
Hacia una nueva planificación estratégica

PID_00272039

Mireia Belil
Paco González Gil

Tiempo mínimo de dedicación recomendado: 2 horas



Mireia Belil

Geógrafa formada en Barcelona y en la Universidad de California, Berkeley, especializada en temas de desarrollo y política urbana, especialmente en definición de estrategias territoriales, sociales y culturales. Trabaja como investigadora y consultora para organismos internacionales y otras ciudades europeas. Dirigió los diálogos del Fórum de las Culturas de Barcelona 2004 y fue la directora general de la Fundació Fòrum de 2005 a 2017, cuyas principales funciones fueron la organización de Fóruns en el mundo, la dirección del Barcelona Center de apoyo al Pacto Mundial de las Naciones Unidas, la gestión de las candidaturas para próximos Fóruns y la organización del Campo de la Paz. Ha sido vicepresidenta del Consejo Social de la Universitat Autònoma de Barcelona. Es *city advisor* del programa ciudades del United Nations Global Compact y dirige la consultora Borakasi.

Paco González Gil

Arquitecto, urbanista y fundador de radarq.net. Ha trabajado para varias instituciones, como el Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona (PEMB), el Museu del Disseny de Barcelona o el Centre de Cultura Contemporània de Barcelona (CCCB), además de en diferentes consejerías, institutos y programas de la Junta de Andalucía. También ha trabajado para clientes privados como Ecosistema Urbano, Transit Projectes y ZEMOS98, entre otros. Ha sido asesor independiente de diferentes proyectos europeos y miembro del Consell *City to City* del FAD.

Desde el año 2007, es profesor colaborador del programa de *Ciudad y Urbanismo* de la Universitat Oberta de Catalunya (UOC) y es co-autor de las asignaturas «Transformaciones urbanas» y «Espacio público y ciudadanía». Ha dado clase como profesor invitado en diferentes programas de máster y ha facilitado talleres para diferentes instituciones y organizaciones.

El encargo y la creación de este recurso de aprendizaje UOC han sido coordinados por los profesores: Mirela Fiori, Paco González Gil

Primera edición: marzo 2020

Autoría: Mireia Belil y Paco González Gil

Licencia CC BY-NC-ND de esta edición, FUOC, 2020

Av. Tibidabo, 39-43, 08035 Barcelona

Realización editorial: FUOC



Los textos e imágenes publicados en esta obra están sujetos –excepto que se indique lo contrario– a una licencia Creative Commons de tipo Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada (BY-NC-ND) v.3.0. Se puede copiar, distribuir y transmitir la obra públicamente siempre que se cite el autor y la fuente (Fundació per a la Universitat Oberta de Catalunya), no se haga un uso comercial y ni obra derivada de la misma. La licencia completa se puede consultar en: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.es>

Índice

1. Planificación estratégica.....	5
1.1. Una revisión crítica a la planificación estratégica	6
1.2. Hacia una nueva planificación estratégica	8
1.2.1. Un nuevo liderazgo democrático y relacional	10
1.2.2. Requisitos para su desarrollo	11
2. Estudio de caso: Planificación estratégica de Barcelona.....	17
2.1. El Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona	17
2.2. El Plan Director Urbanístico de Barcelona	19

1. Planificación estratégica

Después de una cierta caída del prestigio del urbanismo en los años más duros del liberalismo, el cambio de siglo es un periodo que representa un cierto retorno a una planificación más holística, global e integrada. Las formas de pensar y hacer de la ordenación territorial y la planificación urbana han evolucionado incluyendo nuevos paradigmas y nociones como la flexibilidad, la complejidad, la negociación, la coordinación, etc. En esta evolución, la ordenación territorial y la planificación urbana han comenzado a gestionar una gran variedad de actores implicados, con lógicas de actuación diferenciadas, tanto lógicas públicas de una diversidad creciente de organismos y autoridades como lógicas privadas y cívicas. Sin embargo, ambas prácticas enfocadas en sus propios territorios no contemplan la complejidad de la multiplicidad de los territorios urbanos implicados y sus relaciones de interdependencia en el tiempo.

Pensar el futuro, mejorar el presente es el origen del pensamiento estratégico. La planificación estratégica aborda esta cuestión en los diferentes territorios urbanos, tanto el área urbana como sus relaciones en la región urbana, centrándose en la concertación económica, social y ambiental. Los temas emergentes que aborda se despliegan en un marco compartido a través de una serie de cuestiones que definen una nueva cultura urbanística: la atención creciente a la calidad de vida, el control de la expansión territorial, el desarrollo de regiones urbanas en base a ciudades existentes, el establecimiento de las infraestructuras necesarias para el apoyo a las actividades económicas, especialmente de la economía del conocimiento, la administración relacional, la democracia urbana y la participación ciudadana...

En el área urbana se definirán los relacionados con los servicios urbanos (agua, transportes, seguridad, etc.) y los programas sociales y proyectos de desarrollo urbano inmediatos y de escala media (vivienda, renovación urbana, renovación de áreas obsoletas, etc.). Mientras que en la región urbana será necesario definir un territorio estable de concertación entre actores, que en muchas ocasiones ya responde a uno acordado o asumido en estrategias de desarrollo económico regional.

El área metropolitana debe ser un ámbito de gestión local supramunicipal y no solo intermunicipal. Requiere planeamiento y gestión, base fiscal común y políticas redistributivas y reequilibradoras, y según el caso, una organización política representativa. Las grandes infraestructuras, si aún no se han realizado o programado, deben integrarse y concertarse en el planeamiento estratégico regional o de gran escala. Su reto es encontrar fórmulas de democracia representativa fuerte, complementada por múltiples formas de democracia delibe-

rativa y participativa. El objetivo podría ser la creación de consejos municipales o la constitución de un gobierno por elección directa, con capacidad de gestionar servicios comunes y con objetivos redistributivos.

La región urbana requiere la creación de un marco de concertación, al menos entre instituciones públicas del estado de niveles distintos donde se establezcan mecanismos específicos y diversificados de cooperación y participación de otros actores. La región urbana requiere crear un marco de concertación entre instituciones públicas del Estado de niveles distintos y establecer mecanismos específicos y diversificados de cooperación y participación de otros actores.

