo que este libro, como el anterior, sea de utilidad a los profesionales que se dedican a las tareas del urbanismo, a los investigadores que estudian el fenómeno urbano y a todas aquellas personas que sientan curiosidad intelectual sobre la ciudad.

Madrid, abril de 2006.

## **El marco conceptual**



# El contexto de la planificación urbana contemporánea

## Nacimiento, desarrollo y crisis de la planificación urbana

Desde la Antigüedad, las ciudades han constituido uno de los instrumentos de poder más efectivos para dominar y asentar amplios territorios. Gracias a sus funciones defensivas, comerciales, industriales, administrativas e incluso religiosas, las ciudades han desempeñado un papel decisivo en la configuración y el sostenimiento de las principales civilizaciones de nuestro planeta. Por esta razón, resulta perfectamente comprensible la constante preocupación de la clase dirigente y de sus técnicos, a lo largo de la historia, por crear y desarrollar ciudades prósperas y sostenibles en el tiempo.

Aunque desde los primeros asentamientos urbanos se ha observado un interés por mejorar el diseño y la estructura de las ciudades, el urbanismo –entendido como ciencia– no nació hasta mediados del siglo XIX. Fue entonces cuando el apogeo de la Revolución Industrial originó una cascada de transformaciones socioeconómicas e innovaciones tecnológicas que desbordaron las estructuras urbanas heredadas del periodo barroco. La aparición de la urbe industrial –caracterizada por el caos espacial, el impacto ambiental y el conflicto social– obligó a desplegar un sistema corrector y regulador que ayudase a organizar espacialmente y a reestructurar socialmente la ciudad. Así, surgió el urbanismo moderno, que en un principio se centró en articular de forma coherente las técnicas urbanísticas ya existentes, pero que posteriormente creó novedosos procesos de planificación e instrumentos de control.

A partir de las décadas de 1920 y 1930, en los Estados Unidos y en Europa aparecieron los primeros planes reguladores de ciudades, conocidos después como ‘planes de urbanismo’. Su objetivo primordial era ordenar espacialmente el desarrollo urbano para evitar disfunciones e impactos ambientales. Aparte de orientar y delimitar el crecimiento espacial de la ciudad, estos primeros planes se caracterizaban por supeditar el interés particular de la propiedad privada a los intereses generales de la comunidad, a través del control y de la intervención pública en el suelo urbano. Por consecuencia, el plan de urbanismo se constituyó en un poderoso instrumento de arbitraje social que mediaba entre los intereses privados conflictivos y las necesidades colectivas de la co-

munidad urbana, con lo cual ayudaba, por tanto, al gobierno de la ciudad. Adicionalmente, el plan transmitía una visión comprensiva del fenómeno urbano de alcance transgeneracional, que manejaba la incertidumbre del futuro y que se convirtió en un potente instrumento didáctico para comunicar el modelo futuro de ciudad.

Después de la II Guerra Mundial, las necesidades de reconstrucción y la superación de la traumática recesión económica de los años 1930 impulsaron un prolongado periodo de desarrollo sostenido. Fue el momento de los grandes planes, cuando el planificador disfrutaba de un amplio reconocimiento social y se sentía seguro de sus capacidades técnicas. En este contexto, la planificación urbana vivió su época dorada, alcanzó plena legitimidad en la mayoría de los países y se convirtió en un instrumento aceptado por la sociedad en general y por las administraciones locales en particular.

Ahora bien, este periodo de bonanza para el urbanismo y los urbanistas no duró mucho tiempo (figura 1.1). En la década de 1960 se produjeron en los países más desarrollados profundas transformaciones económicas y sociodemográficas que aceleraron el cambio urbano y desbordaron el sistema clásico de planificación. Esta crisis fue fruto de la conjunción de diversos factores: un fuerte crecimiento demográfico, un elevado desarrollo económico, una utilización masiva del automóvil privado y un extenso proceso de suburbanización. Se intentó transformar el modelo artesanal del planeamiento urbano en un enfoque más científico, incorporando para ello complejos modelos matemáticos. Sin embargo, la imperfección y las limitaciones de los mode-

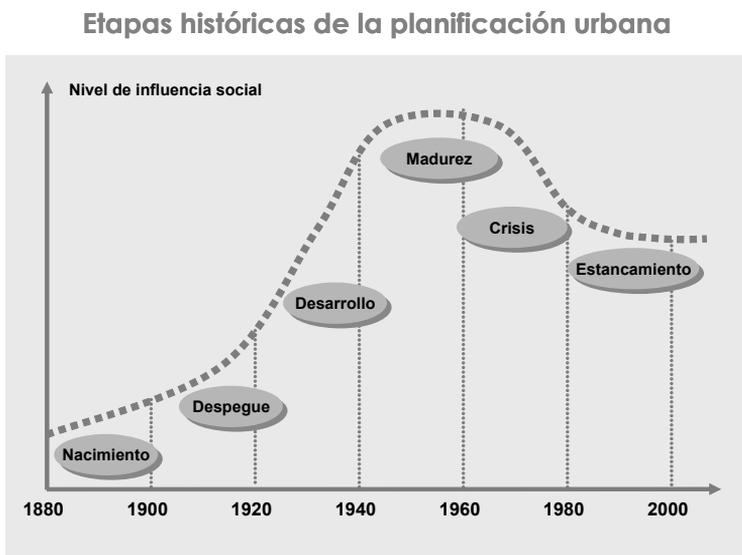


Figura 1.1.

los utilizados provocaron resultados poco alentadores en la planificación urbana.

Todo ello desembocó a finales de los años 1960 en un ataque a la concepción clásica del planeamiento, que alcanzó su máxima intensidad a mediados de los años 1970, coincidiendo con la profunda recesión que sufrió la economía internacional. Se produjo entonces una fuerte desconfianza hacia los expertos urbanos y hacia el proceso de planificación del tipo 'arriba-abajo', por su incapacidad para abordar y resolver los problemas urbanos. La crisis del urbanismo tradicional se vio agravada en la década de 1980 por la imparable expansión de la doctrina económica neoliberal, la cual veía con malos ojos el nivel de intervención pública que propiciaban los planes de urbanismo en la ciudad. Ante su crisis interna y los ataques externos que recibía desde diversos frentes, la planificación urbana abandonó la ilusión por el enfoque científico y entró en una fase de introspección que la distanció de los centros de poder y de la atención social.

