

LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA URBANA: INNOVACIÓN Y COMUNICACIÓN PARA RENOVAR LA CIUDAD

Estudio de caso: El primer Plan Estratégico de Valencia
(PEV 1994)

Vicente Vidal Climent

Tesis doctoral

Directores:

Javier Domínguez Rodrigo - Albert Sáez i Casas

Octubre 2016



CEU

*Universidad
Cardenal Herrera*

AGRADECIMIENTOS

Detrás de estas páginas palpita el aliento y la colaboración de muchas personas, y me gustaría agradecer ese apoyo que ha hecho posible la realización de este trabajo de investigación. Para quienes por descuido no nombro vayan por delante mis disculpas, tan profundas y sinceras como mi gratitud.

A cuantos de un modo u otro colaboraron en la elaboración del primer Plan Estratégico de Valencia, y han tenido la gentileza de compartir conmigo experiencias, recuerdos y materiales sobre aquellos trabajos: José María Pascual, Pascual Hernández, y tantos otros con quienes he tenido el placer de conversar o han respondido por escrito a mis preguntas, a quienes menciono en el texto.

A Miguel Zarzuela y el resto del equipo de Ebrópolis, que me abrieron sus puertas de par en par y me han brindado su ayuda y orientación, al igual que María Xalabarder, del Área de Desarrollo Económico y Ocupación de la Diputación de Barcelona.

A Mariano Bolant, presidente del Colegio Territorial de Arquitectos de Valencia, y a Raquel Fernández y Nuria Ortega, de la Biblioteca del CTAV; a Ferran García y Silvia Teschendorff del Gabinete de Comunicación del Ayuntamiento de Valencia; y a Araceli Martínez, responsable de la Sección de Actas del Ayuntamiento, que me han dado todas las facilidades para la consulta documental. A Judith Pons, por su ayuda discreta y eficaz. A Javier Muñoz, coordinador del programa de Doctorado de la ESET de la Universidad CEU Cardenal Herrera,

siempre dispuesto a resolver cualquier duda y a facilitar la información oportuna.

A mi colega y amigo de tantos años Juanfra Pérez, que me estimuló con su ejemplo a emprender este camino. A Lucio Latorre, apasionado por el periodismo y por los temas urbanos. A Aleks Abrossimov, excelente fotógrafo de Arquitectura, autor de algunas de las imágenes que ilustran el trabajo. Y a Jorge Sebastián, siempre dispuesto a echar una mano.

A mis hermanas Alicia y Cristina, atentas a los avances de la investigación, que siempre saben estar, a pesar de sus muchos quehaceres, a mi lado.

Y, finalmente, de un modo particular, a los evaluadores del trabajo, por sus sugerencias de mejora; y a Javier Domínguez y Albert Sáez, directores del trabajo de investigación, por sus consejos, su comprensión, y el animante seguimiento que me ha permitido llegar hasta aquí.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Motivación personal	013
1.2. Objetivos de la investigación	017
1.3. Estructura	021
1.4. Hipótesis, metodología y fuentes	025
1.4.1. Hipótesis	025
1.4.2. Metodología de investigación	027
1.4.3. Fuentes	029

2. LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA URBANA

2.1. El pensamiento estratégico aplicado a la ciudad	036
2.1.1. Origen empresarial de la planificación estratégica	037
2.1.2. Del ámbito empresarial al contexto urbano	041
2.2. Los planes estratégicos urbanos y territoriales	045
2.2.1. La planificación estratégica en ciudades de América y Europa	045
2.2.2. Algunas definiciones	052
2.2.3. Características, beneficios y riesgos	055
2.2.4. Calidad innovadora	070
2.2.5. La comunicación en un plan estratégico	073
2.3. Complementariedad entre la planificación estratégica territorial y la planificación urbanística	091

2.4. Vigencia y potencial de la planificación estratégica territorial	099
2.4.1. Críticas y fortalecimiento de la planificación Estratégica	099
2.4.2. Políticas urbanas de la UE y planificación Estratégica	110
2.4.3. La planificación estratégica en tiempo de crisis	125

3. ESTUDIO DE CASO: EL PRIMER PLAN ESTRATÉGICO DE VALENCIA (PEV 1994)

3.1. Fuentes	140
3.1.1. Bibliografía	140
3.1.2. Trabajo de campo: entrevistas y cuestionarios	142
3.1.3. Base de datos de referencias en medios de comunicación escritos	144
3.1.4. Otras fuentes	146
3.2. Marco de referencia	149
3.2.1. Los inicios de la planificación estratégica en España	149
3.2.2. Evolución urbana de Valencia y nuevas propuestas en la segunda mitad del siglo XX. Los tres PGOU	153
3.2.3. La configuración de la ciudad a inicios de los 90	189
3.2.4. El proyecto 'La Valencia de los 90'	205
3.2.5. El paisaje social en que surge el PEV: contextos económico y político	217
3.3. El primer Plan Estratégico de Valencia	225
3.3.1. Metodología, proceso de elaboración y estructura	226
3.3.2. Análisis previos	248
3.3.3. Las propuestas del Colegio de Arquitectos y de la Cámara de Comercio	253
3.3.4. La idea de ciudad y el Objetivo Central	259
3.3.5. La dimensión metropolitana	265

3.3.6. Las Líneas y Proyectos estratégicos	269
3.3.7. La etapa de Impulso y Seguimiento (GIS)	289
3.3.8. La comunicación en el PEV	304
3.4. Principales resultados del primer Plan Estratégico de Valencia	321
3.4.1. La articulación del PEV 1994 con las directrices del PGOU de 1988	321
3.4.2. La renovación urbana impulsada por el primer PEV	330
3.4.3. Efectos en la gobernanza municipal	334
3.5. La planificación estratégica en Valencia tras el primer PEV	343
3.5.1. La continuidad de la planificación estratégica en Valencia (1999-2015)	343
3.5.2. La Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana (2010-2030)	365
4. CONCLUSIONES	
4.1. Cumplimiento de los objetivos y verificación de las hipótesis	377
4.2. La cualidad innovadora de la planificación estratégica	383
4.3. La comunicación en el plan estratégico	385
4.4. El primer PEV y la posterior planificación estratégica de Valencia	389
4.5. Líneas futuras de investigación	399
5. BIBLIOGRAFÍA	403
6. ANEXOS E ÍNDICE DE TABLAS	421

Tres características han sobresalido en los últimos años: el relanzamiento de las ciudades, el concepto de sostenibilidad y el pensamiento estratégico. Tres peculiaridades que, a nuestro juicio, anudan gran parte de las aportaciones realizadas que han tenido mayor interés. (...) La ciudad como símbolo, la sostenibilidad como deseo de equilibrio con los valores naturales y el pensamiento estratégico como superador de la dicotomía 'plan-proyecto', son consecuencia de las líneas pragmáticas de respuesta al diseño urbano que se han producido en los años noventa. Pero son tendencias basadas, en último extremo, (...) en el intento de humanizar cada vez más las ciudades.

José M^a Ordeig

Diseño urbano y pensamiento contemporáneo (2004), p. 303

El neourbanismo se apoya en una gestión más reflexiva, adaptada a una sociedad compleja y a un futuro incierto.

Elabora múltiples proyectos de naturaleza variada, intenta que sean coherentes, diseña una gestión estratégica para su puesta en marcha conjunta y tiene en cuenta en la práctica los acontecimientos que producen, la evolución prevista, los cambios que se avecinan, revisando, si es necesario, los objetivos definidos o los medios dispuestos en un principio para su realización.

Se convierte en una gestión estratégica urbana que integra la creciente dificultad de reducir la incertidumbre y el azar en una sociedad abierta, democrática y marcada por la aceleración de la nueva economía.

François Ascher (1946-2009)

Los nuevos principios del urbanismo (2001), p. 72

Europe needs cities and regions which are strong and good to live in.

Leipzig Charter on Sustainable European Cities, 02 May 2007



1

INTRODUCCIÓN

1. INTRODUCCIÓN

La presente investigación se encuadra en el Programa de Doctorado de Ingeniería de la Computación y Producción Industrial, *planteado con el objetivo de formar personal investigador dentro de las líneas de investigación que están siendo desarrolladas por el profesorado de la Escuela Superior de Enseñanzas Técnicas dentro de la rama de la Arquitectura e Ingeniería.*

Nuestro trabajo engarza con dos de esas líneas de investigación, como son la ‘Historia de la arquitectura’ y los ‘Nuevos escenarios para innovación en el diseño’: por un lado, se ocupa de un aspecto de la historia reciente del urbanismo y la arquitectura en Valencia, al estudiar el papel del primer Plan Estratégico en la configuración urbana de la ciudad; y por otro, contempla esa planificación estratégica como un verdadero laboratorio de prácticas colaborativas innovadoras para el diseño urbano.

1.1. Motivación personal

La amplia literatura sobre planificación estratégica territorial y urbana es muestra de que se cuenta ya con tradición y experiencia en el contexto internacional acerca de su eficacia para la configuración de modelos de ciudad y de desarrollo territorial sostenible. Y así es, pues en sólo treinta y cinco años la planificación estratégica ha transformado la transformación urbana.

La historia de la planificación estratégica territorial es breve... y apasionante. En menos de cuatro décadas hemos asistido al nacimiento, al desarrollo, al declive y al resurgimiento de un instrumento que en los comienzos aspiraba sólo a agilizar proyectos de mejora urbana desde una visión de globalidad y eficacia, y que poco a poco ha

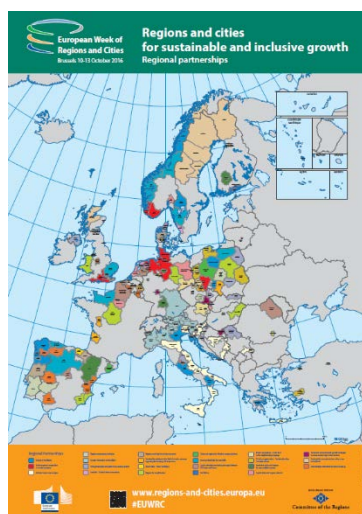
ido desplegando sus virtualidades hasta llegar a convertirse en la clave de la mejor gobernanza territorial.

La planificación estratégica ha alcanzado la madurez y, con ocasión de crisis de naturaleza diversa ha mostrado sus primeras arrugas, para volver a rejuvenecer de nuevo. En este tiempo se ha trabajado con intensidad obteniendo resultados positivos en numerosas ciudades de ámbitos geográficos muy diversos, a la vez que se ha ido creando un corpus doctrinal que inspira una investigación cada vez más precisa y especializada.

Pero tanta intensidad no nos debe impedir ver que sólo estamos en los comienzos de un procedimiento que, por abordar los problemas urbanos desde la perspectiva más amplia e integral –y también por eso *estratégica*-, incluye en sí un principio de actualidad y de permanencia. ¿O es que podremos concebir en adelante una verdadera planificación territorial y urbana que no tenga esencia estratégica...?

La planificación estratégica territorial y urbana es capaz de adaptarse a lugares y situaciones sociales muy distintas, reinventándose para aportar soluciones adecuadas y realistas mirando a horizontes temporales que trascienden los límites de una legislatura o de la alternancia política. Mi interés por ella nace de mi formación como arquitecto urbanista, seguida de largos años de trabajo en un entorno en el que la comunicación es considerada como elemento transversal en cualquier proyecto profesional y humano.

Contribuí a poner en marcha un Máster pionero en la Comunidad Valenciana para formar especialistas en comunicación estratégica en las organizaciones, coordiné un Seminario internacional sobre construcción y comunicación de la marca urbana, y diseñé un Postgrado en marketing territorial y planificación estratégica (Anexo 1.1), además de diversas jornadas y sesiones de estudio



sobre la materia. Sin duda, el diálogo con destacados docentes y expertos de ámbito nacional e internacional, así como con algunos de los responsables y gestores del primer Plan Estratégico de Valencia (PEV), alimentó mi interés por la planificación estratégica.

He participado en varias ediciones de los 'Open Days: European Week of Regions and Cities' organizados en Bruselas por el Comité de las Regiones junto con la Comisión Europea como una plataforma para el trabajo en red de expertos en desarrollo regional y local.



1. Cartel de la EWRC 2016.
2. Algunos de los participantes en el XVII Encuentro de Planes Estratégicos celebrado en Zaragoza en 2014

Mantengo contacto con la Asociación Ebrópolis¹, que desde Zaragoza lidera los estudios sobre planificación estratégica urbana en nuestro país, y he tenido la oportunidad de participar en alguna de sus Jornadas anuales de trabajo, en las que, desde diversos puntos de vista, se ha tomado el pulso a la vitalidad de los planes estratégicos españoles.

A lo largo del año 2014 participé en tres Congresos científicos (Madrid; Sintra, en Portugal; y Valladolid), a los que presenté Comunicaciones sobre temas relacionados con esta investigación; dos de ellas fueron expuestas presencialmente, y todas publicadas en las correspondientes Actas congresuales (Anexo 1.2).

¹ Desde 1995 los directores de planes estratégicos de España vienen reuniéndose, anualmente, mediante los encuentros organizados en Zaragoza por la Asociación para el Desarrollo Estratégico de Zaragoza y su Área de Influencia (Ebrópolis). Según José M. Pascual, director el Equipo Técnico del PEV y uno de los expertos que participa desde el comienzo en esta iniciativa, *dos son los objetivos que se fijan para estas sesiones periódicas. Por un lado, el intercambio de experiencias en esta materia entre los territorios y ciudades, sean pequeñas o grandes y cualquiera que sea la fase en la que se encuentran sus procesos de planificación estratégica; y, de otro, la contribución conceptual de aspectos colectivos, a través de debates, ponencias y trabajos que permitan profundizar en cuestiones fundamentales del desarrollo estratégico, poniendo rigor y homogeneidad en algunos aspectos de los diversos planes dentro de la diversidad y especificidad que cada ciudad o territorio aporta al conjunto de la planificación estratégica urbana y territorial.*

1.2. Objetivos de la investigación

Esta trayectoria intelectual ha orientado mi interés y ha ido perfilando los objetivos y el guion de la presente investigación. En este camino, con la ayuda y el consejo de los directores de la tesis, he tenido que ir podando algunas ramas que en principio parecía atractivo dejar crecer, pero que rebasan el objeto de este trabajo. Tras las Conclusiones anoto una relación de algunos de estos temas de indudable interés (cfr. apartado 4.5), que me gustaría poder desarrollar en el futuro, pensando también en la posible utilidad para otros investigadores.

La realidad de la transformación urbana de Valencia en los últimos veinte años² despertó mi interés por conocer en profundidad cómo fueron los inicios de la planificación estratégica en Valencia, con el PEV de 1994³. Algunas singularidades hacen especialmente oportuno este estudio:

- el PEV se diseña en un momento de cambio político en el Ayuntamiento, que auguraba un impulso a la modernización de la ciudad y a la unificación de los diversos objetivos urbanos sectoriales. Se iniciaba un ciclo político que, tras más de 20 años, se ha cerrado con las elecciones municipales del 24 de mayo de 2015;
- el PEV comienza en el contexto de un nuevo marco legislativo (la LRAU aprobada en 1994, con el partido socialista al frente de la Generalitat) que fomentaría una gran expansión urbanística.

² La investigación no pretende poner el acento en juzgar el acierto o las deficiencias de la transformación urbana de Valencia, lo que excede la finalidad de nuestro estudio. Sólo constata los cambios y trata de analizar cómo el PEV contribuyó a ese nuevo dinamismo.

³ Relaciono el primer Plan Estratégico de Valencia con el año 1994, pues es en ese año cuando se iniciaron los trabajos de preparación y elaboración que culminaron en su aprobación e implementación. Otros autores prefieren vincularlo al año 1995, cuando fue aprobado. Sin embargo, antes de 1995 el PEV ya venía desarrollando una amplia y ardua gestación, como se detallará en el capítulo 3.

- el PEV, que se marcaba como horizonte temporal el año 2015, contribuyó a la transformación de la ciudad en diálogo con el Plan General de 1988, que ahora, cuando se redacta esta tesis, está en trance de dar paso a uno nuevo, tras casi treinta años en vigor.

La investigación presta atención a la articulación entre el PEV y el PGOU, para ver cómo el primero impulsó la renovación urbana de Valencia, analizando en qué medida los proyectos del plan estratégico se alinearon –o superaron- las directrices establecidas en el PGOU. En este análisis se tienen en cuenta las detalladas evaluaciones realizadas por los gestores del PEV.

Conocer a fondo el primer PEV, y comprobar que uno de sus mejores resultados -más allá del mero iniciar y concluir proyectos- fue el de dotar de un talante más colaborativo a la gestión de la ciudad, me llevó a desear indagar en las motivaciones de los responsables del PEV, mediante cuestionarios y conversaciones con algunos de ellos (políticos y técnicos del diseño y de la implantación): me interesaba saber si eran conscientes de que estaban creando un nuevo estilo de gestión, si realmente buscaban ese objetivo, o fue algo sobreañadido o encontrado en el camino. En este punto asoma mi convicción de que la comunicación –y principalmente en su faceta de comunicación interna- juega un importante papel en cada una de las etapas de un plan estratégico urbano (PEU).

Por otro lado, los altibajos que ha sufrido la planificación estratégica en Valencia durante los más de veinte años transcurridos desde la puesta en marcha del PEV, revelan que si no se actúa con la visión global y colaborativa propia de un PEU, los resultados se resienten. Cualquier iniciativa que busca realmente mejorar la ciudad, y no sólo resolver un conflicto coyuntural o dar respuesta a

una reivindicación sectorial, debe aplicar la planificación estratégica.

Este convencimiento me llevó a buscar los elementos de novedad permanente -de innovación- que son intrínsecos a la planificación estratégica, y a tratar de mostrar que precisamente ellos fundamentan la *permanente actualidad* de las estrategias urbanas. Para reforzar el vigor y actualidad de los PEU, a su carácter innovador se suma la actitud de las Instituciones de la UE, que están apostando de manera creciente por la presencia de lo estratégico en las políticas urbanas europeas.

Así pues, los objetivos principales que orientan esta investigación son:

1. Detallar el desarrollo del primer PEV, en su contexto político y social, dando voz a algunos de sus protagonistas y atendiendo al eco que suscitó en la prensa valenciana.
2. Describir cómo se articuló el PEV con el PGOU, para tratar de perfilar la contribución del PEV a la renovación urbana de la Valencia de los 90.
3. Analizar los principios que dotan de vigencia y actualidad al planeamiento estratégico territorial: de orden intrínseco (la dinámica de innovación), o de carácter extrínseco, como la apuesta de la UE por lo estratégico.
4. Examinar el modo en que la comunicación contribuyó al desarrollo del primer PEV, y las lecciones aprendidas para las etapas futuras de la planificación estratégica de Valencia.

Innovación y Comunicación se contemplan en este trabajo como connaturales a la planificación estratégica territorial.

1.3. Estructura

Para abordar este estudio, expondremos en el capítulo 2 qué es la planificación estratégica urbana y qué novedades aporta a la planificación urbanística tradicional. Un repaso a la literatura, comparando las diversas definiciones que los autores han dado a esta herramienta que en pocas décadas se ha ido implantando en las principales urbes, nos ayuda a perfilar sus principales características y a descubrir dónde nace su permanente cualidad innovadora. Sigue un breve análisis sobre la comunicación aplicada a un plan estratégico territorial, mostrando cómo ésta no es un mero complemento para la eficacia del plan, sino un elemento transversal necesario.

Expondremos a continuación las razones por la que la planificación estratégica urbana, a pesar de algunas críticas y abandonos, mantiene plena vigencia y actualidad. Como hemos dicho más arriba, esa fortaleza no se debe sólo a la importante apuesta de la UE por lo estratégico -algo que podría considerarse como circunstancial-, sino principalmente a sus características intrínsecas.

El capítulo 3 pone el foco, como Estudio de Caso, sobre el primer Plan Estratégico de Valencia, iniciado en 1994. Tras un análisis de las fuentes utilizadas (apartado 3.1), pasamos a describir cómo ha evolucionado la forma urbana de Valencia desde los años 40 del pasado siglo hasta los inicios de los años 90, momento en que se toma la decisión de elaborar un Plan Estratégico para la ciudad y se pone en marcha esta iniciativa. De esto se ocupa el apartado 3.2, que trata sobre los tres Planes Generales de Ordenación Urbana de Valencia (1946, 1966 y 1988), que han guiado la evolución de la ciudad desde la posguerra hasta nuestros días. También trazamos ahí los principales

rasgos del contexto político y económico que hizo posible la puesta en marcha del PEV.

En el apartado 3.3 se describe cómo se gestó la realización del primer PEV y cuál era, como objetivo central, su idea de ciudad; también se detallan las siete Líneas Estratégicas prestando especial atención a las que guardan una relación más directa con la configuración urbana de Valencia; y se estudia el trabajo de los Grupos de Impulso y Seguimiento (GIS) creados para implementar el PEV. Se analizan algunas de las herramientas de comunicación que se vieron útiles para lograr que los diversos actores del PEV orientaran sus objetivos sectoriales particulares hacia una convergencia de proyectos comunes. En este apartado se tienen en cuenta los cuestionarios y entrevistas realizadas, como trabajo de campo, a algunos responsables del diseño y la implementación del PEV, así como las referencias aparecidas en la prensa valenciana durante esos años.

Una vez definida la impronta sobre la ciudad de los Planes Generales de Ordenación Urbana y del primer Plan Estratégico de Valencia, el apartado 3.4 trata de clarificar cómo el PEV se articuló con las directrices del PGOU de 1988. El apartado también se ocupa de los aspectos de la renovación urbana de Valencia en la década de los 90 que cabe atribuir al primer PEV, y cómo éste preparó y dio fuerza al impulso urbano que, con sus luces y sus sombras, se produjo en los años posteriores, así como de otros efectos positivos en la gobernanza y la gestión de la ciudad.

Para concluir el Estudio de Caso, el apartado 3.5 se centra en cómo ha sido, a grandes rasgos, la continuidad del planeamiento estratégico en Valencia tras el primer PEV, incluyendo una referencia a la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana, aprobada en 2010 y orientada al horizonte 2030.

El capítulo 4 recoge, a modo de conclusiones, el papel de la planificación estratégica urbana en la renovación no sólo de la ciudad o el territorio, sino también de la gestión urbana, dando respuesta a los objetivos principales que la investigación se había propuesto, y destacando los elementos de innovación y comunicación. También se apuntan algunas líneas de investigación que cabría desarrollar en el futuro.

Finalmente, en los capítulos 5 y 6 se aportan la Bibliografía citada y de interés para el presente trabajo de investigación, y los Anexos con la documentación más relevante.

1.4. Hipótesis, metodología y fuentes

1.4.1. Hipótesis

Así pues, las hipótesis que la investigación trata de confirmar o matizar son las siguientes:

1. El PEV siguió las directrices del PGOU de 1988, pero desde una perspectiva y unos valores urbanos novedosos.
2. El PEV dinamizó la transformación urbana de Valencia⁴.
3. El PEV inició nuevos hábitos de participación ciudadana y contribuyó a crear un estilo colaborativo.
4. La comunicación -principalmente comunicación entre públicos implicados- tuvo un importante papel en el desarrollo del PEV, y, más en general, es necesaria en cada una de las etapas de un plan estratégico territorial.

⁴ La transformación urbana es un proceso habitual en el devenir de las ciudades, y se basa en la tensión constante de las relaciones entre sus componentes físicos y sociales. Los cambios en los procesos sociales y económicos implican siempre la necesidad de modernizar o simplemente de transformar las ciudades. Los procesos de transformación implican siempre las dimensiones físicas, arquitectónicas y urbanísticas, y las dimensiones sociales, económicas y culturales. Las actuaciones de transformación más frecuentes son la transformación de la estructura urbana, de la base económica, del tejido urbano residencial, y del acervo arquitectónico (Llop, 2007). Las transformaciones urbanas derivadas del planeamiento urbanístico (PGOU) y de la planificación estratégica pueden adquirir diversas modalidades: reconstrucción, revitalización, renovación, redesarrollo, regeneración, reforma, rehabilitación, recualificación, reestructuración, remodelación, re-dinamización, gentrificación... En nuestro estudio -que, como hemos dicho, no pretende analizar la transformación urbana producida en Valencia a partir de los años 90 como fruto del PGOU, del primer PEV y de otros factores-, especialmente en los apartados 3.4.2 y 3.4.3, entendemos la *transformación urbana* de Valencia en un sentido amplio, que tiene que ver sobre todo con los conceptos de revitalización, renovación, reforma, rehabilitación y reestructuración urbanas (en los ámbitos físico y económico), y con lo referente a la gobernanza (en el ámbito organizativo y de gestión urbana).

5. El planeamiento estratégico territorial contiene de modo intrínseco elementos de innovación, que le dotan de actualidad y de permanencia.

1.4.2. Metodología de investigación

Por la naturaleza de la investigación –análisis de las líneas estratégicas del Plan y de su vinculación con las directrices del PGOU, de las herramientas de comunicación utilizadas en el PEV, etc.- se aplicará una metodología cualitativa, basada principalmente en el análisis de contenido.

Como trabajo de campo, se han realizado entrevistas en profundidad y cuestionarios a diversos responsables de la gestión del PEV, y se han analizado numerosas noticias aparecidas en los medios de comunicación escrita, así como otros documentos originales relativos al PEV.

Por otro lado, la consideración de los contextos político y económico y de la visión retrospectiva del Plan supone un modo de aplicación de la triangulación, atendiendo a diferentes perspectivas para completar el estudio de las cuestiones objeto de esta investigación.

Sin obviar las dimensiones analítica y crítica, en el trabajo destaca un carácter esencialmente descriptivo y de puesta al día de conceptos, métodos y actuaciones.

1.4.3. Fuentes

En la investigación consideramos como fuentes primarias:

- El PGOU de 1988.
- El Plan Estratégico de Valencia de 1994, y una serie de documentos originales e inéditos generados por él.
- Los actores involucrados en el diseño y ejecución del PEV (responsables de la administración, gestores del plan, representantes de las entidades públicas y privadas implicadas), otros expertos en planeamiento estratégico urbano, y sus opiniones recabadas mediante cuestionarios y entrevistas.
- Las noticias aparecidas en la prensa valenciana durante los años de vigencia del primer PEV.

Las fuentes secundarias son las siguientes:

- La bibliografía específica.
- Los trabajos de investigación sobre la materia realizados anteriormente.
- Los materiales y experiencia generados en diversos encuentros con expertos en planificación estratégica celebrados en los últimos veinte años.

En cuanto a la bibliografía, los textos se refieren fundamentalmente a cuatro grandes temas:

- El planeamiento urbanístico en general.
- Los Planes Generales de Valencia.
- La planificación estratégica territorial en general.

- Y la planificación estratégica de Valencia.

Por lo que se refiere a los textos sobre planificación estratégica territorial, me he decantado por el relativamente numeroso grupo de autores en castellano, que gozan de prestigio internacional, y son reflejo de la vitalidad de la planificación estratégica territorial en España e Iberoamérica. En este ámbito, entidades como el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU) o la Asociación AERYC (África-América-Europa Regiones y Ciudades) agrupan a expertos y cuentan con publicaciones especializadas.

En España son especialmente activas la Diputación de Barcelona, que presta atención en su colección de 'Documentos de trabajo' a la planificación territorial estratégica e incluso ha desarrollado colecciones como 'Guías Metodológicas para la planificación estratégica' y 'Elementos de innovación y estrategia' desde su Oficina Técnica de Estrategias para el Desarrollo Económico.

También el 'Pla Estratègic Metropolità de Barcelona' ha promovido unas interesantes colecciones sobre Estrategia y Prospectiva.

La Asociación Ebrópolis y la Universidad de Zaragoza mantienen líneas de investigación y publicaciones avanzadas en planificación estratégica.

La Universitat de València, dentro de su colección 'Desarrollo territorial' ofrece publicaciones en las que tienen también cabida obras de autores del ámbito anglosajón traducidas al castellano.

En cuanto a la planificación estratégica de Valencia, he priorizado las obras posteriores a 1995 -año en que se aprueban las Líneas Estratégicas del PEV-, entre las que destacaría diversos artículos de la serie 'Historia de la

Ciudad', publicada por el Colegio Territorial de Arquitectos de Valencia entre los años 2000 y 2009, los textos generados por el propio PEV y los libros escritos o coordinados por el director del Equipo Técnico del Plan.

En el apartado 3.1. se amplía la descripción de las fuentes específicamente utilizadas para el Estudio de Caso.



2

LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA URBANA

2. LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA URBANA

Desde los años 80 del siglo XX la planificación estratégica es una herramienta habitual para el desarrollo de territorios y ciudades, que se suma a la planificación urbana tradicional. En 1994, de manera bastante avanzada respecto al conjunto de las ciudades españolas, Valencia inició un proceso de planificación estratégica urbana que no ha tenido la deseable continuidad hasta nuestros días. El impulso inicial logró aunar en torno a importantes proyectos el esfuerzo de las administraciones públicas y de las principales entidades de iniciativa social, y agilizó las dinámicas de renovación urbana. Esa primera etapa constituye una sugestiva materia de estudio, pues aunque su vitalidad no ha permanecido constante desde entonces, dotó a la gestión de la ciudad de un cierto estilo de anticipación y sentido colaborativo. Como se ha dicho, abordaremos ese Estudio de Caso en el capítulo 3.

En el presente capítulo queremos detenernos en analizar desde un punto de vista más general qué es el planeamiento estratégico urbano y cómo se relaciona con la planificación urbanística. Nos apoyaremos con frecuencia en la reflexión teórica realizada por el director técnico del primer Plan Estratégico de Valencia durante los años del PEV y a posteriori, completada en unas ocasiones, y puesta en contraste en otras, con las aportaciones de diversos especialistas. Con ello deseamos no sólo profundizar en el conocimiento del planeamiento estratégico urbano, sino también prepararnos a entender mejor lo que más adelante desarrollaremos al tratar sobre el caso de Valencia, que constituye el eje de esta investigación.

Tras señalar brevemente los orígenes del planeamiento estratégico urbano como una aplicación del pensamiento estratégico empresarial al contexto urbano, describiremos su primer desarrollo en algunas ciudades

de América y Europa. La comparación de las definiciones que algunos autores han dado a la planificación estratégica urbana nos llevará a perfilar sus principales características, sus fortalezas y sus riesgos, y a destacar su permanente cualidad innovadora. Analizaremos también el papel de la comunicación en un plan estratégico territorial, que no es un mero complemento, sino un elemento transversal necesario para la eficacia del plan.

En el apartado 2.3. nos ocuparemos del modo en que la planificación estratégica territorial se complementa con el urbanismo tradicional, lo que nos ayudará a entender cómo esta nueva herramienta está impulsando la evolución de la práctica urbanística.

Finalmente, en el apartado 2.4. estudiamos las razones de la decadencia y el relanzamiento de la planificación estratégica en países europeos e iberoamericanos. Hacemos a continuación un apunte sobre cómo las políticas urbanas de la Unión Europea están fomentando la implantación de la planificación estratégica urbana y territorial. El capítulo termina con un intento de sistematizar lo aprendido durante la reciente crisis económica y social iniciada en 2007.

2.1. El pensamiento estratégico aplicado a la ciudad

Vale la pena que desde el principio tengamos en cuenta que el planeamiento estratégico urbano nos sitúa en el ámbito de la gestión urbana y de la gobernanza, y que su objetivo de transformación de la ciudad va más allá de la mejora de la calidad de las dotaciones y los espacios urbanos. Con palabras del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU, 2016: 7), una asociación creada en 1993 que reúne en la actualidad a más de ciento veinte ciudades iberoamericanas con experiencia en planificación estratégica territorial, *la*

planificación estratégica entra en la agenda de la administración local como la alternativa a los modelos tradicionales de gestión pública, que permite anticipar respuestas a problemas complejos que se dan en escenarios de incertidumbre socioeconómica (...) El Plan Estratégico ya no es tarea administrativa y puntual de los gobiernos locales sino un proceso permanente de pensamiento, diálogo y propuesta, protagonizado por actores públicos y privados que determinan y hacen la ciudad.

Un Plan Estratégico Urbano (PEU) es una *metodología* y una *herramienta de gobernabilidad*, ya que mediante la participación y el consenso ciudadano aporta eficacia a la gestión de las transformaciones impulsadas por los actores urbanos. *Planificar el desarrollo local nos vincula también a la gestión de ese mismo proceso. De tal forma que la planificación y la gestión territorial se conciben de forma integrada en el marco de las relaciones comunidad-territorio-gobierno local* (CIDEU, 2016: 7).

2.1.1. Origen empresarial de la planificación estratégica

La planificación estratégica tuvo sus primeras aplicaciones en el ámbito empresarial. Nació en los años setenta del pasado siglo, una época de gran inestabilidad económica. Frente a la planificación a largo plazo, miraba al posicionamiento que la empresa se proponía para cada uno de los mercados y a los proyectos claves para alcanzar ese posicionamiento. *En sus orígenes, la planificación estratégica dejaba de ser una planificación detallada, propia de etapas de estabilidad, para constituirse en una guía para toda la organización, para centrarse en lo*

*fundamental y así poder gestionar en tiempos de grandes turbulencias en el entorno*⁵ (Pascual, 2014: 14).