1.1. Una revisión crítica a la planificación estratégica

La aproximación más extendida de la planificación estratégica ha tenido como característica común la generación de un discurso genérico de metas u objetivos, a partir de una cierta participación de agentes económicos y sociales, pero enfrentado o, como mínimo, separado de la lógica del urbanismo, cuyos técnicos y agentes de decisión también tienen una visión estratégica del territorio. Esto conduce a una situación contradictoria: establecer un modelo consensuado de ciudad (que viene definida fundamentalmente por un territorio) sin incorporar decisivamente los mecanismos de actuación directa sobre el territorio. Por otra parte, muchas veces la planificación estratégica sólo se ha concentrado en consensos sobre ideas y no sobre proyectos, por lo que se reduce a un ejercicio no conflictivo de sentido común.

Un análisis del impacto real de los planes estratégicos desarrollados en las últimas décadas ofrece un panorama de sombras y luces. En algunas ciudades, la planificación estratégica ha servido para desarrollar proyectos de gran calado con un cierto consenso, en otros territorios ha permitido el despliegue de una conversación sobre el futuro y en otros incluso ha servido para poco más que la mapificación de los principales agentes del territorio.

Los proyectos de transformación real han obedecido, en numerosos casos, a criterios y actuaciones externas a los planes que, como mucho, los han acompañado. Incluso en los casos de mayor incidencia real, los sucesivos planes estratégicos han servido como elemento dinamizador y equilibrador, económica y socialmente, de los proyectos municipales en marcha, pero no como punta de lanza de las transformaciones de la ciudad.

En **Europa**, las áreas urbanas han tendido a desarrollar planes que no son ni un plan estratégico ni un plan de ordenación, sino una estrategia territorial de desarrollo centrada en la definición de grandes objetivos, la consolidación de prioridades y la estructuración de algunos elementos de gestión, entre ellos, los planes territoriales o de desarrollo que dan algunas indicaciones de cómo ordenar los distintos espacios metropolitanos.

Se pasa de una concepción tradicional de la planificación, centrada en el poder público y en el territorio, a una estrategia que privilegia una dinámica de desarrollo integral y global a partir de la construcción de consenso alrededor de objetivos comunes y de proyectos.

Estrategia espacial de Londres: el Plan de Londres

Uno de los planes más destacados después del cambio de siglo es la estrategia de desarrollo espacial de Londres, con un instrumento de planificación competencia del alcalde conocido como el London Plan. Fue publicado inicialmente en 2004 y revisado posteriormente en la fecha de elección del alcalde metropolitano (2008) y en 2011. La planificación estratégica en Londres es responsabilidad compartida del alcalde de Londres, los 32 distritos de Londres y la Corporación de la Ciudad de Londres. Según la legislación que establece la Autoridad del Gran Londres (GLA), el alcalde tiene que producir una estrategia de desarrollo espacial (SDS), que se conoce como «el Plan de Londres», y mantenerla bajo revisión. Los documentos de desarrollo local de los distritos deben estar 'en conformidad general' con el Plan de Londres, que también es legalmente parte del plan de desarrollo que debe tenerse en cuenta cuando se toman decisiones de planificación en cualquier parte del área urbana. El plan de Londres es el plan estratégico general para Londres, que establece un marco económico, ambiental, de transporte y social integrado para el desarrollo de Londres en los próximos 20-25 años. El Plan incluye las estrategias sectoriales de transporte, desarrollo económico, vivienda, cultura, asuntos sociales y desigualdades, temas ambientales como el cambio climático (adaptación y mitigación), calidad del aire, ruido y desechos. También establece el marco de usos del suelo, infraestructuras y marco de planificación local de los otros municipios para lograr un Londres sostenible, una economía saludable y una sociedad más inclusiva para conseguir la igualdad de oportunidades para todas las personas. Esta estrategia debe establecer prioridades de acción y clarificar las direcciones de crecimiento de la ciudad a partir de un diseño estratégico de los usos del suelo, y constituye el marco y el sistema de coherencia para el desarrollo de forma integrada de las políticas de transporte, desarrollo económico y medio ambiente. Por otro lado, las estrategias de los diferentes barrios deben integrarse y ser coherentes con esta visión.

En **América Latina** se han desarrollado planes estratégicos en muchas áreas urbanas aunque ni todos han tenido un impacto positivo ni todos han reunido las condiciones y características para servir al desarrollo de la calidad de vida de los territorios y ciudadanos.

El desarrollo de la planificación estratégica en las áreas urbanas de América Latina, se caracteriza por un contexto complejo definido por cuatro elementos:

- el freno o los obstáculos que han supuesto para el desarrollo económico la pobreza, la elevada desigualdad y la construcción de menos infraestructuras de las necesarias para asegurar el crecimiento económico de los diferentes países de la zona;
- el sistema de ciudades y de desarrollo territorial de la región, basado en la concentración de la mayoría de la población en ciudades y zonas urbanas;
- los procesos de democratización, descentralización y de impulso de la participación ciudadana que no se han acabado de implantar;
- el proceso de impulso de la descentralización a nivel municipal sin los instrumentos legales, técnicos y financieros suficientes para su consolidación institucional efectiva.

Nota

La mayoría de las webs de las principales ciudades de América Latina disponen de información sobre sus áreas urbanas y los instrumentos de planificación de los que disponen y que están desarrollando, sean de planificación estratégica o no.

Enlace recomendado

Los planes estratégicos, esenciales para una visión holística y escalada del territorio, llegaron de la mano de organizaciones internacionales, asociaciones y redes de ciudades como CIDEU, con sede en Barcelona.

Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU): [<www.cideu.org/>](http://www.cideu.org/).

La evolución y transformación del sistema de ciudades de América Latina ha estado claramente relacionada con los cambios de la situación económica internacional, principalmente a nivel de las relaciones interurbanas y de la estructura interna de las ciudades, convirtiendo a América Latina en una región altamente urbanizada, en una región de ciudades de todas las dimensiones, en detrimento de las zonas agrarias y rurales.