A pesar de esta crisis de madurez del urbanismo, las ciudades han seguido evolucionando con un endiablado dinamismo. A finales del siglo xx, el nuevo orden económico globalizador y los comportamientos sociales basados en el consumo han provocado una transformación urbana sin precedentes, tanto en los países ricos como en los aún subdesarrollados. Se observa una creciente ocupación del territorio por una densa malla de carreteras de alta capacidad, un despliegue de extensos conjuntos residenciales y productivos en las periferias urbanas, un mayor alejamiento del binomio residencia-empleo y la aparición de grandes centros comerciales y de ocio basados en el automóvil. En suma, este patrón de desarrollo urbano conlleva un creciente consumo de espacio per cápita para la urbanización, lo que a todas luces resulta insostenible.

A principios del siglo xxi, pese a la triste realidad urbana e inmobiliaria que padecen muchos lugares, los urbanistas coinciden mayoritariamente en una serie de principios que proyectan cierta esperanza de cara al futuro. Así, hoy en día es moneda común predicar sobre la necesidad de proteger el medio natural; criticar el modelo de urbanización desparramada frente a la demostrada sostenibilidad de la ciudad compacta; recuperar y conservar el centro de las ciudades como lugar de trabajo y de residencia; promocionar los sistemas de transporte colectivo frente al abuso del automóvil privado; y fomentar la mezcla de usos compatibles en los centros urbanos para garantizar su vitalidad y diversidad.

En definitiva, puede afirmarse que la planificación urbana se mantiene viva y operativa, aunque no con el vigor profesional y la proyección social deseables para afrontar con firmeza los importantes desafíos que tiene ante sí. Esta crisis latente que aqueja al urbanismo en general desde hace varias décadas se comprende

mejor si se analizan las dificultades intrínsecas de la planificación y se identifican los factores que alimentan la citada crisis.

### Dificultades intrínsecas

Desde sus orígenes en el siglo XIX y su desarrollo a lo largo del XX, la planificación urbana ha tenido que afrontar múltiples e importantes dificultades, muchas de ellas provocadas por los diferentes contextos históricos y socioculturales en los que ha tenido que operar. Sin embargo, las principales dificultades han presentado un carácter invariable a lo largo del tiempo, ya que se derivan de la propia naturaleza de la ciudad. Concretamente, se hace referencia aquí a la complejidad, la diversidad y la incertidumbre de los fenómenos urbanos.

#### *Complejidad*

Uno de los principales retos que afrontan las ciudades de cierta dimensión es el elevado nivel de complejidad de los procesos urbanos que tienen lugar dentro de sus límites y en su área de influencia más próxima. Este atributo, presente en cualquier ciudad de tamaño grande o mediano, ha supuesto un *handicap* histórico que recurrentemente dificulta las tareas de los análisis y la acertada formulación de políticas. Raro es el analista que no se siente absolutamente desbordado por la multiplicidad y multidimensionalidad de los problemas urbanos, muchos de ellos calificados como ‘externalidades’, que generan las economías de aglomeración de las grandes ciudades. Aunque sea tan sólo brevemente, conviene reflexionar aquí sobre el alcance y las implicaciones de este tema.

En los últimos años se han editado una miríada de artículos y publicaciones cuyo objeto directo o indirecto ha sido el estudio de la complejidad. La denominada ‘ciencia de la complejidad’ puede entenderse como un conjunto de ideas sobre la capacidad autoorganizativa y la naturaleza adaptable de algunos sistemas complejos, como el clima, los ecosistemas, la economía y, cómo no, las ciudades. Esta ciencia ha surgido principalmente de estudios realizados en las áreas de física, biología, matemáticas e informática. Aunque el estudio de la complejidad no es reciente –de hecho, se remonta a la década de 1950, cuando se desarrolló la ‘teoría general de sistemas’–,<sup>1</sup> fue en la década de 1990 cuando se puso de moda gracias a los trabajos del Santa Fe Institute, ubicada en Nuevo México.<sup>2</sup> Independientemente de las modas coyunturales, la ciencia de la complejidad es una aportación conceptual interesante, que nos puede ayudar a diseccionar y clarificar algunos fenómenos que ocurren en el ámbito urbano.

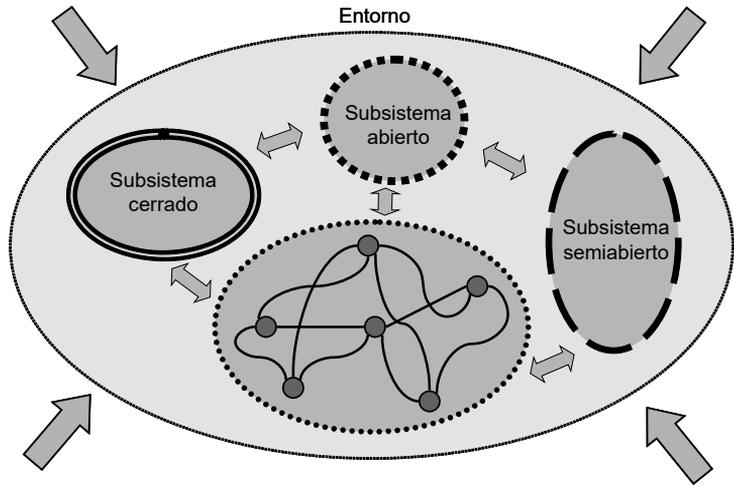
En general, un ‘sistema’ puede definirse como un conjunto de agentes individuales o elementos en interacción mutua, que ope-

1. Véase Ludwig von Bertalanffy, *General System Theory*, 1968.

2. Véanse Roger Lewin, *Complexity: Life at the Edge of Chaos*, 1992, y M. Mitchell Waldrop, *Complexity: The Emerging Science at the Edge of Order and Chaos*, 1992.