Algunos de los principales modelos de planificación estratégica empresarial han sido formulados por autores como Fred David; Kaplan y Norton, cuyo modelo es conocido como Cuadro de Mando Integral; o Goodstein, Nolan y Pfeiffer⁶. Kaplan y Norton plantean que las empresas innovadoras utilizan el Cuadro de Mando como un sistema de gestión estratégica, lo cual justifica su ubicación entre los modelos de planificación estratégica. Los demás autores presentan modelos estructurados por fases alineadas bajo el concepto estratégico. Para David y Goodstein, la estrategia es un patrón de decisiones coherentes, obtenida a partir de los análisis interno y externo de la organización, que da origen a las acciones que permitan alcanzar los objetivos planteados en función de los recursos. También se postula una forma de planificación a través de exploraciones creativas sobre los futuros probable, posible y deseable, remarcando que el plan no debe intentar predecir sino prever, con base a esos múltiples escenarios, las diversas posibilidades de futuro⁷.

En las últimas décadas, tanto investigadores como profesionales han tratado sobre la estrategia en el ámbito empresarial con gran libertad, pero casi siempre

⁵ Sin embargo –afirma también Pascual-, a pesar de este origen, todavía hoy se tiende a identificar espontáneamente la planificación estratégica con una operación a largo plazo: un amplio conjunto de proyectos articulados y desplegados en el tiempo para conseguir unos objetivos y que requieren estabilidad financiera. Esta concepción de la planificación estratégica dificulta su desarrollo en los momentos en los que resulta más necesaria como instrumento de gestión urbana.

⁶ David, F. Conceptos de Administración Estratégica. 9ª edición. México. Pearson Educación. 2003; Goodstein, L. et al. Planeación Estratégica Aplicada. Mc Graw Hill. Colombia, 2005; Kaplan, R. y Norton, D. Cuadro de Mando Integral. 2ª edición. Gestión 2000. Barcelona, 1997.

⁷ Las profesoras Tamara Fuentes y Marisabel Luna, de la venezolana Universidad Nacional Experimental Politécnica, amplían estas ideas en el trabajo 'Análisis de tres modelos de planificación estratégica bajo cinco principios del pensamiento complejo', publicado en la REDIP-Revista Digital de Investigación y Postgrado de esa Universidad, en el Vol. 1. No. 2. de mayo de 2011.

pensando que trabajaban bajo un mismo modelo. Sin embargo, al ser la estrategia un concepto multidimensional, es difícil llegar a un consenso sobre él, y es mejor hablar de diferentes nociones de estrategia fruto de perspectivas diversas en sus procesos de formación, que responden a su vez a distintos sustratos teóricos. Un estudio de Inmaculada Galván⁸ profundiza en los diez modelos de formación de estrategias empresariales con relación al esquema de las escuelas de pensamiento desarrollado por Mintzberg (1990a) y Mintzberg *et al.* (1998), una de las clasificaciones más completas que se han realizado.

La clasificación propuesta por este autor cuenta con diez enfoques diferentes, asociando los modelos de formación de estrategias con cada una de estas escuelas de pensamiento. Así, se habla de la formación de estrategias como:

- Un proceso *conceptual*, fundamentado en las investigaciones relacionadas con la escuela del *diseño*.
- Un proceso *formal*, fundamentado en las investigaciones relacionadas con la escuela de la *planificación*.
- Un proceso *analítico*, fundamentado en las investigaciones relacionadas con la escuela del *posicionamiento*.
- Un proceso *visionario*, fundamentado en las investigaciones relacionadas con la escuela del *'entrepreneurship'*.
- Un proceso *mental*, fundamentado en las investigaciones relacionadas con la escuela *cognitiva*.
- Un proceso *emergente*, fundamentado en las investigaciones relacionadas con la escuela del *aprendizaje*.
- Un proceso de *negociación*, fundamentado en las investigaciones relacionadas con la escuela *política*.

⁸ Galván, Inmaculada. Tesis doctoral 'La formación de la estrategia de selección de mercados exteriores en el proceso de internacionalización de las empresas', defendida en la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria en 2003. Accesible en <http://www.eumed.net/tesis/>. Cfr. pp. 32-34.

- Un proceso *colectivo*, fundamentado en las investigaciones relacionadas con la escuela *cultural*.
- Un proceso *reactivo*, fundamentado en las investigaciones relacionadas con la escuela del *entorno*.
- Un proceso *de transformación*, fundamentado en las investigaciones relacionadas con la escuela de la *configuración*.

No es éste el momento de profundizar en el análisis de los tipos de estrategia empresarial, ni de buscar las correlaciones con el planeamiento estratégico urbano; basta con señalar la primacía de algunas de estas escuelas de pensamiento en la fundamentación de las estrategias en el ámbito urbano y territorial, especialmente las denominadas de *planificación*, de *aprendizaje*, *política*, *cultural* y de *configuración*.

2.1.2. Del ámbito empresarial al contexto urbano

Como ocurrió en el caso de las empresas, el inicio de la planificación estratégica de ciudades responde en buena medida a las tendencias económicas, sociales, culturales o políticas, que llevan a considerar la ciudad y los territorios como los elementos más dinámicos en el contexto global. También se debió al convencimiento de que las oportunidades dependen del modo en que evoluciona el entorno de la ciudad, lo que supuso una de las primeras manifestaciones de que el entorno ocupa un lugar de preferencia en el debate de la dinámica de los territorios⁹ (Campreciós y Martín, 2003: 2-3).

José Miguel Fernández Güell (2007: 622) resume brillantemente cómo se adaptó la planificación estratégica empresarial al ámbito urbano y territorial. *Durante los años ochenta se estimó oportuno trasladar un conjunto de conceptos, métodos y herramientas de la planificación estratégica empresarial al ámbito de las ciudades. Esta traslación conceptual e instrumental no constituyó un proceso fácil y automático. Por un lado, había diferencias importantes en los procesos operativos y de toma de decisiones entre el sector privado y los organismos públicos en el ámbito urbano, que en ocasiones dificultaban y en otras impedían la adaptación de estos instrumentos. Por otro lado, en las Administraciones Locales existía un elevado nivel de desconocimiento sobre qué era y para qué servía la planificación estratégica, lo cual, en ciertos contextos, conducía a situaciones de pleno rechazo sin haber realizado un esfuerzo previo de reflexión. Por todo ello, hubo que buscar formas sencillas y didácticas para transmitir la aplicabilidad de este nuevo concepto.*

⁹ Adaptación del original catalán realizada por el autor.

Una aproximación un tanto simplista, pero bastante efectiva, de explicar la traslación de los conceptos y las herramientas de la planificación estratégica empresarial al ámbito urbano establecía un paralelismo entre el sistema empresa y el sistema ciudad. De esta forma, se presentaba la ciudad como una entidad que tenía propietarios (ciudadanos, empresas, e instituciones); que contaba con una alta dirección (la Corporación Municipal); que suministraba productos, prestaba servicios y facilitaba puestos de trabajo; que tenía clientes a los que satisfacía sus demandas (ciudadanos, empresarios, inversores y visitantes); y que mantenía relaciones de competencia con otras ciudades. A pesar de su excesiva simplicidad y discutible focalización en los aspectos económicos, este esquema ayudaba a entender la posible utilidad de la planificación estratégica de ciudades.

Es pertinente apuntar aquí qué entendemos por ciudad. El documento 'Ciudades del futuro' (Comisión Europea, 2011: 1-2) aborda el problema de definir la ciudad. 'Ciudad' puede hacer referencia a una unidad administrativa o a una determinada concentración de población. A veces se distingue entre pueblos y ciudades, siendo los primeros más pequeños (entre 10.000 y 50.000 habitantes) y más grandes las segundas (más de 50.000 habitantes). 'Ciudad' también puede utilizarse de forma más genérica para referirse a las percepciones de una forma de vida urbana y características sociales o culturales específicas, así como los espacios funcionales de intercambio y actividad económicos¹⁰.

¹⁰ Son interesantes los conceptos de Área Morfológica Urbana y Área Funcional Urbana. Un Área Morfológica Urbana (MUA, Morphological Urban Area) describe la continuidad del espacio construido con un nivel de densidad definido. Un Área Funcional Urbana (FUA, Functional Urban Area) se define por su mercado de trabajo y los patrones de movilidad de las personas que se desplazan diariamente al lugar de trabajo, e incluye el sistema urbano más amplio de las poblaciones cercanas que son altamente dependientes económica y socialmente de un núcleo urbano mayor.

‘Ciudad’ puede referirse a dos realidades diferentes: la ciudad *de iure*, es decir, la ciudad administrativa, y la ciudad *de facto*, es decir, la aglomeración socioeconómica más amplia. La ciudad *de iure* corresponde generalmente a la ciudad histórica con el territorio claramente delimitado en cuanto a comercio y defensa, y un centro bien definido. La ciudad *de facto* corresponde a las realidades físicas o socioeconómicas según una definición funcional o morfológica. Existen otros conceptos y enfoques para describir y definir las ciudades *de facto*. Independientemente del concepto que se prefiera, es evidente que la realidad de la ciudad *de facto* abarca mucho más que la ciudad *de iure*, y que la política urbana debe encontrar su perspectiva a largo plazo a nivel de ciudad *de facto*.

Pero aclarados estos conceptos básicos, nos interesa sobre todo conocer cómo entiende la ciudad el planeamiento estratégico: *la ciudad es fundamentalmente una densa articulación de relaciones sociales entre los actores con mayor capacidad de transformación social. La ciudad es un todo interrelacionado de continente, espacio y contenido, redes de actores interactuando en un entorno tecnológico, cultural, económico e institucional determinado y en permanente proceso de transformación* (Pascual, 2007: 53).

En el conjunto de las ciudades, las pequeñas y medianas¹¹ juegan con ventaja cuando son objeto de un plan

¹¹ Las ciudades pequeñas, es decir, las que tienen entre 100.000 y 500.000 habitantes, son las más numerosas, y a pesar de su ligera disminución continuarán siendo los núcleos urbanos predominantes a escala global. Las ciudades medianas, definidas por la ONU como las que tienen *entre 500.000 y un millón de habitantes, se sitúan muy por debajo. No obstante, es interesante remarcar que la definición de ciudad mediana no es la misma para todos los organismos internacionales. La Unión Europea las define como las ciudades que comprenden una población entre 20.000 y 500.000 habitantes, mientras que el Banco Mundial sitúa la franja entre 20.000 y un millón de habitantes. Entre otros organismos, Eurotowns llama ciudades medianas a las que tienen una población entre 50.000 y 250.000 habitantes, y la Fédération Villes Moyennes considera que lo son las que tienen entre 20.000 y 100.000*

estratégico. Por su tamaño y extensión son las que se encuentran en mejor posición para planear eficientemente un crecimiento ordenado, y las que más posibilidades tienen para adaptarse a los retos urbanos del futuro (Banco Interamericano del Desarrollo). En efecto, estos tipos de asentamientos acostumbran a tener una relación más equilibrada y sostenible con el conjunto del territorio, ya que tienen una capacidad de actuación más inmediata. Asimismo, generalmente gozan de estructuras administrativas menos jerarquizadas y más cercanas a la ciudadanía, que pueden facilitar una mayor participación ciudadana y, por tanto, la aplicación de modelos de gobernanza que impliquen al conjunto de todos los agentes urbanos que configuran la ciudad (Carreras y Puiggròs, 2012: 25).

habitantes. Así, parece difícil definir una ciudad media atendiendo únicamente a su población (aunque parece haber consenso en que no puede superar el millón de habitantes), y habría que incorporar más variables en función del contexto de cada territorio (Carreras y Puiggròs, 2012: 25). Traducción del catalán realizada por el autor.

2.2. Los planes estratégicos urbanos y territoriales

Según un informe elaborado en el año 2010 por Ciudades y Gobiernos Locales Unidos¹², organización internacional con sede en Barcelona, los principales factores que condicionan y caracterizan el contenido de los planes estratégicos urbanos en las ciudades del mundo son: en África, las limitaciones de recursos y el escaso desarrollo del tejido económico y social; en Asia y Eurasia, el papel tutelar ejercido por el gobierno central sobre los niveles inferiores de gobierno; en América Latina, el carácter clientelar de las democracias; en Estados Unidos, la protección de los intereses privados frente a la planificación pública; y en Europa, la introducción de nuevos criterios de competitividad económica (Arenilla, 2012: 66). Estos rasgos influyen en el carácter que adoptan los planes estratégicos urbanos en cada lugar. Veamos ahora cómo se inició y fue madurando esta herramienta para el desarrollo territorial en ciudades de América y Europa, desde las que luego se extendió a otras áreas geográficas.

2.2.1. La planificación estratégica en ciudades de América y Europa

Estados Unidos

La fuerte recesión de los años setenta está en el origen de los primeros planes estratégicos urbanos en Estados Unidos, a comienzos de los años ochenta. *Este escenario desfavorable desató una fuerte competencia entre los gobiernos locales para captar las limitadas fuentes de ingresos que pudieran nutrir las exhaustas arcas*

¹² 'Documento de orientación política sobre la planificación estratégica urbana: líderes locales para el futuro de nuestras ciudades' (www.uclg.org).

municipales. Enfrentadas a tomar decisiones muy comprometidas para salir de una crisis de difícil resolución, muchas ciudades optaron por abordar un proceso de planificación integral, que fuera ejecutivo, que tuviera carácter de continuidad en el tiempo independientemente de la coyuntura política, que facilitara la involucración de los ciudadanos y los agentes locales, y que legitimara socialmente la formulación de políticas (Fernández Güell, 2007: 624).

La primera ciudad en aplicar la planificación estratégica fue San Francisco, en 1981. Tras acusar gravemente los problemas económicos motivados por la recesión (fundamentalmente el crecimiento del déficit público y la dificultad para mantener el nivel de los servicios públicos), la ciudad reunió a comienzos de 1981 a un grupo de empresarios para discutir el futuro de la ciudad. *Para abordar con ciertas garantías de éxito los serios retos a los que se enfrentaba la ciudad, el grupo propuso el empleo de técnicas de planificación estratégica, suficientemente probadas en el ámbito empresarial. Sus esfuerzos dieron como resultado la puesta en marcha del primer Plan Estratégico aplicado a una gran ciudad, fruto de una intensa cooperación entre la comunidad empresarial y las autoridades locales (Fernández Güell, 2007: 625).* El Plan se centró en cuatro temas críticos (Vivienda, Transporte, Finanzas Municipales y Oportunidades Económicas), sobre los que concretó más de doscientas estrategias, diecinueve de las cuales se consideraron de implantación prioritaria, y concienció a los dirigentes políticos y empresariales sobre la necesidad de realizar acciones que ayudaran a revitalizar la ciudad.

Al Plan Estratégico de San Francisco pronto le siguieron durante la década de los 80 otros muchos en ciudades como Nueva York, Chicago, Detroit, Miami, Philadelphia, Memphis, Pasadena, San Antonio, Dallas, Fort Worth, Cleveland y Oklahoma City. Entre éstos cabe destacar los de Chicago, Detroit y Cleveland, los cuales, aparte de



Vista aérea de San Francisco, la primera ciudad que elaboró un plan estratégico urbano (1981)

compartir profundos problemas industriales y de índole social, tuvieron como punto común el de ser iniciados por asociaciones y fundaciones privadas sin ánimo de lucro (Fernández Güell, 2007: 625).

Estos primeros planes estratégicos elaborados en Estados Unidos se caracterizaron por la fuerte involucración de la iniciativa privada en los esfuerzos de recuperación económica a nivel local, por el establecimiento de un enfoque abajo-arriba de planificación, por focalizar los esfuerzos institucionales y privados en la línea estratégica marcada para el desarrollo de la ciudad, por la organización de una eficaz operativa de trabajo y por la búsqueda de complementariedad entre planeamiento urbano tradicional y planificación estratégica. A finales de los años 80, disminuyó el interés público hacia este tipo de procesos debido a la mejoría que experimentaron las urbes norteamericanas. Lejos de desaparecer, estos planes pasaron a formar parte del acervo cultural urbanístico del país, siendo hoy en día práctica habitual en muchas ciudades (Fernández Güell, 2007: 626).

Europa

A finales de los años ochenta este nuevo enfoque de planificación llegó a Europa, implantándose con especial fuerza en España¹³. De los orígenes del planeamiento estratégico en nuestro país nos ocuparemos en el apartado 3.2.1. En el resto de los países europeos las experiencias de planificación estratégica se limitaron a Portugal, Francia, Reino Unido, Italia y Holanda. Siguiendo a Campreciós y Martín (2003: 2-8), podemos identificar

¹³ El reciente informe 'La Planificación Estratégica Urbana y Territorial en España hoy. Actualización de la situación de los Planes Estratégicos Urbanos y Territoriales en España', de marzo de 2016, investigación realizada por Guillermo Benito con la supervisión de la Oficina Técnica de Ebrópolis, ha estudiado 122 planes estratégicos españoles, de los cuales 80 están activos en la actualidad y 42 se consideran abandonados (Anexo 2.1).

tres vectores que guiaron buena parte de esas primeras experiencias:

a) Ciudades sometidas a un importante proceso de crisis: En los casos de Glasgow (1987) y Liverpool se trataba de identificar nuevos objetivos y estrategias que hicieran posible, de manera participativa y consensuada, una nueva visión de ciudad. Se trataba de sustituir un modelo económico por otro que asegurara una tendencia sostenible a medio y largo plazo.

b) Ciudades que quieren aprovechar las oportunidades de algún impacto singular:

- Amsterdam (1989), a partir de su singularidad como ciudad turística y de su fuerte apuesta por reforzar esta faceta, es un claro ejemplo de traslación de la planificación estratégica empresarial a la estrategia de productos urbanos.

- Munich hace una de las primeras aproximaciones a la planificación estratégica con ocasión de sus Juegos Olímpicos (1972). Se trataba de recuperar para la funcionalidad de la ciudad los equipamientos generados en el entorno del proyecto olímpico y su inserción funcional para el periodo postolímpico, con propuestas que giraban en torno al transporte público, la vivienda y el desarrollo urbanístico del área olímpica.

- Lille llevó a cabo un programa estratégico para el desarrollo urbano a partir de la nueva estación de ferrocarril de alta velocidad y de su conexión por medio del túnel con Inglaterra, adquiriendo un nuevo posicionamiento estratégico al convertirse en polo de centralidad logística y en uno de los ejes de crecimiento económico más importantes de Europa.

c) Ciudades que aportan la estrategia como instrumento para la identificación de un modelo global: un mayor grado de madurez se da en propuestas integradoras, en las que adquiere gran protagonismo la amplia participación y el consenso entre los principales actores

económicos, sociales y políticos de la ciudad, incorporando tanto los aspectos de carácter económico como los de carácter social; y la definición de un modelo de ciudad consensuado como objetivo prioritario.

- Es el caso de Barcelona, cuya planificación estratégica se inició con una voluntad explícita de reforzar un modelo que asegurase el progreso económico y social de la ciudad más allá de los Juegos Olímpicos.

- De esta época es también el caso de Milán, con el proyecto Milano 2000, que buscaba reforzar la ciudad en un marco de cambios en los escenarios económicos inmediatos.

En estos planes la estrategia gana en complejidad, orientando una concepción del futuro de la ciudad más global y adecuada a las tendencias económicas, demográficas y culturales dominantes.

En una segunda fase, el discurso estratégico gana terreno como medio para el desarrollo local, con lo que aumentan notablemente las ciudades que disponen de programas de futuro cercanos a la planificación estratégica urbana. Las propuestas estratégicas adquieren una mayor densidad de contenidos, y los procesos se hacen más complejos en cuanto a participación y consenso. Así, a lo largo de la década de los noventa se abre un gran abanico de iniciativas en España -especialmente en Cataluña-, en el resto de Europa y en América Latina.

Entre la diversidad de casuísticas destacan dos aspectos:

- La composición geográfica de las experiencias: el planeamiento estratégico se fue extendiendo a ciudades medianas y pequeñas en una evolución enriquecedora, que hizo necesario adaptar los procesos a las dimensiones reales de las ciudades. Surgieron también iniciativas de carácter regional o comarcal, aportando nuevas visiones desde la perspectiva de la masa urbana crítica para garantizar el éxito en las propuestas estratégicas.

- La vertebración a través de redes: la vitalidad del proceso llevó a la configuración de redes de ciudades, lo

que ha favorecido el intercambio de experiencias y la acumulación de conocimiento. Hay ejemplos de estas redes en España, en las regiones de Lyon y de Lille, etc. También se han producido estrategias conjuntas, de ciudades vinculadas por intereses comunes, en Holanda, Alemania o Bélgica.

América Latina

La experiencia acumulada en España en materia de planificación estratégica de ciudades llevó a la exportación del concepto a los países más afines desde el punto de vista cultural, concretamente a América Latina. Con el fin de articular la colaboración técnica y la transferencia de conocimiento hacia estos países se constituyó en Barcelona en diciembre de 1993 el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU), con la participación tanto de organismos locales españoles como iberoamericanos.

José Miguel Fernández Güell, (2007: 630-631) resume el contexto de América Latina en los años 90, que resultó particularmente receptivo a la planificación estratégica por diversas razones: se produjo la abolición de los regímenes militares y la instauración de sistemas democráticos; se iniciaron incipientes procesos de integración regional (MERCOSUR, ALCA y Pacto Andino); y desde algunos organismos multilaterales se impulsaron los procesos de descentralización administrativa a nivel regional y local.

El plan pionero en América Latina fue el de Río de Janeiro, puesto en marcha en 1993 con el fin de afrontar los serios problemas económicos y de exclusión social que experimentaba la ciudad y al mismo tiempo aprovechar las oportunidades que ofrecía la creciente internacionalización de la economía brasileña. La decisión de acometer un proceso de planificación innovador,

fundamentado en una intensa participación institucional y comunitaria, no tenía antecedentes en la sociedad brasileña. El proceso concluyó en septiembre de 1995 con su aprobación por parte del Consistorio Municipal.

Durante la segunda mitad de los años noventa, al Plan de Río de Janeiro siguieron otros de grandes metrópolis (Santiago de Chile, Cartagena de Indias, Montevideo, La Habana, Bogotá...) y de algunas ciudades de rango intermedio, como Londrina, Fortaleza y Juiz de Fora en Brasil; Rosario, Córdoba y Rafaela en Argentina; Tijuana y Mérida en México; Medellín y Bucaramanga en Colombia; San Pedro Sula en Honduras; etc.

La planificación estratégica latinoamericana durante los años 90 estuvo muy influenciada por la experiencia española y, en particular, por el caso de Barcelona. Se trataba de ciudades con modelos espaciales muy diferentes al europeo, que abordaron los planes bajo el liderazgo municipal y con el apoyo de asociaciones empresariales. Las grandes ciudades latinoamericanas emplearon la planificación estratégica con el ánimo de reforzar su posición en la red de ciudades globales, aunque su capacidad productiva y de innovación no estaba a la altura de las verdaderas metrópolis globales. Los planes estratégicos también reflejaron la intensa preocupación de estas ciudades por los temas sociales y las infraestructuras básicas, así como por la oportunidad de crear capital social. En general, se observó una falta de continuidad de los planes debido a la debilidad del tejido social y a las carencias en materia de gobernabilidad que dificultaron su implantación. Tampoco faltaron voces críticas que pusieron en duda la validez de estos procesos debido a un cierto oportunismo político en su realización y a que contemplaban la ciudad como un mero instrumento del proceso de globalización.

2.2.2. Algunas definiciones

Al tratar de conceptualizar la esencia de un plan estratégico urbano, afloran aspectos que manifiestan sus múltiples facetas: ninguno de ellos encierra todo su significado, y todos se integran con naturalidad bajo la idea común. Porque un plan estratégico urbano es a la vez un proceso de toma de decisiones; un modo innovador, participado e inclusivo para sostener el desarrollo urbano y construir una cultura política local; un documento de estrategia y escenario para el futuro de la ciudad; un instrumento de programación para coordinar y realizar la estrategia y los proyectos urbanos; un estilo decisonal que favorezca las relaciones interinstitucionales entre los diversos niveles de gobierno; un modelo de gobernanza que pone en relación ciudadanía, comunidad local, actores implicados y recursos del territorio...¹⁴

Ninguna realidad compleja, y el planeamiento estratégico lo es, puede ser fácilmente contenida en los límites de una definición. No vamos a pretender hacerlo, por su dificultad, y porque nos parece más interesante mostrar la riqueza conceptual del planeamiento estratégico urbano a partir de algunas definiciones propuestas por algunos de los principales especialistas españoles.

- Kepa Korta Murua piensa que:

La planificación estratégica territorial es una herramienta necesaria para poder construir una visión de ciudad futura común, y un itinerario para alcanzar esa visión que es compartida entre los agentes públicos y privados (web del Plan Estratégico de San Sebastián¹⁵).

¹⁴ Ideas de Moneyba González en una conferencia sobre 'Agenda urbana europea y planificación estratégica urbana y territorial', dictada en el XVII Encuentro Ibérico de Planes Estratégicos. Zaragoza, 11 de marzo de 2014.

¹⁵ <http://www.donostiafutura.com/es/presentacion>, consultada el 29 de abril de 2016.

- Andreu Ulled afirma escuetamente que:

Las estrategias en general y las territoriales en particular constituyen el conjunto de acciones y políticas orientadas a alentar el progreso del territorio según una determinada visión generada a partir de objetivos compartidos (Autores varios, 2014: 15).

- Borja y Castells definen la planificación estratégica como:

Una planificación integral para el desarrollo económico y social de un territorio, para lo cual se parte de un análisis/diagnóstico de la situación, se propone un modelo deseado de territorio y se fijan objetivos a través de un sistema de participación (Borja y Castells, 1997).

- Para Fernández Güell, la planificación estratégica de ciudades es:

Un proceso sistemático, creativo y participativo que sienta las bases de la actuación integrada a largo plazo, que define el modelo futuro de desarrollo, que formula estrategias y cursos de acción para alcanzar dicho modelo, que establece un sistema continuo de toma de decisiones y que involucra a los agentes locales a lo largo de todo el proceso (Fernández-Güell, 2006).

- Postigo define la planificación estratégica territorial como:

Un proceso indicativo, científico-técnico y cooperativo que tiene como fin el aumento de la competitividad y el desarrollo a largo plazo de un territorio de manera integrada. Esta actuación se delimita a partir de un modelo territorial o imagen objetivo del territorio prediseñada y alcanzable a través de la formulación de líneas estratégicas y diferentes niveles de objetivos; aportando una carrera activa y proactiva de toma de

decisiones, realización de acciones y ejecución de medidas, que con la ayuda de los diversos agentes propiciarán el cumplimiento de metas y con ello el acercamiento de la situación originaria a la visión territorial diseñada (Postigo, 2010: 4).

- Finalmente, Boixader y Xalabarder piensan que los planes estratégicos son:

*Procesos que buscan la participación y la movilización de los agentes para generar visiones compartidas de futuro e impulsar proyectos estructurantes para el desarrollo del territorio. La comunicación se configura como una dimensión esencial de las diversas fases del plan y resulta decisiva para la transformación de las reflexiones en acciones efectivas*¹⁶ (Boixader y Xalabarder, 2012: 6).

Se trata de definiciones coincidentes en los aspectos esenciales (proceso sistemático, participativo, que busca el desarrollo de un territorio), pero que difieren en algunos matices que resultan significativos. Así, Korta y Ulied enfatizan la importancia de la generación de una visión compartida de futuro para la ciudad; Borja y Castells señalan el aspecto del desarrollo social; Fernández Güell pone de relieve que se trata de un proceso creativo, a la vez que resalta la involucración de los agentes locales; Postigo destaca el carácter científico-técnico del proceso; y Boixader y Xalabarder acentúan la importancia de la comunicación, así como la capacidad del planeamiento estratégico para generar visiones compartidas de futuro. Korta llega a afirmar que *la ciudad que no diseña y construye su futuro está condenada a padecerlo*.

¹⁶ Traducido del catalán por el autor.

2.2.3. Características, beneficios y riesgos

Tras haber esbozado el concepto de planeamiento estratégico urbano a partir de las aportaciones de diversos autores, nos interesa ahora detenernos en considerar cuáles son sus principales características, sus signos de identidad. Este repaso nos lleva a ver cómo han evolucionado los planes estratégicos territoriales desde sus inicios y cuáles son las tendencias más actuales, qué es lo que realmente caracteriza a un plan estratégico de última generación. Como sucedía al analizar las diversas definiciones, vemos también aquí que los especialistas se ponen de acuerdo en lo fundamental, pero cada uno aporta detalles particulares o pondera de manera diferente la importancia de algunas características. La visión que damos trata de recoger esa riqueza de matices.

Incluimos también en este apartado una reflexión sobre los beneficios del planeamiento estratégico urbano, y algunos riesgos que conviene tener en cuenta a la hora de implementarlo.

Características

La planificación estratégica de ciudades se relaciona con la capacidad de la ciudad para obtener logros estratégicos, mediante *la realización de los proyectos que permiten aumentar el dinamismo económico y la competitividad de la ciudad y la calidad de vida de sus habitantes por encima de lo que se puede considerar como valores medios a largo plazo* (Pascual, 1999: 84). Según Fernández Güell (1997: 55-56), las características más significativas de la planificación estratégica de ciudades son:

- Visión a largo plazo y carácter plurilegislativo: un plan estratégico no es el plan de un equipo municipal determinado, sino que debe ser un proyecto común de

toda la comunidad para que pueda desarrollarse a lo largo de varias legislaturas.

- Consideración del entorno, para ser realistas y evitar el error de concentrarse en lo que *se debería* hacer en lugar de prestar atención a lo que *se puede* hacer.

- Identificación de la ventaja competitiva, tomando medidas para mejorar sus posiciones apoyándose en sus puntos fuertes y atenuando los débiles.

- Visión integral de la realidad urbana, contemplando la complejidad socioeconómica y política, y minimizando así las contradicciones y fracturas operativas habituales en las planificaciones sectoriales.

- Flexibilidad decisional, haciendo de puente entre los requerimientos legales relativamente rígidos y las decisiones políticas que demandan flexibilidad.

- Concentración en los temas críticos, ayudando a distinguir las decisiones importantes de las que tienen un impacto sólo parcial o temporal.

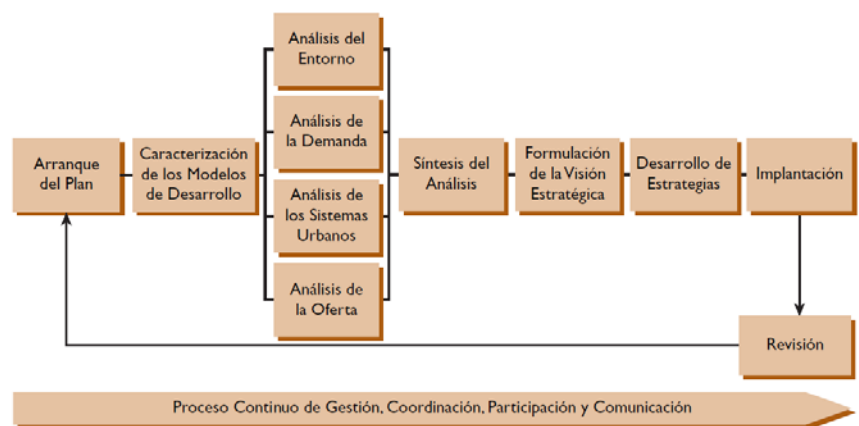
- Orientación a la acción, buscando asegurar la viabilidad de sus propuestas e involucrando a los responsables de tomar decisiones.

- Fomento y coordinación de la participación de todos los agentes sociales, siendo un poderoso proceso para desarrollar asociaciones significativas entre el sector público y la iniciativa privada.

- Modernidad de la Administración, exigiendo una nueva cultura tanto de los políticos como de los técnicos: alto grado de motivación y cualificación, talante poco burocrático y capacidad para dinamizar las fuerzas de la ciudad.

Para el mismo autor, un plan estratégico descansa en un esfuerzo continuo de gestión, coordinación, participación y comunicación sin el cual el proceso de movilización social no tendrá lugar (Fernández-Güell, 2007: 622). Los planes estratégicos territoriales integran pasado, presente y futuro: las estrategias se definen proyectando hacia el futuro las expectativas actuales; hay pues que mirar atrás, para distinguir lo que es efímero de lo que es permanente y ser capaces de incidir sobre los aspectos estructurales. Pero al mismo tiempo es necesario conocer bien los problemas y las tensiones que realmente preocupan hoy. La credibilidad de la planificación estratégica depende en gran medida del conocimiento y de la gestión adecuada del presente (Varios autores, 2014: 12).