El sistema de ciudades resultante de todos estos procesos de urbanización y metropolización ha supuesto que más de la mitad de la población de América Latina habite en ciudades con una población de más de un millón de habitantes. Así, en toda la región, existen más de 50 ciudades que superan el millón de habitantes; mientras que tres ciudades superan los 5 millones de habitantes (Bogotá, Lima y Santiago de Chile) y varias superan los 3 millones (Belo Horizonte, Salvador de Bahía, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Caracas, Santo Domingo, Monterrey y Guadalajara).

La planificación no ha ido pareja a la rápida urbanización. El impulso de la descentralización, la innovación, el desarrollo de nuevos estilos de hacer política, y la voluntad de los gobiernos locales de involucrar a la ciudadanía, fomentando su participación y su arraigo con la ciudad, ha derivado en la creación de mecanismos de participación ciudadana, algunos tan destacados como los presupuestos participativos iniciados en Brasil, concretamente en Porto Alegre el año 1989, en los que la comunidad participa en la definición del proyecto de inversiones local.

En conclusión, existen numerosos factores que han llevado al éxito o fracaso de los planes estratégicos. El fracaso ha coincidido con la insuficiencia de competencias del gobierno local, el liderazgo corporativo o proyectos centrados sólo en los programas de actuación municipales, o únicamente en estrategias y proyectos de desarrollo económico local, dejando de lado temas tan relevantes como la organización del territorio, la sostenibilidad o el civismo ciudadano. A ello se han unido elementos como la debilidad de los contenidos estratégicos, la poca estructuración del proceso de apoyo social y de la participación ciudadana, o los recursos insuficientes.

1.2. Hacia una nueva planificación estratégica

La planificación estratégica se centra en la consecución de una serie de objetivos que comparte la mayoría de grandes espacios urbanos, pero que se concretan de maneras muy diferentes en políticas y estrategias territoriales.

- Destaca la organización interna del espacio metropolitano para mejorar la competitividad económica.
- La mejora de la calidad de vida y del territorio, muy relacionada con el desarrollo sostenible, aparece en la definición básica de muchos planes

vinculada a la facilitación de la movilidad y de la accesibilidad interna y externa al territorio metropolitano.

- La mejora de la atracción del territorio, con la consideración de la oferta global para vivir, trabajar, visitar e invertir, se relaciona íntimamente con la calidad de vida y el desarrollo de infraestructuras.
- La mejora de la cohesión social en el ámbito metropolitano, y para contrarrestar los desequilibrios y tensiones derivados de los procesos de globalización, así como la promoción de la igualdad de oportunidades en todo el territorio, aparecen como novedades relevantes de las estrategias territoriales.
- El posicionamiento y promoción internacional, tanto en las regiones urbanas o grandes ejes como en las redes de ciudades y movimientos globales, es un elemento de la planificación estratégica que se incorpora a la planificación territorial.

La planificación estratégica propone un modelo u opción de desarrollo que ofrece un camino, pero no soluciones cerradas. Tiene su soporte en la creación y el refuerzo de la identidad del territorio mediante su posicionamiento en un contexto internacional donde se definen los retos y las opciones para la estructuración y dinámicas territoriales, y en el que se ofrecen opciones para el desarrollo económico, social y la calidad medioambiental. Es por eso que no se deben olvidar aspectos intangibles, desde la creación de identidades hasta la generación de conocimientos y la producción cultural.

Los nuevos enfoques en la ordenación del territorio y el urbanismo, que se engloban dentro de una dimensión claramente estratégica, presentan diferentes características, entre las que cabe destacar la integración de las políticas sectoriales, la incorporación de la dimensión de sostenibilidad, la presencia de diferentes escalas territoriales de actuación / ordenación, o el desarrollo de sistemas de gobernabilidad. La planificación y la gestión conviven en un mismo plano, produciéndose una coexistencia de la planificación (coherencia a largo plazo) y un enfoque claramente estratégico de la gestión urbana donde destacan el establecimiento de relaciones entre distintos niveles de gobierno, la colaboración público-privada, los sistemas de información y la mayor transparencia hacia los ciudadanos.

La planificación estratégica es más un marco de referencia que una «imagen ideal» a largo plazo. Debe caracterizarse por una actualización periódica (respuesta a cambios internos, externos...) y una mayor amplitud del territorio que remite a un concepto de ecosistema metropolitano. Las transformaciones conceptuales e instrumentales han de permitir la emergencia de nuevos enfoques.

El proceso de construcción de la estrategia territorial, la visión global de la planificación, es tan o más importante que el resultado final: no se trata de construir un plan sino una estrategia urbana, aceptable, realizable por los distintos actores públicos y privados, y revisable en sus modalidades concretas, con la dificultad de vincular y controlar a los agentes o actores que no están físicamente en el territorio, pero influyen y condicionan la evolución urbana.

Más que una ordenación que dibuja el territorio, se trata de crear un dispositivo informacional y de coordinación, en el que tres elementos resultan esenciales: la capacidad, información y conocimientos técnicos; la competencia, poder e instrumentos para actuar; la institución, y, finalmente, la democracia que permita el debate y la participación.

1.2.1. Un nuevo liderazgo democrático y relacional

La planificación estratégica se debe a la necesidad de las ciudades y sus gobiernos de dar respuesta a una serie de retos y nuevas situaciones que convierten el territorio en un elemento básico de la competitividad y de la cohesión social. Se establece por tanto un nuevo marco donde el buen funcionamiento de la ciudad ya no es solo un campo de batalla entre diferentes opciones electorales, sino que se convierte en parte del activo de las actividades instaladas en su territorio y al mismo tiempo, en el sistema básico para resolver las problemáticas sociales y asegurar la igualdad de oportunidades de sus habitantes.

Aparece así la planificación estratégica metropolitana entendida en realidad más como una forma de gobernanza que no solamente como una forma de planificación urbana de la ciudad. Los agentes sociales (vecinos, sindicatos, empresarios, administraciones, asociaciones, etc.) pasan a ser sujetos activos y reconocidos de la transformación urbana. Su participación no es únicamente de consulta o deliberante, sino que forman parte del proceso de toma de decisiones y son responsables directos o corresponsables de la financiación y/o ejecución de determinados proyectos que son estratégicos para el conjunto de la ciudad.