## Sistemas complejos adaptables

Figura 1.2.



FUENTE: Elaboración propia

ran en un entorno determinado y sujeto a factores externos que se autoorganizan en sistemas superiores, los cuales muestran propiedades novedosas y de adaptación que no son exhibidas por los agentes individuales. El sistema puede estar configurado a su vez por subsistemas de tipo abierto a interacciones exteriores o de tipo cerrado a las mismas (figura 1.2). Concretamente, un sistema complejo se caracteriza por el elevado número de elementos que lo componen, por el número y la variedad de las relaciones que los unen entre sí, y por la variedad de las dinámicas que se derivan de dicha unión y los efectos de esa interacción.

Las teorías iniciales de los años 1950 sobre la complejidad eran esencialmente cartesianas, es decir, se preocupaban por descomponer los sistemas complejos en elementos simples para identificar los hechos que determinaban el funcionamiento de cada uno de los sistemas o subsistemas. Desde entonces se han conseguido avances sustanciales que contribuyen a captar mejor la dimensión de los problemas estudiados, la dinámica global de los sistemas analizados, su retroalimentación y su adaptabilidad al entorno.

Hay una serie de criterios básicos que deben tenerse en cuenta a la hora de adentrarse en la 'ciencia de la complejidad':<sup>3</sup>

1. Un sistema complejo no puede entenderse a través del análisis de las características individuales de cada una de las unidades, ya que sus interacciones son tales que le confieren una dinámica de conjunto.

2. Los sistemas complejos presentan, en general, dinámicas no lineales, caracterizadas por aceleraciones e inhibiciones, por procesos explosivos o implosivos, por oscilaciones regulares o irre-

3. Véanse Stuart A. Kauffman, *At Home in the Universe: The Search for the Laws of Self-Organization and Complexity*, 1995, y Roberto Camagni, "Incertidumbre, capital social y desarrollo local", 2003.

gulares y caóticas, convergencias hacia puntos de atracción únicos o múltiples y, en cualquier caso, difícilmente previsibles.

3. Los sistemas complejos son capaces de transformarse y transformar su entorno creando estructuras altamente organizadas. Esta capacidad de transformación les permite adaptarse a los cambios que se producen en su entorno, lo cual denota que, a diferencia de las máquinas, se trata de sistemas inteligentes.

4. La adaptación requiere la existencia de variedad en el sistema; así, los sistemas económicos son tanto más resistentes cuanto más sectores productivos distintos integran.

5. Los sistemas complejos se transforman de modo no completamente predecible, ya que la incertidumbre forma parte esencial de dichos sistemas; de hecho, los sistemas complejos evolucionan en la frontera del caos.

Estos criterios que caracterizan los sistemas complejos son perfectamente visibles en las ciudades, tal como queda patente en muchos ámbitos urbanos. Por ejemplo, hoy en día, los problemas de transporte no se limitan a la construcción de infraestructuras, sino que muestran una intensa relación con los estilos de vida, las pautas de movilidad, el medio ambiente y la seguridad. Asimismo, los problemas de violencia y delincuencia no pueden reducirse a consideraciones jurídicas y policiales, ya que intervienen otros elementos sociales y económicos (familia, empleo, etcétera) que dan mayor complejidad a su tratamiento. Por otro lado, la incorporación de innovaciones tecnológicas en las ciudades, como es el caso del comercio electrónico, está produciendo unas transformaciones importantes en el sistema físico de distribución y en los flujos de tráfico, que son difíciles de visualizar y anticipar con precisión. Finalmente, los procesos de globalización han incrementado la complejidad de los sistemas económicos locales, lo que ha amplificado y acelerado sus problemas, y ha dificultado la previsión de empleos y la ocupación del suelo a largo plazo.

Entre los numerosos autores que han explorado las posibles aplicaciones de la ciencia de la complejidad al ámbito urbano, interesa destacar los que han detectado la posibilidad de utilizarla para mediar en temas particularmente conflictivos, como es el caso del enfrentamiento entre la ecología y el desarrollo económico.<sup>4</sup> La idea propuesta por estos autores es que si concebimos la ciudad como un organismo que evoluciona y que se relaciona de forma competitiva y colaboradora con otros elementos de su entorno, se pueden desarrollar indicadores de rendimiento para vigilar el desarrollo urbano y se pueden formular estrategias para alcanzar consensos entre los diversos agentes involucrados. A su vez, esta propuesta descansa en la teoría de la racionalidad comunicativa de Jürgen Habermas,<sup>5</sup> según la cual el conocimiento emancipador puede alcanzarse a través de un diálogo que involucre a todos los intereses que intervienen en una situación comple-

4. Véanse Judith E. Innes y David E. Booher, "Consensus building and complex adaptive systems: a framework for evaluating collaborative planning", 1999; y Gérard Divay y Jeanne M. Wolfe, *Metropolitan Governance Background Study: What Do We Need to Know?*, 2002.

5. Jürgen Habermas, *Theorie des kommunikativen Handelns*, 1981.

ja. En otras palabras, lo que se pretende es objetivar problemas muy complejos y, a partir de ahí establecer fórmulas para alcanzar un consenso entre las partes afectadas.

En conclusión, la complejidad es un fenómeno inherente a las ciudades, que conviene no obviar ni simplificar en exceso, sino que debe tratar de entenderse hasta donde sea posible. El estudio de la complejidad nos puede facilitar una visión del sistema funcional urbano más informada y evolutiva en el tiempo que otros enfoques más reduccionistas y estáticos. Se presupone que aceptar y reconocer la complejidad nos animará a pensar desde la óptica de la variedad de escalas espaciales y dimensiones temporales, algo fundamental para trabajar en el ámbito urbano.