Metodología general
de un plan estratégico
urbano, según
Fernández Güell
(2007: 623)



Algunos estudiosos del planeamiento estratégico urbano han tratado de establecer categorías para explicar la progresión de los planes a lo largo de un periodo que abarca ya treinta y cinco años, desde 1981 hasta hoy. Hablan de la existencia de distintas generaciones de planes estratégicos, que ponen de manifiesto la evolución desde unos planes en los que prevalecía una lógica empresarial hacia otros de tipo más integrador y participativo. Vamos a mencionar algunas de las clasificaciones que se establecen en el área europea, en concreto en Italia y en España.

Moneyba González (2013b: 494-495) afirma que en la literatura italiana se distinguen tres generaciones de planes estratégicos asociadas a una política urbana concreta: la primera generación se insertaría en el marco de políticas espaciales keynesianas (bienestar, zonificación, etc.), siendo el 'plan' (sectorial), su principal instrumento. En la segunda, el instrumento pasaría a ser el 'proyecto' para el desarrollo de políticas urbanas orientadas al mercado, a la promoción del carácter empresarial de las instituciones públicas y a la competitividad. Por último, la tercera generación estaría más dirigida hacia políticas de calidad de vida, atractivo y solidaridad (Gibelli, 2005: 281). De esta manera, estaríamos ante tres tipos de planes estratégicos: planes de tipo estructural, planificación de tipo empresarial y una tercera generación de carácter reticular o participativo.

En España, la literatura sobre planificación estratégica hace referencia a la existencia de dos generaciones de planes. Para Fernández Güell, la segunda generación de planes estratégicos presentaría 'mayor madurez metodológica y mayor sofisticación de los instrumentos de análisis; mejor coordinación entre las Administraciones Públicas; preferencia por los modelos de desarrollo endógeno frente a la atracción de inversiones exteriores; mayor atención hacia la innovación tecnológica y las nuevas tecnologías como motores de desarrollo; énfasis en los grandes equipamientos logísticos; inclusión de los conceptos de sostenibilidad y de identidad local; proliferación de los análisis cluster según los dictados del profesor norteamericano Porter (1990); y preocupación por la efectividad del proceso de implantación de Planes' (Fernández Güell, 2007: 632); mientras que para Pascual (2007) y Farinós (2010) la diferencia estribaría en que los planes de segunda generación tendrían por finalidad el desarrollo de la gobernanza democrática o de la gestión relacional: 'si en los planes estratégicos de primera generación lo importante eran los proyectos y su impulso, en los de segunda lo principal es la articulación del proceso

que organiza y reestructura las relaciones de interdependencia y las interacciones sociales' (Farinós, 2010: 98).

Vamos a analizar con más detalle, de la mano de José María Pascual (2007: 96-111) los rasgos principales de esas dos generaciones de planes estratégicos en el ámbito español.

Los planes estratégicos 'de primera generación', en general, comparten una serie de condicionantes en su proceso de producción que explican sus características comunes. En ellos, la ciudad se ve a sí misma como una empresa, y por tanto se concibe como un activo para el desarrollo económico y social. Este enfoque de ciudad-empresa y ciudadanos-clientes prioriza los aspectos económicos, la competencia entre ciudades, y la satisfacción del ciudadano más que su implicación; y no pone suficientemente el acento en la necesidad de que sea el gobierno democrático quien asuma el liderazgo estratégico.

Estos planes estratégicos de primera generación:

- Surgen en una época en que decrece el gasto público municipal. Los gobiernos locales asumen como responsabilidad propia el desarrollo económico y social de sus municipios, y su papel como proveedores de equipamientos y servicios.
- Tienen como principal finalidad la colaboración con el sector privado para priorizar los proyectos motores del desarrollo económico y social, y conseguir los recursos para poder realizarlos.
- Nacen en los inicios de la era de la información, y muchos de ellos aún están instalados en la sociedad industrial y apenas dan valor a los elementos intangibles y organizativos del desarrollo.

- Valoran como factor dominante en la planificación la cultura del proyecto. Centrarse en el impulso y seguimiento de proyectos físicos ha impedido que estos planes tuvieran un mayor impacto social. Así, por ejemplo, en su etapa de evaluación priorizaban conocer el nivel de ejecución de los proyectos, más que el desarrollo global de la ciudad, que es más complejo y no viene determinado por la realización de los proyectos.

- Tienen como referente la transformación de Barcelona. La adopción por la mayoría de planes de primera generación del 'modelo Barcelona de planificación estratégica' ha tenido aspectos positivos pero también negativos. Entre los positivos, poder disponer de los criterios organizativos y las metodologías que han contribuido a una experiencia tan exitosa. Entre los negativos, que la adaptación se hizo en muchas ocasiones de manera acrítica y poco conforme a la realidad de cada ciudad. No incurrieron en este error la mayoría de las grandes ciudades españolas, en especial Bilbao, Málaga, Sevilla y Valencia.

Por el contrario, los planes estratégicos 'de segunda generación' son aquellos que tienen como finalidad desarrollar la gobernanza democrática local y, más concretamente, la gestión relacional.

- Se desarrollan ya en los inicios de la sociedad del conocimiento, en la que las personas y los equipos adquieren protagonismo por encima de los procesos. Las personas no se someten a los procesos, sino que éstos se organizan para favorecer la creatividad, la innovación, las actitudes emprendedoras y el trabajo en red.

- Son conscientes del crecimiento de nuevas y más complejas necesidades, cuya satisfacción no puede ser alcanzada únicamente por el gasto público. Entra en crisis un modo de relación entre el gobierno y la sociedad en

que éste aparece como proveedor de recursos económicos y como gestor de servicios.

- No priman la competencia entre ciudades ni la atracción de inversiones y eventos foráneos, sino la generación de valor añadido interno: se busca un desarrollo más endógeno. Se pone el acento en la complementariedad entre ciudades, en los sistemas de ciudades, en la capacidad de integrar una estrategia singular en el conjunto de los sistemas territoriales. Es cierto que las ciudades siguen compitiendo por atraer eventos internacionales, sedes de empresas, etc., pero esta competencia palidece ante la importancia de las redes y el reconocimiento de la interdependencia entre los territorios.

- Los planes de segunda generación tienen como finalidad el 'desarrollo humano', concepto que no sólo integra objetivos económicos, sociales, territoriales y ambientales, sino que define el capital ético, los valores que presiden la estrategia, y también se pronuncia sobre el modo de gobernar y gestionar las relaciones sociales en el territorio. Un plan estratégico de segunda generación incorpora objetivos de calidad democrática (Pascual, 2007: 141).

- La temática de la supramunicipalidad y cómo ésta se asume desde la organización de una ciudad que inicia un plan estratégico es un tema referente de los planes de segunda generación. Para ellos es ineludible la conciencia de que la ciudad real es un territorio 'polimunicipal'. Las dinámicas sociales y económicas de carácter estratégico sobrepasan los términos municipales. Los agentes sociales y económicos difícilmente inscriben sus estrategias a escala de un término municipal, y en cualquier caso, tanto el diagnóstico como la definición de estrategias y la creación de consenso requieren la escala que les es propia, que puede ser desde un barrio a una comarca, una cuenca fluvial o el entorno de un espacio

natural protegido. Pero no pueden dejar de ser municipales: necesitan que los municipios –la entidad de representación política más cercana al territorio- se impliquen en ello y lideren el proceso (Varios autores, 2014: 12).

En unos territorios cada vez más interdependientes, como corresponde a una sociedad red, las estrategias municipales debemos contemplarlas como auto-insuficientes. Autónomas, como corresponde a un municipio que dispone de unas elecciones democráticas, y por tanto de un gobierno elegido que debe responder a los intereses legítimos de todos o la gran mayoría de sectores de la ciudadanía. Pero, por otra parte, insuficientes, puesto que en la sociedad red difícilmente las estrategias o programas pueden concebirse eficazmente en los límites del propio municipio (Pascual, 2014: 28). En la mayoría de planes estratégicos bien hechos siempre se ha contemplado no sólo la dimensión metropolitana, sino los ámbitos regionales y macro-regionales que tienen una influencia directa en la calidad de vida de los municipios, y han definido proyectos estructurantes para cualquiera de los diferentes ámbitos territoriales. Pero en la práctica, en muchas ocasiones no se establecía un diálogo directo con los alcaldes metropolitanos y no se consensuaba con ellos los proyectos de interés común, que son muchos más de los que se piensa (Pascual, 2007: 106).

Son también características destacadas de los planes estratégicos de segunda generación:

- La Visión o modelo de ciudad es su elemento central, como un marco estratégico de referencia: el modelo de ciudad u opción estratégica útil para el inicio de la gobernanza debe ser amplio e integral¹⁷, y como mínimo

¹⁷ Algunos planes han optado por una visión, también denominada Objetivo Central, reducida y de definición muy general, en el sentido de que no singularizaba la opción estratégica de la ciudad. Eso les ha

debe fijar el posicionamiento de la ciudad en lo que se refiere al sistema de las relaciones funcionales con otras ciudades y los entornos territoriales más próximos; a la estructura y la dinámica interna del territorio; al desarrollo económico y la sostenibilidad; al desarrollo social; a la calidad medioambiental; a los intangibles de la conciencia colectiva y el capital ético; y a la calidad y la profundización democrática local (Pascual, 2007: 137-139). La visión territorial facilita consensos entre las distintas instituciones y, en el interior de cada institución, entre áreas también distintas, porque permite visualizar intereses comunes a medio y largo plazo que superen las posiciones competitivas a corto plazo (Varios autores, 2014: 13).

- Persiguen la construcción del desarrollo humano de manera colectiva y participativa, implicando a todos los sectores. Los procesos de participación no son ninguna novedad en las sociedades democráticas y constituyen uno de los indicadores más importantes de que una ciudad se esfuerza por ser más sostenible, humana y atenta a su realidad, diversidad y memoria¹⁸. La participación demuestra que se trabaja con el objetivo de obtener beneficios comunes, y expresa el deseo de la mayor parte de la ciudadanía de formar explícitamente parte de la ciudad y de reconocerse en sus transformaciones (Montaner y Subirats, 2012: 182).

llevado a centrarse en el impulso y evaluación de los proyectos, abandonando el seguimiento y la evaluación de la ciudad en función de indicadores que señalaran su adaptación al modelo de ciudad deseado. Algunas excepciones a este error son los casos de Bilbao metropolitano, Málaga, Valencia y Zaragoza (Pascual, 2007: 104).

¹⁸ Sin embargo, igual que sucede con conceptos como paz, sostenibilidad y multiculturalidad, la participación se ha convertido en un tipo ideal deseado, una panacea políticamente correcta, ambigua y manipulable. Numerosos municipios tienen la participación entre sus planteamientos, pero en pocos casos se aplica con rigor. Se habla mucho de ella, pero la mayoría de políticos y técnicos en el fondo la temen y prefieren tomar decisiones sin la intervención de los implicados. Pocos están dispuestos a asumir el esfuerzo del trabajo en equipo y el cambio de mentalidad, en los procesos de proyecto y gestión que implica (Montaner y Subirats, 2012: 182).

- Aprecian los aspectos intangibles de los proyectos: los planes de segunda generación, al inscribirse en la sociedad del conocimiento y en el horizonte del desarrollo humano, dan una gran prioridad a los temas intangibles (aspectos educativos, culturales, sociales, de innovación, etc.). De modo específico, tienen en cuenta los valores de los ciudadanos y su seguimiento como definidores de la estrategia de la ciudad. Es básico que la estrategia se asiente en valores. Unos valores compartidos fruto del acuerdo cívico y democrático entre todas las instituciones y organizaciones con legitimidad e impacto socializador y educativo entre la ciudadanía. De este modo, el sistema, necesariamente abierto a valores compartidos, tiene garantías de asentarse (Pascual, 2007: 122 y 131).

Las cuestiones culturales son clave en un plan estratégico. En particular, la gestión de la memoria es un elemento esencial de la estrategia urbana. Gestionar la memoria es mirar el pasado con ojos de futuro. La gestión de la memoria aumenta el sentido de pertenencia al lugar, con lo que mejora la autoestima de la ciudadanía y se puede conseguir mayor responsabilidad y compromiso. La gestión de la memoria, además, ayuda a superar el conflicto entre tradición y modernidad que resquebraja el apoyo social a un proyecto de futuro, y estimula la innovación al hacer ver que los anteriores periodos de prosperidad fueron en realidad tiempos de rejuvenecimiento y modernidad.

Toda estrategia urbana adecuada incorpora el patrimonio histórico para la revitalización urbana, dotando a la vez a la ciudad de un simbolismo que le da singularidad, proyección y atractivo turístico (Pascual, 2007: 128-130).

- El aprendizaje y el acopio de enfoques, experiencias, metodologías y técnicas se efectúa en red, contribuyendo a un avance común.



- Estos planes exigen un liderazgo político democrático: es el representante electo el que tiene en democracia la legitimidad de iniciar un proceso de construcción colectiva del interés general a partir de los intereses legítimos de todos los sectores de la ciudadanía.

- La estrategia debe renovarse permanentemente. La necesidad no sólo de adaptarse a los cambios, sino la exigencia de anticiparse a los mismos como garantía de calidad y competencia del territorio obliga a que la estrategia sea renovada de manera permanente. Esta renovación no significa que haya que volver a hacer un nuevo plan, ni mucho menos que haya que empezar de nuevo por cada una de las etapas: diagnóstico interno y externo, visión, líneas estratégicas, etc. Es un proceso permanente que se debe producir al identificar cambios tanto internos como externos producidos por la misma incidencia del plan en la organización social. El plan estratégico sólo puede entenderse como un proceso permanente de organización y transformación de la ciudad o territorio a través del desarrollo de una estrategia en constante reprogramación (Pascual, 2007: 113-114 y 126).

Hasta aquí la descripción de las principales características de los planes estratégicos de nueva generación. Quiero, finalmente, poner en contraste algunas opiniones autorizadas sobre la disyuntiva estrategia-proyecto. Por un lado, Pascual (2007: 126) afirma con claridad la primacía de la estrategia sobre los proyectos: *En absoluto, un plan estratégico puede entenderse como un proceso formal para identificar unos proyectos y unos procedimientos a aplicar con la intención de que su simple impulso y seguimiento nos permitirá el desarrollo económico y social. Desgraciadamente esta concepción de la estrategia como un plan está muy extendida.* Es más, al describir las características de los planes estratégicos de primera generación ya hemos mencionado su convicción de que es un grave error detenerse en evaluar los

proyectos en lugar de centrarse en la verificación del grado de acercamiento al modelo de ciudad deseable que se va alcanzando.

Sin embargo, otras voces reivindican el protagonismo de los proyectos:

Estrategia significa proyecto. Sin unos proyectos estructurantes o estratégicos definidos y capaces de figurar en el imaginario de los habitantes de la ciudad o territorio, el plan estratégico será poco más que un ejercicio de participación sin vida real (Varios autores, 2014: 13). Y también: Son los proyectos los que dan credibilidad a los planes, porque son los proyectos concretos los que la ciudadanía goza o sufre, percibe y puede valorar¹⁹.

Pero se trata en realidad de un falso dilema, pues ambas opiniones se refieren a planos distintos y en el fondo se complementan: el plano de la estrategia permanentemente renovada que busca transformar la ciudad y mejorar la gobernanza, por un lado; y el de los objetivos a corto plazo, escalones necesarios para el ascenso en la calidad de vida ciudadana, pero que, como los árboles en el bosque, no deben hacer perder la visión de conjunto.

Beneficios

Que un territorio disponga de una estrategia clara, consistente y compartida en el sentido de que exista un compromiso de acción por parte de los principales actores y el apoyo de la mayor parte de las entidades representativas de la ciudadanía aparece como el

¹⁹ 'Informe de actividad febrero 2015-marzo 2016', CIDEU, p. 3. Documento pdf, consultado en la web www.cideu.org/sansebastian2016/, en el apartado 'Documentos' el 20 de abril de 2016. Fue presentado en el XXII Congreso 'El futuro de las ciudades: los grandes desafíos', celebrado en San Sebastián del 16 al 18 de marzo de 2016.

principal factor de desarrollo humano. Esta afirmación tan rotunda de Leo Van der Berg (1997)²⁰ condensa el conjunto de ventajas que supone la aplicación de la planificación estratégica en un territorio.

Pero vale la pena desglosar algo más los beneficios que aporta la planificación estratégica. Además de su capacidad orientadora por concentrar esfuerzos colectivos en una estrategia territorial coherente y explícita, los planes estratégicos han sido útiles para promover el pensamiento estratégico entre los actores o para descubrir errores o carencias graves en las políticas en curso. Han demostrado ser una herramienta útil en la definición de modelos territoriales y políticas de desarrollo local favoreciendo la cooperación público-privada y articulando y otorgando una lógica sistémica a las distintas planificaciones sectoriales (Varios autores, 2014: 11-12).

La elaboración de la estrategia supone también, afirma Pascual (2007: 77) la superación del marco competencial para intentar dar satisfacción a las necesidades cada vez más complejas de los ciudadanos, y el inicio de una manera de gobernar –aparece una vez más esta idea- a través de la cooperación entre actores y la colaboración de la ciudadanía.

De manera sucinta, Fernández Güell (2006: 56) menciona los siguientes beneficios de la aplicación de la planificación estratégica:

- Ofrece una visión global e intersectorial del sistema urbano a largo plazo;
- Identifica tendencias y anticipa oportunidades;
- Formula objetivos prioritarios y concentra recursos limitados en los temas críticos;
- Estimula el diálogo y el debate interno;

²⁰ Citado por Pascual (2007: 81).

- Genera consenso y compromiso comunitario para la acción;
- Fortalece el tejido social y favorece la movilización social;
- Promueve la coordinación entre Administraciones;
- Implica a la iniciativa privada; y
- Amplía la perspectiva política y social.

No queremos dejar de mencionar otra consecuencia positiva que se deriva de la aplicación de la planificación estratégica urbana, que es la realización de planes sectoriales (de cultura, de servicios sociales, de deporte...) coherentes con un plan estratégico general. Para Pascual (2007: 107), los planes estratégicos sectoriales concretan más y disponen de los actores claves del sector. A su vez, el desarrollo de planes sectoriales en el marco de un plan estratégico de ciudad permite a éstos disponer de una visión más amplia e integral, a partir de la cual desarrollar su estrategia especializada. La coordinación y colaboración será mucho mayor y será más fácil identificar los proyectos sinérgicos con otras políticas urbanas.

Riesgos

Pese a su consolidación, y sus indudables beneficios y ventajas, el planeamiento estratégico no está exento de amenazas. Entre los riesgos que hay que evitar, y en todo caso tener en cuenta al iniciar un proceso de planificación estratégica territorial, cabe destacar los que mencionamos a continuación (Pascual, 1999: 58-61). Aunque, en realidad, no se trata tanto de elementos negativos intrínsecos a la planificación estratégica cuanto de malas prácticas en el diseño o la implementación del plan:

- Iniciar el plan estratégico sin tener las ideas y los objetivos nítidamente claros. Si no hay un modelo previo

de lo que se quiere no hay plan. Más aún, todo el proceso que se genera incrementa la confusión.

- Aplicar una metodología inadecuada, o hacerlo por técnicos inexpertos.
- Consensuar objetivos demasiado genéricos.
- Falta de conciencia por parte de los dirigentes políticos de la necesidad de un cambio de actitud en el sentido de una colaboración más grande con el conjunto de los agentes urbanos del municipio.
- La no implantación y ejecución del plan.
- La percepción de las realizaciones del plan como inferiores a las expectativas creadas por éste.
- La politización del plan.

En el apartado 2.4.1 desarrollamos algunas críticas que ha sufrido el planeamiento estratégico, lo que ayuda a dar una más completa visión de conjunto del problema.

2.2.4. Calidad innovadora

Innovación como diferenciación

Cualquier plan estratégico urbano es un reto innovador: cada ciudad o territorio debe escoger la metodología y los instrumentos más adecuados a la situación de la ciudad y a las posibilidades económicas e institucionales de la propia organización que impulsa un plan estratégico. En este sentido, la innovación en planificación estratégica – utilizamos aquí el concepto innovación en el sentido de diferenciación o singularización- vendrá por un triple camino: nuevos objetivos y dimensiones que éstos aportan; nuevas metodologías e instrumentos que utilizan; la articulación específica de objetivos y metodologías en etapas o fases, es decir, la innovación en el proceso.

Cualquier plan debe contener elementos claramente diferenciadores en relación a los realizados en otras ciudades. La innovación es una característica obligada para que la ciudad pueda disponer de una estrategia propia y singular. Las fases de un plan estratégico no pueden ser las mismas que las de otros, ni tener la misma intensidad, puesto que los municipios son muy diferentes. La elaboración de una estrategia para un territorio debe ser siempre un acto creativo. Siempre es necesario un esfuerzo de imaginación para singularizar la estrategia de cada territorio, para encontrar el propio camino hacia la mejora del desarrollo humano (Pascual, 2012: 7-9).

Para Campreciós (2015: 16), ya no sirven modelos donde la estrategia diseña el futuro a medio plazo, la estrategia se hace presente cada vez más en el corto plazo, en la inmediatez y, en definitiva, en la innovación de carácter permanente. Estrategia debería ser sinónimo del concepto de cambio permanente en toda organización.

Innovación intrínseca

Pero nos interesa sobre todo afirmar que el planeamiento estratégico territorial y urbano tiene algunas características esenciales e inmanentes que le aportan un perenne carácter innovador. Se puede decir que un plan estratégico ayuda *per se* a configurar una actitud innovadora en la ciudad.

Esas características intrínsecas tienen que ver con la proactividad ante los cambios en el entorno, la metodología en ciclos de aprendizaje, la adhesión creativa a unos valores urbanos, y el impulso a la gobernanza ciudadana. Y son las siguientes:

a) Un plan estratégico urbano es un observatorio del cambio (de circunstancias internas de la ciudad, del entorno...), lo que lo hace proactivo y capaz de generar soluciones nuevas a problemas nuevos.

b) La propia metodología del plan impone un proceso que es en realidad un ciclo de innovación: implementación – evaluación y control – corrección y aplicación de mejoras – reinicio del proceso...

La estrategia urbana tiene la habilidad para reprogramarse de manera permanente, realizando actividades diferentes o haciendo lo mismo de forma más adecuada. La identificación de nuevas apuestas urbanas, consustancial a la planificación estratégica, vendrá en función tanto de los resultados conseguidos como por la aparición de cambios en el entorno (Pascual, 2007: 51, 106).

c) Un plan estratégico tiene el reto, en cada ciclo, de ser fiel a valores sólidos y arraigados mediante propuestas creativas y novedosas. Y esto es aplicable a cada uno de los aspectos del plan: la coordinación, la gestión, la comunicación, la participación, etc.

La gestión estratégica es innovadora en sí misma y pretende crear un clima de confianza y apoyo mutuo entre los actores urbanos para formular preguntas difíciles y arriesgadas sobre el futuro (Pascual, 2007: 51).

d) El plan estratégico, al impulsar la gobernanza democrática, pone a trabajar y a colaborar entre sí a los elementos más creativos y dinámicos de la ciudad, lo que es también germen de una permanente y capilar innovación urbana.

2.2.5. La comunicación en un plan estratégico

Todas las organizaciones tienen el derecho y el deber de comunicar. Todas, pero especialmente las instituciones públicas deben responder con veracidad y transparencia al legítimo deseo de conocer de los ciudadanos y de la sociedad en su conjunto²¹. Si las entidades privadas comunican para vivir, se puede afirmar que las instituciones y las organizaciones del tercer sector, el mundo no lucrativo, viven para comunicar²². En su ADN está inscrita la necesidad de transmitir, tanto interna como externamente, valores, objetivos, actividades, procedimientos, etc.

En el caso de los planes estratégicos, iniciativas ordinariamente impulsadas por la administración pública para transformar la ciudad y mejorar la gobernanza urbana, la comunicación tiene también ese doble carácter de derecho y de deber, de algo que se quiere realizar para alcanzar la eficacia del plan, pero también y sobre todo, de algo ineludible para dar respuesta al más genuino afán de saber de la ciudadanía.

El presente apartado aborda el papel de la comunicación en los planes estratégicos teniendo en cuenta algunas aportaciones de una reciente monografía de Jordi Boixader y Maria Xalabarder, breve pero llena de sutilezas, que aporta sugerencias prácticas junto a las más importantes ideas de fondo²³.

Poner en marcha un plan estratégico supone un gran esfuerzo de organización y gestión. En el plan intervienen

²¹ Ver el imprescindible artículo 'La comunicación de las instituciones' de José María Desantes Guanter en Bel, 2004: 25-34.

²² Vicente Vidal, 'La comunicación en las organizaciones no lucrativas', en Bel, 2004: 322.

²³ La comunicació dels plans estratègics. Guies metodològiques per a la planificació estratègica, n. 8. Diputació de Barcelona, 2012. 39 pàgs. Los párrafos utilizados han sido traducidos del original catalán por el autor. Los números entre paréntesis que figuran en el texto se refieren a las páginas de la monografía.

numerosos actores con intereses diversos, que han de adoptar una visión común en clave de futuro. Es un ejercicio complejo tanto en la formulación como en la visualización de los resultados. De ahí también la importancia de comunicar.

Los planes estratégicos son poderosas herramientas de marketing territorial, capaces de influir en el imaginario colectivo y de facilitar la realización de grandes proyectos. Gestionar adecuadamente la comunicación multiplica ese gran potencial de los procesos de planificación estratégica. Es fundamental que el plan de comunicación forme parte desde el inicio del plan estratégico y se revise, como mínimo, con la misma periodicidad que éste.

La comunicación en los planes estratégicos tiene cuatro funciones principales:

- Reguladora: se refiere a la organización del proceso del plan en sus diversas fases, y la gestión de la participación. El esfuerzo por gestionar la participación se ha de interiorizar en la cultura institucional e integrar en las rutinas de trabajo.
- Informativa: es la relativa a la transmisión de información para la toma de decisiones con conocimiento de causa. Da respuesta a cuestiones como: ¿dónde estamos, qué antecedentes nos determinan, qué tendencias nos condicionan, qué horizontes se entrevén, cómo podemos avanzar...?
- Cooperadora: ayuda a gestionar la implicación y el acuerdo entre los agentes, e incluye la escucha activa y el diálogo.
- y Emotiva: orientada a generar adhesiones hacia los resultados del plan, crear estados de opinión y potenciar la imagen de marca. El plan ha de permitir aflorar y construir un discurso común de ciudad o territorio, suscitando confianza e implicación en el proyecto (11-13).

El plan de comunicación aporta diversas ventajas a un plan estratégico, entre las que podemos destacar las siguientes:

- Visibilidad, pues los públicos han de conocer el plan estratégico para implicarse.
- Visión compartida, ya que la comunicación de un plan estratégico crea un discurso común divulgando sus valores y sus objetivos.
- Creación de valor, pues el desarrollo del proceso se ve mejorado por la correcta identificación de los problemas, la toma de decisiones con conocimiento de causa y la adopción de soluciones adecuadas.
- Además, la comunicación permite anticiparse y reaccionar a tiempo ante acontecimientos no deseados que afecten a alguna fase de la aplicación del plan (11).

Por otro lado, aporta también ventajas a la propia entidad promotora del plan estratégico: potencia su imagen de eficiencia, profesionalidad y liderazgo; mejora la coordinación interna y las relaciones entre el personal de los diferentes departamentos; y genera confianza e implicación en los participantes en el proceso (13).

Una encuesta realizada por los autores de la monografía a una treintena de técnicos y responsables de planes estratégicos territoriales de la provincia de Barcelona, sobre las prácticas de comunicación aplicadas a sus respectivos planes estratégicos, concluyó que:

- La mayoría de los técnicos valoran como muy importantes los aspectos de comunicación, pero más de la mitad reconocen que en sus planes no se aplica ninguna estrategia global de comunicación; sólo una cuarta parte tienen un plan de comunicación y un presupuesto específico para las acciones de este tipo, además de una persona o equipo técnico responsable.
- Los equipos de gobierno consideran las acciones de comunicación más como un coste que como una inversión, lo que limita la capacidad de implementarlas y de evaluar su rendimiento.

- Y lo que es más sorprendente: el impulso del plan estratégico no se percibe como una oportunidad en términos de marketing interno y externo, dejando de lado ese gran potencial que supone gestionar la comunicación en los procesos de planificación estratégica (9).

La estrategia global de comunicación

El plan de comunicación ha de servir para establecer criterios, prever, ordenar y explicitar las acciones y los medios de comunicación necesarios para el buen desarrollo del plan estratégico. La estrategia global de comunicación ha de identificar las acciones para llevar a cabo una comunicación horizontal, vertical, interna y externa, sobre la base de la misión, los valores y los objetivos del plan estratégico y de la entidad que lo impulsa, ajustándose con realismo a las herramientas disponibles.

Abordar la confección de un plan de comunicación vinculado a un plan estratégico territorial es un proceso especialmente complejo por las siguientes razones:

- Su dilación en el tiempo, pues el plan de comunicación se irá desarrollando dependiendo del avance del plan estratégico asociado.
- Su implicación en todas las fases del plan estratégico, ya que todo el proceso comporta comunicación: desde la primera reunión interna hasta la edición de un opúsculo informativo con los resultados. El plan de comunicación debe detallar los objetivos y las acciones a realizar en cada fase del plan estratégico.
- Debe integrar todos los públicos objetivos. Las acciones que describa el plan de comunicación han de ser equilibradas con todos los públicos y prestar la debida atención a aquellos que en cada momento aparecen como prioritarios.
- Evaluar constantemente los resultados, midiendo cualitativa y cuantitativamente la adecuación de las

acciones de comunicación. Los indicadores pueden servir para ir modificando acciones, canales y/o medios para alcanzar los objetivos que establece el plan de comunicación.

Un plan de comunicación asociado a un plan estratégico debe constar de los elementos habituales de cualquier plan de comunicación:

- análisis del objeto del plan de comunicación (interno y de entorno)
- análisis y segmentación de los públicos
- definición de la misión y de las estrategias globales de comunicación
- objetivos a comunicar en cada fase del plan
- acciones a desarrollar para cada una de las cuestiones clave: qué, como, a quién, y con qué medios
- calendario: periodicidad y continuidad de las acciones
- equipo humano, y recursos económicos
- resultados esperados (cualitativos y/o cuantitativos)
- indicadores de seguimiento y evaluación

El plan de comunicación es una herramienta al servicio del plan estratégico, y no debe obstaculizarlo ni perjudicarlo de ningún modo. Por tanto, hay que coordinar la metodología del proceso de planificación estratégica con las acciones de comunicación. Desde el punto de vista operativo, la estrategia global de comunicación hay que plantearla desde el inicio, durante la fase preparatoria del plan (14-15).

Analizando los elementos tradicionales de la comunicación podemos señalar las singularidades propias de los planes estratégicos:

- Emisor: la institución promotora no es el único emisor, pero sí el principal y aquél que gestiona un proceso dinámico e interactivo que se extiende a lo largo de las diversas fases del plan.
- Receptor: la comunicación del plan es habitualmente multidireccional.

- Mensaje: el plan estratégico es un proceso decisonal que incorpora información compleja que se transmite en forma de documentos de análisis, mensajes, proyectos, etc.
- Código: para que un mensaje sea eficaz, los códigos de emisor y receptor han de ser compartidos. Por tanto, a pesar de que el lenguaje de un plan estratégico es eminentemente técnico y profesional, habrá que hacer también versiones accesibles a cada tipo de público.
- Canales: la institución promotora ha de utilizar los canales de comunicación que utilizan los receptores, y aprovechar, como mínimo, todos los que tienen un bajo coste y una alta difusión.
- Ruido: aunque a menudo son infravaloradas, hay numerosas barreras que distorsionan el proceso comunicativo y que el plan de comunicación debe identificar (15-16)

Al inicio de un plan estratégico se deben plantear todos los elementos de comunicación que estarán presentes a lo largo del proceso, y se han de tener en cuenta los problemas y las dificultades estructurales de la entidad que impulsa el plan. A medida que se vaya desarrollando el plan estratégico, las acciones de comunicación tendrán una u otra finalidad, e irán dirigidas a unos u otros agentes. El plan de comunicación es, pues, un instrumento vivo que habrá que adecuar continuamente a las situaciones cambiantes del entorno, la entidad y el mismo plan estratégico.

Los públicos objetivos

El análisis de públicos objetivos²⁴ es de los aspectos más importantes a realizar en un plan de comunicación. De su detalle y análisis de las políticas comunicativas dependerá la adecuación y el éxito de las estrategias y acciones que

²⁴ 'Público objetivo' es el ente público o privado, agente o grupo social, al que nos dirigimos para comunicar nuestro mensaje.

se plantearán. Los públicos se pueden clasificar como internos, vinculados (o intermedios) y externos, en función de la relación con la entidad que realiza el plan estratégico. Con la segmentación de públicos buscamos disponer de un mapa de públicos en el que se puedan priorizar aquellos que son realmente imprescindibles para las estrategias comunicativas.