Esta participación activa de los agentes sociales obliga a pasar de una gestión pública *top down* a una gestión *bottom up*, donde no solo participan en el proceso de decisión los empleados públicos y las empresas especializadas, sino también las distintas poblaciones y actores del territorio.

El éxito del ejercicio de planificación estratégica precisa de consolidar la iniciativa en el tiempo más allá de los periodos electorales de tres o cuatro años. La estabilidad de los proyectos estructurantes como infraestructuras, equipamientos, servicios o de carácter más intangible como la cultura ciudadana, la ciudad educadora, la gestión del tiempo o la gobernabilidad democrática deben sumarse a la articulación de los intereses de los distintos actores urbanos. Las prioridades compartidas permiten la movilización de fondos para la inver-

Nota

Fuente: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (2010). *Documento de orientación política sobre la planificación estratégica urbana: Líderes locales para el futuro de nuestras ciudades. Incluye informes regionales y estudios de caso.* Barcelona. Disponible en: <www.cglu.org/sites/default/files/documento_de_orientacion_politica_sobre_la_planificacion_estragica_urbana.pdf>.

sión tanto internos como externos, públicos y privados. En este contexto el impulso y el fortalecimiento de la cooperación pública y privada e interinstitucional es necesario.

El gobierno local toma un nuevo papel protagonista con un liderazgo democrático relacional que dirige el conjunto de los intereses de la ciudad, organiza la acción colectiva sin sustituir la acción ciudadana, e identifica los retos de la ciudad para el desarrollo económico y la cohesión social y territorial, más allá de sus competencias legalmente atribuidas. El reconocimiento de las necesidades y desafíos de amplios sectores de la ciudadanía ha llevado al apoyo social de las estrategias urbanas a través de espacios de participación, consulta y propuesta. La apropiación ciudadana de la planificación y el desarrollo de proyectos estratégicos se produce en entornos con fuerte capital social, cooperación público-privada consolidada y la existencia de gobiernos locales fuertes, con competencias y recursos.

En este proceso es esencial la construcción de conocimiento sobre el área urbana, un área urbana que requiere una articulación entre la escala municipal y la metropolitana, a través de estrategias intermunicipales a nivel de área metropolitana o región urbana. Los planes estratégicos son instrumentos que permiten el desarrollo a largo plazo de una visión del área urbana, y por tanto la estrategia metropolitana y regional debe compatibilizarse con la de la ciudad y ser aceptada o consensuada por todos los agentes que actúan en el territorio. Una buena planificación estratégica debe además estar bien articulada y coordinada con el resto de la planificación urbanística, territorial y sectorial reconociendo las particularidades históricas y los valores de cada ciudad.

La planificación estratégica debe concebirse como un proceso de organización social de la ciudad y de mejora de la gobernabilidad democrática, como un instrumento de desarrollo y capacitación de las autoridades locales, y no sólo como un proceso técnico para identificar proyectos que puedan ejecutarse. Debemos recordar que en democracia los gobiernos locales rinden cuentas con su ciudadanía.

1.2.2. Requisitos para su desarrollo

El desarrollo de la planificación estratégica requiere el **conocimiento en profundidad de la realidad metropolitana**, que incluye diversas dimensiones, desde la evolución de la población, su distribución y la ocupación del territorio, hasta sus características socioeconómicas con la distribución de ingresos, empleos y sectores de actividad, desigualdades sociales, características ambientales y movilidad. También es esencial el conocimiento del **marco de gobernanza** con la descripción de los planes e instituciones metropolitanas, así como los planes de otras escalas de carácter físico, sectorial y de redes.

Las nuevas metodologías de la planificación estratégica parten de unas coordenadas de mayor operatividad en cuanto a:

- La **implicación territorial**, basada en proyectos estructurantes y disposición o elaboración de un plan estratégico municipal previo al de ciudad, de manera que la Administración local ofrezca el entramado lógico que permita poner sobre la mesa y liderar de forma fructífera el debate sobre los temas que se deben y quieren discutir.
- Un doble proceso de **toma de decisiones conjuntas y de concertación de algunas de las decisiones individuales**, en el que se hace imprescindible la intuición y la decisión de los líderes de las organizaciones representativas y que sean capaces de articular el territorio y la sociedad. No se trata, por el contrario, de debates estériles sobre temas interesantes pero intrascendentes para el desarrollo de cada organización individualizada y del conjunto.
- La **gestión urbana**. Cada vez más, se observa que el modo de gestión, su adecuación a la demanda y las necesidades reales es tanto o más estratégico que las propias infraestructuras. Asimismo, elaborar un plan estratégico sin abordar la gestión de la ciudad (no del plan) es hoy impracticable. Una ciudad de calidad exige un gobierno y una gestión de calidad. Un plan estratégico que funcione precisa una Administración promotora, relacional y con voluntad estratégica.

Este conjunto de de coordenadas se concreta en una serie de requisitos que van más allá de las economías de aglomeración y de las sinergias. Estos requisitos son:

- La articulación del territorio urbano regional
- Un sistema global de competencia urbana
- La sostenibilidad del desarrollo y las condiciones medioambientales
- Estructuras productivas y sociales
- Instrumental operativo

La **articulación del territorio urbano-regional** mediante un buen **sistema de infraestructuras y redes de transportes, comunicaciones y servicios urbanos** (agua, energía, saneamiento, etc.) se convierte en esencial para la calidad del área urbana. Esta accesibilidad también debe ser externa y asegurar la inserción en los sistemas globales de comunicación. El acceso universal y de todo el territorio a las TIC es también parte de la conexión interna y externa y la inserción en espacios globales. La revolución en las formas de comunicación y transporte influyen en el urbanismo y los cambios continúan a un ritmo más acelerado que el experimentado en los dos siglos anteriores.