### *Diversidad*

Un segundo reto al que se han enfrentado repetidamente los urbanistas lo constituye la diversidad inherente a cualquier ciudad de cierta dimensión y complejidad. La diversidad es un atributo que confiere un alto grado de atractivo a las ciudades, pero que también dificulta la obtención de leyes o modelos aplicables a la totalidad del universo urbano. Básicamente, la diversidad viene generada por las diferencias existentes en las características funcionales de cada ciudad y por la disparidad de agentes e intereses que intervienen en cada una de ellas. Por un lado, las ciudades difieren entre sí por su ubicación geográfica, su trazado espacial, su vocación económica o su estructura sociodemográfica; pero por otro lado, dentro de cada ciudad conviven espacios muy diferentes: la ciudad industrial, la ciudad financiera, la ciudad turística, la ciudad del ocio, la ciudad residencial y la ciudad del conocimiento, entre otras.

Cuanto más sofisticadas y dispares sean las funciones de una ciudad, más diversos serán los agentes que intervienen en ellas. Si a esta condición se le añade el factor 'dimensión', tendremos que a mayor tamaño y complejidad funcional, mayor será el número de agentes locales o extralocales con los que habrá que contar a la hora de formular políticas urbanas (figura 1.3). Y esto, evidentemente, dificulta mucho la tarea del planificador en un contexto abierto y democrático. Es precisamente esta dimensión de la diversidad, provocada por la multiplicidad de agentes urbanos, la que nos interesa explorar en nuestro afán por mejorar la práctica del urbanismo.

Las decisiones políticas tomadas en las comunidades urbanas son fruto de la influencia de muchos grupos, pero con diferentes niveles de influencia según el tipo de decisiones que se hayan de tomar. De acuerdo con esta teoría, en una sociedad democráticamente avanzada, las decisiones políticas no se toman hasta que no empieza a surgir algún consenso entre los diferentes grupos de interés. Presumiblemente, los representantes políticos desempe-

## Agentes que intervienen en el desarrollo urbano



Figura 1.3.

FUENTE: Elaboración propia

ñan un papel catalizador al impulsar la consecución de un consenso. Si aceptamos esta premisa, resulta interesante reflexionar sobre el comportamiento que en la toma de decisiones tienen dos grandes segmentos de los agentes urbanos: los locales y los supralocales.

La actuación de los *agentes locales* responde a una serie de pautas condicionadas por elementos muy heterogéneos, pero en los cuales se pueden observar algunos rasgos generales. Mientras que un país puede ser una democracia en términos jurídicos y prácticos, en las localidades de pequeño y mediano tamaño puede seguir subsistiendo la aristocracia; frecuentemente, unos pocos ciudadanos detentan un gran poder económico y político. Tales hombres y mujeres operan a través de las formas establecidas en los negocios privados y en el gobierno local, y a menudo tienen una influencia que sobrepasa con creces sus posiciones formales: en el peor de los casos, se trata de un grupo próximo al tráfico de influencias; en el mejor de los casos, de un liderazgo local informado y consciente de los problemas sociales. Como individuos, estos líderes locales no deberían ser dejados fuera de un proceso de planificación que pretende cambiar significativamente la situación de una ciudad.

En cuanto a los *agentes supralocales*, su creciente intervención en las decisiones locales se debe a que el desarrollo urbano se despliega en multitud de competencias, distribuidas verticalmente entre distintas esferas territoriales y horizontalmente entre diferentes departamentos de aquéllas. A causa de ello, surgen o se acentúan dos tipos de problemas: los de coordinación jerárquica entre instituciones y los de articulación entre la planificación eco-

nómica y la planificación sectorial vinculada a intervenciones en materias concretas.

En el primer caso, es habitual encontrar conflictos entre las competencias de ordenación urbana de ámbito municipal y las competencias regionales y estatales en materia de planificación económica e infraestructuras. Para superar un planteamiento puramente competencial del problema es imprescindible diseñar instrumentos de ordenación que estimulen la concertación entre las instituciones territoriales y la descentralización administrativa. En otras palabras, el criterio general debe ser siempre la coordinación preventiva entre administraciones.

En el segundo caso, la eterna dialéctica entre lo territorial y lo sectorial sigue sin encontrar una solución adecuada en el plano institucional, aunque, en teoría, las actuaciones sectoriales deberían encuadrarse en un marco de ordenación global que les proporcione la coherencia necesaria. El esquematismo de las visiones sectoriales debe superarse mediante el establecimiento de procedimientos más abiertos que tengan en cuenta todos los intereses presentes y permitan un verdadero debate sobre el futuro deseable para la ciudad.

Ahora bien, aparte de los denominados agentes locales y supralocales, existe la *base ciudadana*, que agrupa a un enorme número de agentes urbanos, pero éstos no suelen estar tan estructurados y organizados como los anteriores. Con mucha frecuencia se defiende la falta de participación ciudadana en aras de una supuesta eficacia y eficiencia del proceso planificador. La triste verdad es que no sabemos todavía cómo incorporar de modo eficaz a un gran número de ciudadanos en un proceso complejo de toma de decisiones.

En definitiva, la diversidad es un activo importante de las comunidades urbanas si se gestiona adecuadamente. Para ello hay que conocer los diversos agentes que intervienen en los procesos de desarrollo urbano, incluirlos en el proceso de planificación y tratar de conciliar sus intereses con la estrategia de futuro de la comunidad.

### *Incertidumbre*

El último gran reto que gravita sobre los planificadores es la constante incertidumbre que envuelve el futuro de las urbes. Todo el que se enfrenta con la tarea de prever el futuro de una ciudad a quince o veinte años sufre impotente las limitaciones de las herramientas de prospectiva para despejar las brumas que esconden el futuro. Si además el planificador opera en un entorno turbulento y muy cambiante, se hace buena la frase de Paul Valéry: «El futuro ya no es lo que solía ser.»

El grado de dificultad para prever el futuro depende mucho del tipo de situación de partida en que nos encontremos (figura 1.4).