Es preciso conocer el perfil de los interlocutores que consideramos estratégicos, y la percepción que tienen de la entidad promotora. Eso facilitará la concreción de las acciones comunicativas: cómo nos relacionaremos, cómo fomentaremos su participación... Los actores estratégicos son las personas, organizaciones o grupos con el poder suficiente para acelerar o bloquear procesos o proyectos. La posición que adopten respecto del plan estratégico puede impedir o facilitar los procedimientos de toma de decisiones. Es evidente que representan sólo una parte de la sociedad, pero su voz ha de ser incorporada al proceso decisional del plan. La tipificación de los actores estratégicos es, pues, capital para el éxito del proceso de planificación estratégica y la implementación de los proyectos que se deriven.

Se pueden distinguir diferentes tipos de actores en función de la influencia que ejercen en el territorio. Sin ánimo de ser exhaustivos, se pueden citar: público interno, actores institucionales, actores económicos, actores sociales, líderes intelectuales o expertos, líderes de opinión, ciudadanos, público externo al territorio... (17-18). También se pueden plantear acciones específicas para determinados segmentos de los públicos objetivos: posibles usuarios de servicios o proyectos previstos en el plan, gente mayor, jóvenes, madres, población visitante o estacional, etc.

Con relación a los públicos habrá que:

- Priorizarlos en función de lo que puedan aportar al éxito del plan estratégico, y decidir las técnicas específicas de

comunicación que se usarán para cada uno de ellos a lo largo del proceso.

- Definir los objetivos comunicacionales o las demandas específicas en términos de conocimiento, comprensión, compromiso y acción.
- En la etapa de implementación del plan estratégico, habrá que evaluar el nivel de alineación de los intereses público-privados en las estrategias planteadas por el plan, y tratar de alcanzar una verdadera corresponsabilidad en su ejecución (19).

Se trata de ir ganando la confianza y conduciendo a los públicos objetivos hacia la meta que se pretende en cada caso. En general, para todos ellos, un primer objetivo ha de ser informarles de los avances del plan estratégico, usando las técnicas comunicativas apropiadas para que conozcan, comprendan y estén motivados por el proceso de planificación estratégica. A cada público corresponden objetivos diferentes.

Público destinatario	Objetivos de comunicación
Órganos de gobierno	Comunicación interna
Ciudadanos en general	Divulgación
Medios de comunicación	Creación de opinión
Instituciones y empresas	Impulso de las medidas propuestas por el plan
Otros planes estratégicos	Sinergias e intercambio de experiencias
Redes internacionales	Presencia y posicionamiento internacional

Tabla 2.01. Ejemplo de segmentación de objetivos de comunicación en función del público (20)

Los primeros planes estratégicos -e incluso algunos de los más recientes a la vista de las conclusiones de la encuesta mencionada más arriba- ponían escaso interés en la sistematización de las tareas comunicativas. Se veía prioritario prestar atención a la comunicación interna, por la necesidad de fomentar el consenso y la participación; pero se dejaba en un segundo plano la comunicación

externa, considerando que los mensajes a transmitir serían poco entendibles por parte de la ciudadanía. Sólo con relación a los principales proyectos y los grandes hitos del plan se ponía énfasis en la comunicación externa.

Una vez se han detectado los actores estratégicos, se ha de incentivar su participación, lo que implica que todos ellos tienen voz e influencia en el proceso de decisión. La participación es la fuente principal de legitimidad de todos los sistemas democráticos.

La idea es hacer partícipes a los actores en las diferentes fases del proyecto para obtener así la implicación activa constante. Medir el grado de participación de cada uno es clave para aprovechar al máximo lo que cada actor puede aportar a la elaboración e implementación del plan. Las técnicas más frecuentes son las grupales (sesiones de trabajo con o sin expertos, grupos de contraste, debates temáticos, jornadas, etc.), y las individuales (entrevistas en profundidad, encuestas, etc.).

Más allá del resultado que se pretende con las técnicas de participación, éstas suponen una práctica relacional con efectos sinérgicos. Por ejemplo, el objetivo primordial de un coloquio –además del mero debate sobre un tema de interés– podría ser promover el conocimiento mutuo entre diferentes actores, generar hábitos de trabajo transversal, fortalecer la cohesión de un movimiento social debilitado, o crear debate social sobre determinada cuestión (20-21).

Tipo de público	Reguladora	Informativa	Cooperadora	Emotiva
Público interno	X	X	X	X
Público prioritario	X	X	X	X
Sociedad en general		X		X
Público externo			X	X

Tabla 2.02. Énfasis de las funciones de comunicación según el público objetivo (21)

La participación se ha de basar en el flujo libre de información, y en métodos de decisión abiertos y accesibles. Si no hubiera un retorno efectivo de las conclusiones y los resultados del proceso participativo, las expectativas generadas entre los participantes podrían quedar frustradas y el proceso desvirtuado.

El contenido de la comunicación

El plan de comunicación ha de articular todo el material informativo que se genera, y ha de planificar su transmisión de forma adecuada, tanto en la forma como en el tiempo. Generalmente, un plan estratégico contiene un 'mensaje objetivo' que ha de estar siempre presente en cualquier tipo de comunicación que se realice, dando sentido y coherencia al resto de elementos. Ha de ser breve, veraz y creíble, claro y positivo, como un *leitmotiv*.

- En la fase inicial, la comunicación busca generar credibilidad y legitimidad. Se orientará a explicar la motivación y función del plan estratégico, a incentivar la participación e involucrar a todos los miembros de la institución y a los agentes clave, por eso la información debe ser clara, concreta y atractiva. Posteriormente el objetivo será señalar y difundir el conocimiento y las metas que se vayan alcanzando (22).

- La redacción de escenarios prospectivos es, además de una fase del plan estratégico, un instrumento de comunicación orientado a definir el modelo territorial posible y deseado. Por tanto, la comunicación se centra en el proyecto territorial. Desde el punto de vista de la comunicación de las propuestas, hay que hacer visible la voz de los participantes, encarnando las expectativas y proyectos, por ejemplo con entrevistas personales o dinámicas de grupo. La comunicación ha de conseguir que

la visión estratégica sea no sólo conocida sino asumida como propia.

- No hay plan estratégico sin proyectos estratégicos. Es decir, el plan ha de indicar cómo pueden conseguirse los objetivos deseados. A medida que aumenta su grado de concreción, la concertación deja paso a la corresponsabilidad.

- En la finalización del plan, el interés público es máximo. Hay que satisfacer las expectativas creadas y preparar la implementación con formulaciones precisas y realistas. Configurar objetivos prioritarios o centrarse en los proyectos estratégicos aumenta la eficacia de la comunicación.

- En la fase de implementación, la función comunicativa recae más en la corresponsabilidad de cada proyecto estratégico por parte de los actores y en su difusión y reconocimiento por parte de los beneficiarios/usuarios, así como en la proyección exterior.

- La comunicación de la evaluación es la última fase del ciclo. Los modelos clásicos de evaluación centrados en objetivos y que conciben el éxito del plan como un resultado han de ser complementados con modelos de evaluación pluralista centrados en los actores y en la toma de decisiones, es decir, en el plan como un proceso. Cada tipología de evaluación tiene diferentes requisitos comunicativos (23).

Imagen y relato del plan estratégico

Un plan de comunicación aplicado a un plan estratégico ha de crear necesariamente una identidad corporativa propia. El mensaje ha de ir también acompañado por una identidad visual e institucional coherentes. La identidad actúa como elemento fundamental de credibilidad, de

empatía y de reputación, incidiendo directamente en la motivación que pueda generar el plan. Son intangibles que se crean en el interior de la organización, la encarnan y la caracterizan, pero que se expresan y proyectan hacia fuera.

La identidad corporativa del plan, integrada por imagen gráfica, logotipo, lema y relato propio, ha de ser coherente con la de la entidad que lo impulsa. Es necesario utilizar un estilo visualmente atrayente, ya que es la 'tarjeta de presentación' del plan y, por extensión, de la entidad que lo lidera o del propio territorio.

La identidad del plan ha de ser coherente también con la identidad de ciudad o territorio que se quiere proyectar. El *city marketing* es la rama del marketing especializada en la creación y venta de una imagen de territorio o de ciudad y se basa en su posicionamiento estratégico, es decir, en hechos sustantivos diferenciadores. Éstos pueden ser tangibles, basados en atributos físicos del lugar, o intangibles, basados en atributos perceptibles social o psicológicamente (como por ejemplo la tranquilidad, los estilos de vida, la tradición industrial, etc.).

Una vez definida la identidad corporativa, hay que desarrollar el manual de imagen de marca y las normas básicas de aplicación, para facilitar su uso por parte de todos los implicados. La imagen gráfica del plan se habrá de utilizar en todos los documentos, publicaciones, actos institucionales, cartelería, etc.

Para hacer más agradable, atrayente y fácil de recordar el mensaje objetivo, así como la visión de futuro que va madurando en el plan, es recomendable ejercitar un estilo narrativo coherente con la política de la organización. Es decir, identificar un relato, una historia de la entidad o del territorio que explique el plan estratégico y lo dote de sentido, y que guíe todas las acciones de comunicación. El

relato ha de ser claro y comprensible, esa pequeña historia que todos recordarán y asumirán como propia.

Este planteamiento, que busca la interiorización del plan por parte de la ciudadanía, es aún poco frecuente en los planes estratégicos. Y hay que reconocer además el desgaste de algunos relatos de política urbana, por parecerse demasiado entre sí. Los relatos han de responder a las condiciones locales teniendo en cuenta las expectativas y la realidad de cada territorio (24).

Cómo comunicar

Es importante definir el libro de estilo que se aplicará a todas las acciones de comunicación. Se trata de describir cómo se han de transmitir los mensajes, o redactar los documentos, etc., para mantener una coherencia en el estilo de la comunicación.

La percepción y actitud respecto a la entidad que lidera el plan estratégico y respecto al mismo plan dependerá de lo que se ve, lee y escucha sobre él. Así pues, es de gran importancia acertar en la elección de los canales y medios de comunicación. Esta elección dependerá de factores como el mensaje que se quiere emitir, de la población objetiva a la que se desea llegar, de los recursos económicos disponibles, etc.

La comunicación directa, basada en la prescripción y la implicación de las personas, genera más credibilidad que la comunicación mediatizada, como puede ser la publicidad. Por ello conviene utilizar en primera instancia todos los canales propios de la entidad, fundamentalmente los trabajadores, los equipamientos públicos, etc. Y los boletines locales, la radio o tv local o comarcal, la propia página web, etc.

Actualmente, la estrategia global de comunicación ha de ser también digital. Las nuevas tecnologías abren un abanico de posibilidades que permiten fortalecer la experiencia ciudadana sobre la construcción de una estrategia territorial. Se trata de canales de relación directa e interactiva, que permiten una relación bidireccional y relaciones horizontales entre usuarios, enriqueciendo el debate y densificando la trama social durante el proceso.

Señalamos a continuación algunos canales digitales más importantes:

- Página web, que es el espacio de referencia institucional del plan.
- Blog, el espacio de difusión de información relacionada con la actualidad, así como de debate y reflexión.
- Microblog: Twitter tiene enorme potencialidad para los procesos de reflexión participada, pues permite publicar mensajes breves y la conversación entre los usuarios.
- Facebook, con gran número de usuarios, es muy eficiente para hacer llegar con rapidez y prácticamente sin coste mensajes de tipo multimedia.
- LinkedIn: la creación de un grupo de interés en torno al plan proporciona un espacio de relación en una plataforma de interacción de profesionales.
- Youtube, Vimeo, etc.: el video es un formato cada vez más necesario y asequible que añade valor a las iniciativas de comunicación.
- Flickr, Picasa u otras plataformas son espacios que permiten aprovechar el potencial de la imagen en los planes estratégicos. No se trata sólo de publicar imágenes institucionales, sino de aprovechar este formato para el diagnóstico y el debate, ejemplificando problemas, simulando escenarios, etc.
- Issuu y Slideshare permiten, respectivamente, compartir documentos y presentaciones.
- Storyfy permite crear historias utilizando recursos provenientes de las redes sociales. Su capacidad de relato permite fortalecer la dimensión del plan como proceso.

- Delicious: este servicio de gestión de direcciones de interés social a través de la web permite gestionar y difundir elementos que consideramos de interés presentes en Internet (26-27).

El número de aplicaciones útiles crece de manera exponencial. La participación de los usuarios las convierte en fuente de información y diagnóstico que, como mínimo, han de ser tenidas en cuenta como instrumentos de innovación. Por ejemplo, permiten explorar imaginarios, lecturas del territorio, paisajes o miradas inéditas, secuencias temporales, etc.

Con todo, antes de su utilización conviene evaluar si la herramienta se adecua a los objetivos planteados y también a nuestra capacidad de seguimiento y actualización. El hecho de que las plataformas sean de acceso libre y gratuito no significa que no tengan coste ya que normalmente exigen una gran dedicación. Los canales abiertos no pueden ser descuidados. Por otra parte, hay que adoptar criterios relativos a la imagen corporativa, el estilo, los usos lingüísticos, etc. Y hay que tener en cuenta que su carácter masivo no significa que sea universal, pues excluyen a los perfiles menos familiarizados con las TIC; en cambio, son instrumentos adecuados para llegar a los nativos digitales y a la población más joven (27).

La implementación del plan de comunicación

Hay un momento óptimo para cada comunicación y una secuencia óptima de acciones. El plan de comunicación ha de incluir necesariamente un cronograma anual de las tareas de comunicación. De manera puntual se podrán realizar acciones comunicativas no previstas.

Para hacer una comunicación eficaz hay que destinar recursos. Existe un cierto consenso en que la

comunicación es más una inversión que un gasto: una inversión en información, credibilidad y confianza. Por otra parte, la comunicación *low cost* viene demostrando la posibilidad de producir impactos con presupuestos pequeños. Los recursos necesarios para la comunicación del plan son en primer lugar de personas, con dedicación. Luego figuran los recursos económicos, y, en su caso, técnicos y materiales.

La comunicación requiere creatividad, innovación, resultados e impacto, por lo que hay que poner énfasis en su profesionalización. La comunicación ha de estar en manos de las personas y los equipos que tengan la capacidad, las aptitudes y las habilidades apropiadas. Es muy importante integrar a la persona o equipo responsable de elaborar y aplicar el plan de comunicación en las reuniones del equipo directivo del plan estratégico, de manera que las decisiones se adopten habiendo considerado los aspectos relacionados con la comunicación.

Por su importancia en la gestión estratégica, la comunicación debe ser evaluada. A menudo las acciones que se incluyen en un plan de comunicación prescinden de establecer los indicadores necesarios para hacer el seguimiento y la evaluación, cuando esto es esencial para conocer el grado de adecuación de las acciones y corregir las desviaciones respecto a los resultados esperados. Pueden ser indicadores de realización, de grado de cumplimiento, de satisfacción, y por acción y estrategia.

En las acciones de comunicación hay que saber diferenciar los resultados de los impactos. Resultado es el efecto directo e inmediato de las actuaciones. En cambio, el impacto hace referencia a los objetivos globales, que son menos inmediatos (29-30).

La comunicación es un elemento fundamental en la puesta en práctica de las políticas públicas. Legitimidad,

participación y eficiencia dependen de una buena comunicación que, además, mejorará el rendimiento institucional de las organizaciones que promueven planes estratégicos urbanos y territoriales.

2.3. Complementariedad entre la planificación estratégica territorial y la planificación urbanística

Refiriéndose al último cuarto del siglo XX, José María Ordeig (2004: 301 y 304) destaca que tres características han sobresalido en el panorama urbano a lo largo de esos años: *el relanzamiento de las ciudades, el concepto de sostenibilidad y el pensamiento estratégico. Tres peculiaridades que, a nuestro juicio, anudan gran parte de las aportaciones realizadas que han tenido mayor interés. (...) La ciudad como símbolo, la sostenibilidad como deseo de equilibrio con los valores naturales y el pensamiento estratégico como superador de la dicotomía 'plan-proyecto', son consecuencia de las líneas pragmáticas de respuesta al diseño urbano que se han producido en los años noventa. Pero son tendencias basadas, en último extremo, (...) en el intento de humanizar cada vez más las ciudades.*

Para Ordeig (2004: 303), los planes estratégicos *han abandonado el modelo de un sistema totalizante controlado en el largo plazo [en referencia al modelo de los planes urbanísticos tradicionales] y han optado por una postura más modesta, pero más eficaz. Efectivamente, el concepto de planes estratégicos tiene su razón de ser en la conciencia de cambio, de crisis, de variación necesaria a lo largo del tiempo, siempre dentro de una orientación hacia la acción inmediata, hacia la puesta en práctica de las ideas. Parte de requisitos participativos propios del pensamiento estratégico, intentando la asunción de objetivos de un modelo considerado como el mejor de los posibles o pactables; es decir, parte del consenso social.*

En esa misma idea abunda también Fernández Güell (1997: 54): *los problemas actuales y las amenazas futuras de una ciudad no pueden resolverse únicamente desde las*

tradicionales propuestas urbanísticas e inmobiliarias. Para hacer viables operaciones reestructuradoras del tejido físico, económico y social de una aglomeración urbana, se hace necesaria una política más amplia con objetivos estratégicos intersectoriales. En otros términos, se necesita un proyecto estratégico ambicioso que cumpla como mínimo dos objetivos básicos: orientar y articular aquellas acciones sectoriales que deban emprenderse desde un programa global, y estimular al conjunto de la sociedad hacia la consecución de un horizonte definido. Ambos objetivos pueden alcanzarse mediante la planificación estratégica.

La planificación estratégica territorial, con una naturaleza y desde unas premisas conceptuales muy distintas al planeamiento urbanístico, viene a superar la división entre pensamiento y acción, entre diseño y realidad, entre plan y proyecto, que a menudo atenaza al planeamiento urbanístico. Y, como hemos visto, es más flexible y participativo que éste. Hay pues claras diferencias entre una y otra planificación.

Pascual Hernández, coordinador general de ProValencia, la entidad impulsora del primer Plan Estratégico de Valencia, en un trabajo de investigación realizado en 1995, el mismo año de la presentación del PEV, afirma que *un Plan Estratégico, al contrario que un Plan de Urbanismo, no es un plan normativo, se basa en el compromiso moral y social de las instituciones que se encuentran dentro del Plan. E insiste en su radical carácter participativo: un elemento fundamental de un Plan Estratégico es la participación activa ciudadana en todas sus fases. En un Plan de Urbanismo la participación ciudadana sólo existe a nivel de información pública del P.G.O.U. (en la última etapa) y presentación de alegaciones* (Hernández, 1995: 29).

José María Pascual, por su parte, considera que el plan estratégico, en los aspectos territoriales, fija los criterios

generales que han de presidir la ordenación, los temas clave y los proyectos que hay que priorizar, pero no los ubica en el espacio, como sí hace un plan de urbanismo.

Y Fernández Güell (1997: 55) subraya que *mientras que un plan urbanístico se preocupa fundamentalmente de localizar usos de suelo y planificar las infraestructuras urbanas, el objetivo último de un Plan Estratégico es alcanzar una mayor competitividad económica y una mayor calidad de vida.*

Otros autores, como Alberto Peñín (2006), prefieren poner el foco en determinadas carencias del planeamiento estratégico al compararlo con el urbanístico, acentuando, como ya señalaba Hernández, la ausencia de carácter normativo y remarcando las diferencias que lo separan del planeamiento urbanístico. Un Plan Estratégico –dice- es *una reflexión en común, que no garantiza su coherencia, ni el conflicto por el espacio, ni que los agentes políticos la asuman, por lo que no puede representar una alternativa al planeamiento urbanístico* (p. 97). Y, en otro lugar: *se abren paso documentos como Libros Blancos, Planes Estratégicos, Informes de Excelencia y/o Futuro, menos reglados y más proclives al encargo y recepción libre y descomprometida, que representan un nuevo riesgo de abandono de aquel planeamiento reglado, pensado y pactado en aras al interés general y que da seguridad jurídica a unos y otros* (p. 43).

Frente a tan claras diferencias, interesa también considerar las notables semejanzas que existen entre ambos planeamientos, y fijarnos en los aspectos que los hacen afines y complementarios.

José María Pascual (1999: 82) piensa que *la planificación estratégica y la revisión del Plan General de Urbanismo tienen evidentes complementariedades, pero son dos procesos de planificación que es necesario diferenciar,*

tanto desde el punto de vista científico, como social y político. No sólo afinidades, sino también –dicesimilitudes: ambas son planificaciones de un amplio horizonte; parten de forma explícita o implícita de un escenario o modelo de ciudad; y conceden gran importancia a los temas de desarrollo económico y calidad ambiental y equilibrio social y territorial.

Como complemento a la planificación urbanística tradicional que persigue un desarrollo físico ordenado y atractivo de la ciudad, -afirma Fernández Güell (1997: 50)-, la planificación estratégica pone los medios para alcanzar la prosperidad económica y el equilibrio social de la comunidad urbana.

Para este autor (1997: 80) las similitudes son tan relevantes que implican la necesidad de la coordinación de los dos tipos de planeamiento: *el Plan Estratégico no es un plan de desarrollo físico, sino que debe aprovecharse al máximo este proceso de reflexión colectiva sobre el futuro de la ciudad para establecer una serie de directrices que guíen la próxima revisión del PGOU. Hay que evitar que las propuestas del PE sean desechadas o ignoradas por el próximo PGOU. A pesar de las diferencias entre ambos tipos de planificaciones -insiste Fernández Güell (1997: 56)-, el objeto de la planificación estratégica es complementar y no suplantarse a la planificación urbana tradicional. La utilización conjunta de ambas planificaciones integra diferentes actividades y asegura un propósito y una dirección común.*

También José María Pascual (1999: 84) ve necesaria esa dependencia mutua: *en tanto que planificación, la programación del PGOU es anticipar y conformar el futuro, el PGOU condiciona con su programación de hoy, el mañana. Por esto es importante que el PGOU tenga como referencia el proyecto de ciudad deseable y posible acordado por los agentes sociales y económicos con capacidad de incidir en la transformación del territorio.*

Así, el PGOU y su revisión tendrán que recoger los criterios generales y los objetivos del Plan Estratégico, y desarrollarlo a través de los sistemas de la estructura general de ordenación, la determinación de usos y nivel de intensidad, el trazado de las redes fundamentales de los diferentes servicios, etc. Con esto, el futuro de la ciudad deja de responder a la proyección teórica de unos técnicos para responder a un proyecto ciudadano.

El caso de Zaragoza nos ofrece un buen ejemplo de esa coordinación de planeamientos. La ciudad aprueba su Plan Estratégico en 1998, y al año siguiente, en mayo de 1999, su PGOU. Pues bien, el modelo territorial de la ciudad adoptado en el PGOU tuvo muy en cuenta las reflexiones y propuestas especificadas en el Plan Estratégico recién aprobado.

Más allá de la mera coordinación, algunos autores hacen ver cómo el plan estratégico puede contribuir a paliar algunas deficiencias del plan urbanístico. Peñín, que antes se fijaba en las limitaciones del planeamiento estratégico, no duda en reconocer también sus virtualidades para mejorar el plan urbanístico: una alternativa al Plan General sería, por ejemplo, *la constituida por la suma de contenidos de un Plan Estratégico (...) y un Plan de ordenación estructural que sitúe espacialmente, elija y dé valor jurídico una serie de actuaciones directas de carácter básico para la ciudad, apoyada en un buen foro de reflexión que analice y sopesa cada una de las decisiones de marcha y rectifique, en su caso y en el momento que se precise, la ordenación estructural vigente. A estas alturas decir que un Plan [urbanístico] no puede ser determinista, es no decir más que una obviedad. La reciente historia del planeamiento [urbanístico] pasa por caminos ambiguos, que producen las múltiples modificaciones puntuales y que, por dificultades políticas y administrativas, sólo llevan a su revisión cuando la situación se hace insostenible y/o se produce un cambio de signo político en el gobierno de la ciudad. Es hora de afrontar una base más*

flexible. (...) Hace mucho tiempo que los planes británicos disponen de la rutina de las revisiones cuatrienales (Peñín, 2006: 97, 216).

Y hace una propuesta audaz al plantear un nuevo concepto de Plan General, que incorporaría muchas de las cualidades de un plan estratégico. *El nuevo Plan General del nuevo escenario de intervención pública que proponemos sería (...) un plan de futuro de la ciudad y de su territorio, comprensible y claro, comprometido, adecuado a su lugar y su gente, de carácter estratégico y no determinista, protagonizado y dirigido por la Administración Local a cuyo cargo esté su ámbito, que periódicamente se chequee y actualice, selectivo, que actúe en áreas de oportunidad de interés general o de protección social, flexible, sostenible, posible, garante de los activos sociales urbanos, abierto a las iniciativas privadas y, por tanto, con potente equipo de apoyo/negociación y alejado de adherencias técnicas, jurídicas o económicas no imprescindibles²⁵. El nuevo Plan General debe tener un contenido mayoritariamente estratégico y selectivo que, en alguna medida es universal (infraestructuras generales, centralidades, sistemas de comunicación) y en otra buena parte, específico, nacido de los problemas y oportunidades de cada ciudad (Peñín, 2006: 233, 235).*

Según François Ascher (1946-2009), uno de los pensadores sobre la ciudad más influyentes en los medios intelectuales y profesionales de Europa y América, que abandonó el Partido Comunista francés a mediados de los ochenta, el neourbanismo se contrapone al urbanismo tradicional en que mientras éste definía un programa a

²⁵ Juli Esteban ya avanzaba [en 1999] que los últimos planes urbanísticos eran 'planes parcialmente estratégicos' y que, por ejemplo, el PG de Sabadell en los 90 señalaba que 'era necesario un nuevo tipo de Plan (más estructural y más flexible) y un programa de actuación en el que se prevea el desarrollo -urbanístico- ordenado en el tiempo', para recomendar potenciar en el nuevo planeamiento urbanístico algunas de las cualidades de la planificación estratégica, ya entrevista en los planes catalanes de los 90 (Peñín, 2006: 213-214).

largo plazo para la ciudad y establecía los principios de su organización espacial, deduciendo los planes de urbanismo para que la ciudad futura encajara en el marco predefinido, el neourbanismo se apoya en una gestión adaptada a una sociedad compleja y a un futuro incierto, teniendo la flexibilidad como uno de sus paradigmas: *elabora múltiples proyectos de naturaleza variada, intenta que sean coherentes, diseña una gestión estratégica para su puesta en marcha conjunta y tiene en cuenta en la práctica los acontecimientos que producen, la evolución prevista, los cambios que se avecinan, revisando, si es necesario, los objetivos definidos o los medios dispuestos en un principio para su realización. Se convierte en una gestión estratégica urbana que integra la creciente dificultad de reducir la incertidumbre y el azar en una sociedad abierta, democrática y marcada por la aceleración de la nueva economía* (Ascher, 2004: 72).

El nuevo urbanismo, para Ascher, 'se convierte en una gestión estratégica urbana', en la que hay que identificar las tendencias a largo plazo: *no para predecir el futuro o decidir sobre él, lo que sería una ingenuidad, sino para evaluar el impacto que pueden tener sobre las ciudades y las formas de vida urbana y elaborar, en consecuencia, instrumentos susceptibles de ayudar a gestionar del mejor modo posible dichos cambios estructurales* (Ascher, 2004: 56).

Y en esta gestión estratégica adquieren una importancia creciente y decisiva los procedimientos para la identificación, formulación y negociación de las condiciones de los problemas y de sus soluciones: *una decisión no puede considerarse ya como de interés general o común tan sólo por el hecho de su sustancia objetiva. Es la forma, el 'procedimiento' según el cual ha sido elaborada y finalmente coproducida por los actores implicados, lo que le confiere in fine su carácter de interés general (...)* La participación –en formas diversas– de los habitantes, usuarios, vecinos y de todos los actores

implicados en este proceso es esencial. Ya no se trata tan sólo de debatir entre opciones diferentes, de mejorar las soluciones propuestas, sino de coproducir el marco de referencia y la formulación misma de los desafíos (Ascher, 2004: 79-80).

El resultado de este nuevo urbanismo no es una ciudad estática e introvertida, sino dinámica y abierta: *una ciudad que se mueve y se comunica, que parte de nuevos compromisos entre los desplazamientos de personas, bienes e información, animada por acontecimientos en los que hay que estar presente, y en la que la calidad de los lugares despierta todos los sentidos, tacto, gusto y olfato incluidos (Ascher, 2004: 60).*

Cuando Ascher, en 2001, propone estas características del neourbanismo, ya existía gran experiencia en ciudades de Norteamérica, América Latina, España y otros países europeos sobre la realización de planes estratégicos urbanos, y se podían comprobar los frutos positivos y las dificultades asociadas a estos programas para la dinamización de las ciudades. Sin embargo, en mi opinión, nadie se había atrevido a identificar de modo tan claro los postulados del urbanismo que requiere nuestro tiempo con los modos del planeamiento estratégico.

2.4. Vigencia y potencial de la planificación estratégica territorial

En el presente apartado vamos a tratar sobre la pujanza del planeamiento estratégico, capaz de sobreponerse y aprender de las críticas -relativas a rasgos intrínsecos, o a malas prácticas más o menos frecuentes- y de las situaciones de crisis, pues en realidad un plan estratégico urbano siempre trata de solucionar alguna crisis en la ciudad. También nos detendremos en la consideración del respaldo que la Unión Europea está dando a la planificación estratégica, al incorporarla a sus políticas urbanas.

2.4.1. Críticas y fortalecimiento de la planificación estratégica

En el apartado 2.2.3. ya hicimos referencia a algunos riesgos que conviene evitar en la puesta en marcha de un plan estratégico territorial. Abundando en esa línea, nos parece interesante recoger algunas de las principales críticas que se han hecho a los planes estratégicos²⁶. En ellas, las más graves son las que señalan aspectos intrínsecos considerados como negativos, como si el propio método estratégico imposibilitara obtener los resultados que pretende. Otras se fijan en deficiencias o en malas prácticas más o menos frecuentes. En cualquier caso, junto a la consideración de los beneficios del

²⁶ Algunas de estas críticas son un trasunto de las que -con carácter más general y haciendo referencia a la planificación estratégica empresarial- Mintzberg *et al.* (1998) denominan las *cuatro falacias de la planificación estratégica*: la *falacia de la predeterminación*, que presupone una previsión del futuro y da como resultado una concepción conservadora y equivocada de la estrategia; la *falacia de la separación*, la distinción entre pensamiento y acción, entre pensadores y ejecutores del plan; la *falacia de la formalización*, que viene a decir que la planificación estratégica no garantiza la necesaria síntesis para captar toda la complejidad de la empresa y el entorno; y la llamada *gran falacia de la planificación estratégica*, que parte de la evidencia de que el análisis no puede conseguir la síntesis, y por tanto no puede crear estrategias eficaces.

planeamiento estratégico para alcanzar la transformación de la ciudad y una real gobernanza urbana, es muy saludable enfrentarse a las críticas que suscita, para aprender de ellas.

Críticas relativas a rasgos intrínsecos

Consideramos en esta categoría las críticas que rechazan que la estrategia se pueda elaborar a partir de la participación social; las que consideran la colaboración público-privada y el consenso más como freno que como elementos de impulso para el auténtico cambio urbano; y las que cuestionan algunas características inherentes a la planificación estratégica.

- En primer lugar, se considera que los proyectos estratégicos no pueden surgir de la participación social y de la complicidad ciudadana, pues éstos sólo pueden ser fruto o de la audacia política o de las élites intelectuales y culturales. Para esta corriente de opinión, la opción de los planes estratégicos por el acuerdo mayoritario y el consenso lleva necesariamente a desideologizar los proyectos, y un proyecto sin carga ideológica pierde fuerza. Alfons Segura (2015: 55) piensa que el consenso y la concertación inherentes a la planificación estratégica suponen el riesgo de dejar fuera de la visión general a los sectores más innovadores y disruptivos de la ciudad y a sus propias prioridades y agendas estratégicas. La solución a este reproche pasa por dar la máxima autonomía a las vanguardias intelectuales y culturales, asegurándoles una relación directa con quien lidere el plan estratégico, a la vez que por reforzar la capacidad de gestión de la autoridad política y ejecutiva para hacer valer sus proyectos (Pascual, 2007: 119).

Para Segura (2015: 57-59), el plan estratégico debe servir para dar visibilidad a las estrategias emergentes que pueden provocar cambios transformadores de la

ciudad²⁷. Considera que la secuencia metodológica actual de los planes estratégicos (organización, descripción, diagnóstico, marco estratégico, plan de acción, implantación-evaluación) no tiene capacidad para situar el foco en las tendencias disruptivas existentes, puesto que la prioridad del consenso obliga a trabajar en los espacios de confort de los diferentes actores implicados. Y, en ese contexto, propone una alternativa metodológica que prioriza el valor específico de las estrategias urbanas de los diversos actores sobre los valores globales del plan estratégico.

- Otras críticas provienen de pensadores urbanos -sobre todo latinoamericanos- que opinan que si quienes dirigen la planificación estratégica son las principales instituciones económicas y sociales, eso significará la consolidación de su dominio sobre el conjunto de la ciudad, y no producirá una auténtica transformación del territorio. Ante esta dificultad cabe afirmar que precisamente la calidad de la colaboración público-privada es en sí misma un factor de transformación urbana, porque la ciudad es una organización territorial de relaciones sociales (Pascual, 2007: 119-120).