Las redes e infraestructuras, flujos y lazos del territorio metropolitano, comprenden:

- Las redes de servicios urbanos, con las grandes infraestructuras de distribución e instalaciones, son la red de agua, la de saneamiento y tratamiento de agua, la de energía eléctrica, de gas y la red de recogida y reciclaje de basuras.
- Las redes de transporte, con sus infraestructuras e instalaciones, trazados, consumos e impactos, abarcan los sistemas de movilidad interna (metro, autobús, tranvía), así como la accesibilidad externa (puertos, ferrocarril y aeropuertos), además de las zonas logísticas y el viario estratégico.
- Las redes de telecomunicaciones son sustanciales en el mundo globalizado, especialmente el acceso a la alta velocidad e internet y la cobertura de móvil, 4G o 5G.

Las ciudades están inmersas en un **sistema global de competencia** por atraer talento, inversiones, visitantes, cultura, deportes, acciones políticas, etc. es cada vez mayor. En algunas ocasiones la masa crítica y /o la flexibilidad del área urbana no son suficientes para asegurar la atractividad: se opta entonces por la organización de espacios regionales que agrupan a distintas áreas metropolitanas, de diverso tamaño, que también compiten entre ellas pero que pueden ser organismos complementarios. Las políticas públicas de proyección exterior e interior se conciben como estrategias urbanas que ven la ciudad como un producto complejo con múltiples relaciones y dimensiones.

Son representativos proyectos urbanos en ámbitos esenciales de desarrollo e inversión o de decisión e influencia, como entre otros:

- Grandes centros de negocio, empresarial o financiero.
- Grandes centros culturales o los edificios gubernamentales.
- Proyectos de recuperación del centro histórico.
- Parques turísticos y/o recreativos urbanos.
- Eventos internacionales de deporte o cultura.
- Ferias, mercados y congresos internacionales.

También son representativas grandes construcciones y edificaciones en relación a las infraestructuras de transporte, como entre otras:

- Terminales de aeropuertos internacionales y regionales
- Estaciones principales del tren de alta velocidad (TAV)
- Terminales de puertos e instalaciones logísticas
- Puentes y grandes obras de ingeniería

La **sostenibilidad del desarrollo** y las **condiciones medioambientales** se convierten en eje primordial de calidad metropolitana. La naturaleza es parte de nuestra vida y, nosotros añadimos, parte de la ciudad y no algo externo que la rodea. No sólo debemos proyectar e imaginar el espacio construido sino también los espacios abiertos, naturales. La sostenibilidad de las áreas urbanas es obviamente uno de los grandes retos actuales. Las pautas actuales de consumo energético y de agua, los impactos ambientales del uso intensivo del automóvil, las formas de desarrollo urbano que acentúan la congestión en áreas centrales y el despilfarro de suelo en las áreas de baja densidad, la creciente dificultad para controlar, eliminar o reciclar los residuos, etc., son problemáticas ampliamente estudiadas y debatidas. No solo se trata de las temáticas económicas y ambientales, sino los desafíos políticos, sociales y culturales del urbanismo.

Son representativos proyectos urbanos de sostenibilidad y medioambientales, como entre otros:

- El espacio público y paisaje urbano de frentes de agua riberas de ríos y lagos, playas y frentes marítimos, marinas deportivas y comerciales, muelle urbano de cruceros, etc.
- Sistemas de agua dulce: fuentes, ríos, lagos, embalses, depósitos, etc.
- Sistema de parques metropolitanos (grandes reservas naturales: ríos, islas, bosques, montañas, agroparques urbanos, red de bosques urbanos, corredores verdes, etc.
- Zonas de alto grado de peatonalización y bajas emisiones.
- Ecodistritos y barrios sostenibles
- Transformación de infraestructuras en desuso, transformación de vertederos y zonas contaminadas, etc.

Las **estructuras productivas** están cambiando rápidamente. Las infraestructuras que han de dar sustento a un tejido económico regional y permitir la implantación de empresas globales localizadas en el territorio metropolitano y empresas locales globalizadas. La evolución de los sistemas productivos existentes de servicios y de sectores de manufactura y ensamblaje industrial y la recepción e ímpetu de los emergentes ligados a la economía del conocimiento, la logística o la economía *online* requiere nuevos planteamientos infraestructurales y de formación. Esto precisa también recursos humanos cualificados en una gran diversidad de sectores y niveles. Formación continuada, articulación universidades-empresas, inversión flexible y mixta en I+D, etc. así como espíritu empresarial y capacidad de adaptación a los cambios de los entornos.

Son representativos proyectos urbanos de nueva economía y productivos como distritos culturales, creativos y digitales o como campus tecnológicos, del conocimiento o científico y médicos.

Las **estructuras sociales** apuntan a profundas transformaciones en la demografía, con procesos de envejecimiento crecientes, familias monoparentales y modelos familiares de todo tipo, que llevan a demandas residenciales y de movilidad diferenciales. Esto va en paralelo al crecimiento constante de las desigualdades y la necesidad de revalorización de los espacios públicos, cívicos y equipamientos como elementos de cohesión. Esta evolución se traduce en sistemas metropolitanos con gran diversidad funcional y morfologías urbanas residenciales o mixtas con densidades adecuadas para la convivencia y los ser-

vicios en entornos cada vez más diversos. La cualificación del capital humano y social con la promoción del desarrollo de redes sociales mediante el fortalecimiento y apoyo a asociaciones civiles, organismos no gubernamentales, grupos autogestionados, etc., ayudan al robustecimiento del entramado social y fomentan la participación colectiva.

Son representativos proyectos urbanos como la modernización del parque de viviendas existentes, la recuperación de espacios abandonados u obsoletos, la mejora de los espacios públicos existentes, la mejora del paisaje urbano existente, la inversión de barrios con graves déficits, etc.

El **instrumental operativo** para aplicar estos nuevos elementos de la cultura urbanística también experimenta innovaciones con nuevas formas de control de la forma urbana y nuevas maneras de gestión. La eficiencia y la transparencia en los procesos administrativos, así como las mejoras en las políticas públicas que aseguren la credibilidad de las operaciones son parte importante de este acervo de planificación.