### Situaciones de partida para prever el futuro

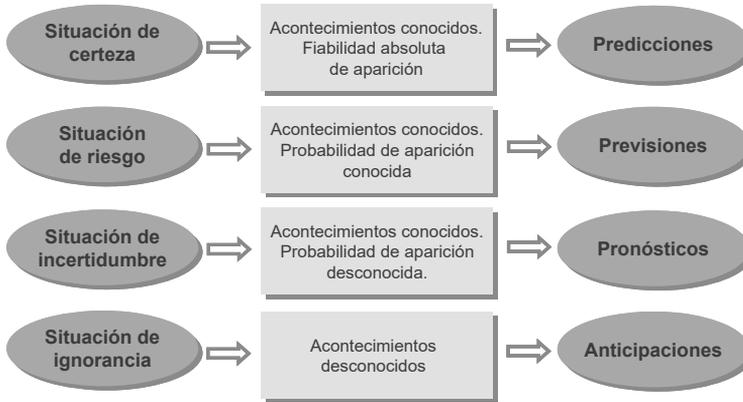


Figura 1.4.

FUENTE: Elaboración propia

Así, en los sistemas que tienen parámetros muy estables –como es el caso de la órbita de los planetas– podemos obtener datos muy fiables y, por tanto, podemos predecir los acontecimientos de futuro con bastante certeza. Por el contrario, si nos enfrentamos a sistemas muy complejos y dinámicos –como es el caso de las ciudades–, los acontecimientos futuros no pueden definirse con precisión y, consecuentemente, son poco o nada previsibles. En este último supuesto, la incertidumbre y la ignorancia se convierten en las características dominantes del futuro.

La lucha por acotar la incertidumbre es tan vieja como la humanidad. Desde la Antigüedad hasta la Edad Moderna, la predicción del futuro estuvo en manos de profetas, pitonisas y hechiceros que interpretaban con mayor o menor éxito múltiples señales sobre la supuesta intervención divina o satánica en el devenir de los mortales. Posteriormente, la aceptación de las teorías científicas, y en particular de la teoría de la gravedad de Newton, llevó al marqués de Laplace a argumentar, a principios del siglo XIX, que el universo era completamente determinista. Laplace sugirió que debía existir un conjunto de leyes científicas que nos permitiesen predecir todo lo que sucedería en el universo, siempre y cuando conociésemos perfectamente su estado en un instante de tiempo. El científico francés llegó a suponer que las leyes de la física gobernaban todos los fenómenos, incluido el comportamiento humano.

La doctrina del determinismo científico fue ampliamente criticada por diversos sectores, que pensaban que infringía la libertad divina de intervenir en el mundo, pero, a pesar de ello, constituyó el paradigma de la ciencia y la cultura hasta los primeros años del siglo XX. En 1926, el científico alemán Werner Heisenberg formu-

ló el ‘principio de incertidumbre’, que marcó el final del sueño determinista de Laplace. El mensaje era: si no somos capaces de medir el estado presente del universo, cómo vamos a predecir con exactitud los acontecimientos futuros. A partir de ese momento se desarrolló la mecánica cuántica, basada en el principio de incertidumbre, es decir: para cada observación se predecía cierto número de resultados posibles y se fijaban las probabilidades de que ocurriese cada uno de ellos. En esta teoría se fundamentan casi toda la ciencia y la tecnología contemporáneas.

En el caso concreto de la ‘ciencia urbana’, hay antecedentes relativamente recientes sobre las dificultades que ha encontrado la planificación para realizar previsiones de futuro. En las décadas de 1950 y 1960 se realizaron predicciones que funcionaron razonablemente bien, gracias a la estabilidad socioeconómica reinante durante aquellos años. Sin embargo, desde principios de los años 1970 y a raíz de las crecientes turbulencias geopolíticas y económicas, los errores de predicción fueron más frecuentes y, ocasionalmente, de una magnitud dramática sin precedentes. En otras palabras, puede decirse que el futuro pasó de ser un objeto relativamente estable a convertirse en un objeto volátil. Desde entonces, las predicciones a largo plazo se han visto plagadas de incumplimientos y desaciertos, lo que ha provocado el descrédito de los analistas y de los modelos de simulación. Puede decirse que con el fracaso de los modelos matemáticos se perdió la fe en la posibilidad de explicar los fenómenos urbanos a la luz de una ciencia basada en leyes y regularidades.

Ante la permanencia de esta situación, suele plantearse la cuestión de si merece la pena dedicar tiempo y recursos a prever el futuro en el ámbito urbano. ¿No sería más provechoso concentrarse en el corto plazo y adaptarse al futuro como mejor podamos? Pues no, claramente no. Un buen ejercicio de prospectiva puede ayudar de forma notable a reflexionar estratégicamente sobre el devenir de la ciudad, aun cuando nos equivoquemos en las previsiones realizadas. Asimismo, la prospectiva nos permite analizar la incertidumbre, a valorarla y a manejarla. El trato cotidiano con la incertidumbre convierte la información sobre las posibilidades del futuro en algo particularmente valioso para los agentes decisorios ante las grandes transformaciones que están experimentando nuestras ciudades.

Por todo ello, la postura más inteligente es aceptar la incertidumbre, tratar de comprenderla y convertirla en parte de nuestro razonamiento. En el momento presente, la incertidumbre no es sólo una desviación ocasional y temporal con respecto a una predicción razonable, sino que es una faceta estructural del entorno socioeconómico y geopolítico. Por consiguiente, resulta obvia la imposibilidad o inconveniencia de aplicar modelos evolutivos a largo plazo que pretendan proyectar con precisión el futuro del

desarrollo urbano. En su lugar, lo que se requiere son herramientas de análisis que ofrezcan mayor flexibilidad en la comprensión de un entorno crecientemente dinámico y complejo.

En resumen, el aumento cualitativo de la complejidad, la diversidad y la incertidumbre en el ámbito urbano pone de manifiesto la crisis de la planificación racional e integral de las ciudades, tal como se entendía en las décadas de 1950 y 1960. Como reconoce Roberto Camagni,<sup>6</sup> la complejidad de definir analíticamente los valores, objetivos y modelos de comportamiento de la sociedad urbana, la multiplicidad de los sujetos implicados en la toma de decisiones públicas, y la incertidumbre para prever los resultados de cada alternativa han supuesto, especialmente a lo largo de la década de 1990, un freno de la planificación urbana y territorial.