- Otros autores (Friedmann *et al.*, 2004) piensan que un plan estratégico tiene un carácter más cualitativo que cuantitativo, lo que dificulta en ocasiones fijar el proceso de acción. La abstracción de sus determinaciones puede dificultar su comunicación a la ciudadanía, y la ambigüedad de sus propuestas puede posponer indefinidamente su implantación²⁸.

- Segura (2015: 54) opina que el carácter no vinculante del plan estratégico hace muy difícil que éste actúe como

²⁷ En opinión del autor, ese objetivo es mucho más interesante y efectivo que los diagnósticos de situación utilizados habitualmente como punto de partida de las experiencias de planificación estratégica.

²⁸ Citado por Fernández Güell (2007: 636).

regulador efectivo de la multiplicidad y diversidad de estrategias particulares.

- En su artículo 'Ciudades, políticas urbanas y Europa: ¿hacia dónde vamos?', Michael Parkinson afirma que *el mayor interés en la cooperación es indiscutible, aunque no lo son sus virtudes y sus logros. Se trata de un concepto ambiguo que no significa lo mismo para todos. Para algunos, [la cooperación] es una valiosísima forma que tienen las instituciones locales de hacer frente a un mundo cambiante. Para otros, es una forma de distraer la atención de las numerosas limitaciones económicas, legales, institucionales y financieras a las que se enfrentan las ciudades* (Montaner i Subirats, 2012: 139).

- Finalmente, Moura (2003) ve en la planificación estratégica una avanzadilla del neoliberalismo y del proceso de globalización, que niega la ciudad como espacio de construcción política y social, reduciéndola a una mera mercancía para atraer inversiones²⁹.

Críticas relativas a malas prácticas

El otro grupo de críticas se refiere a las deficiencias del planeamiento estratégico originadas por malas prácticas en su aplicación. El hecho de la reiteración de algunas de estas anomalías ha motivado la difusión de estas apreciaciones negativas.

- La generalización del método de planificación estratégica en todo tipo de entornos ha supuesto como efecto perverso la banalización del propio concepto, alejándose paulatinamente de los elementos que lo caracterizaron (la participación, la concertación, la prospectiva y, muy especialmente, la focalización estratégica). Se hace necesaria una redefinición del

²⁹ Idem, p. 635.

modelo, que permita diferenciar la gestión estratégica del desarrollo territorial de lo que en realidad son sólo actuaciones participativas de priorización de proyectos urgentes de desarrollo comunitario (Segura, 2015: 47).

- La participación ciudadana es necesaria para incorporar en el plan estratégico las principales aspiraciones de la sociedad civil, para ilusionar a la ciudad hacia los objetivos estratégicos y para legitimar social y democráticamente la estrategia. Sin embargo, dar prioridad a la participación ciudadana sobre la cooperación entre los actores territoriales desdibuja la estrategia. Los procesos de planificación que basan toda la elaboración estratégica en la participación ciudadana y en los que los actores urbanos sólo tienen un papel de acompañamiento, suelen caer en propuestas generalistas y en la incapacidad de identificar los proyectos motores o estructurantes.

- Los factores de desarrollo económico y cohesión social son bastante comunes a las ciudades, pero éstos se concretan en situaciones muy diferentes para cada ciudad. Por eso, la similitud entre planes estratégicos diversos es motivo de preocupación. Esa semejanza suele ser fruto de la falta de contenidos específicos y de la equivocada adopción de modelos comunes de planificación (Pascual, 2007: 122-123).

- La manipulación política del plan es un peligro que puede convertirlo en una herramienta electoral más que en un instrumento de planificación, vaciándole de contenido, de perspectiva global y de posibilidades reales de aplicación. Una forma de evitar esta manipulación es alejar al político del proceso durante las fases de trabajo técnico, e incorporarlo activamente durante la etapa de implantación para concitar los apoyos públicos y privados.

- La excesiva flexibilidad y adaptabilidad de la planificación estratégica respecto a las fuerzas del entorno también conlleva un cierto riesgo. Si esta

flexibilidad se manifiesta únicamente como adaptación a las fuerzas del mercado, entonces éste puede acabar imponiéndose a los procesos y proyectos del plan estratégico.

- La debilidad financiera de los planes estratégicos puede traducirse en una excesiva dependencia de las entidades colaboradoras, las cuales pueden dirigir en la sombra las estrategias del plan. En este caso, la solución pasa por aumentar la transparencia de los procesos de participación y comunicación para evitar dependencias perniciosas.

- La participación focalizada exclusivamente en los principales agentes socioeconómicos de una comunidad puede provocar un efecto desmovilizador de las fuerzas populares y de la ciudadanía. Si no existen verdaderos canales democráticos de participación, el plan estratégico corre el riesgo de convertirse en un producto de adhesión social a los intereses de unos pocos agentes locales (Fernández Güell, 2007: 636).

- En los planes de segunda generación lo principal es la articulación del proceso que organiza las interacciones sociales. Sin embargo, se constata que en realidad han sido principalmente los actores más organizados del territorio o las élites económicas, sociales e intelectuales (instituciones, universidades, asociaciones empresariales, fundaciones, sindicatos, etc.) los que han participado en los procesos de planificación estratégica (Governa *et al.*, 2009; Tomàs, 2011)³⁰.

- Finalmente, otros autores (Friedmann *et al.*, 2004) opinan que los planes estratégicos presentan limitados efectos positivos en relación al esfuerzo de movilización

³⁰ Citado en 'La planificación estratégica de nueva generación: ¿Cómo evaluar su impacto como instrumento de gobernanza territorial?'. Moneyba González, en Geopolítica(s), 2012, vol. 3, núm. 2, p. 274.

que supone su elaboración y puesta en marcha. En este sentido, en ningún caso una estrategia urbana puede entenderse como un proceso técnico complicado para identificar proyectos ya conocidos de antemano (Pascual, 2015: 35). De hecho, aunque eso sucediera, por el hecho de ser reconocidos en un proceso social, los proyectos ya conocidos –o incluso en ejecución- se convierten en algo diferente porque se ven dotados de nuevo soporte social, y porque concitan una mayor colaboración para su desarrollo.

A la vista de estas críticas, que son en realidad señales de alerta, se pone en evidencia que es fundamental para los técnicos y políticos conocer las ventajas y los riesgos que conlleva este proceso de planificación. En particular, los gobiernos locales debieran analizar críticamente los fundamentos, las condiciones de realización y los intereses que comporta un plan estratégico antes de acometerlo. Ahora bien, una vez valorados los riesgos, estos no debieran atemorizarles, ya que el balance final de un plan estratégico puede ser muy positivo para potenciar el capital social, la planificación intersectorial y la cultura colaborativa (Fernández Güell, 2007: 636).

El fortalecimiento de la planificación estratégica

De hecho, se va consolidando la tendencia hacia un fortalecimiento de la planificación estratégica urbana (Fernández Güell, 2007: 632-635), inducido por dos hechos significativos: su reconocimiento en numerosos documentos de la Unión Europea -tema que abordaremos en el siguiente apartado-, y su aplicación al ámbito metropolitano.

Efectivamente, a partir de la segunda mitad de los años noventa la planificación estratégica comenzó a aplicarse a ámbitos complejos como son las áreas metropolitanas. En estos espacios se ve la planificación estratégica como una

posible solución para las situaciones de estancamiento que sufren los procesos tradicionales de planeamiento ante la resistencia de los agentes locales a ver recortadas sus competencias urbanísticas por órganos superiores. La planificación estratégica aparece como un instrumento innovador que puede abordar los complejos problemas de gobernabilidad que experimentan numerosas áreas metropolitanas y regiones urbanas.

Barcelona lideró la implantación en España de la planificación estratégica en el ámbito metropolitano. En 2002 se creó una Asociación, compuesta por cerca de 300 organismos públicos y privados, con el objetivo de elaborar el Primer Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona (PEMB), que fue aprobado en marzo de 2003. Por primera vez los 36 municipios del área metropolitana de Barcelona y las principales entidades económicas, sindicales y sociales de este ámbito trabajaban de manera conjunta para lograr un futuro compartido. Se formuló una visión para posicionar a la metrópoli barcelonesa entre las regiones europeas más avanzadas mediante la mejora de la productividad, la gestión eficiente del territorio y el progreso de las personas en un marco de sostenibilidad económica, social y ambiental. El PEMB ha ido implantando sus proyectos estratégicos, y actualmente se define como *el espacio donde se ponen sobre la mesa, se debaten y se conciertan aspectos de futuro de la Barcelona metropolitana y se promueve la implicación institucional y ciudadana para alcanzar las metas compartidas que se deriven*³¹.

En el ámbito europeo, y siguiendo la estela de Barcelona, el nuevo gobierno de la Provincia de Milán electo en junio de 2004 decidió poner en marcha un Plan Estratégico para la Región Urbana de Milán. Los trabajos preparatorios del proceso de planificación se llevaron a cabo a lo largo de

³¹ Palabras de Oriol Estela en la propuesta de articulación del PEMB presentada a los miembros del Consejo Rector, tras su nombramiento como coordinador general del PEMB en mayo de 2016.

2005. El propósito era desplegar un instrumento capaz de gestionar las relaciones entre el Gobierno Provincial y los municipios, especialmente con el de Milán. Se deseaba reforzar la capacidad del Gobierno Provincial más para cooperar que para imponer decisiones, evitando así las tendencias disgregadoras emergentes en la región milanese. En suma, el Plan pretendía producir una visión capaz de orientar las políticas de desarrollo de la provincia y sus municipios, proporcionando una oportunidad para relacionar proyectos ya en marcha y para concertar nuevos proyectos.

También cabe mencionar la experiencia de Londres, cuya Spatial Development Strategy for Greater London (Greater London Authority, 2004) equivale a un plan regional para Londres con un enfoque claramente estratégico. El Plan tiene un horizonte temporal hasta el año 2020 y, entre otras cuestiones, aborda la coordinación horizontal entre las autoridades locales, el pluralismo y la diversificación, la negociación y concertación entre agentes, la priorización frente a la programación de acciones y la planificación continua basada en una fuerte estructura administrativa. Se trata de un Plan muy innovador por el alcance y contenido de sus determinaciones.

Así pues, la planificación estratégica urbana y territorial ha ido experimentando sus propios límites y afrontando las críticas, pero se ha afianzado gracias a sus dotes de adaptación. Numerosas ciudades de Europa y América Latina llevan a cabo procesos de planificación estratégica, y en Estados Unidos ésta es una práctica habitual para muchas ciudades grandes y medianas.

En España, según el Inventario de Planes Estratégicos Urbanos y Territoriales publicado por Ebrópolis en 2001, se contabilizaban en ese año cerca de cien planes estratégicos urbanos y territoriales en diversas fases de ejecución, y los planes estratégicos activos en la

Comunidad Valenciana eran siete (Bigastro, Carlet, Catarroja, Elche, Sagunto, Santa Pola y Valencia). En la actualización del Inventario publicada por la misma entidad en marzo de 2016 figuran ochenta en España, y sólo dos en la Comunidad Valenciana (Ibi y Valencia)³². Hay otras relaciones de planes estratégicos: la web de la Diputación de Barcelona, en su apartado de Economía y Trabajo / Planes estratégicos³³, incluye relaciones de planes estratégicos locales, comarcales y supramunicipales, y afirma que *en la provincia de Barcelona se han iniciado 160 planes estratégicos desde 1988, de los cuales actualmente hay un 60% activos [es decir, unos 96]. A lo largo de estos años, un total de 304 municipios de la provincia de Barcelona participan o han participado en alguna experiencia de planificación estratégica territorial, ya sea de ámbito local o supralocal, es decir, casi el 97% el territorio provincial*³⁴. Quizá en los últimos quince años ha decrecido el número de planes estratégicos de ciudades medianas en nuestro país, pero ha aumentado el de pequeñas ciudades. Sería interesante, aunque no es sencillo, mantener actualizado un inventario fidedigno por comunidades autónomas y por ámbito territorial de los planes. La aparición de las EDUSI, tal como decimos en 2.4.2, está también suponiendo un impulso a la planificación estratégica en España.

En términos generales, puede afirmarse que los planes estratégicos han actuado razonablemente bien como instrumentos de reflexión estratégica, como procesos de concertación público-privado y coordinación interadministrativa, y como marcos para la formulación

³² Sin embargo, en el apartado de 'Los planes estratégicos en la red' de la web de Ebrópolis –consultada el 13 de junio de 2016- se referencian 96 planes, cuatro de ellos pertenecientes a la Comunidad Valenciana (Bigastro, Ibi, Paterna y Valencia). Hay otras ciudades –como Xàtiva, por ejemplo- no incluidas en estas relaciones, que también cuentan con un plan estratégico activo.

³³ <http://www.diba.cat/web/plansestrategics>. Consultada el 13 de junio de 2016.

³⁴ Traducido del catalán por el autor.

de estrategias en el ámbito local y territorial. Sin anular los otros sistemas de planificación que intervienen en el territorio, los planes estratégicos han permitido crear un estado de opinión, motivar a las instituciones, introducir reflexiones, y propiciar un desarrollo equilibrado de las ciudades.

Además, las grandes tendencias socioeconómicas globales que impactan sobre las metrópolis refuerzan la necesidad de la planificación estratégica: se trata de retos que implican una apuesta mayor por el conocimiento y el capital humano, por la tecnología y los modelos de innovación integrada, por la calidad como sinónimo de sostenibilidad y por la mejora de la gobernanza. Son retos interdependientes: sin una apuesta clara por el conocimiento y el talento no se mejora la calidad de vida, y sin una buena calidad de vida no se genera o se atrae más conocimiento y talento³⁵.

³⁵ Palabras de Andrés Rodríguez-Pose, profesor de la LSE, en el Preámbulo de 'Les tendències mundials i els seus impactes a les grans metròpolis. Informe de la Comissió de Prospectiva del Pla Estratègic Metropolità de Barcelona'. Barcelona, 2012, p. 6.

2.4.2. Políticas urbanas de la UE y planificación estratégica

Como se ha mencionado en 2.4.1., uno de los factores que ha favorecido el fortalecimiento de la planificación estratégica territorial y urbana es el reconocimiento que desde hace años le brinda la Unión Europea. En este apartado vamos a ocuparnos en primer lugar de la creciente presencia de la perspectiva urbana en las políticas europeas; a continuación haremos un breve repaso de los principales hitos del proceso de construcción de lo que se puede llamar ‘política urbana europea’ (PUE); en tercer lugar destacaremos la apuesta por los principios de la planificación estratégica que está presente en la visión de la PUE sobre el desarrollo urbano, señalando algunos documentos de referencia; y, finalmente, describiremos brevemente cómo está secundando nuestro país esas directrices europeas, tratando de aprovechar las oportunidades que ofrecen.

La perspectiva urbana en las políticas europeas

Se va consolidando una visión común del desarrollo urbano en Europa, y hay un acuerdo explícito sobre el carácter de la ciudad del futuro y los principios en los que debe basarse la ciudad europea ideal. Estos principios se recogen en los objetivos del Tratado de Funcionamiento de la UE, en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y en el modelo social europeo. Por otra parte, cada vez más actores a nivel europeo, nacional y local sostienen que las ciudades deben participar adecuadamente en el diseño y aplicación de las políticas de la UE, que las políticas europeas deben adaptarse mejor a las realidades urbanas en las que se van a aplicar, y que es necesario disponer de una Agenda Urbana para la UE (Comisión Europea, 2014: 3 y 6).

La Comisión Europea, ya en su Comunicación de 1997 'Hacia una política urbana para la Unión Europea', defendía que eran necesarios nuevos esfuerzos para reforzar el papel de las ciudades europeas como lugares de integración social y cultural, fuentes de prosperidad económica y desarrollo sostenible. Desde entonces, el alcance de la intervención de las políticas de la UE en las zonas urbanas ha evolucionado y el desarrollo urbano se ha convertido en un elemento destacado en las políticas de la UE. El Tratado de Lisboa (2009) añadió cohesión territorial a los objetivos de la UE y reforzó la gobernanza multinivel.

Aunque, pasados los años persiste la fragmentación de las políticas, la complejidad de los desafíos urbanos ha aumentado y el papel de los entes locales en la elaboración de las políticas de la UE sigue siendo una cuestión debatida, se ha ido conformando una 'política urbana europea' (PUE) de carácter 'implícito', que ha activado un proceso de europeización urbana y que reclama una verdadera Agenda Urbana para la UE. La construcción de la PUE es un proceso complejo y singular debido a la ausencia de competencias de la Unión Europea en esta materia. No obstante, a pesar de ello, la PUE ha ido haciéndose cada vez más 'explícita' y ha logrado tener un impacto en el desarrollo de nuevas formas de gobernanza urbana (González, 2013: 134-135).

Son muy esclarecedoras las palabras de un documento de la Comisión Europea (2009: 9): *Aunque no existe una base jurídica para la política urbana en los tratados constitutivos de la UE y de las comunidades europeas, la UE cuenta con una dilatada trayectoria de actuaciones en el ámbito del desarrollo y la regeneración urbanos, y ha asumido un importante papel de apoyo a las ciudades y regiones en su búsqueda de competitividad y cohesión. Existe un amplio consenso sobre la imperiosa necesidad de tener en cuenta la dimensión urbana de sus políticas, y en particular de la política de cohesión. Y ello es así porque*

no abordar los asuntos urbanos a escala europea, y no disponer de una visión europea común de las políticas de desarrollo urbano –el denominado ‘acervo urbano’ europeo– podría poner en peligro la consecución de los objetivos de las estrategias de Lisboa y de desarrollo sostenible de la UE.

La construcción de la política urbana europea

Se pueden distinguir cuatro fases en el proceso de construcción de la política urbana europea (González, 2013: 140-145):

- Fase I: Formulación de la Agenda urbana europea (1990-1996).

A partir de 1990 la cuestión interesa a las instituciones comunitarias formulada en términos de ‘sostenibilidad’, coincidiendo con la Cumbre de Río (1992) y la posterior firma de la Carta de Aalborg (1994). Las primeras iniciativas para una ‘agenda urbana’ fueron realizadas desde el ámbito del medio ambiente (‘Informe sobre Ciudades Sostenibles Europeas’, de 1996).

También se pusieron en marcha otros instrumentos, como la iniciativa comunitaria URBAN o las Agendas locales 21, que consisten en un plan de desarrollo municipal basado en la integración de las políticas ambientales, económicas y sociales, de acuerdo con una metodología similar a la planificación estratégica. Así pues, la PUE nació vinculada al ámbito del desarrollo sostenible, que *se basa en cuatro pilares –económico, social, medioambiental y gobernanza mundial– que deben reforzarse mutuamente*³⁶. Además, con la entrada en vigor de los tratados de Maastricht (1992) y Amsterdam (1996) se consolidaron una serie de principios de actuación, como son la subsidiariedad, la colaboración

³⁶ Comisión Europea, ‘Política de cohesión y ciudades: la contribución urbana al crecimiento y el empleo en las regiones’. Bruselas, 2006.

público-privada, la cohesión social y eficacia económica, el desarrollo sostenible, y el reforzamiento de la capacidad local de acción.

- Fase II: Consolidación del acervo urbano (1997-2006). Esta fase se inaugura con las comunicaciones de la Comisión 'Hacia una política urbana para la Unión Europea' (1997) y 'Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea' (1998). Su evolución está marcada por las diversas reuniones informales entre los ministros de los estados miembros responsables de la ordenación del territorio y la sostenibilidad para tratar cuestiones relacionadas con el desarrollo urbano. En la reunión celebrada en Potsdam (1999) aprobaron la 'Estrategia Territorial Europea (ETE): Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE', que establecía tres objetivos básicos -la cohesión económica y social, el desarrollo sostenible y la competitividad equilibrada del territorio europeo- y proponía establecer un marco común para organizar el debate sobre asuntos urbanos a nivel europeo.

La ETE supone un intento de ordenación territorial que trasciende las fronteras nacionales al plantear una serie de opciones estratégicas que guíen la formulación de políticas territoriales y espaciales en todos los territorios de la Unión Europea. La ETE identifica cómo se están produciendo cambios muy importantes en el territorio europeo, en las estructuras urbanas, en la relación entre lo urbano y lo rural, en el transporte, en las comunicaciones y en el conocimiento. Aunque la ETE no puede considerarse como un plan estratégico tradicional, incorpora conceptos y enfoques propios de la planificación estratégica, destacando su preocupación por ofrecer un enfoque integral de la ordenación territorial (Fernández Güell, 2007: 632-633).

En este período se produce la aprobación de las estrategias de Lisboa (2000) y Gotemburgo (2001), que

contribuyeron a afianzar el discurso sobre la centralidad de las ciudades para el crecimiento económico, la cohesión social y el desarrollo sostenible. Así, las ciudades comenzaban a participar en unos procesos de decisión política de los que hasta entonces habían estado excluidas.

En esta fase ya no es la DG XI, responsable de Medio Ambiente, quien lidera el proceso sino la DG XVI de Política Regional, lo que supone un desplazamiento de la cuestión urbana desde el ámbito del desarrollo sostenible hacia el de la cohesión. Este hecho tiene un impacto decisivo en la PUE, que cuenta con una serie de instrumentos operativos más potentes en el marco de los fondos de la política regional y de cohesión. A través de los programas financiados por el FEDER, se favorecerá la progresiva consolidación del acervo urbano (*acquis urban*), una metodología y un conjunto de conocimientos para la acción en materia urbana. No se daban las condiciones de madurez necesarias para una política urbana europea 'explícita', pero la Comisión trabajaba para alcanzar un consenso que pudiera llegar a convertirse en una auténtica política urbana de la UE.

- Fase III: Incorporación de la perspectiva de desarrollo urbano en la política de cohesión (2007-2013).

La PUE recibe un nuevo impulso en mayo de 2007, durante la reunión informal de ministros responsables de desarrollo urbano y cohesión territorial celebrada en Leipzig, en la que se aprueban la 'Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles' y la 'Agenda Territorial de la UE: Hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas'. Su aprobación en la misma reunión sienta las bases para la integración de la dimensión urbana en la política de cohesión de la UE. Poco después, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (2009) y la posterior aprobación de la estrategia 'Europa 2020: Una Estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador' (2010) aceleran el proceso. El Tratado hace de

la cohesión territorial uno de los objetivos de la UE y la convierte en una competencia compartida entre la UE y los estados miembros, dando así un mayor margen a la Comisión para superar la histórica limitación de no tener competencia en materia de desarrollo urbano. Apoyando esta interpretación, en la Declaración de Toledo (2010) se señala que *la dimensión urbana debería ser una parte integrante del concepto de cohesión territorial*.

Desde el punto de vista de los fondos comunitarios, la incorporación de la perspectiva de desarrollo urbano en la política de cohesión implicaba que las acciones urbanas dejaban de ser iniciativas comunitarias para integrarse plenamente en los programas operativos nacionales y regionales. Esto supuso un reconocimiento al método URBAN y una oportunidad para extenderlo a todo el territorio europeo, y una nueva contribución para hacer más explícita la PUE.

En 2011, los ministros responsables de ordenación y desarrollo territorial aprueban en Gödöllő la Agenda Territorial de la Unión Europea 2020 (AT2020), que revisa la aprobada en 2007. Su objetivo era asegurar la implementación de la Estrategia Europa 2020 (en la que se integran los objetivos de las anteriores estrategias de Lisboa y Gotemburgo) y reforzar la cohesión territorial. Este documento prepara la entrada del proceso en la fase de implementación de la PUE.

- Fase IV: europeización urbana (2014-2020).

Esta fase ha sido denominada 'europeización urbana', porque la AT2020 señala a los estados miembros que deben integrar los principios de la cohesión territorial en sus políticas nacionales y en sus instrumentos de planificación. La AT2020 constituye un marco de política pública orientado a la acción, que persigue la coordinación entre diferentes sectores, la cooperación entre los territorios y los agentes implicados, así como la mejora de la gobernanza territorial. De este modo, se

introducen importantes cambios en la arquitectura de financiación de la política de cohesión en el marco financiero 2014-2020, y en los mecanismos que las ciudades deben incorporar para tener acceso a los fondos comunitarios. Estos cambios impulsaron la implantación de la Agenda urbana europea en los estados miembros, fundamentalmente a través de las directrices del FEDER³⁷.

En fechas más recientes, estos son algunos hitos destacados: la Comisión Europea organizó el Foro CITIES para iniciar el debate sobre la necesidad de desarrollar una nueva Agenda Urbana para la UE. A raíz de la primera sesión de CITIES, en la reunión informal de ministros responsables de la política de cohesión organizada en Atenas el 24 de abril de 2014 se sugirió que, para su desarrollo, habría que tener en cuenta las aportaciones a nivel local, regional, nacional y de la UE (Comisión Europea, 2014: 3). El 2 de junio de 2015 se celebró en Bruselas el segundo Foro CITIES, que dio cuenta de los avances hacia la Agenda Urbana europea y presentó oficialmente las Acciones Urbanas Innovadoras, iniciativa de la UE para apoyar enfoques innovadores para afrontar los retos urbanos en las ciudades de Europa.

Durante la reunión informal de ministros celebrada en Riga el 10 de junio de 2015 con motivo de la Presidencia Letona de la UE se aprobó la ‘Declaración de Riga’, que supone un nuevo paso en la construcción de la Agenda Urbana de la UE, consolidando el trabajo realizado desde 2010 y la convergencia entre la cooperación de los Estados miembros de la UE con las instituciones europeas³⁸. La Declaración de Riga supone el acuerdo

³⁷ En el período financiero 2014-2020, al menos el 50 % del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) -entre 80.000 y 90.000 millones EUR- se invertirá en zonas urbanas a través de los principales programas operativos, y al menos el 5 % de las dotaciones nacionales del FEDER se ha asignado al desarrollo urbano sostenible integrado para garantizar su carácter prioritario en todos los Estados miembros.

³⁸ Web del Ministerio de Fomento, consultada el 20 de junio de 2016: http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES

sobre los elementos esenciales de la Agenda Urbana de la UE, que se preveía aprobar durante la Presidencia de los Países Bajos en el primer semestre de 2016, como así ha sido. La Declaración también reconoce la importancia de las áreas urbanas pequeñas y medianas, y el potencial que ofrecen en términos de desarrollo territorial y para la consecución de los objetivos europeos. El Anexo II de la Declaración incluye algunos recientes documentos³⁹, que ayudan a completar la perspectiva sobre los trabajos preparatorios de esa nueva Agenda Urbana de la UE hasta la fecha en que redactamos estas líneas, cuando es inminente su aprobación.

Los ministros responsables de las políticas urbanas de la Unión Europea respaldaron el 30 de mayo de 2016 el Pacto de Ámsterdam, que tiene por objeto una mayor participación de las entidades locales en la planificación y diseño de las políticas de la UE. El Pacto de Ámsterdam respalda y apoya la Agenda Urbana para la UE, en la que se reconoce el papel fundamental que juegan las entidades locales europeas en los objetivos de la Unión Europea para el año 2020. La Agenda Urbana de la UE establece 12 temas prioritarios, entre los que se incluyen Vivienda, Pobreza urbana, Soluciones ambientales y sostenibles, Movilidad Urbana, Inclusión de inmigrantes y refugiados, Trabajo en la economía local, etc. *El Pacto de*

_GENERALES/ARQ_VIVIENDA/SUELO_Y_POLITICAS/ACTIVIDAD/UE/RIGA/

³⁹ - Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the Regions. Commission Work Programme 2015. A New Start (COM (2014) 910),

- CEMR first contribution to an Urban Agenda, February 2014.

- Opinion of the European Economic and Social Committee “The urban dimension of EU policies – Key features of an EU urban agenda”, 23 April 2015.

- Vienna Declaration by the Mayors of the EU Capital Cities “A strong voice in Europe”, 21 April 2015.

- Opinion of the European Committee of the Regions “The improvement of the implementation of the Territorial Agenda of the European Union 2020”, 17 April 2015.

Y el más reciente Dictamen del Comité Europeo de las Regiones ‘Etapas concretas para la aplicación de la Agenda Urbana de la UE’, publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea el 1 de julio de 2016.

Ámsterdam introduce una nueva forma de trabajo en la que las ciudades europeas, los gobiernos y las instituciones, unen sus fuerzas con los ciudadanos. Ayudará a crear condiciones óptimas para las ciudades, para mejorar la calidad de vida de sus habitantes, dijo el ministro de Interior y Relaciones del Reino de Holanda Ronald Plasterk en la inauguración de la conferencia ministerial sobre la política urbana para la EU.

La apuesta de la PUE por la planificación estratégica

En su artículo 'Ciudades y regiones urbanas y metropolitanas en España: nueva agenda en un contexto globalizado', afirma Joan Romero que *en Europa occidental y en América del Norte hay muchas y buenas iniciativas para favorecer la calidad del territorio y del entorno y favorecer la dimensión internacional de las ciudades. (...) Cada vez se presta mayor atención a los enfoques estratégicos* (Montaner i Subirats, 2012: 114).

Es una tendencia en todo el ámbito occidental. También las diferentes Instituciones de la Unión Europea *han ido incorporando progresivamente en sus programas el lenguaje de la planificación estratégica al hablar de estrategias, agentes, concertación, visión integral, temas críticos, amenazas y oportunidades.* Y se puede afirmar que *el enfoque estratégico va calando progresivamente en los departamentos técnicos de la Comisión Europea y comienza a perfilarse como un posible requisito para la concesión de ciertas ayudas a ciudades y territorios,* escribía Fernández Güell en 2007 (632-633).

El Parlamento Europeo se suma a esa corriente. Por ejemplo, en su Resolución no legislativa 'La agenda urbana europea' adoptada el 23.06.2011, se dice que *el Parlamento apoya los principios de planificación estratégica integrada, ya que pueden ayudar a las autoridades locales a pasar de un pensamiento en*

términos de ‘proyectos individuales’ a un pensamiento intersectorial más estratégico. Destaca el valor añadido y el carácter innovador -sobre todo para los barrios desfavorecidos- de este enfoque ‘ascendente’. El Parlamento insta a la Comisión a:

- Preparar un estudio que compare la práctica seguida hasta la fecha por los distintos Estados miembros en cuanto a planificación estratégica integrada y, a partir de los resultados del estudio, redactar directrices específicas de la UE para la práctica de la planificación del desarrollo urbano integrado.*
- Conseguir que la planificación urbana integrada sea jurídicamente vinculante si se utilizan fondos de la UE para cofinanciar proyectos.*
- Reforzar la asistencia técnica para mejorar la planificación de desarrollo integrado.*

La Comisión Europea, en el documento de referencia ‘Ciudades del futuro’ (2011), despliega con detalle la apuesta por la planificación estratégica como instrumento útil en la aplicación de la PUE:

- Para ‘Ciudades del futuro’, el modelo de desarrollo urbano europeo se basa en la capacidad de las ciudades de formular retos y estrategias que correspondan a visiones y objetivos a largo plazo que sean sostenibles e inclusivos. Esto implica buscar la participación de las partes implicadas más débiles en la formulación de visiones futuras y en el desarrollo de las ciudades, tanto al nivel de barrio como a un nivel territorial más amplio, y la transparencia en los procesos de planificación estratégica (p. 68).

- Se constata la necesidad de adoptar un enfoque integral y holístico del desarrollo urbano que gestione y concilie retos aparentemente contradictorios teniendo en cuenta su dimensión territorial. Para que este enfoque sea efectivo hay que poner en marcha varios elementos. Probablemente lo más importante sea establecer una

visión de la ciudad a largo plazo para orientar las acciones. Aunque el modelo de desarrollo urbano europeo contenga las bases para una visión de este tipo, cada ciudad debe elaborar su propia visión según su potencial y las aspiraciones de sus habitantes y organizaciones (p. 74).

- Para que la visión se haga realidad, es imprescindible que todos los actores que determinan el futuro de la ciudad, como las administraciones locales, los habitantes, las empresas, otras partes socioeconómicas interesadas, etc., la comprendan y se la apropien. Ello requiere llevar a cabo procesos colectivos de planificación estratégica (p. 62). Y se considera la planificación estratégica como uno de los elementos clave del sistema de gobernanza multiescalar (p. 65).

- 'Ciudades del futuro' considera que las buenas estructuras de gobierno y de gobernanza a nivel metropolitano son condición clave para la competitividad de las ciudades. La planificación estratégica y la implementación de políticas públicas sobre desarrollo económico, mercado laboral, movilidad, transporte, vivienda, educación, agua, energía, residuos, inmigración, etc. no pueden plantearse a un nivel demasiado local (p. 69).