Como se percibe fácilmente, estos requisitos van más allá de los clásicos de las economías de la aglomeración y de las sinergias (que continúan siendo muy importantes) y son mucho más integrales que aquellos que consideran la inserción en la globalización con un reduccionismo informacional-financiero. Estos requisitos, por otra parte, exigen una política urbana potente que no se puede basar exclusivamente en el planeamiento territorial clásico, pero tampoco en las actuaciones puntuales o los programas sectoriales.

2. Estudio de caso: Planificación estratégica de Barcelona

Las figuras estratégicas de desarrollo del área urbana de Barcelona tienen distintas plasmaciones. El Plan Director Urbanístico (PDU) metropolitano de Barcelona, actualmente en fase de avance, es en un sentido estricto el plan estratégico del Área Metropolitana de Barcelona (AMB), una administración pública de ámbito local que reúne a 36 municipios del área urbana de Barcelona.

Al tiempo que el Plan Director Urbanístico (PDU) se redacta existen también otro tipo de figuras estratégicas, en ocasiones planes y en otras entidades. La más relevante es el Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona (PEMB) que reúne a diferentes instituciones y organizaciones. En la actualidad se asemeja a una agencia estratégica que sirve como espacio de concertación entre actores y la prospección de futuros del territorio metropolitano de Barcelona.

Existen otras figuras en el territorio con aspectos estratégicos en la ordenación del territorio como son el Plan Territorial Metropolitano (PTM) de Barcelona de aplicación en la región metropolitana de Barcelona, o la Autoridad Metropolitana de Transporte (ATM) de Barcelona, ambos creados por la Generalitat de Catalunya, gobierno de la región. También existen planes sectoriales con enfoque estratégico, algunos de ellos desarrollados por la Diputación de Barcelona, una institución de ámbito local que presta servicio a los 311 ayuntamientos de la provincia de Barcelona.

2.1. El Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona

El **Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona (PEMB)** es una asociación privada sin ánimo de lucro promovida por el Ayuntamiento de Barcelona y el Área Metropolitana de Barcelona (AMB), presidida por el presidente/a del Área Metropolitana de Barcelona (AMB). Se describe a sí mismo como «un instrumento para identificar las necesidades y potencialidades del territorio a medio plazo, prever las tendencias y amenazas y hacer propuestas para afrontar el futuro en las mejores condiciones».

El origen del PEMB es el Plan Estratégico Económico y Social de Barcelona. Se creó en 1988 a iniciativa del Ayuntamiento de Barcelona con el objetivo de aprovechar el impulso de la nominación de Barcelona como sede de los Juegos Olímpicos y dar continuidad a la transformación que este hecho supuso para la ciudad.

Nota

Este apartado utiliza como fuente la web del Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona: <<https://pemb.cat/es>>.

En 1990 se aprobó el primer plan estratégico con el apoyo de las instituciones económico-sociales más relevantes del territorio. Era la primera vez que un conjunto de instituciones unía sus esfuerzos para crear un proyecto común que les sirviera de referencia para el futuro.

Desde el año 2000, el ámbito de actuación del PEMB se extiende al área metropolitana de Barcelona.

Fechas destacadas del PEMB

Primera fase (ámbito territorial: Barcelona ciudad):

- 1986: Incorporación de España a la Comunidad Europea
- 1988: Constitución de la Asociación Plan Estratégico de Barcelona
- 1990: Primer Plan Estratégico de Barcelona
- 1992: Barcelona organiza los Juegos Olímpicos
- 1994: Segundo Plan Estratégico de Barcelona
- 1999: Tercer Plan Estratégico de Barcelona

Segunda fase (ámbito territorial: área metropolitana de Barcelona):

- 2003: Primer Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona
- 2007: Revisión del Plan Estratégico Metropolitano
- 2010: Constitución del Área Metropolitana de Barcelona (AMB)
- 2010: Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona. Visión 2020
- 2015: Plan Estratégico metropolitano de Barcelona 2030

Cada uno de los planes desarrollados en Barcelona ha intentado responder a inquietudes, retos y objetivos debatidos con los agentes sociales. En la década de los noventa del siglo pasado y con el objetivo de definir una visión de futuro compartida, los dos primeros planes estratégicos se centraron en situar Barcelona en el mapa internacional, un elemento que en la actualidad parece obvio, y después consolidar esa presencia. El tercer plan se focalizó en la definición de una estrategia de transformación económica hacia la ciudad del conocimiento, considerando el tema de la sostenibilidad. El primer plan del siglo xxi pone en valor la metropolización del territorio barcelonés con el trabajo de cooperación y alianzas entre administraciones, municipios y actores socioeconómicos. La visión 2020 ha puesto el foco en la atraktividad para renovar la base económica, luchando contra las desigualdades crecientes.

El Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona abre un nuevo proceso de reflexión compartida para integrar todas las propuestas que se están haciendo desde las entidades públicas y privadas y la ciudadanía con el fin de elaborar el plan estratégico 2030 de la Barcelona metropolitana. Siguiendo su propuesta, este plan debe tener como eje central el impulso del progreso social y económico, basado en la innovación y la sostenibilidad, como mecanismo para la reducción de las desigualdades y de la segregación espacial en el territorio metropolitano. Para desarrollar este nuevo plan, se trabaja sobre la base de tres grandes pilares: la metrópolis resiliente, la metrópolis próspera y la metrópolis cohesionada.

El Nuevo Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona 2030 se inscribe en la línea de enfatizar la construcción colectiva de la ciudad a partir de la suma de las visiones del sector público, la ciudadanía y los movimientos ciudadanos, el sector privado y el apoyo de la academia. Esto significa incorporar un gran número de actores diversos con agendas e intereses a veces divergentes que se estructuran desde el nivel metropolitano hasta la comunidad o barrio, al tiempo que las nuevas maneras de expresar y difundir los conflictos urbanos y globales, especialmente por los cambios en los sistemas de comunicación, entran de lleno en la planificación.