### Factores internos que alimentan la crisis

Como ha quedado expuesto en el epígrafe anterior, la complejidad, la diversidad y la incertidumbre son dificultades que han acompañado la planificación urbana desde su nacimiento a finales del siglo XIX. Ahora bien, cabe preguntarse si estos tres factores son los únicos causantes del estado de crisis latente en que se encuentra la planificación de ciudades desde hace varias décadas. En realidad, existen otros factores de índole interna que alimentan esta crisis.

En primer lugar, hay que destacar cómo desde finales de los años 1970, la *filosofía neoliberal* se ha impuesto en casi todos los países y ámbitos socioeconómicos. En el modelo neoliberal se desconfía de toda intervención pública en la economía y la sociedad que imponga restricciones al libre juego de las fuerzas del mercado. La traslación de este modelo al ámbito urbano ha rebajado de modo significativo la presencia pública en el desarrollo urbanístico, y se ha aducido la bondad de las leyes de la oferta y la demanda para resolver muchos de los problemas que sufre la ciudad contemporánea. A pesar de lo falaz del argumento —el mercado inmobiliario está repleto de imperfecciones y, por tanto, no responde a las leyes del mercado—, el planteamiento neoliberal sigue teniendo numerosos adeptos.

En segundo lugar, hay que hablar de la *excesiva complicación técnica y lentitud de los procesos administrativos* para poner suelo urbanizado en el mercado. En algunas ciudades españolas se tarda entre siete y doce meses en conceder una licencia en suelo urbano y de ocho a diez años en tramitar un plan parcial.<sup>7</sup> Estos lentos procesos administrativos crean incertidumbre en las decisiones empresariales y restan agilidad al mercado inmobiliario, al tiempo que favorecen los movimientos especulativos en el suelo urbano o urbanizable.

6. "Incertidumbre, capital social y desarrollo local", 2003.

7. Véase "La nueva gestión urbanística", diario *El País*, Madrid, 12 de diciembre de 2003.

En tercer lugar, hay que denunciar *la escasa transparencia y la elevada corrupción* existente en la toma de numerosas decisiones urbanísticas. La complejidad reguladora y burocrática de los procesos urbanísticos suele ser un caldo de cultivo idóneo para la corrupción y una amenaza para el crecimiento económico. Sumado a lo anterior, la opacidad reinante en la planificación y gestión urbanística en muchos países desarrollados y, por supuesto, en casi todos los subdesarrollados provoca decisiones arbitrarias y actos de corrupción. Organizaciones como Transparencia Internacional delatan que los casos de corrupción son particularmente persistentes en las licitaciones públicas, en el sector de la vivienda, en la financiación de los partidos políticos y de los ayuntamientos.<sup>8</sup> Mientras no se rompa con la vocación de secreto asociada con el urbanismo y no se potencie la participación ciudadana, el fantasma de la corrupción seguirá revoloteando y desacreditando la planificación urbana.

En cuarto lugar se encuentra el tema del *desbordamiento urbano de los límites administrativos*. La mayoría de las grandes metrópolis no poseen instrumentos de planificación que abarquen su verdadera zona funcional, sino que suelen circunscribirse a los límites administrativos de las ciudades centrales. Así, el fenómeno metropolitano desborda los límites administrativos establecidos y provoca continuos conflictos entre municipios y otros niveles de gobierno ante la ausencia de un dispositivo regulador. La falta de coordinación y concertación adecuadas entre las diversas administraciones que confluyen en un área metropolitana causa una evidente frustración entre los agentes socioeconómicos y ciudadanos que operan cotidianamente en ese ámbito.

En último lugar, hay que mencionar la *conflictividad soterrada entre las diferentes visiones profesionales* sobre la ciudad. Es proverbial la visión tan diferente que sobre la ciudad mantienen arquitectos, economistas, sociólogos e ingenieros, al contemplarla desde criterios tan diferentes como son la estética, la eficiencia, la equidad y la eficacia. Lejos de disminuir, esta disparidad de percepciones sobre la ciudad ha aumentado a medida que la planificación urbana ha ido creciendo en madurez y sofisticación. En principio, estas visiones son totalmente legítimas y muy enriquecedoras desde una óptica profesional aislada, pero resultan tremendamente reduccionistas para lograr una comprensión integral de la complejidad inherente al fenómeno urbano. La falta de comunicación y sintonía entre tales visiones puede ocasionar severas distorsiones e incoherencias en el desarrollo urbano, dificultando las actividades sociales y económicas.

Con mayor o menor intensidad, los factores descritos se observan tanto en los países ricos como en los pobres, y añaden confusión a los agentes que son ajenos al urbanismo pero que se interesan por la ciudad en la que viven y trabajan. El problema es que

8. Véase "Las obras públicas y la financiación de los partidos, principales vías de la corrupción", diario *El País*, Madrid, 21 de octubre de 2004.

muchos de estos factores han sido generados por el propio colectivo de urbanistas, técnicos y políticos que dirigen las ciudades. Suya es, pues, la responsabilidad de corregirlos; de lo contrario, la sociedad perderá definitivamente la confianza hacia el urbanista y el proceso de planificación.

### Factores externos

A la crisis interna que sufre el planeamiento urbano desde hace varias décadas, hay que añadir las transformaciones sustanciales que está experimentando el entorno que rodea y afecta a la ciudad. Estas transformaciones son exógenas a la ciudad, por lo que resulta difícil, si no imposible, controlarlas; pese a todo, conviene tenerlas en cuenta por el fuerte impacto que ejercen sobre el desarrollo urbano. A continuación se explican las transformaciones más relevantes que se perciben en la actualidad (figura 1.5).