- Las ciudades necesitan herramientas e instrumentos adecuados para la planificación estratégica y la elaboración de la visión colectiva. En este contexto, la capacidad de las ciudades de llevar a cabo ejercicios de proyección y de formulación de sus propias visiones de futuro es fundamental. La capacidad de proyección supone pensar, debatir y decidir sobre el futuro. Muchos de los elementos principales del proceso prospectivo se utilizan con frecuencia en la planificación estratégica: el uso de paneles de expertos; las consultas de datos socioeconómicos y ambientales; las sesiones de lluvia de

ideas; el análisis de tendencias y la extrapolación y el establecimiento de objetivos estratégicos (p. 78).

- La capacidad de las ciudades para la planificación estratégica a largo plazo, la recopilación de información estratégica y el aprendizaje a nivel organizativo es muy importante, así como su capacidad para movilizar a las partes implicadas para que participen en los procesos de creación de una visión y una estrategia colectivas. La capacidad de las administraciones municipales de gestionar la cooperación horizontal es crucial para la elaboración de visiones, la planificación estratégica y la implementación de enfoques integrales (p. 89).

Finalmente, en este breve repaso del aprecio y la presencia de la planificación estratégica en la PUE, queremos hacer referencia a cómo los reglamentos del marco financiero plurianual 2014-2020 refuerzan la programación estratégica e integrada de las acciones de desarrollo urbano, tanto desde un punto de vista territorial como temático (artículo 7, párrafo 1 del reglamento del FEDER), exigiéndoles su alineación con la estrategia Europa 2020.

En los contratos de colaboración, basados en el Marco Estratégico Común, deberán incluirse los acuerdos adoptados entre los distintos agentes (públicos, privados y sociedad civil) para garantizar las acciones de desarrollo urbano sostenible. Y los programas operativos especificarán la contribución de cada acción a la consecución de los objetivos de la estrategia (artículos 11, 14 y 87 de las disposiciones comunes propuestas para los fondos del MEC 2014-2020). Además, los estados miembros deberán identificar las ciudades cuyas acciones de desarrollo urbano sostenible integrado podrán beneficiarse del 5% de los recursos del FEDER. Por ejemplo, Italia está barajando el criterio de incluir en la lista a aquellas ciudades que cuenten con planes estratégicos urbanos (González, 2013: 146-148).

La posición española ante la política urbana europea

El Reglamento 1301/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), establece en su artículo 7.1 que *el FEDER apoyará, mediante programas operativos, el desarrollo urbano sostenible a través de estrategias que establezcan medidas integradas para hacer frente a los retos económicos, ambientales, climáticos, demográficos y sociales que afectan a las zonas urbanas, teniendo en cuenta al mismo tiempo la necesidad de promover los vínculos entre el ámbito urbano y el rural*. Así mismo, el artículo 7.4 de dicho Reglamento señala que *al menos un 5 % de los recursos del FEDER asignados a nivel nacional en virtud del objetivo 'inversión en crecimiento y empleo' se asignarán a medidas integradas para el desarrollo urbano sostenible*.

En este contexto, el Acuerdo de Asociación de España 2014-2020, aprobado el 30 de octubre de 2014, establece que *a las nuevas propuestas para el desarrollo urbano sostenible se les exigirá estar respaldadas por una estrategia bien definida y a largo plazo que sirva de marco de referencia territorial y sectorial para todas aquellas operaciones o intervenciones a implementar, que deberán contribuir a dicha estrategia de manera coherente*.

El desarrollo de actuaciones urbanas dotadas de enfoques integrados no es una novedad para nuestro país, ya que España cuenta con una dilatada experiencia en el desarrollo de actuaciones integradas de desarrollo urbano y planificación estratégica.

En 2014 se creó la Red de Iniciativas Urbanas (RIU) como un mecanismo de coordinación, apoyo a la gestión y evaluación de actuaciones en materia urbana cofinanciadas por Fondos Estructurales europeos. Se trata

de un instrumento útil para compartir buenas prácticas y difundir los resultados de los proyectos urbanos que reciben financiación europea, con dos tareas muy precisas por acometer:

- la definición de una Agenda Urbana para España, en línea con los principios y orientaciones de la Unión Europea;
- la redacción de unas bases de carácter general que sirvan de orientación para el desarrollo, seguimiento y evaluación de las estrategias de ámbito local.

Las ‘Orientaciones para la definición de Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado (EDUSI) en el periodo 2014-2020’ fueron elaboradas por el Grupo de Trabajo sobre Estrategias Integradas en Actuaciones de Desarrollo Urbano Sostenible, de la RIU, y publicadas el 24 de julio de 2015. En el documento se indican a modo orientativo los principales aspectos a tener en cuenta a la hora de elaborar las estrategias urbanas, ya que, si bien no existe una solución única que pueda ser válida para todos los entornos, sí se identifican determinados elementos comunes que deben ser considerados en su elaboración y desarrollo.

Entre otras indicaciones, se señala que para la elaboración de la estrategia, se examinará el conjunto de herramientas de soporte que pueden servir para la realización de la fase de análisis y diagnóstico y para la orientación de las actuaciones integradas. Entre ellas, cabe citar:

- Las figuras de planeamiento urbanístico y ordenación territorial y planes sectoriales que afecten al área urbana.
- Las baterías de indicadores a nivel local desarrolladas en el contexto de otros proyectos del municipio (Agenda 21 Local, Plan Estratégico,...)
- Las distintas estrategias sectoriales que, sintetizadas, armonizadas y, en su caso, actualizadas, puedan constituir un punto de partida para la elaboración de la estrategia de desarrollo urbano sostenible integrado. La elaboración

de una EDUSI no debe suponer partir de cero. La mayoría de entidades locales disponen de planes estratégicos actualizados, agendas 21, programas sectoriales, etc., que deben ser integrados al proceso (p. 14).

Por otro lado, el Grupo de Trabajo sobre la Agenda Urbana en España, de la RIU, ha impulsado el proceso de definición de una Agenda Urbana para España, que deberá coordinarse con la correspondiente Agenda Urbana europea.

2.4.3. La planificación estratégica en tiempo de crisis

Cualquier situación de crisis se caracteriza por un aumento de la incertidumbre y del riesgo, por una mayor complejidad del entorno y como consecuencia por la dificultad en la toma de decisiones para conducirse con éxito en medio de las turbulencias. Cuando la crisis es global sectorial y geográficamente, como la que estalló en el mundo occidental en 2007 y que todavía padecemos, los problemas se agrandan y las perspectivas se difuminan a la hora de buscar soluciones. Falta visibilidad, y la sensación de inseguridad afecta de lleno a cualquier tarea orientada al medio y largo plazo.

Esta crisis, aunque tiene una clara vertiente económica, es mucho más que eso, pues está afectando al mismo concepto del Estado de Bienestar, a la pérdida de cohesión social, a la permanencia de los valores asumidos, y en definitiva a la confianza en la política y en la posibilidad de llevar a cabo proyectos colectivos (Minguijón, 2011: 15). Sin embargo, la crisis *ofrece una oportunidad para una transición hacia unas estructuras económicas más sostenibles y que utilicen los recursos de forma más eficiente, siempre que se realicen las acciones oportunas* (Agenda Territorial Europea 2020, de 2011, n. 15). Para afrontar esas *acciones oportunas* que reclama la ATE 2020, debemos considerar con una nueva mirada algunos elementos relevantes⁴⁰:

- En primer lugar, el descrédito del futuro como factor de progreso. Ahora resulta difícil trabajar en la planificación del futuro, porque la gente ya no cree en él. El futuro deja

⁴⁰ Recogemos aquí algunas consideraciones de la conferencia 'Paisajes (urbanos) para después de la crisis. Repensando las estrategias de innovación y emprendimiento en nuestras ciudades', pronunciada por José Carlos Arnal, director de la Fundación Zaragoza Ciudad del Conocimiento en el XV Encuentro Ibérico de Planes Estratégicos Urbanos y Territoriales organizado por Ebrópolis (6.02.12).

de ser factor de progreso para convertirse en un mecanismo de disuasión. Los planificadores de la estrategia tiene como tarea preliminar la de reconstruir y defender la idea de que sigue valiendo la pena creer en el futuro porque es la única manera de activar mecanismos positivos de progreso social.

- El segundo elemento es el deterioro del sentido de lo público. Lo público encuentra hoy enormes dificultades para legitimarse socialmente, pues lamentablemente se ha vuelto sinónimo de lo ineficiente y del despilfarro inútil. Otra tarea más para los gestores de estrategias urbanas será la de pelear y defender el interés de lo público, aunque para ello habrá que repensar los perfiles que actualmente definen el interés público y el bien común.

- En tercer lugar, la evidencia de que se impone una reducción persistente de los recursos dedicados a la planificación estratégica en nuestras ciudades. No sólo por la necesidad de disminuir los presupuestos públicos, sino por la pérdida del sentido de necesidad de esta actividad. Además, algunas de las palancas tradicionales de intervención estratégica urbana no afrontan buenas perspectivas (operaciones urbanísticas, equipamientos estratégicos, localizaciones industriales, grandes eventos, etc.), y habrá que repensar los modos de trabajar y los instrumentos para planificar.

- Y por último, la percepción de que algunas promesas de los estrategas urbanos no se han cumplido, o al menos no han servido para proteger a esas ciudades que se esforzaban por hacer bien las cosas. Con mayor o menor intensidad todas las ciudades están experimentando el aumento del paro, cierre de negocios, deterioro del espacio público, reducción de servicios y crisis fiscal de los gobiernos locales. No nos debe extrañar, pues, que haya quien se pregunte sobre la eficacia de la planificación estratégica.

Podemos afirmar que la crisis económica actual, a diferencia de otras anteriores, tiene una componente estructural que puede repercutir de manera crucial en el uso del territorio. El *Martin Prosperity Institute* de Toronto, uno de los laboratorios de ideas sobre economía y territorio más importantes del mundo, afirma que la crisis no es más que una reordenación de un modelo territorial agotado, caracterizado por la dispersión de usos en el territorio y el abandono del modelo de ciudad tradicional⁴¹.

Cómo actuar ante una crisis

Más allá de su utilidad para orientar la acción, los planes estratégicos han acreditado su valor como ‘espacios para pararse y pensar colectivamente’. Y en periodos de incertidumbre y complejidad, la necesidad de *pararse y pensar* es fundamental (Varios autores, 2014: 12). Dos ‘Declaraciones’ relativamente recientes -una en contexto europeo, la otra en el ámbito español- ponen el acento en la necesidad de afrontar los desafíos de la crisis con una decidida planificación estratégica:

- Por un lado, la llamada ‘Declaración de Toledo’, fruto de la reunión informal de ministros de desarrollo urbano de los países de la UE, durante la Presidencia española del Consejo de la UE (22.06.10). En el Preámbulo se afirma que *la crisis está provocando un fuerte impacto en la economía europea y también en la calidad de vida de sus ciudadanos. A corto y medio plazo, las ciudades europeas se enfrentan al gran reto de sobreponerse a esta crisis y*

⁴¹ Ese Instituto pone como ejemplo que los territorios que mejor están soportando la crisis son los grandes centros de economía muy diversificada (Londres, Nueva York) y, en el caso de Estados Unidos, las áreas metropolitanas con economías complejas y elevado contenido innovador, que tienen en común la capacidad de atraer talento, además de una buena calidad de vida urbana y modelos urbanos más compactos que el conjunto del país (Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana, apartado ‘Calidad de vida. Visión + Contexto’, p. 13).

de emerger reforzadas de la misma; pero también se enfrentan a otros retos estructurales a largo plazo (...). Estos retos son una llamada de atención, una oportunidad para mantener un rumbo firme basado en los principios del desarrollo urbano integrado, inteligente, cohesivo, e inclusivo, como el único modo de conseguir una mayor competitividad económica, ecoeficiencia, cohesión social y progreso cívico en las ciudades europeas, así como de garantizar la calidad de vida y el bienestar de los ciudadanos en el presente y en el futuro.

- Tres años después, y de modo más contundente, la 'Declaración de Zaragoza' sobre planificación estratégica urbana y territorial en entornos de crisis (11.03.2013) alerta sobre la necesidad de potenciar la planificación estratégica en esas circunstancias: *en un momento de cambios acelerados, con una situación de crisis tanto económica como de modelos, se tiende a buscar soluciones cortoplacistas y de rentabilidad inmediata sin tener en cuenta que los cambios necesarios deben responder a una reflexión estratégica, consensuada, que sirva para avanzar hacia un modelo definido entre todos los agentes y la puesta en marcha de las estrategias para alcanzarlo. Si siempre ha sido necesario el pensamiento estratégico, es en esta coyuntura de cambio permanente de escenarios donde se hace imprescindible la planificación estratégica y territorial. Las ciudades y territorios que sean capaces de trascender lo inmediato para plantearse una estrategia de futuro estarán en mejores condiciones para afrontar los nuevos retos.*

De manera que las crisis son buenas oportunidades para iniciar un proceso de planificación estratégica⁴², ya que

⁴² Este convencimiento llevó a la Diputación de Barcelona a poner en marcha una medida práctica y útil para las administraciones locales, como es el inicio de la colección de *Guies metodològiques per a la planificació estratègica*. Según reza el texto introductorio común a cada una de las Guías, *la colección nace de la convicción de que en contextos de incertidumbre como el actual los gobiernos locales han de liderar procesos estratégicos que sirvan para formular modelos territoriales a largo plazo y convertirlos en acciones efectivas en el presente.*

éste ayuda a ser conscientes de las dificultades y estimula la creatividad para gestionar en un contexto de escasez, permitiendo, en definitiva, *administrar* la crisis.

Para los procesos ya en marcha, soportar la crisis pone a prueba la flexibilidad del plan en escenarios de incertidumbre. Las crisis son entonces momentos de reformulación del plan, para evaluar los objetivos ya cumplidos, los proyectos que deben postergarse o no mantenerse, debido cambios de escenario, y para producir una nueva priorización de proyectos si fuera necesario⁴³.

Así pues, una época de cambio requiere una estrategia urbana que implique a todos los actores para afrontar los nuevos desafíos con objetivos y criterios de actuación claros y compartidos. La estrategia debe proponerse las siguientes prioridades:

- La innovación y la flexibilidad, imprescindibles en épocas de grandes turbulencias.
- La mejora de la capacidad de organización y acción para desarrollar proyectos ampliamente compartidos, y por tanto susceptibles de generar compromiso ciudadano y

⁴³ La evolución del Plan Estratégico de Barcelona tras las Olimpiadas de 1992 es un ejemplo paradigmático. Lo cuenta Rosa Tello (1995: 98-99), todavía en caliente: *Los estudios de diagnóstico en los que se fundamentó el Plan Estratégico Barcelona 2000 fueron realizados durante 1989 en plena efervescencia económica. La ciudad estaba inmersa en la onda expansiva de la reactivación económica del último lustro de la década pasada y las inversiones para la preparación de las Olimpiadas aumentaron sus efectos. Bajo esta euforia se previeron los objetivos estratégicos de reactivación socio-económica de Barcelona. (...) La recesión de la economía española, puesta de manifiesto casi desde el mismo día que finalizó la Expo 92, con las sucesivas depreciaciones de la peseta hasta la pérdida de casi un 30% de su valor, invalidó las perspectivas de reactivación socio-económica que contemplaba el Plan Estratégico Barcelona 2000. (...) Actualmente, vista la nueva situación socio-económica, se replantea un nuevo Plan Estratégico. Las premisas de partida han de ser diferentes y los objetivos, otros. A mediados de 1993, la Comisión Ejecutiva del Plan encarga a seis expertos distintos la realización de ponencias que permitan la valoración del estado de la ciudad y la reformulación de un nuevo plan estratégico: II Pla Estratègic Barcelona 2000. Los nuevos objetivos, las grandes líneas de actuación y las medidas estratégicas dependerán del conjunto de valoraciones realizadas por los expertos.*

cooperación pública y privada. Si no se dispone de una estrategia compartida, las crisis producen situaciones de desorganización que conllevan la quiebra de objetivos y la falta de medios para impedir el deterioro de la situación social.

- La resiliencia, el hacerse fuertes en la adversidad, para evitar que la *crisis en la ciudad* se convierta en una *crisis de ciudad*. La crisis de ciudad se produce cuando los principales sectores de la ciudadanía no son capaces de afrontar la situación ni de coordinar sus esfuerzos para visionar y orientarse hacia un futuro posible y mejor (Pascual, 2015: 29-36).

En tiempos de crisis toca, pues, rearmar ideológicamente la planificación estratégica; intensificar el diálogo con todos los agentes sociales y ciudadanos; revisar objetivos, indicadores y resultados; e identificar y priorizar herramientas de intervención estratégica más ligeras y económicas. Los tiempos invitan a pensar más en reconstruir que en construir; en reformar que en crecer; en ahorrar que en invertir; en limitar antes que en expandir; en capital humano más que en infraestructuras (Arnal, 2012).

Modelos de éxito y fracaso

La crisis ha llevado a algunos gobiernos locales a desestimar la planificación estratégica, o bien a limitar su centralidad social y política y a reducir los recursos. Otras ciudades, las menos, han iniciado nuevas estrategias precisamente en época de crisis, o han potenciado su centralidad en el conjunto de políticas urbanas, incluso aumentando el presupuesto.

Para comprender mejor la situación de las estrategias urbanas en periodo de crisis, cabe diferenciar dos modelos que sintetizan las características que llevan, en

un caso, al fracaso y, en otro, a la renovación permanente de la planificación estratégica (Pascual, 2014: 6-9):

a) El modelo del fracaso sistematiza los factores que facilitan el abandono de la planificación estratégica:

- La búsqueda prioritaria de la legitimación de la política del equipo de gobierno municipal, en vez de generar un espacio de colaboración estable entre el gobierno local y los ámbitos públicos y privados. Un caso extremo es considerar el plan estratégico muy ligado a un partido político o a la figura del alcalde.

- La debilidad de la participación, de manera que la estrategia no dispone de un apoyo explícito de la ciudadanía y de sus actores.

- La falta de una adecuada comunicación, que lleva a que el plan no sea referencial para los actores urbanos, y sea poco conocido por la sociedad civil organizada, que no lo asume como estrategia compartida.

- La excesiva focalización en los proyectos estructurantes.

- Una financiación demasiado dependiente de agentes externos a la ciudad.

b) El modelo de renovación permanente, que facilita la permanencia de la gestión estratégica en la ciudad, y se revaloriza en momentos de crisis, se compone de las siguientes características:

- El proceso de elaboración ha mejorado las relaciones de confianza y cooperación entre los actores. Los principales actores se encuentran implicados y valoran los proyectos que impulsa y el proceso de organización social y colaboración estratégica.

- El plan ha permitido llegar a acuerdos en temas estratégicos que estaban en conflicto, o ha proporcionado acuerdo en temas nuevos.
- Una amplia participación de la sociedad civil organizada ha estado presente en todas las fases del plan, en especial en el seguimiento, evaluación y reprogramación.
- La elaboración y gestión de la estrategia es una prioridad política para el alcalde y el equipo de gobierno. No se busca ganar votos directamente con la realización de la estrategia, sino como resultado del impacto positivo de la estrategia en la ciudad.
- La estrategia incorpora proyectos, que promueven o ejecutan total o parcialmente los actores territoriales, distintos del gobierno local.
- La estrategia se encuentra en reprogramación permanente, e innova la metodología y los instrumentos del proceso en función de los cambios del entorno y de la propia ciudad.

Precisamente en los momentos de crisis es cuando mejor se puede conocer la utilidad de las políticas y de las estrategias, así como los instrumentos más adecuados para alcanzarlas.

Evolución de los ámbitos de actuación estratégica

Según el estudio promovido por Ebrópolis y el Grupo de Estudios en Ordenación del Territorio (GEOT) de la Universidad de Zaragoza (Postigo et al., 2012: 107-112), el actual escenario socioeconómico dominado por la crisis ha propiciado un cambio de perspectiva a la hora de afrontar la planificación de ciudades y territorios en nuestro país. La investigación permitió comprobar cómo han cambiado en importancia los ámbitos de actuación

estratégica, y obtener *un plan estratégico tipo*⁴⁴ de las ciudades y territorios españoles. A continuación se sintetizan los modelos territoriales planteados a partir de los objetivos más incluidos por las estrategias.

Eje 1. Territorio

- Aprovecharse de la situación geoestratégica.
- Potenciar las relaciones exógenas y proyectar el área metropolitana con un entorno más amplio.
- Mejoras infraestructurales, mejora del transporte metropolitano, la movilidad y la accesibilidad del territorio.
- Conservar la red de espacios naturales y el paisaje conformando un entorno metropolitano sostenible y con calidad medioambiental.

Eje 2. Urbanismo

- Creación de espacios públicos de calidad y mejora de la escena urbana.
- Aumento y mejora de la dotación de servicios y equipamientos básicos en la ciudad.
- Mejora de la movilidad, accesibilidad, intermodalidad y vertebración urbana.

Eje 3. Sociedad e Inclusividad

- Apostar por la inclusividad de todas las personas que viven en la ciudad o el territorio.
- Apostar por la igualdad y la mejora de la cohesión social.
- Mejorar el bienestar social, la calidad de vida y buscar en todo momento la salud de los ciudadanos.
- Posibilitar y acercar una mejor educación a la ciudadanía.
- Potenciar la participación social entre los ciudadanos.

Eje 4. Desarrollo Económico

⁴⁴ Este *plan estratégico tipo* se concibe a partir de toda la gama de planes recogida en el estudio, es decir, desde los planes con horizontes comprendidos entre 2011-19 hasta los de nueva generación (2020 o superiores). El plan ha sido confeccionado a partir de los sub-objetivos más frecuentes de cada gran temática y otorgando a cada línea la importancia demostrada.

- Apoyar y ayudar a emprendedores, Pymes y a la generación de nuevo empleo.
- Impulso, reconversión y mejora de las condiciones para la implantación y fortalecimiento empresarial.
- Generación de políticas y planificaciones sectoriales a escala metropolitana.
- Crear una estructura económica más diversificada, más formada y profesionalizada.

Eje 5. I+D+i, Tecnología y Conocimiento

- Apostar por tener una Universidad de referencia y por una infraestructura que capacite una formación de nivel.
- Aproximación y ayuda a la formación e investigación generando una sociedad del conocimiento.
- Impulsar la I+D+i, la sociedad de la información y primar la innovación y la creatividad.
- Mejora de infraestructuras y cobertura de las TIC, implantación de tecnología avanzada en la ciudad (especialmente en su tejido empresarial) y apuesta por sectores innovadores.

Eje 6. Marketing y Competitividad

- Impulsar el turismo de la ciudad ayudado por la conservación y puesta en valor de su identidad, cultura y patrimonio.
- Aumentar y mejorar las relaciones exógenas, la publicidad exterior y los lazos internacionales.
- Desarrollar y publicitar la 'marca' de la ciudad y aumentar la capacidad competitiva.

Eje 7. Sostenibilidad e Iniciativas Verdes

- Generar un desarrollo sostenible de la ciudad y su entorno, a través de medidas infraestructurales e iniciativas basadas en una planificación integral.
- Aumentar la eficiencia y ahorro energético, así como seguir apostando por las energías renovables.

Uno de los aspectos más destacables es la apuesta desde la planificación estratégica urbana por la ayuda a pymes y

emprendedores como base de la estructura laboral y económica del país. También destaca el aumento en temas relativos a la inclusión y cohesión social, siendo éstas dependientes del nivel de empleo y la situación económica del territorio.

Asimismo destaca la consolidación de uno de los principios de la planificación estratégica urbana como es la cooperación público-privada, que no sólo es una fórmula económica para salir de la situación actual, sino un refuerzo de la metodología de la planificación estratégica como instrumento de gobernanza de ciudades y territorios.

Pero estos cambios tienen también otra lectura, pues las iniciativas económicas introducidas en los planes estratégicos a menudo se incluyen en partidas como las nuevas tecnologías, mejoras urbanísticas, potenciación del turismo y su infraestructura, mejora de los accesos y el transporte metropolitano, o esfuerzos dedicados a intangibles como el conocimiento, la I+D+i, la sostenibilidad, etc.

Se observa también un cambio de tendencia respecto a la competitividad entre ciudades y territorios, que ya no viene dada por criterios estrictamente económicos y sectoriales. El estudio muestra que se basa cada vez más en la educación y la especialización, confiando en la formación para alcanzar un escenario más positivo y estable en el horizonte 2020. Esta tendencia debe tener en cuenta la devaluación que se ha producido en la educación más básica, y la necesidad de un reajuste entre ésta y la educación más avanzada.



3

**ESTUDIO DE CASO:
EL PRIMER PLAN ESTRATÉGICO
DE VALENCIA (PEV 1994)**

3. ESTUDIO DE CASO: EL PRIMER PLAN ESTRATÉGICO DE VALENCIA (PEV 1994)

El presente capítulo, con el estudio del primer Plan Estratégico de Valencia, constituye el corazón de la tesis.

- Un primer apartado desglosa las principales fuentes empleadas, como son la base documental del área de Comunicación del Ayuntamiento de Valencia, y el trabajo de campo realizado con entrevistas y cuestionarios a personas relevantes relacionadas con el PEV.
- A continuación se esboza un marco de referencia que ayude a entender las circunstancias en las que surge el PEV, atendiendo a los siguientes elementos: los inicios del planeamiento estratégico en España, deteniéndonos con cierto detalle en el caso paradigmático de Barcelona; la evolución urbana de Valencia a partir de sus tres últimos Planes Generales, y específicamente qué elementos configuraban la ciudad a comienzos de los años 90; y los contextos económico y político en los que nace el PEV.
- El tercer apartado se centra en la descripción pormenorizada del PEV: el proceso de elaboración, la definición de la idea de ciudad, las líneas y proyectos estratégicos, y el modo en que se implementó la ejecución y seguimiento del Plan. Se ha querido destacar la presencia de los elementos de comunicación a lo largo de todo el proceso.
- El siguiente apartado describe los principales resultados del PEV, señalando el modo en que éste se articuló con las directrices del PGOU, cuál fue la renovación urbana fruto de ese diálogo entre ambos planes, y los efectos en la gobernanza municipal.
- Finalmente, con perspectiva actual, se aporta una visión sobre cuál ha sido la trayectoria del planeamiento estratégico en Valencia tras el primer PEV, añadiendo una

breve mención a la ‘Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana 2010-2030’

3.1. Fuentes

Para profundizar en la puesta en marcha, el desarrollo y las consecuencias del primer PEV, nos ayudaremos de fuentes bibliográficas, del testimonio de personas que tuvieron relación con ese proceso, de las referencias aparecidas durante esos años en medios de comunicación escritos, y de otra documentación relevante a la que hemos tenido acceso durante nuestra investigación.

Pensamos que se trata de una muestra suficientemente diversificada de fuentes, que en conjunto aporta luces sobre la dimensión y trascendencia del primer PEV, y resulta adecuada para subrayar aspectos significativos del Plan Estratégicos y revisar algunos estereotipos.

3.1.1. Bibliografía

Como hemos apuntado ya en el párrafo final del apartado 1.4.3., las fuentes bibliográficas comprenden las obras publicadas por los organismos responsables del Plan Estratégico de Valencia, con las que el propio PEV se explica a sí mismo y se da a conocer a la sociedad, dando cuenta a la opinión pública y a los diversos actores de sus propuestas y realizaciones; los libros escritos o coordinados por José María Pascual, director del equipo técnico del Plan, en los que, en contextos más amplios, aparecen numerosas menciones al PEV; y diversos artículos de la interesante serie ‘Historia de la ciudad’ publicada por el Colegio Territorial de Arquitectos de Valencia (CTAV).

También se han tenido en cuenta otras obras de especialistas en urbanismo y estudiosos del planeamiento estratégico, en general posteriores a 1995, año en que se aprueba el PEV, pertenecientes a los autores y colecciones mencionados en 1.4.3., y que se detallan en el capítulo 6 de Bibliografía. Cabe destacar las publicaciones de Ebrópolis y de la Diputación de Barcelona, entidades que prestan mucha atención a los estudios sobre planificación estratégica.

Con esta selección de textos se ha buscado escuchar un coro polifónico de voces, tratando de descubrir armonías, concordancias y discrepancias, para ponerlas a su vez en relación con las otras fuentes y acercarnos así a una realidad que es poliédrica.

3.1.2. Trabajo de campo: entrevistas y cuestionarios

Nos pareció oportuno incluir entre las fuentes primarias las observaciones y opiniones de algunas personas directa o indirectamente relacionadas con el PEV. Tras más de veinte años transcurridos desde su aprobación, todavía muchos de sus responsables están en activo o con capacidad para aportar detalles sobre los diversos aspectos del Plan.

Se seleccionó un total de 26 personas pertenecientes a 6 grupos o categorías: 1. Miembros del Comité Ejecutivo del PEV; 2. Miembros del Equipo Técnico; 3. Directores de los Grupos de Impulso y Seguimiento (GIS) de los proyectos estratégicos; 4. Participantes en las tareas de comunicación del PEV; 5. Directivos de medios de comunicación; y 6. Arquitectos relevantes.

A continuación se elaboró un texto de presentación y un cuestionario de respuestas abiertas, específico para cada grupo, y, tras averiguar los datos de contacto, se les envió por email esa documentación solicitando su participación. Se ofrecía la opción de responder por escrito al cuestionario (lo que teóricamente primaba una mayor reflexión y la precisión en los comentarios) o bien la de concertar una entrevista personal (lo que posibilitaba ampliar el espectro de cuestiones a tratar, a la vez que aumentaba la espontaneidad y la riqueza de matices en las respuestas). En la mayor parte de los casos se procuró reforzar ese primer contacto con una llamada telefónica.

La siguiente tabla resume los resultados obtenidos:

Grupo	Consultas enviadas	Resp. Cuestionario	Resp. Entrevista	Sin respuesta
1. Comité Ejecutivo	7	1	2	4
2. Equipo Técnico	3	1	2	0
3. Directores GIS	8	2	3	3
4. Comunicación	2	1	1	0
5. Medios de com.	4	2	0	2
6. Arquitectos	2	0	2	0
TOTAL	26	7	10	9

Tabla 3.01. Consultas enviadas y respuestas obtenidas.

En el Anexo 3.1 se recogen los cuestionarios para la consulta, así como las respuestas escritas, y la transcripción –en algunos casos parcial- de las entrevistas. Uno de los entrevistados prefirió no ser grabado, y en otros dos casos no se vio necesario grabar.

Respecto a las faltas de respuesta, en cinco casos simplemente no se respondió a la consulta, y en otros cuatro se argumentó que por el tiempo transcurrido o la débil implicación se estimaba que su aportación no sería relevante para la investigación.

La siguiente tabla muestra las personas que respondieron a la consulta, algunos de cuyos comentarios aparecen a lo largo del trabajo:

Grupo	Nombre	Cargo	Cuestionario	Entrevista
1	Társilo Piles	Teniente alcalde		x
	Rafael Recuenco	Sec. Gral. UGT		x
	Justo Nieto	Rector UPV	x	
2	José M ^a Pascual	Director Equipo Téc.		x
	Elena Rocher	Equipo Técnico		x
	Mar Martínez	Equipo Técnico	x	
3	Rafael Ferrando	GIS 1, Pte. CEV		x
	Francisco Gozálviz	GIS 5, UPV	x	
	Antonio Baixauli	GIS 7, Pte. Feria		x
	Miguel Doménech	GIS 8, Pte. Cruz Roja	x	
	José Manuel Vela	GIS 10, DG Economía		x
4	Cristina Montalvá	Gab. Comunic. Ayto.		x
	Andoni Monforte	Agencia Eurocom	x	
5	Ferran Belda	Director Levante	x	
	Julio Monreal	Periodista Levante	x	
6	Alberto Peñín	Decano COACV		x
	Francisco Taberner	Pte. CTAV 2002-2008		x
TOTAL			7	10

Tabla 3.02. Personas entrevistadas o que han respondido el cuestionario.

3.1.3. Base de datos de referencias en medios de comunicación escritos

Para nuestro estudio es de gran interés conocer cómo se trasladaba a la opinión pública y a la sociedad la evolución del PEV, así como las reacciones que éste iba suscitando. Un modo relativamente sencillo y fiable de conseguirlo consiste en testar las apariciones en medios de comunicación. Aquí nos fijamos sólo en los medios de comunicación escritos, por la inexistencia o la dificultad de acceso a bases de datos de cortes de voz y de imagen correspondientes a los años del PEV.

Se nos ha facilitado mucho la consulta de hemeroteca gracias a la colaboración del Gabinete de Comunicación del Ayuntamiento de Valencia, al poner a nuestra disposición la base de datos digitalizada denominada 'Retalls de Premsa Invesdoc'. Esta base de datos contiene entradas desde el 25 de junio de 1993, cuando se inició. Cada entrada incluye un archivo del recorte, además de los datos de caracterización habituales (medio, fecha, titular, autor, etc.).

Al hacer una búsqueda con las palabras 'plan estratégico', el primer resultado es precisamente del 25 de junio de 1993. Para nuestros objetivos, hemos acotado la búsqueda entre esa fecha y el 16 de febrero de 2005, en la que figura una entrevista a José María Pascual, director del Equipo Técnico del PEV, presentando el 'III Plan Estratégico' de Valencia, que ya abre una nueva etapa en la que se da total protagonismo a la Copa América.