Esta nueva hornada de planes estratégicos se inscribe en un contexto internacional de acción global reflejada en la Agenda 2030, la Nueva Agenda Urbana y los Acuerdos de París, que tienen su reflejo en la acción local individual y concertada a nivel planetario. Resulta clave la capacidad de acción de los Gobiernos locales, así como la competencia para gestionar la ingente cantidad de datos generados por la vida urbana. Mediante la búsqueda de la gestión eficiente y la construcción de las infraestructuras básicas para el desarrollo se gestaron planes estratégicos que configuraron consensos, alianzas y apoyos, mientras que ahora el objetivo es encontrar soluciones de gobernanza que respondan a las necesidades de una economía globalizada y digitalizada, con crecientes desigualdades y emergencias medioambientales.

Tres décadas después, el PEMB tiene una visión que engloba el conjunto de la región metropolitana, pero manteniendo la misma filosofía basada en la participación de todos los actores implicados, la construcción del consenso entre intereses divergentes, la priorización de decisiones y el liderazgo compartido.

2.2. El Plan Director Urbanístico de Barcelona

El **Plan Director Urbanístico (PDU)** es, al lado del Plan de Ordenación Urbanística metropolitana, el instrumento propuesto para la ordenación integral del Área Metropolitana de Barcelona, que se estableció con la Ley 31/2010 del 3 de agosto del Parlament de Catalunya. El Plan Director Urbanístico (PDU) del Área Metropolitana de Barcelona es el instrumento que antecede a la redacción del Plan de Ordenación Urbana (POU) metropolitana, y ambos en su conjunto sustituirán al Plan General Metropolitano (PGM) de 1976 de la Corporación Metropolitana, la entidad precursora de la actual Área Metropolitana de Barcelona (AMB).

El PDU nace a partir de unos cambios legislativos que reconocen la experiencia del AMB y sitúan este plan como planeamiento de escala intermedia entre el Plan Territorial Metropolitano y el Plan local o municipal.

Nota

Esta redacción está basada en la información publicada en la web del Área Metropolitana de Barcelona (<<http://urbanisme.amb.cat/>>), donde se encuentra el avance del Plan Director Urbanístico (PDU) de Barcelona (<<http://urbanisme.amb.cat/pdu-metropolita/>>), así como los documentos de análisis previos, los que se están compartiendo con la ciudadanía, ayuntamientos, expertos y otros agentes que actúan e inciden en el territorio: <<http://urbanisme.amb.cat/divulgacio/publicacions-quaderns-pdu-metropolita/>>.

El Plan General Metropolitano de Ordenación Urbana de la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona, popularmente conocido como Plan General Metropolitano, se aprobó definitivamente el 14 de julio de 1976. Durante sus treinta y seis años de vigencia ha sido el marco legal y urbanístico en el que se han desarrollado las actividades sobre el territorio metropolitano. El Plan General Metropolitano (1976) actualizado dispone de una versión homogénea y continua para todos los municipios a partir de 2009, en un proceso de refundido de diferentes normas e instrumentos que se inicia en el año 2001. Inicialmente fue redactado para 26 de municipios, y a lo largo de los últimos cuarenta años se han ido incorporando hasta un total de 36 municipios con sus propios planes de ordenación urbana. Se han elaborado más de 1.000 expedientes de modificación y desarrollado más de 6.000 figuras de planeamiento derivado (planes parciales y especiales) en este periodo. El PGM significó en su momento un cambio radical en el modo de hacer urbanismo en el Área Metropolitana de Barcelona, proveyendo las infraestructuras y reservas de suelo para equipamientos y espacios verdes y permitiendo el despliegue de acciones que han significado la mejora del urbanismo tanto a nivel municipal como metropolitano.

Área Metropolitana de Barcelona

El Área Metropolitana de Barcelona (AMB) es una administración pública, un ente local supramunicipal de carácter territorial integrado por los municipios de la conurbación de Barcelona, entre los que existen vinculaciones económicas y sociales que hacen necesaria la planificación de políticas públicas y la implantación de servicios de manera conjunta. Entre sus órganos cuenta con el Consejo Metropolitano, formado por concejales electos en los municipios que comprenden el área, y que nombra al presidente/a del AMB.

El Área Metropolitana de Barcelona (AMB) tiene competencias en el área metropolitana en los ámbitos de la cohesión social, la planificación territorial y el urbanismo, la movilidad y el transporte, la gestión de residuos, el suministro de agua, la protección del medio ambiente, la vivienda social, las infraestructuras y la promoción económica del territorio metropolitano.

La redacción del Plan Director Urbanístico (PDU) se ha planteado como una gran oportunidad para reflexionar sobre el futuro de la ciudad metropolitana. Se inicia con una fase de estudio del área metropolitana previa a la redacción del propio PDU metropolitano. La fase previa define un proceso de planificación estratégica territorial que incorpora elementos de gran valor en organización y formato en un proceso de dos años de duración. Es a partir de la conclusión de ese proceso cuando se redactará el PDU metropolitano.

La organización de esta fase se estructura en un equipo de redacción, una red de profesionales y un aparato de comunicación y participación. El equipo de redacción del plan, encabezado por Joan Busquets, aglutina un grupo de profesionales especializados para concretar los estudios urbanísticos y la propuesta de PDU metropolitano. Esos estudios y propuestas surgen de una red de profesionales que se han reunido y trabajado en *workshops* temáticos para discutir sobre los temas fundamentales del nuevo planeamiento y hacerlos progresar. La comunicación y la participación están enfocadas a integrar inquietudes y voluntades de instituciones, colectivos y ciudadanos que no están presentes en el equipo y la red de profesionales. El proceso se organiza en tres formatos

Nota

Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona. Comunidad Autónoma de Cataluña. DOGC, núm. 5708, de 6 de septiembre de 2010. BOE, núm. 231, de 23 de septiembre de 2010. Referencia: BOE-A-2010-14562. <<https://www.boe.es/eli/es-ct/l/2010/08/03/31/con>>

de *workshops*: presenciales, publicación y una fase de exposición pública de los trabajos de redacción bajo el nombre de Metròpolis Barcelona que incluye tres catàlogos: la exposici3n f3sica, elementos multimedia y un centro de documentaci3n. Los catàlogos tienen como finalidad mostrar el resultado global de esta fase previa a la redacci3n definitiva del PDU metropolitano, y cada uno de ellos cuenta con enfoque diferente: anal3tico, propositivo y representativo.