#### Factores externos a la planificación urbana

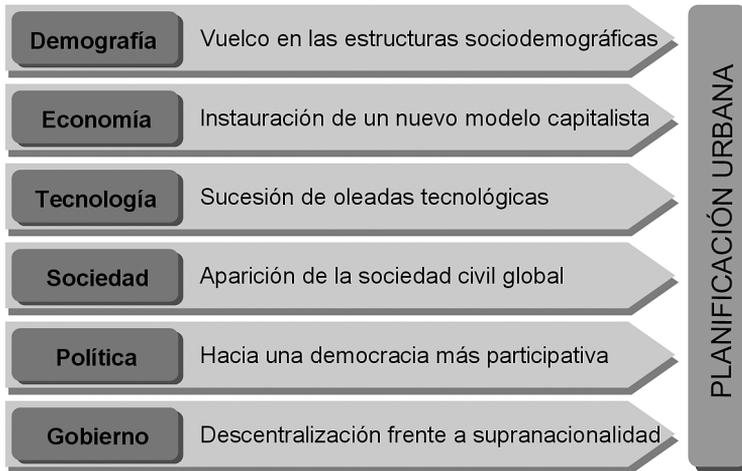


Figura 1.5.

FUENTE: Elaboración propia

– *Vuelco en las estructuras sociodemográficas*. La sociodemografía de las ciudades desarrolladas está cambiando debido a la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, la disminución de la natalidad, el envejecimiento de la población, la mayor disparidad de tipologías familiares y el aumento de la inmigración del Tercer Mundo. Las implicaciones del cambio sociodemográfico en la ciudad se observan claramente en la mayor complejidad y diversidad de las demandas sobre vivienda y equipamientos públicos urbanos.

– *Instauración de un nuevo modelo capitalista*. La revolución tecnológica, la globalización y liberalización de la economía, la

división internacional del trabajo, la concentración espacial del capital y la denominada ‘nueva economía’ están creando lo que se conoce como ‘modelo de acumulación flexible de capital’.<sup>9</sup> Algunas implicaciones de este modelo para la ciudad son el incremento de la competitividad, la fuerte volatilidad de las inversiones y la creciente amenaza de la deslocalización empresarial.

– *Sucesión de oleadas tecnológicas.* Tras los cambios producidos en la década de 1990 por las tecnologías de la información y la comunicación de la mano de Internet, a principios del siglo XXI estamos experimentando una nueva oleada de innovaciones, lideradas esta vez por la biotecnología y la nanotecnología. Asimismo, a medio plazo pueden aparecer innovaciones interesantes en materia de transporte y ahorro energético. Cualquier tipo de tecnología acaba por afectar a la ciudad, la cuestión es si en el ámbito urbano causará efectos disruptivos o cambios incrementales.

– *Aparición de la sociedad civil global.* El final de la Guerra Fría ofreció oportunidades para crear una sociedad civil que desbordase los límites del estado nacional. Según Mary Kaldor, este tipo de sociedad puede materializarse si se produce el afianzamiento de las instituciones internacionales, la renuncia de los estados al unilateralismo, la expansión de las redes de las ONG, la creación de asociaciones voluntarias supranacionales y la comunicación simultánea entre individuos.<sup>10</sup> De hacerse realidad, la sociedad civil global podría ayudar a resolver algunos problemas, como la sostenibilidad del medio natural, que trascienden el ámbito local e incluso el nacional.

– *Hacia una democracia más participativa y menos representativa.* El modelo de democracia representativa y parlamentaria creado en el siglo XIX está en crisis a comienzos del siglo XXI. Existe un creciente malestar por la brecha entre las decisiones de los políticos electos y las necesidades de los ciudadanos. Se observa una clara resistencia a otorgar a los políticos un cheque en blanco cada cuatro o cinco años, y una creciente presión para aumentar los niveles de participación. Concretamente, en las ciudades se exige contrastar con mayor frecuencia las decisiones de planeamiento con los agentes locales y con los ciudadanos en general. En este sentido, se siguen con interés experiencias como la de la ciudad brasileña de Porto Alegre, en donde el presupuesto de la municipalidad es gestionado por un gran número de instituciones de la sociedad civil.

– *Descentralización administrativa frente a la supranacionalidad de decisiones.* En la Unión Europea se experimenta, por un lado, la descentralización administrativa para acercar al ciudadano las decisiones más directamente relacionadas con la calidad de vida y, por otro lado, se tiende a la supranacionalidad de las decisiones relativas a las políticas económicas, de defensa y de relaciones internacionales. Esta tendencia tiene unas implicaciones

9. Véase David Harvey, *The Condition of Post-Modernity: An Enquiry into the Origins of Cultural Change*, 1990.

10. Véase Mary Kaldor, *Global Civil Society: An Answer to War*, 2003.

urbanas evidentes: mayor autonomía política y económica de las administraciones locales, junto con una mayor responsabilidad en la prestación de servicios a los ciudadanos.

Este catálogo de transformaciones puede desdramatizarse argumentando que, históricamente, la ciudad siempre ha estado expuesta a los cambios del entorno, y hasta la fecha ha sido capaz de adaptarse, mejor o peor, a tales cambios. Si el argumento resulta plausible, cabe preguntarse si está justificada la preocupación por los cambios que experimenta el entorno contemporáneo. La respuesta es afirmativa por las razones que se exponen a continuación.

En el pasado, el ritmo de transformación de los asuntos humanos era tan lento que apenas podía observarse en una generación. Por el contrario, hoy en día, los cambios son tumultuosos, se han acelerado y se producen en intervalos de pocos años, los que impone al hombre varias readaptaciones radicales en el curso de su vida. Así, los cambios contemporáneos pueden calificarse de trascendentales por los impactos socioeconómicos que generan; en gran parte, vienen inducidos por la tecnología; son acelerados y con un ciclo de vida corto, por lo cual son difíciles de asimilar por la sociedad; y muestran comportamientos no lineales, lo cual dificulta su previsión. En suma, el dinamismo de los cambios actuales hace que los paradigmas históricos hayan quedado obsoletos, con lo cual el analista urbano ha perdido los marcos de referencia tradicionales. Por todo ello, sí parece razonable prestar atención a la dimensión de estas transformaciones y a sus posibles impactos sobre la ciudad.

### **El debate ideológico actual en el ámbito urbano**

Hasta el momento hemos evaluado la crisis que sufre la planificación urbana contemporánea a través de las dificultades intrínsecas a su naturaleza, de los factores internos que alimentan sus problemas y de los factores externos que afectan a la ciudad, pero nada se ha mencionado sobre el debate ideológico que se libra actualmente dentro de la ciencia urbana.