Así, entre el 25.06.93 y el 16.02.05 hay en esa base de datos 650 referencias que responden a la búsqueda 'plan estratégico'. De ellas, 576 son reseñas en medios escritos y 74 son notas de prensa elaboradas por el equipo de comunicación del PEV. Descontadas 100 Reseñas y 10 Notas de prensa (eliminadas del cómputo por referirse a otros contextos, tales como el Plan estratégico del Puerto,

de la Feria, de Humedales, etc.), resultan 476 reseñas y 64 notas de prensa sobre el Plan Estratégico de Valencia, durante ese período.

El Anexo 3.2 recoge el listado completo de estas reseñas (fechas y titulares). Y en el apartado 3.3, al hablar sobre la comunicación externa, ofrecemos un significativo detalle del número de reseñas y de notas de prensa por cada año entre 1993 y 2005⁴⁵, así como del número de reseñas aparecidas durante ese período en cada medio de comunicación.

Junto al testimonio histórico, el recuso a las informaciones de prensa es un modo de refrescar la memoria de lectores y de actores, y de revelar contradicciones y complicidades.

⁴⁵ Nótese que la base de datos comienza a recoger las notas de prensa sólo a partir del año 2000, cuando se inicia la segunda fase del PEV.

3.1.4. Otras fuentes

Nos pareció interesante acudir a cualquier otra documentación relevante relativa al primer Plan Estratégico de Valencia. Sin embargo, la mayor parte de los documentos originales de trabajo (correspondencia entre el Equipo Técnico y los miembros del Comité Ejecutivo y el Consejo General del PEV, respuestas a los cuestionarios internos, actas de las reuniones de los GIS, etc.) ya no existen o no están localizados. Esto se debe fundamentalmente a dos razones: por un lado, al recogerse los trabajos del PEV en las diversas publicaciones, los materiales de trabajo perdieron interés, y o bien se destruyeron, o no quedaron archivados; y por otro, han podido influir en esa pérdida los numerosos cambios de sede de las oficinas relacionadas con el PEV.

No obstante, hemos tenido acceso a tres carpetas con documentación original e inédita que se encuentran en el archivo del Gabinete de Comunicación del Ayuntamiento de Valencia, y que hemos podido digitalizar. En el Anexo 3.3 ofrecemos un listado de estos documentos, y muchos de ellos se incluyen también entre los Anexos.

El Anexo 3.4 recoge el listado de otros documentos que forman parte del archivo profesional de José María Pascual, director del Equipo Técnico (modelos de cuestionarios utilizados, informes, etc.), así como de otra documentación de interés facilitada por algunas de las personas contactadas para la consulta mencionada en 3.1.2.

Hemos accedido a los 6 números del Boletín 'Noticias PEV', editado por la Asociación Plan Estratégico Valencia 2015 entre 2001 y 2003, que se conservan en la Hemeroteca Nicolau Primitiu de la Biblioteca Valenciana (Anexo 3.5).

Por último, se han consultado –y se ofrecen como Anexo 3.59- las Actas de las seis Sesiones Extraordinarias de constitución del Excmo. Ayuntamiento en las que Rita Barberá fue elegida Alcaldesa de Valencia (5.07.1991, 7.07.1995, 3.07.1999, 14.06.2003, 16.06.2007 y 11.06.2011), que incluyen interesantes referencias al PEV.

3.2. Marco de referencia

Para comprender mejor el primer Plan Estratégico de Valencia es oportuno detenernos en el estudio de su contexto y antecedentes. Desde señalar cómo fue arraigando el planeamiento estratégico en nuestro país, hasta las circunstancias económicas y políticas en las que surge el PEV. También nos detendremos en el análisis de la evolución urbana de Valencia inducida por los tres Planes Generales, especialmente el de 1988, y cuál era la configuración de la ciudad a inicios de los años 90.

3.2.1. Los inicios de la planificación estratégica en España

En el apartado 2.2.1. se ha esbozado cómo fueron los inicios del planeamiento estratégico urbano en Estados Unidos, y su rápida expansión a Europa y Latinoamérica. En Europa, los años finales de la década de los 80 eran tiempos en los que, con cierta conciencia de superación de la crisis de los años 70, se iniciaba la globalización política y económica, y se empezaban a crear las primeras redes colaborativas de ciudades. En ese contexto, España es el país que antes y con mayor entusiasmo se aplica a incorporar el planeamiento estratégico de ciudades, en lo que influyó, sin duda, la adhesión a la Comunidad Económica Europea en 1985 y el desarrollo de las autonomías, que estimuló el protagonismo de las ciudades.

Siguiendo a José Miguel Fernández Güell, en su artículo sobre el nacimiento y la madurez de la planificación estratégica de ciudades (2007: 627-632), vamos a describir brevemente los principales hitos del planeamiento estratégico en nuestro país. Para este autor, fueron las grandes consultoras multinacionales, y especialmente Arthur Andersen, las que *difundieron*

extensamente este concepto con fines comerciales. La primera ciudad española en recoger el testigo fue Barcelona (2007: 626).

A partir de los Juegos Olímpicos de 1992, que dieron visibilidad mundial a la ciudad de Barcelona, ésta se ha considerado como ejemplo de transformación urbana. José María Pascual (2007: 37-38, 101) considera que fue una transformación liderada por el Ayuntamiento de la ciudad, y más concretamente por su alcalde Pascual Maragall, quien *consiguió convertirla en una ciudad de vanguardia a nivel mundial, y su modelo de gestión del cambio urbano en motivo de estudio e imitación*, sobre todo en las ciudades latinas americanas y europeas. Y lo hizo con el I Plan Estratégico de 1987, *elaborado con la colaboración entre los principales actores de la ciudad y con una importante participación ciudadana para canalizar en función de una estrategia de futuro las principales inversiones y proyectos que se realizarían en la ciudad.* ‘Hacer unos Juegos para la ciudad y no una ciudad para los Juegos’ era el lema de Barcelona.

En 1990 el Ayuntamiento de Barcelona presentó públicamente su primer Plan Estratégico, que pretendía *consolidar Barcelona como una metrópoli europea emprendedora que lidere su macro-región*. A este primer Plan siguieron otros dos (1994 y 1998) con el objetivo de adecuar la estrategia general a los cambios experimentados por el entorno y la propia ciudad.

Poco después, también Madrid y Bilbao emprendieron procesos de planificación estratégica. El Plan de Madrid comenzó en 1988 y, tras una interrupción debida al cambio en el gobierno municipal, reanudó su elaboración en 1990, siendo completado en 1993. Sin embargo, a pesar de su buena ejecución técnica y participativa, no consiguió involucrar efectivamente a las principales instituciones políticas, empresariales y sociales de la ciudad, en parte por el gran protagonismo que en esos

años tuvo la revisión del Plan General de Ordenación Urbana.

En cambio, con unas perspectivas mucho más inciertas que las de Madrid, el Plan del Bilbao Metropolitano sí resultó exitoso. Iniciado en 1989 por el Gobierno Vasco, la Diputación Provincial de Bizkaia y los municipios de la Ría, se creó la Asociación Bilbao Metròpoli 30, compuesta por 130 agentes públicos y privados, con el mandato de liderar los trabajos del Plan y guiar su realización. En 1992 se completó el Plan Estratégico, que recogía propuestas ampliamente consensuadas sobre los principales aspectos clave para el desarrollo del área metropolitana.

Mientras que en el resto de los países europeos las experiencias de planificación estratégica fueron escasas (Portugal, Francia, Italia y Holanda), a finales de 1991 ya otras ciudades españolas como Cádiz, Jerez, Sevilla y Vigo habían iniciado sus planes estratégicos.

El año 1992, junto con la celebración de la EXPO de Sevilla y de los Juegos Olímpicos de Barcelona, supuso para España el comienzo de una profunda recesión económica. Este cambio de circunstancias provocó que los dirigentes municipales y regionales pasaran a concentrarse en los efectos de la crisis, planteándose *una reflexión estratégica más focalizada en los problemas internos de sus urbes y territorios, en las condiciones de competitividad de las economías locales y en las oportunidades de desarrollo que ofrecían los recursos endógenos de sus territorios* (Fernández Güell, 2007: 631-632). Bajo estas premisas, se elaboró una segunda generación de planes estratégicos entre los que sobresalieron los de Tarragona (1991), Córdoba (1992), Málaga (1992), Murcia (1993), Cuenca (1994), Valencia (1994), Zaragoza (1998), Elche (1998), y las dos revisiones del Plan de Barcelona (1994 y 1998).

Así pues, el primer Plan Estratégico de Valencia se enmarca en esta segunda generación de planes, que presentaba diferencias apreciables respecto a los anteriores: mayor madurez metodológica y mayor sofisticación de los instrumentos de análisis; mejor coordinación entre las Administraciones Públicas; preferencia por los modelos de desarrollo endógeno frente a la atracción de inversiones exteriores; mayor atención hacia la innovación tecnológica y las nuevas tecnologías como motores de desarrollo; énfasis en los grandes equipamientos logísticos; inclusión de los conceptos de sostenibilidad y de identidad local; etc. (Fernández Güell, 2007: 632). Cfr. 2.2.3.

3.2.2. Evolución urbana de Valencia en la segunda mitad del siglo XX. Los tres PGOU

Para describir los principales rasgos de la configuración urbana de Valencia a principios de los 90, en los años en que se elabora su primer Plan Estratégico, vemos oportuno remontarnos cinco décadas atrás y partir de la dinámica de cambio que conllevó la redacción de su primer Plan General de Ordenación Urbana.

Pensamos que un modo suficientemente sistemático de aproximación a la evolución urbana de Valencia en la segunda mitad del siglo XX consiste en describir la impronta que los tres PGOU que se han sucedido en este periodo han dejado en la ciudad. Tres importantes herramientas urbanísticas, separadas entre sí por veinte años. El primer PGOU, de 1946, para una ciudad que buscaba dinamismo y sacudirse el polvo de la postguerra; el segundo, de 1966, en pleno desarrollismo; y el tercero, de 1988 aunque todavía en vigor, bajo cuya guía se han realizado las transformaciones urbanas más recientes.

Entender la configuración urbana de Valencia en los años 90, y sus carencias, nos servirá de punto de referencia para valorar el alcance del impulso de renovación urbana que supuso el primer Plan Estratégico de Valencia, lo que constituye uno de los objetivos de este trabajo.

Nos sirven de guía para este análisis los trabajos de Gaja y Boira (1994), Gaja (2000a), Torres (2000), González Móstoles (2002), Domínguez (2002), Dómine (2004), Peñín (2004), y Tomás y Vicens (2010). En su mayoría son textos que forman parte del conjunto de ponencias del Seminario 'Historia de la ciudad', que a lo largo de seis ediciones -entre los años 2000 y 2009- se celebró en el Colegio Territorial de Arquitectos de Valencia, organizado en colaboración con el Ayuntamiento de Valencia, la

Universidad Politécnica de Valencia y la Universitat de València, entre otras instituciones⁴⁶.

El primer PGOU de Valencia (1946)

El año 1939, con el fin de la guerra civil, es el punto de arranque de importantes transformaciones urbanísticas en toda España, y también en Valencia. En 1940, según el padrón, Valencia contaba con 450.756 habitantes de hecho. El 7% de la población activa se dedicaba a labores agrícolas, el 49'2 % trabajaba en el sector industrial, y el 43 % en el sector servicios. Esta estructura económica muestra una Valencia que había dejado de ser una urbe agraria para convertirse en una ciudad industrial, apuntando ya su futura vocación terciaria (Gaja y Boira, 1994: 66).

El Plan General de Ordenación de Valencia y su Cintura, aprobado en diciembre de 1946, tenía carácter comarcal, y afectaba a 30 de los 34 municipios de la comarca de Valencia -prácticamente la actual comarca de l'Horta-, con una población de 622.000 habitantes. En palabras de Gaja⁴⁷ (2000a: 241), *estamos en presencia del primer intento de estructuración metropolitana, con una propuesta estructural coincidente con el modelo dominante en la urbanística contemporánea, radioconcéntrico y limitador del crecimiento.*

⁴⁶ Los seis cursos de este Seminario reunieron a los principales expertos sobre la arquitectura, el urbanismo, la historia o la arqueología de la ciudad de Valencia. Son aportaciones de alto nivel científico, abiertas y plurales. La exigencia y el sentido crítico de algunos autores respecto a posturas y actuaciones de la Administración pública -algunas de ellas recogidas en el presente trabajo- no fueron obstáculo para que la Alcaldesa de Valencia, en el prólogo al volumen V (2008), reconociera su valor y calificara estos cursos como 'una de las más atractivas iniciativas de debate en torno a la transformación urbana de la ciudad de Valencia'. La iniciativa sigue viva, y en enero de 2016 se ha presentado el volumen VII, tras un paréntesis de varios años.

⁴⁷ En valenciano en el original. Todas las citas de Gaja escritas en valenciano en el original, se presentan en este trabajo traducidas por el autor al castellano.

Este contexto metropolitano tuvo difícil gestión, y la Corporación Gran Valencia creada al efecto fue inoperante por la convicción de los Ayuntamientos de la comarca de su inequívoca orientación al beneficio de la capital.

El Plan General estaba en sintonía con los modelos urbanísticos vigentes en el resto de Europa, *destacando el recurso a las formulaciones organicistas del planeamiento, cuyo paradigma es el Plan de Abercrombie para Londres (1944), y directamente relacionado con él, las constantes referencias a las Unidades Vecinales* (Gaja y Boira, 1994: 69).

El término municipal de Valencia contaba con más de 13.000 hectáreas, que a comienzos de los 40 estaban muy desigualmente ocupadas: dentro del espacio urbanizado tenía gran importancia el centro histórico de la ciudad, frente al poco peso de la periferia; y se dan grandes diferencias en la ocupación del suelo dentro del espacio delimitado por Trànsits (más urbanizado hacia el sur, menos hacia el norte). Más del 90 % de la población habitaba dentro de los casi 12 km² que encerraba la circunvalación del Camí de Trànsits, proyectada por Mora en 1912.

En este contexto, el Plan General estima un crecimiento demográfico que justifica la propuesta de duplicar la superficie de suelo urbano de la ciudad. Refuerza el modelo de crecimiento radioconcéntrico existente, con dos nuevos ejes de crecimiento urbano: dos residenciales (hacia Burjassot-Godella, y Torrent) y tres industriales especializados (al norte hacia El Puig, al oeste hacia Manises y Aldaia, y al sur hacia Catarroja). El Plan se muestra respetuoso con la huerta circundante, orienta el crecimiento 'hacia el secano'; y plantea un desarrollo más o menos proporcionado en torno al perímetro de todos los núcleos urbanos.

El Plan esboza también una ampliación viaria comarcal, con la apertura de tres nuevas radiales, el desvío de las pistas de Puzol, Silla, Castilla y Ademuz, y la creación de dos anillos de circunvalación.

El Plan del 46 puede considerarse –afirma Sorribes- como utópico, paternalista y demagógico en la medida en que, por una parte, no guardaba relación con las necesidades del sistema económico en aquel contexto histórico y, por otra, la inconcreción de los programas de financiación y ejecución, que lo condenaban a permanecer en el universo de los grandes proyectos. Sin embargo, si fuera posible aislar el Plan de sus circunstancias concretas, podría hablarse de oportunidad perdida en la medida en que éste, a pesar de las posibles críticas, suponía de haberse ejecutado, un notable grado de racionalización del crecimiento urbano (Sorribes, 2015: 162).

La Valencia del Plan Sur y el PGOU de 1966

En los años 50 se produce la aprobación de la primera Ley de Régimen y Ordenación del Suelo (1956), y la constitución del Ministerio de la Vivienda (1957). La Ley del Suelo de 1956 *es técnicamente una ley excelente, adelantada a los problemas urbanos que se darán posteriormente en el Estado español, fundacional para el moderno urbanismo español* (Gaja y Boira, 1994: 65).

A raíz de la Riada de 1957, en julio de 1958 se aprobó la 'Solución Sur', que planteaba la creación de un nuevo cauce al sur de la ciudad y la ocupación del cauce antiguo como una vía de tráfico rápido este-oeste. Aunque se trataba de un proyecto meramente hidráulico, en la práctica introducía tales modificaciones en la estructura urbana que obligó a revisar el Plan General de 1946.

En 1966 Valencia superó los 600.000 habitantes. A finales de los 60, la estructura económica había definitivamente

mudado hacia el sector terciario: menos del 3 % de la población activa trabajaba en el sector primario; un 39 % en el industrial y un 58 % en el de los servicios (principalmente comercio, oficinas, transporte y servicios públicos).

En 1965 se construyen 11.204 viviendas, cifra anual que nunca más fue alcanzada, ni siquiera en los expansivos años 90. El término 'desarrollismo', que entonces comienza a usarse críticamente, ha de entenderse no tanto como caracterizador de un crecimiento acelerado de la urbanización, sino en relación con la forma caótica, especulativa y descontrolada con que se produjo, que parasitaba todo tipo de infraestructura y esquivaba la dotación de equipamientos públicos (Gaja, 2000a: 243).

Además -afirma Jorge Torres (2000: 227)-, *en estos años se implanta definitivamente un tipo de promotor-constructor, generalmente poco cualificado, que exigía del arquitecto rapidez en la ejecución de un trámite administrativo, como era considerado el proyecto de arquitectura.*

	Nº viviendas construidas	%	Viviendas / año (media)
S. XIX o anterior	9.801	02,7	490
1900 - 1940	35.873	10,0	1.794
1941 - 1960	50.164	14,0	2.508
1961 - 1980	192.852	53,8	9.643
1981 - 1997	70.016	19,5	4.119

Tabla 3.03. Viviendas construidas en Valencia. Adaptado del libro 'Historia de la ciudad. Recorrido histórico por la Arquitectura y el Urbanismo de la ciudad de Valencia', p. 243.

Para algunos autores, el nuevo Plan General aprobado en 1966 causó más estragos a la ciudad y su área metropolitana que la propia riada. Basado en unas

proyecciones demográficas exageradas, planteaba una desproporcionada clasificación de suelo urbano unida a altos coeficientes de edificabilidad, así como unas nada sutiles soluciones viarias que, entre otros problemas, provocaban congestión de tráfico en el centro de la ciudad, y efectuaban el cruce de la autopista de Castilla con la del Mediterráneo dentro del propio casco urbano. *El que se aprueba en 1966 es un plan sin programa, sin estudio económico, sin gestión, en realidad es un documento para poner suelo en el mercado inmobiliario, con las menores cargas posibles* (Gaja, 2000a: 244).

Con palabras más comedidas, fruto del documentado estudio plasmado en su tesis doctoral '29+1. La ordenación urbanística metropolitana de Gran Valencia (1947-1986)', defendida en 2013, el arquitecto e investigador Juan Ramón Selva afirma que *el Plan General de Valencia y su Comarca de 1966 supuso el mejor manifiesto de la mente planificadora de su tiempo: un ambicioso documento que extrapoló los anteriores postulados fundamentándose en una confianza ciega en el desarrollo económico y la capacidad de las infraestructuras para resolver los problemas urbanos. El resultado fue la propia pérdida de referencias organicistas, una planificación a gran escala que desvirtuó las bases en que pretendía apoyarse. Los urbanistas españoles de los sesenta comenzaron a utilizar el concepto de área metropolitana, pero sin un verdadero salto metodológico, incorporando a su bagaje teórico soluciones importadas de países tecnológicamente más avanzados. El desarrollismo no ha de entenderse, pues, como una doctrina urbanística en sí, sino como el clima cultural de euforia científica y de seguridad en el crecimiento económico que vivió el país en una determinada coyuntura*⁴⁸ (pp. 430-431).

⁴⁸ En los dos artículos del mismo autor que se mencionan en la Bibliografía, se aprecia cómo se revisan y corrigen las posiciones que sobre la Corporación Administrativa Gran Valencia y el PGOU de 1946 mantienen los autores que se citan en su tesis.

Por otro lado, la década de los 60 puede considerarse como el periodo de creación efectiva del Área Metropolitana de Valencia (Gaja y Boira, 1994: 79). Valencia aumentó su función como centro de servicios para toda el área, y a la vez propició la descentralización de actividades, principalmente industriales, en los núcleos periféricos, que atrajeron numerosa población inmigrante. Se produjo así la conformación del entramado metropolitano, con grandes cambios demográficos, funcionales y paisajísticos.

El PGOU de 1988

En 1979 se constituye en Valencia el primer Ayuntamiento democrático, gobernado por la coalición del PSPV-PSOE y el PCPV. Este Ayuntamiento pronto se propone llevar a cabo algunas tareas urbanísticas consideradas urgentes, como son la mejora de equipamientos en algunos barrios periféricos, la preservación de espacios naturales (El

Por otro lado, aludiendo a los escasos medios con que contaba Gran Valencia, la tesis de Juan Ramón Selva señala que precisamente esa falta de recursos hace más meritoria la labor desarrollada por los integrantes de la Oficina Técnica de Gran Valencia durante casi cuarenta años. Una labor injustamente relegada al olvido en la actualidad, hasta el punto de considerarse casi un tema tabú en la historia del urbanismo valenciano. Cierto es que muchos de sus emprendimientos no llegaron a buen puerto, y que la historia de la entidad estuvo llena de desencuentros políticos y administrativos, pero eso no es óbice para valorar en su justa medida el trabajo realizado por sus técnicos. Al hablar de Mauro Lleó, Víctor Bueso y Antonio Gómez Llopis— los principales protagonistas de esta investigación— es frecuente pasar por alto su vinculación con la Corporación Administrativa, como si fuera una mancha en su expediente.

La crítica no ha sabido explicarse cómo unos arquitectos tan destacados pudieron ser responsables del desarrollista Plan General de Ordenación Urbana de 1966, y es que simplemente no interesó nunca salvarle la cara a una época juzgada con apriorismos. Hasta tal punto llegó esa indiferencia que todavía hoy se desconocen los interesantes trabajos previos de su larga redacción (como el Plan General de Valencia de 1959 de García-Ordóñez, o el Plan General del Sector Burjasot, Benimamet, Paterna, Godella y Rocafort de 1961), que saco a la luz — junto con otros muchos documentos originales inéditos aquí recogidos— en la presente tesis doctoral (p. 439).

Saler, el viejo cauce del Turia) o urbanos amenazados (Ciutat Vella), y la reducción del suelo urbanizable.

En 1982 se acuerda acometer la revisión del PGOU. La elaboración de un Plan General de Ordenación Urbana, según afirma la Memoria Justificativa del de 1988, es *una clara tarea multidisciplinar donde se pone a prueba la capacidad de los distintos métodos científicos, técnicos y sociales para modelizar una realidad compleja e interrelacionada y prever correctamente su horizonte y desarrollo futuros, integrando igualmente la realidad tecnológica, social, cultural, económica y política de su época. Por si todo ello fuera poco, es necesario realizar previsiones e hipótesis que permitan verificar la suficiencia y sensibilidad del Plan, en su conjunto y en sus distintos elementos, ante posibles variaciones en la evolución real contrastada a lo largo de su desarrollo* (Ayuntamiento de Valencia, 1988: 458).

El PGOU de 1988: un PGOU en el cambio de ciclo económico

Un Plan General no es un documento que parte de cero, sino que se presenta como una *revisión* del Plan General anterior. El de 1966 tenía carácter comarcal, abarcando treinta municipios, y ahora se trataba de acometer uno circunscrito al municipio de Valencia⁴⁹. Este cambio de escala se veía como un *evidente problema* (Ayuntamiento de Valencia, 1988: 3) para el diseño y la agilización de la implantación del nuevo PGOU. Sin embargo, quizá queriendo hacer de la necesidad virtud, la Memoria Justificativa afirma con rotundidad que *el municipio constituye la mejor plataforma institucional desde la que*

⁴⁹ De modo similar, la mayor parte de municipios de la comarca de Valencia fueron realizando sus Avances para la revisión del Plan General en su propio territorio, y sólo se intentó la coordinación de las propuestas a partir de esos documentos. Tras la extinción de la Corporación Gran Valencia, las Normas de Coordinación Metropolitana aprobadas en 1987 –y modificadas tras la presentación de diferentes alegaciones– dieron un cierto marco de referencia a los procesos de revisión de planeamiento iniciados.

se puede realizar una planificación urbanística de un territorio con garantías de cumplimiento de sus determinaciones. (...) Sólo un planeamiento asumido íntegramente por el poder municipal tiene posibilidades reales de ser ejecutado (Ayuntamiento de Valencia, 1988: 25).

Mucho influyó en la desaparición del modelo comarcal de planeamiento el malestar en el seno de la Corporación Administrativa Gran Valencia y su disolución en 1983, creándose en su lugar el Consell Metropolità de l'Horta, entidad con escasas competencias.

Conviene tener en cuenta, según apunta Dómine (2004: 306), que el ámbito metropolitano estaba en una fase de crecimiento espacial: *A partir de 1980 el área metropolitana tradicional frena bruscamente su crecimiento demográfico, entrando así en una fase completamente diferenciada de las anteriores en las que aparecen como factores relevantes tres nuevas cuestiones: la civilización del ocio, la importancia de la calidad urbana y el crecimiento constante de los límites metropolitanos de forma que el incremento de la masa metropolitana se produce no por el progreso en la población de los núcleos preexistentes sino por el desarrollo de las interrelaciones entre marcos cada vez más amplios que en estos momentos [2004] alcanzan un radio de 60 km. en torno a la ciudad de Valencia.*

Ya en 1984 se inicia la revisión del PGOU, en momentos en que eran muy patentes los efectos de la crisis económica iniciada en 1973, de manera que se buscaba seguir la llamada *urbanística de austeridad* entonces predominante en Europa. En líneas generales, según el documento 'La Ciudad que queremos. Avance del Plan General de Ordenación Urbana', Valencia, 1985, el Plan General se basaba en premisas como las siguientes: austeridad de las propuestas, preocupación por *acabar* la ciudad antes que proyectar expansiones, atención

centrada en el suelo urbano, políticas de rehabilitación y protección del patrimonio histórico y medio-ambiental, previsión y potenciación del transporte público, etc. (Ayuntamiento de Valencia, 1988: 17).

Y, más específicamente, el Avance defendía los siguientes planteamientos (Ayuntamiento de Valencia, 1988: 17-21):

- detallada delimitación de 'ámbitos de ordenación' (áreas de la ciudad con trama consolidada, en las que se evitaban intervenciones agresivas), 'áreas de intervención' (sectores en los que se preveían acciones de mayor envergadura), y 'sistemas generales' (piezas urbanas que sirven al conjunto de la ciudad y la dotan de su estructura primaria);

- diseño sistemático del espacio público de la ciudad, con una decidida voluntad de intervenir activamente en la ciudad a base de propuestas coherentes que la ayuden a recuperar la identidad y la calidad de vida urbana;

- ordenación territorial basada en el respeto al entorno agrícola, espacio vital que la ciudad debe preservar como barrera verde que evite la conurbación⁵⁰;

- propuesta de mínimos para nuevo suelo urbanizable, que responde a criterios de *acabado* del borde de la ciudad o de apoyo a opciones estratégicas de política urbana, como el jardín del Turia. Está pensado también para crear una oferta de suelo que responda a demandas no satisfechas, como son el caso del terciario privado (polideportivos, centros comerciales...), del industrial de alta edificabilidad para actividades vinculadas a las nuevas

⁵⁰ En este sentido, la Memoria Justificativa afirma en la p. 39 que la defensa de la huerta *obedece a razones elementales de garantía de futuro para la propia ciudad que, sin el colchón separador agrícola de la huerta, quedaría fusionada en apenas una década a los núcleos urbanos de Paterna, Burjassot, Tavernes Blanques y Alboraya, con las gravísimas consecuencias que, de este hecho, se desprenderían.*

tecnologías, o del vinculado a las actividades portuaria y ferroviaria⁵¹;

- ordenación del suelo no urbanizable con el fin de asegurar su adecuada protección;

- primacía del transporte público, como sistema que permita una coordinación de modos de transporte a escala metropolitana y, limitando el uso del vehículo privado, gane *espacio ciudadano* en las vías urbanas⁵².

Junto al reconocimiento del despliegue técnico que mostraba el Avance del Plan, el Grupo Popular (1986: 17), entonces en la oposición municipal, redactó un interesante documento crítico con el Avance, en el que ponía de manifiesto algunas carencias de base. Una de las más significativas aludía a cómo planificó el PSOE su Avance al Plan General: *Según su peregrina técnica, el PSOE ha ido a la inversa del camino que debía seguirse. Porque en un Plan General se debe evolucionar iniciándolo desde la perspectiva de lo más amplio para terminar en la concreción de los detalles. Los socialistas, como siempre, hacen su singular trabajo comenzando por los estudios de detalle, siguiendo por los PERIs y Planes Parciales, y como resumen de ese absurdo método quedan atrapados en las*

⁵¹ La Memoria es especialmente consciente de la trascendencia futura de las disposiciones del Plan, y en la p. 89 llega a afirmar con cierta solemnidad: *A partir de este Plan General las futuras ampliaciones serán, forzosamente, muy limitadas; cabe afirmar que la imagen y morfología urbanas definitivas o casi definitivas de Valencia vendrán a ser el resultado de las propuestas de este Plan. ¿Cuál es la causa de esta situación? Muy sencilla: el marco territorial metropolitano no admite expansiones del núcleo urbano central de Valencia más que a un alto costo en términos de disfuncionalidad de transporte, de pérdida de suelos agrícolas de alto valor y de hipotecar completamente el desarrollo a largo plazo por la conurbación inevitable que ocasionaría'. Y un poco más adelante, afirma que a través de este Plan 'la ciudad va a ocupar sus últimas áreas vacantes de carácter estratégico y de la correcta planificación de las mismas se derivará el funcionamiento y configuración de la ciudad en un modelo sustancialmente estable.*

⁵² La Memoria afirma en la p. 45: *Cabría afirmar que Valencia es hoy una ciudad con una población de hecho superior al millón de habitantes - 1.348.861 habitantes (1985) para el conjunto de la comarca de l'Horta-, con una red viaria apenas suficiente para una de medio millón.*

consecuencias derivadas de ese forzado urbanismo que obligadamente tienen que admitir como resultado final. (...) La ciudad nace forzada, rígida y supeditada a una planificación que podría llamarse de rompecabezas, remiendo y parche.

Varias de las reivindicaciones expuestas en ese documento fueron recogidas en la redacción definitiva del Plan General.

Sin embargo, con el cambio de coyuntura a partir de 1986 cambiaron también los bienintencionados planteamientos iniciales, y el PGOU que definitivamente se aprueba en diciembre de 1988 clasifica suelo en exceso en diversas zonas (Malilla, Ademuz, Benimaclet...) y no se atreve a dirigir el crecimiento hacia el seco ni a potenciar otras centralidades que sirvan de contrapeso a la ciudad central.

Con palabras claras y rotundas, autores como Gaja, Peñín y González Móstoles describen el cambio de criterios de los planificadores y sus consecuencias. Vale la pena detenerse en estos comentarios, básicamente coincidentes, por lo que suponen de ejercicio crítico y de definición del origen de los principales males que aún hoy aquejan a nuestra ciudad.

- Gaja (2000a: 247-248): *El proceso de redacción del nuevo PGOU se vio afectado por diversos conflictos y mutaciones: unos de orden político interno (sustitución del alcalde, dimisión del concejal de Urbanismo...); otros externos: cambios en la coyuntura económica, política y social. No hay que olvidar que en 1982 la crisis económica se hallaba en uno de sus peores momentos, pero que a mediados de los ochenta las cosas empezaron a cambiar, para dar paso al fulgurante, aunque efímero, periodo 1986-90. Del documento que se expone como Avance en 1986 al que se aprueba definitivamente como Plan en 1988 hay un abismo. El contexto ha cambiado y el Plan*

también. (...) La filosofía de contención del crecimiento, de mejora de la calidad de vida, saltará hecha trizas cuando los nuevos aires imponen, desde finales de los ochenta, la incentivación económica y el mercado como justificación y argumento supremo. El Plan que definitivamente se apruebe clasificará suelo en exceso -al sur de Malilla, en torno a la carretera de En Corts, junto con el acceso de Ademuz, en Benimaclet, en Orriols...-, mientras se muestra excesivamente tímido al no atreverse a poner en discusión el papel de la ciudad de Valencia frente a otros centros alternativos, que sirvan de contrapeso al núcleo central, y eso que el Plan dedica una enorme atención al sector terciario, al que llega a definir como 'motor de la actividad económica', y le reserva los mejores espacios, por accesibilidad y situación. En todos los órdenes, los abandonos y los cambios son palpables.