Durante el a3o 2015 se inici3 la redacci3n del Plan Director Urban3stico (PDU) basado en diversos trabajos previos. Actualmente se dispone del avance de plan, que consiste en una memoria, la documentaci3n gràfica, el documento inicial estrat3gico de la memoria ambiental y el programa de participaci3n ciudadana. Tras los procesos de participaci3n ciudadana y de consultas a los distintos ayuntamientos se procederà al inicio del proceso de aprobaci3n.

El avance del PDU sintetiza los contenidos del plan. Una vez establecido el marco hist3rico, legal, institucional y de planeamiento en el que se desarrolla el PDU se exponen los objetivos y se enmarcan en el diagn3stico y el documento inicial estrat3gico. A continuaci3n, se describen y evalúan las alternativas consideradas y se justifica la elecci3n realizada. Por último, la s3ntesis se cierra con el resumen de los subapartados de la propuesta: estructura metropolitana, mosaico agroforestal, asentamientos urbanos y estrategias de actuaci3n. Se distinguen tres momentos diferenciados en el proceso: la generaci3n de conocimiento, el proceso de redacci3n, en coautoría a partir de distintas comisiones, y la divulgaci3n.

La Ley del Àrea Metropolitana de Barcelona 2010 otorga al PDU amplias potestades, entre las que se incluyen:

- La definici3n de las reservas de suelo para los sistemas urban3sticos generales de comunicaciones y otras infraestructuras, equipamientos comunitarios y espacios libres.
- La clasificaci3n de suelo urbano.
- La fijaci3n de los criterios para calificar el suelo urbano y urbanizable para la edificabilidad, los usos, las densidades y las reservas de sistemas.
- La definici3n y la delimitaci3n de los àmbitos de transformaci3n urbanística de inter3s metropolitano.

Tambi3n se reconoce la capacidad del PDU para clasificar, calificar y hasta desarrollar el suelo necesario para conseguir sus objetivos de vivienda y actividad econ3mica. Entre estos objetivos se encuentran:

- El establecimiento de los elementos estructurantes de la ordenaci3n urbanística del àmbito territorial metropolitano.
- El desarrollo urbanístico sostenible.
- La movilidad de las personas y las mercancías y el transporte pùblico metropolitano.
- Las medidas de protecci3n del suelo no urbanizable.

- Las reservas de suelo para las infraestructuras y los sistemas generales.

Es destacable que el artículo 22.e también asigna al PDU la definición de las políticas metropolitanas de suelo y vivienda, así como de actividad económica, para garantizar la solidaridad intermunicipal en la ejecución de políticas de vivienda asequible y de protección pública.

A pesar de todas estas atribuciones, el PDU se enmarca en los planes urbanísticos, territoriales y sectoriales vigentes en el área de Barcelona. No se trata de otro plan sectorial, territorial o estratégico, aunque tiene un margen de actuación para mejorar las condiciones de vida de la metrópolis a partir de diversos mecanismos urbanísticos.

Tal como reza el documento de síntesis, los objetivos y retos del PDU se concretan en que:

«El PDU es un instrumento de regulación de los regímenes y usos del territorio, de asignación de sus intensidades y de determinación de sus estándares. Pero es también un instrumento que ha de facilitar las condiciones urbanísticas necesarias para responder a los nuevos retos y necesidades de la realidad metropolitana actual, como son la diversidad social creciente, con una población cada vez más envejecida pero más informada y exigente, la aparición de las nuevas tecnologías y sus implicaciones a escala social y económica, el turismo y la globalización, nuevas formas de trabajo y falta de vivienda asequible y los retos ambientales, como son el cambio climático y la calidad ambiental».

La visión que el PDU ofrece es un área metropolitana saludable, un área metropolitana democrática, equitativa y socialmente justa, y un área metropolitana sostenible y resiliente. Esto significa promover la vida activa con espacios públicos y espacios verdes de calidad, aire limpio y bienestar de las personas. También equivale a desarrollar un territorio que ofrezca oportunidades a todas las personas en la plena diversidad, con espacios seguros y con viviendas asequibles. Por último, representa un espacio que coloca su actividad en un ámbito formado por la justicia social y los límites ecológicos, abordando los retos y las soluciones creativas con una población comprometida y responsable.

El PDU no está todavía aprobado. El proceso de tramitación se especifica en el avance del plan y se desarrolla como se describe a continuación:

1) Aprobación del avance del PDU por el Consejo Metropolitano del Área Metropolitana de Barcelona (AMB), sobre la base de los documentos de:

- a) Avance del Plan
- b) Programa de participación
- c) Documento inicial estratégico

Estos documentos deben someterse a un proceso de información pública durante treinta días y realizar la solicitud del inicio de la evaluación ambiental, así como la solicitud de informe a la Comisión de Ordenación Territorial Metropolitana de Barcelona. También ha de realizarse el trámite de consulta y solicitud de informe a los ayuntamientos metropolitanos.

2) Aprobación inicial por el Consejo Metropolitano del Área Metropolitana de Barcelona (AMB) sobre la base de los documentos:

- a) PDU
- b) Estudio ambiental estratégico
- c) Análisis de contenidos de las sugerencias e informes

El proceso requiere la suspensión de licencias, la información pública durante cuarenta y cinco días, la solicitud de informes a los organismos afectados, el trámite de audiencia a los ayuntamientos limítrofes y el trámite de consulta y solicitud de informes a los ayuntamientos metropolitanos.

3) Declaración ambiental estratégica sobre la base del informe completo del PDU, el informe resultante de la información pública y el documento resumen. Con ellos se procede a la solicitud de declaración medioambiental estratégica.

4) Aprobación provisional por el Consejo Metropolitano del Área Metropolitana de Barcelona (AMB) con los documentos anteriores a los que se añade la declaración ambiental estratégica. Con todo ello se eleva la solicitud de aprobación definitiva del Gobierno de la Generalitat de Catalunya.

5) La aprobación definitiva y publicación por resolución del Gobierno de la Generalitat de Catalunya llega con la publicación en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya (DOGC) y en el Registre de Planejament Urbanístic de Catalunya (RPUC) y la notificación de la aprobación definitiva.