Desde sus orígenes, el urbanismo ha visto florecer numerosas escuelas y líneas de pensamiento con diferentes discursos, que a través del debate han enriquecido notablemente este campo del conocimiento. Durante el siglo XIX había dos líneas de acción dominantes: la utópica, que pretendía crear un nuevo modelo de ciudad con un fuerte contenido ideológico; y la reformista, que deseaba corregir los defectos de la ciudad sin cuestionar el modelo socioeconómico existente. Más tarde, en el siglo XX, el debate se estableció entre el modelo de ciudad marxista, muy intervenido por el sector público, y el modelo capitalista, en el que prevalecían las fuerzas del mercado.

**Debate ideológico en el ámbito urbano**

Figura 1.6.

	<b>Desarrollo competitivo</b>	<b>Desarrollo sostenible</b>
<b>Doctrina</b>	Ampliamente desarrollada por la Escuela de Chicago	En proceso de configuración
<b>Protagonistas</b>	Economistas y empresarios de credo neoliberal y conservador	Ecologistas y posmarxistas en busca de un nuevo paradigma
<b>Filosofía básica</b>	Mercado como regulador de los desequilibrios económicos	Intervención pública para minimizar las externalidades económicas
<b>Políticas de desarrollo</b>	Atracción de recursos exógenos	Puesta en valor de los recursos endógenos
<b>Implicaciones sociales</b>	Prioridad de la prosperidad económica sobre los problemas sociales	Prioridad de los problemas sociales y ambientales sobre las cuestiones económicas

FUENTE: Elaboración propia

El tradicional debate entre posiciones marxistas y neoliberales se liquidó prácticamente con la caída del Muro de Berlín en 1989. Parafraseando a Francis Fukuyama, parecía que nos encontrábamos ante el «fin de la historia», a causa de la desaparición de uno de los contendientes en el debate ideológico.<sup>11</sup> El paso de los años ha demostrado que la tesis de Fukuyama era un tanto simplista y que afortunadamente siguen surgiendo alternativas ideológicas al modelo neoliberal.

Así, desde hace unos cuantos años, el ámbito urbano es objeto de un interesante debate entre las nociones de ‘desarrollo competitivo’ y de ‘desarrollo sostenible’ (figura 1.6). Por un lado, los proponentes del desarrollo competitivo disponen de una doctrina económica, elaborada por la Escuela de Chicago, que es defendida por los organismos multilaterales financieros y por todos aquéllos de credo neoliberal. Por otro lado están los partidarios del desarrollo sostenible (movimientos sociales, ecologistas, Naciones Unidas, etcétera), depositarios de los principios de solidaridad social y protección ambiental. Recientemente, esta discusión entre el desarrollo competitivo y el sostenible se ha visto enriquecida por la incorporación de los temas de la exclusión social y la gobernabilidad.

La brecha entre ambos enfoques se ha acrecentado con el paso del tiempo, y se observa una tendencia a ocupar posiciones excluyentes entre sí y con escasa base para el entendimiento. En realidad, ambas líneas tienden a encontrarse simultáneamente ante la tozuda realidad que plantean los problemas urbanos, y ambas adolecen de escasa capacidad para resolverlos. A pesar de sus diferencias, se perciben puntos en común y sinergias entre ambas

11. Francis Fukuyama, “The End of History?”, 1989.

posturas que pueden y deben ponerse en valor para beneficio de la comunidad urbana. Lo que se postula con esto no es fusionar ambos enfoques en una tercera vía –lo cual sería contra natura y empobrecería el debate ideológico–, pero sí podrían establecerse fórmulas que permitiesen el diálogo y la negociación entre estos oponentes durante el proceso de planificación.

### Retos y estrategias clave

Las reflexiones anteriores marcan con bastante claridad los retos fundamentales que debe afrontar la planificación urbana contemporánea. Estos retos pueden sintetizarse en tres vectores principales que responden a coordenadas diferentes, y en un cuarto elemento que trata de articular dichos vectores (figura 1.7).

#### Retos clave de la ciudad contemporánea

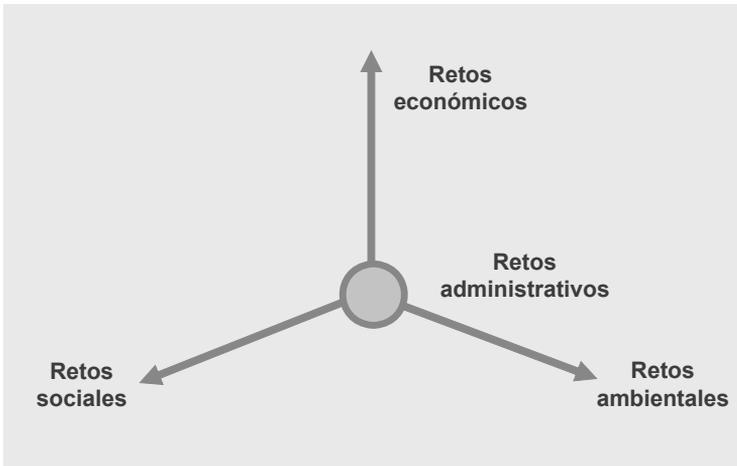


Figura 1.7.

FUENTE: Elaboración propia

– *Retos sociales*. En los países más avanzados, a pesar de haberse satisfecho gran parte de las necesidades básicas, persisten importantes desafíos sociales inducidos por el nuevo orden económico y la aparición de nuevos estilos de vida. Entre éstos cabe resaltar la prevención y la disminución de la exclusión social, la satisfacción de necesidades sociales cada vez mayores y más sofisticadas, la mejora de la calidad de vida, el fortalecimiento del tejido social, la modernización de los servicios sociales y la superación de la segregación social en el espacio urbano.

– *Retos económicos*. Éstos se derivan de las transformaciones económicas que están empujando a las ciudades a mejorar la eficiencia de su base productiva. Entre ellos cabe destacar el desarrollo de un nuevo orden económico, la aceleración del proceso