- Peñín (2004: 282-283): Por razones no fáciles de explicar disciplinarmente, [el PGOU de 1988] aplaza con el llamado planeamiento diferido la ordenación de las áreas y proyectos más conflictivos: Ciutat Vella, Cabañal-Avda. Blasco Ibáñez, pedanías. Las grandes opciones de política urbanística del Avance -contención de consumo de suelo, densidades, protecciones- se difuminan en el texto definitivamente aprobado en el mismo momento de la recuperación económica del país y de un nuevo equipo de gobierno. Y, por último, las infraestructuras y los equipamientos urbanos a escala general, que constituyen la base de la ordenación estructural, se deciden o antes o después del PGOU. A esta errática marcha de la política urbana de la ciudad, no es ajeno el conflicto entre instituciones (Ayuntamiento-Generalitat principalmente), ni el del partido socialista en el Ayuntamiento, ni el cambio político operado tras las elecciones de 1991, con el acceso al poder del partido popular, la bonanza económica y su apuesta por la liberalización de la vida económica y urbanística valenciana.

- González Móstoles (2002: 301-302): *Pronto se verá que la presión urbanística ejercida por las fuerzas económicas inmobiliarias, latentes en aquel momento de crisis, será capaz de alterar el rumbo que tan responsables criterios [se refiere a la protección de la huerta y la descalificación del exceso de suelo previsto en el Plan de 1966] pretendían imponer al nuevo planeamiento. Asombra pensar que los mismos responsables políticos gestionaran la misma ciudad con criterios tan dispares en momentos tan próximos. Cuando finalmente se apruebe el documento definitivo en 1988, el Plan General habrá perdido una gran parte de sus propósitos iniciales, para asumir de modo más o menos vergonzante la óptica del desarrollo de la que abominaba en 1984.*

- *El suelo se clasificará con largueza, ignorando los principios de consolidación de las áreas urbanas existentes y la no invasión de más huerta y, cómo no, la proclama, ya anticuada, 'Valencia no debe crecer'. Extensas áreas de suelo urbanizable, listo para su transformación inmobiliaria, en torno a Orriols, Malilla, Ademuz, Benimaclet, confirmarán la pérdida de los ideales originarios.*

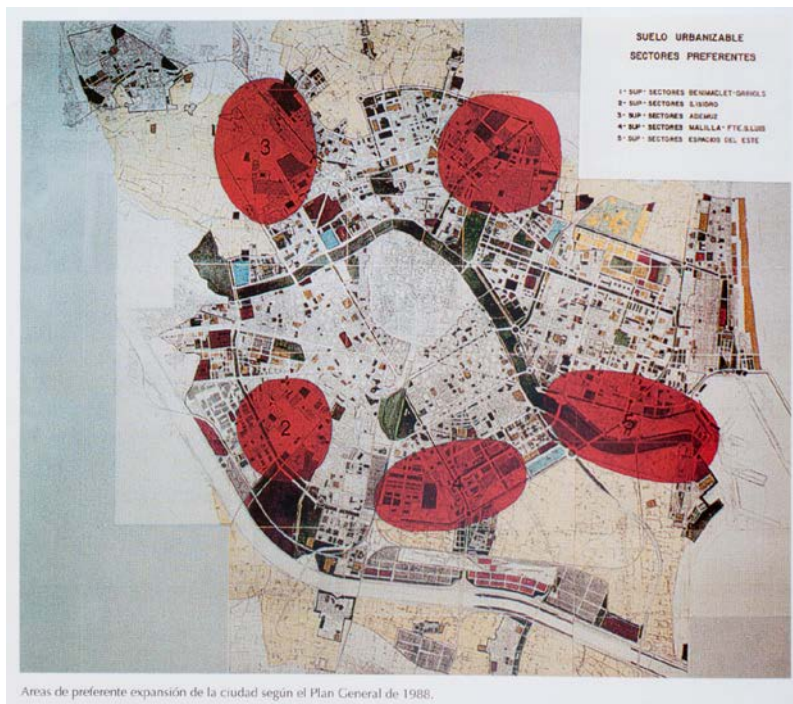
- *Por otra parte, la idea de acabado, de prevalencia del diseño público de la ciudad, queda muy limitada a áreas con escasa dificultad de intervención, en las que bastaba con seguir la pauta del planeamiento reformado por los PERIs del cuatrienio 79-83. Pero aquellas áreas de mayor enjundia, que exigían un compromiso formal e institucional, una toma de decisiones en ocasiones valiente, quedaron arrumbadas en la rúbrica de 'Planeamiento diferido', lo que significaba una lamentable renuncia a ejercer las capacidades que las leyes otorgan a la Administración pública para definir el diseño de la ciudad.*

- *Así, el parque Central, pieza capital en la articulación de los dos ensanches y en el reequipamiento de unas áreas*

consolidadas y claramente subestándar, que exigía la definición de la red ferroviaria en lo que afecta a la ciudad, su soterramiento, el debate sobre su condición pasante hacia el norte, las condiciones en que debía producirse la liberación del suelo ferroviario, la cuantía de suelo lucrativo a considerar en la operación, en fin todo lo que concernía a una operación tan preeminente, todo ello, fue omitido por el nuevo Plan General, difiriéndolo sin mayor pudor.

- El planeamiento de los Poblados Marítimos fue asimismo diferido. Se trata, como es sabido, de una enorme área urbana con un tejido singular sobre la que pendía la alternativa de prolongar el Paseo al Mar o de resolver su enlace de algún otro modo menos drástico además de los problemas no menores de resolver la famosa fachada marítima de la ciudad y la preservación de los tejidos urbanos. También aquí se hurtó el bulto y las decisiones se pospusieron.

Cuatro razones fundamentales para lamentar el giro que se produjo entre la formulación del Avance prometedor, continuador del urbanismo austero y responsable de los inicios de la planificación municipal democrática, y la aprobación del Plan General diseñado ad hoc para el desarrollismo inmobiliario, que colmatará la ciudad en la década inmediata, y que tal vez resulte más lesivo por insostenible que el de los sesenta.



Áreas de preferente expansión de la ciudad según el PGOU de 1988. Fuente: 'Historia de la ciudad, II. Territorio, sociedad y patrimonio', p. 302.

¿Entonces, qué ha hecho el Plan General de Ordenación Urbana de 1988?, se pregunta Peñín (2004: 289-290): *Digamos inmediatamente, sin dudar, que dar un marco normativo de carácter administrativo para que se produzca lo que el mercado demanda. Sería, sin embargo, un juicio parcial e injusto. Ha focalizado el desarrollo en las áreas previstas (sin ser ellas exclusivas ni desarrolladas en las condiciones del PGOU), como los espacios del Este y la Pista de Ademuz, y dejó ordenado el tejido urbano general, apto para la concesión inmediata de licencias, excepto en las áreas más conflictivas. No ha podido, sin embargo, con la gestión urbanística ágil y activa, con la coordinación de delegaciones políticas y servicios técnicos, con el control del suelo no urbanizable y de las inversiones urbanas, ni con la configuración de la nueva estructura urbana emergente. Quizá fuera demasiado pedir.*

Sí que debemos insistir en su papel en la ordenación estructural, que el Plan define y constituye su apuesta de futuro de la ciudad, la apuesta a la que optamos. Si el viario y transporte metropolitanos ya vimos que quedaron en manos de organismos ajenos y el PGOU se limita a incorporarlos o a aceptar dócilmente su modificación y ritmo de implantación, tampoco los nuevos equipamientos, obras "civiles" por excelencia, se ha producido siguiendo el Plan.

EQUIPAMIENTOS INCLUIDOS EN EL PGOU (no incluye los parques y jardines urbanos)

De anteriores decisiones	Propios y realizados	Propios no realizados
1. Jardín del Turia (antiguo cauce)	9. Velódromo cubierto	16. Parque Central (en eterno estudio)
2. Nuevo Edificio Municipal en Mestalla	10. Ampliación Univ. Politécnica y nuevo Campus de la Univ. Literaria	17. Renovación paso RENFE por ciudad y de la estación de viajeros (en estudio por AVE)
3. Palacio de la Música	11. Ampliación del Puerto	18. Reutilización de la antigua Cárcel (en estudio Generalitat)
4. IVAM	12. Paseo Marítimo	19. Reutilización del Cuartel S. Juan de Ribera
5. Reforma S. Pío V	13. Reutilización del antiguo Matadero Polideportivo	20. Polideportivo en pista de Ademuz
6. Ciudad de las Ciencias y Torre de Comunicaciones (modif. 1996)	14. Reutilización del antiguo Mercado Abastos-Polideportivo	21. Ciudad del Transporte
7. Línea de metro y tranvía	15. Parque Cabecera (en ejecución)	
8. Revitalización del Centro Histórico		

Tabla 3.04. Fuente: 'Historia de la ciudad, III. Arquitectura y transformación urbana de la ciudad de Valencia', p. 289.

De los 21 grandes equipamientos previstos en el PGOU de Valencia, se han realizado 15, de ellos 8 ya iniciados antes del Plan, y quedan por realizar 6, tras los quince años de plazo establecidos. Mientras, se han realizado 11 al margen del mismo, bien por decisiones de gobierno o por acciones de oportunidad, casi tantos como los realizados contenidos en él precisamente los de mayor trascendencia urbana.

EQUIPAMIENTOS REALIZADOS NO INCLUIDOS EN EL PGOU

1. Centro Cultural de la Beneficencia
2. Palacio de Congresos
3. Ciudad de las Artes y las Ciencias y Parque Oceanográfico (modificación y ampliación de la iniciativa de 1988 del anterior gobierno)
4. Ciudad de la Justicia
5. Biblioteca regional en S.Miguel de los Reyes
6. Museo de la Ilustración
7. ZAL (Zona de Almacenamiento Logístico del puerto)
8. Balcón al Mar (zona lúdica en la vieja dársena del puerto, en proyecto)
9. Feria de Valencia (renovación)
10. Complejo Cultural-Docente en Velluters
11. Mercado de Colón

Tabla 3.05. Fuente: 'Historia de la ciudad, III. Arquitectura y transformación urbana de la ciudad de Valencia', p. 290.

Como explica la Memoria Justificativa del PGOU, el nuevo Plan General debía ser *el marco definitivo de integración de las acciones urgentes llevadas a cabo hasta ahora* (el Saler, el cauce del Turia y Ciutat Vella), y culminar la ordenación del territorio municipal no afectado por esos programas urgentes. El PGOU sería *un compendio de actuaciones y proyectos necesarios para la ciudad, muchos de los cuales sólo encuentran adecuada solución a escala metropolitana.*

La Memoria también destaca que *uno de los principales papeles, si no el mayor, que cumple un Plan General es el de servir de marco de referencia obligado para las inversiones y actuaciones de las Administraciones Públicas, permitiendo su programación y coordinación. En este contexto es preciso resaltar la importante misión del*

Plan General como explicitador de las necesidades de una ciudad y como cauce y soporte de la reivindicación por el Ayuntamiento, como gobierno representativo de la ciudad, de sus determinaciones ante otras instituciones del Estado en aquellos casos en que las tienen atribuidas por el programa del Plan.

Los gestores del Plan tenían a gala la amplia participación lograda durante las etapas previas a la aprobación –en la fase inicial del documento de Criterios y Objetivos, y en la del Avance-, tanto entre los agentes sociales y entidades y asociaciones de carácter cívico, como entre los organismos e instituciones, públicos o privadas, de nivel autonómico o estatal, que actúan sobre la ciudad.

Quizá la mayor carencia del Plan es la renuncia a ordenar el ámbito metropolitano y a que exista un modelo urbanístico conjunto. De hecho, el modelo resultante se limita a ser la suma de los planes municipales y de las grandes infraestructuras, sin que quepan decisiones realmente supramunicipales, lo que genera graves disfunciones.

Gaja (2000a: 253) aporta una mirada pesimista sobre el panorama que genera el PGOU. Son palabras casi proféticas, que avanzan ya en el año 2000 detalles significativos que la crisis de 2008 y el estallido de la burbuja inmobiliaria han puesto en dolorosa evidencia: *El crecimiento explosivo de la ciudad y del área metropolitana en el siglo XX no es durable, es insostenible. No se puede pensar que estos ritmos se mantendrán en el próximo siglo. La expansión demográfica declina de forma irreversible, pero en cambio el sector inmobiliario sigue con altas tasas de actividad. Convendrá empezar a plantearse la necesidad y conveniencia de una reconversión del sector inmobiliario, en una doble dirección: preparando lo que ya se denomina un aterrizaje suave, una desaceleración controlada. Y sobre todo dando paso a la rehabilitación, a políticas de mejora y*

reequipamiento urbano, de des-densificación o esponjamiento. A pesar de las apariencias, tenían razón los que a principios de los años ochenta proponían el fin de la expansión de las ciudades. El actual boom es un espejismo, una borrachera que pasará y dejará una terrible resaca: la huerta destrozada, el centro histórico malogrado, un área metropolitana desestructurada y un modelo urbanístico insostenible.

Sin embargo, hay aspectos positivos que añadir a los ya mencionados. Visto con perspectiva de mayo de 2008 - afirma un *Documento de análisis de la revisión simplificada del PGOU de València* redactado por diversos autores vinculados a AE-Agró-, el Plan de 1988 ha supuesto, entre otros logros, *la rehabilitación del Centro Histórico y la conservación del patrimonio cultural; la recuperación de importantes espacios libres y equipamientos públicos: la Devesa, el Jardín del Turia, el Paseo marítimo, los Campus universitarios, etc.; la creación de grandes Parques (Central, Cabecera, Orriols, Marxalenes, etc.); la mejora de la circulación viaria (Accesos y Circunvalaciones Norte y Sur); la implantación de la red de transporte público de gran capacidad (metro/tranvía); el equipamiento de los barrios mejorando su calidad urbana; y la transformación de las áreas industriales obsoletas de los espacios del Este implementando usos culturales, residenciales y terciarios, dentro de la estrategia de abrirse definitivamente al mar.*

El PGOU de 1988: las propuestas sectoriales

En su capítulo 4, la Memoria Justificativa aborda *Las principales políticas sectoriales del Plan General: objetivos y propuestas*, lo que nos servirá para detallar las determinaciones concretas que más adelante, en el apartado 3.4.1., podremos contrastar con las propuestas del PEV.

1. Política de vivienda

El Plan se propone dos objetivos básicos: la recuperación efectiva del patrimonio inmobiliario con un significativo nivel de deterioro o con tendencia a la degradación; y la programación de intervenciones en los vacíos urbanos y áreas de remodelación. En este contexto, el suelo urbanizable aparece con un carácter complementario y alternativo al suelo urbano (Ayuntamiento de Valencia, 1988: 113; Anexo 3.6).

Las actuaciones previstas básicamente corresponden a acciones de edificación y urbanización. En barrios populares de principio de siglo como los de Convento Jerusalén y el Cabañal, donde la edificación presenta un nivel aceptable de conservación, las previsiones del Plan se centran en tratamiento de espacios públicos (ordenación de plazas y circuitos peatonales, regulación del tráfico y aparcamientos, etc.) y en medidas de protección pasiva de los inmuebles que se consideren de interés; mientras que en sectores con fuerte degradación, tanto social como urbana (Benimámet, Nazaret, Malvarrosa...) se plantean intervenciones decididas de promoción pública de viviendas, con remodelaciones de la trama urbana acompañadas de acciones dotacionales.

El Plan asume como prioridad la recuperación de Ciutat Vella como base para iniciar una transformación profunda del modelo de ciudad. Entre otras acciones se propone rehabilitar más de 4.300 viviendas en el horizonte de 16 años, invirtiendo así la tendencia de progresivo deterioro del centro histórico. La prioridad de la recuperación de Ciutat Vella se comparte con la eliminación de la infravivienda en el término municipal y con la rehabilitación de cascos antiguos que presentan tendencia a la degradación. Para el caso de Nazaret se prevé una importante actuación de remodelación integral, en materia de vivienda pública; para el resto, las operaciones de vivienda serán fundamentalmente de

remodelación de áreas degradadas, operaciones de acabado en trama urbana fragmentada, y operaciones de nuevo trazado y realojo en áreas marginales (Ayuntamiento de Valencia, 1988: 116).

El Plan se propone alcanzar *una coordinación de iniciativas y actuaciones entre las distintas esferas de la Administración (IPPV, COPUT, Ayuntamientos), con los particulares y entre los distintos departamentos municipales involucrados en la recuperación urbana (Planeamiento, Gestión, Hacienda...)* de tal forma que el planeamiento alcance una capacidad fundamental de programación, que complete su tradicional función de ordenación y control urbanístico (Ayuntamiento de Valencia, 1988: 103). Y se añade a continuación: *En definitiva se trata de eliminar el tradicional divorcio que existe entre programación de viviendas y los documentos del planeamiento, considerando a estos como base cuantitativa y cualitativa para formalizar las inversiones de los planes*⁵³.

2. Protección del patrimonio histórico

Además de preservar el patrimonio histórico en el planeamiento ya aprobado, el Plan buscaba ampliar los sectores de protección a otras áreas del municipio y compatibilizar el planeamiento con las determinaciones del Ministerio de Cultura. El Plan entiende por *patrimonio construido socialmente válido* no sólo el que posee un carácter monumental, histórico, paisajístico o cultural, sino también el integrado por obras anónimas, que son sin duda el exponente más significativo de las intervenciones estructurantes de la ciudad. Esta arquitectura anónima debe permitir por medio de actuaciones limitadas de rehabilitación y reutilización un

⁵³ Programa de Recuperación Urbana del Centro Histórico de Valencia. Conferencia de la Oficina de Rehabilitación y Vivienda del Ayuntamiento de Valencia en la Universidad Menéndez Pelayo, dentro del seminario de Rehabilitación de Centros Históricos, Cuenca, otoño 1985.

nivel de servicios equiparables a los que ofrecen inmuebles y espacios públicos de nueva construcción.

El Plan propone la revisión de los Planes Especiales de Protección de Ciutat Vella, y la revisión de los Planes Especiales de Reforma Interior (PERI), y amplía los *sectores tradicionales de protección* a áreas de calificación urbanística como los Conjuntos Históricos protegidos, que integran la práctica totalidad de los núcleos históricos existentes en el municipio, como son Campanar, Benimaclet, Cabañal, Benifaraig, Borbotó, Carpesa, El Palmar y Ciutat Vella; y la Subzona segunda de Ensanche, que incluye a los ensanches de finales del siglo XIX y principios del XX.

El Plan propone también la protección de elementos dispersos de huerta, el respeto a los yacimientos arqueológicos detectados y el mantenimiento de los jardines y especies arbóreas de interés. Respecto a los ámbitos de interés paisajístico y natural, su regulación se realiza por medio de la normativa de suelo no urbanizable.

3. Actividad terciaria

La actividad terciaria es un agente estructurante que produce, configura y consume espacio, y según se desarrolle su localización establece un determinado modelo funcional de ciudad. La estrategia básica del Plan sobre el terciario (Ayuntamiento de Valencia, 1988: apartado 4.3) tiene un sentido redistribuidor de la localización controlando los distritos centrales y fomentando la implantación en áreas periféricas. Las propuestas se enmarcan en principios como los siguientes:

- en el centro histórico, donde la implantación terciaria es masiva⁵⁴, la ordenación definitiva de usos deberá ser contemplada en los nuevos Planes Especiales de Protección que deben redactarse para el distrito de Ciutat Vella.

- en las zonas con posibles problemas futuros de terciarización, el Plan contempla la permisibilidad del asentamiento de oficinas en edificios completos o hasta un máximo de un 50% de edificios con uso residencial compartido.

- nuevas oportunidades de localización de actividades terciarias en áreas semiperiféricas o periféricas⁵⁵.

La necesidad de la intervención pública en materia de equipamientos de carácter cultural, asistencial y deportivo en algunas zonas, junto a la conveniencia de espacios cívicos referenciales, frecuente en la mayoría de los barrios periféricos, permite establecer en el plan la producción de piezas urbanas complejas, combinando equipamientos y servicios comerciales bajo la fórmula de centros de barrio, insertos en la trama urbana y articulados funcional y peatonalmente. Para las áreas donde no hay demanda social constatada, se apoya la iniciativa privada, bien reservando suelo específico para este uso, o bien facilitando, vía normativa, su implantación, siempre dentro de una adecuada integración en la morfología correspondiente.

⁵⁴ Aunque el Centro, en su conjunto, está comparativamente bien dotado respecto a la periferia, no todas las áreas centrales están homogéneamente dotadas, ni las periféricas son todas deficitarias.

⁵⁵ En 1983 se implantó en el distrito de Campanar la gran superficie comercial Nuevo Centro, al servicio del área metropolitana, del que dice la Memoria *que aún no refleja claramente el impacto en la estructura de la ciudad, pero podemos apuntar que con el transcurso del tiempo potenciaría una bicentralidad.*

4. El suelo industrial

La problemática urbanística de la actividad industrial (Ayuntamiento de Valencia, 1988: apartado 4.4) tiene dos grandes ámbitos diferenciados. Uno, la actividad en el casco consolidado, dispersa, en las plantas bajas de edificios residenciales, en patios de manzana o en las zonas calificadas de *Tolerancia Industrial* por el Plan General de 1966. Por otro lado, hay áreas con uso dominante industrial, productivo o de almacenaje en zonas calificadas como industriales por el anterior Plan general, áreas no consolidadas ni ordenadas, salvo el polígono Vara de Quart -único polígono industrial existente-, totalmente consolidado.

Junto a otras políticas de suelo industrial (conexión entre áreas existentes y nuevos polígonos con el viario principal, establecimiento de la conexión de las zonas industriales con la estación de mercancías de Renfe, eliminación de instalaciones con alto grado de contaminación o inadecuadas a su entorno, etc.), el Plan General propone la creación de nuevos polígonos industriales, la consolidación de los existentes y el mantenimiento en suelo urbano de los polígonos de Vara de Quart y Mercavalencia.

Las nuevas áreas constituyen una franja lineal a lo largo del nuevo Cauce, limitada por éste y por la vía del tren, potenciándose al mismo tiempo el transporte por ferrocarril. En el Puerto se plantea la reserva de suelo industrial para almacenamiento de contenedores.

5. Sistema de espacios libres y zonas verdes

El Plan General clasifica las zonas verdes (Ayuntamiento de Valencia, 1988: apartado 4.5) en los siguientes grupos, atendiendo a sus funciones: Parque Metropolitano (cauce del Turia), Parque Urbano, Parque Forestal (Dehesa del

Saler y Albufera), Espacio libre de uso deportivo, Jardín Histórico y Jardín Público.

El Plan constata que la dotación de parques metropolitanos y urbanos en la ciudad de Valencia equivale a un estándar de 1'08 m² de parque público por habitante, muy por debajo del estándar mínimo de 5 m² por habitante. Para paliar este déficit y dotar a la ciudad de un sistema de grandes parques, el Plan General propone:

- Parque Metropolitano: Parque de Cabecera del Jardín del Turia (28'9 Ha), que incluiría un jardín zoológico, y Parque Jardín del Turia (143'1 Ha).

- Parques Urbanos: ampliación parque de Benicalap (7'9 Ha), parque de Orriols (4'3 Ha), parque de Marxalenes (prioritario, 7'5 Ha), parque de Benimaclet (1'7 Ha), parque Cuartel Aviación (7'0 Ha), parque San Isidro (7'5 Ha), parque San Marcelino (17'5 Ha), parque Central I (9'5 Ha), parque Central II (16'7 Ha), parque Campus Universitario (5'2 Ha), parque de FEVE (2'6 Ha), parque de Malilla (7'8 Ha), parque Quatre Carreres (5'7 Ha), parque Carolinas, Benimámet (5'0 Ha).

- Parque Forestal Dehesa del Saler (713 Ha).

La propuesta más ambiciosa de nuevos parques es el Parque Central, constituyendo parte de una gran operación urbanística en la que el traslado a Fuente de San Luis de las instalaciones de mercancías de Renfe, el enterramiento de la penetración a la estación del Norte y el traslado y reconversión de las instalaciones de Macosa, Cervezas El Turia y adyacentes, así como el enlace de las Grandes Vías con Ausias March, configuran un nuevo espacio clave para el sector centro y sur de la ciudad. No obstante, la propuesta del Parque Central y el soterramiento de las vías queda supeditada al *establecimiento de un plan de financiación que (...) debe*



implicar a las Administraciones Central, Autonómica y Local al tiempo que contemple tanto la resolución de la problemática urbana descrita como las necesidades de explotación de Renfe (Ayuntamiento de Valencia, 1988: 433). Y así hasta la actualidad.



Playa de vías en los
terrenos del futuro
Parque Central

6. El Sistema General de Comunicaciones

El capítulo 6 de la Memoria Justificativa se ocupa del Sistema General de Comunicaciones; su análisis nos permitirá también contrastar sus propuestas con las establecidas por el PEV.

- El sistema de transporte en el ámbito metropolitano y municipal

La Memoria Justificativa del Plan General aborda el apartado sobre las infraestructuras de transporte (Ayuntamiento de Valencia, 1988: apartados 6.1 y 6.2) con una nota de realismo, al afirmar que la consideración de crisis de la economía española, la crisis de financiación de las Haciendas Locales y los bajos índices de crecimiento de Valencia hacen que sea obligado adoptar la máxima austeridad en la concepción de las infraestructuras que supongan unos menores costes socioeconómicos. En general se tratará de consumir el mínimo de espacio libre optimizando las redes existentes, y de establecer y programar de un modo realista las inversiones en infraestructuras teniendo en cuenta las disponibilidades financieras de los organismos inversores y la realidad económica de la ciudad y del país (Ayuntamiento de Valencia, 1988: 204).

El Plan replantea por completo el sistema de transportes del anterior Plan de 1966 -pues éste preveía una población y unas perspectivas de crecimiento mucho mayores que las reales-, rectificando unos criterios obsoletos e inadecuados en lo que se refiere a trazado de algunas vías rápidas⁵⁶, aparcamientos, etc.

La planificación del sistema de transporte se hace desde la perspectiva metropolitana, como marco de una propuesta coherente que conjugue las necesidades a escala urbana con las metropolitanas.

La propuesta de Vías Interurbanas, de ámbito nacional/regional, responde al objetivo prioritario de canalizar el tráfico interurbano de largo recorrido que ahora transita por el interior de la ciudad de Valencia. Y se

⁵⁶ Se descartan radicalmente algunas propuestas muy desacertadas, como las autopistas por el viejo cauce del Turia y las conexiones norte-sur por la costa.

ve como muy beneficiosa la construcción del By-Pass o Circunvalación exterior a Valencia de la Autopista del Mediterráneo, desde Puzol a Silla.

Respecto a las Vías Metropolitanas, la propuesta se basa en la creación de unos ejes entre los distintos municipios de L'Horta Sud y L'Horta Nord (Pista de Silla, Variantes de la CN-340 Norte y Sur, Variante del Camino de Moncada, acceso Sur al Puerto y, especialmente, el Corredor Comarcal Norte, desde la desembocadura del Carraixet hasta Quart de Poblet). La solución propuesta para nuevo acceso Sur al Puerto es, según la Memoria, *de todas las posibles, la que menos impacto negativo tiene sobre Nazaret.*

En cuanto a las Vías Urbanas, la red actual responde a un modelo radiocéntrico, careciendo de ejes transversales capaces de articular los distintos distritos de la ciudad entre sí. Por ello, se plantea:

- en el Norte, la creación de tres ejes este-Oeste, que complementen el escaso viario existente que se reduce a Tránsitos y las marginales del cauce viejo del río Turia.
- en el Sur, la permeabilización de los barrios a ambos lados de las vías de Renfe, mediante el soterramiento de las mismas, y el Bulevar Sur.
- En el Este se proponen vías que articulen la ciudad con el Puerto y los distritos marítimos (Av. de Francia, Av. de los Naranjos, marginales del Turia con sus nuevos puentes, Serrería).

Como principales medidas de gestión viaria se proponen:

- las tendentes a producir un cambio en la forma de uso de la ciudad, como por ejemplo: de regulación del aparcamiento en superficie y creación de aparcamientos

para residentes, de ordenación del tráfico, y de restricción de la circulación en determinados espacios.

- y las que persiguen una mayor seguridad vial y fluidez en la circulación urbana, como por ejemplo: la regulación de semáforos por ordenador, el control de tráfico por cámaras de televisión, la mejora de los puntos críticos de congestión de la red, etc.

- El transporte público urbano

El sistema propuesto para el núcleo central de la ciudad (Ayuntamiento de Valencia, 1988: apartado 6.3) ha de integrar la red de transporte metropolitano (líneas ferroviarias, autobús interurbano y automóvil), dando solución a las áreas que resulten más cargadas. El sistema consta de los siguientes cuatro elementos:

a) Metro ligero o tranvía rápido: esta red será el elemento básico del sistema de transporte colectivo de la ciudad, y se constituirá fundamentalmente en superficie. La red está formada por los siguientes itinerarios:

- línea Central, desde Mislata hasta la Malvarrosa. Se prevé la posibilidad de soterrarla en su tramo central, y de prolongarla hasta el aeropuerto.

- línea Oeste, desde la estación de Empalme de los FGV hasta la Estación de San Vicente. Ya en construcción en subterráneo. Permite la conexión de los itinerarios de FGV a Torrente con los de Paterna y Bétera.

- línea Norte-Sur, que constituye una de las dos diagonales que quedan complementadas con la línea Circular, y diversifica los destinos en la ciudad de los viajes de la línea metropolitana de la Estación del Puente de Madera a Rafelbuñol y de la línea Estación de Jesús a Torrent.

- línea Circular, formada por los tramos Norte (desde el Grao hasta la Avenida del Cid) y Sur (desde Mislata hasta el nuevo Campus Universitario).

b) Estaciones de Intercambio metropolitanas, que permitirán el intercambio entre las líneas de autobuses metropolitanos, los accesos viarios y el transporte urbano en puntos de alta concentración.

c) Red de Autobuses Urbanos, complementaria de la red básica de Metro ligero, necesaria para aumentar la oferta de transporte colectivo público en el núcleo central.

d) Áreas de Intercambio Urbano, como puntos de intersección de líneas de la red básica de Metro ligero, donde se efectuará el intercambio con las líneas de autobuses urbanos.

- El sistema ferroviario de Renfe

El carácter estructurante del territorio del sistema ferroviario de Renfe (Ayuntamiento de Valencia, 1988: apartado 6.4), la cantidad de suelo que ocupa, el efecto barrera que produce y su impacto medioambiental hace que estas propuestas sean claves en la estrategia global del Plan. Las más destacadas son las siguientes:

- potenciación de las instalaciones ferroviarias en Fuente de San Luis, para mejorar la coordinación con el transporte por carretera mediante la conexión con las marginales del Nuevo Cauce (V-30) y con el transporte portuario a través del nuevo Acceso Sur al Puerto desde dichas vías.

- desaparición de la barrera que representa el paso del ferrocarril por zonas urbanas, concretamente la penetración del haz de vías desde el Cauce Nuevo hasta la Estación del Norte, y la ejecución del Parque Central. El soterramiento del haz de penetración y de la terminal de

pasajeros, y la desafección de terrenos de Renfe permitiría la unión de dos zonas de la ciudad.

- traslado de las instalaciones de la estación del Grao a los terrenos de la ampliación de Fuente de San Luis, complementado con la ejecución de un nuevo acceso ferroviario al Puerto por el sur.

- desafección para uso ferroviario de la línea de Valencia a Calatayud (vía Xurra), que se convierte en vía-parque en el tramo que discurre por el término municipal de Valencia, desde la Universidad Politécnica hasta Alboraya.

- Modos autónomos de transporte (viajes a pie o en bicicleta)

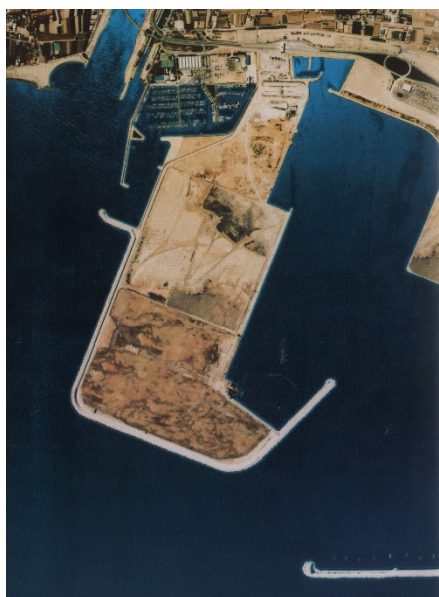
Las propuestas sobre ambos modos de transporte se describen en el apartado 6.5 de la Memoria:

- En cuanto a los viajes a pie, el objetivo es el de agrupar un conjunto de vías o itinerarios peatonales formando una red o malla peatonal capaz de ser un auténtico modo alternativo de transporte, dentro de una visión global del sistema y en el marco del modelo urbano perseguido.

- El Plan desea favorecer cierto trasvase de viajes motorizados a la bicicleta, y propone criterios para la definición y diseño de la red básica ciclista a desarrollar *en una fase posterior del planeamiento*. Entre otros: completar las vías ya construidas o en fase de proyecto con los itinerarios necesarios para implantar una red continua; construir rutas con carácter de recreo, a lo largo del Jardín del Turia y entre el núcleo urbano y la Dehesa del Saler; definir la red ciclista básica, que permita la accesibilidad a todos los barrios en bicicleta; establecer vías para bicicletas en los nuevos Bulevares que el Plan propone; mejorar la seguridad general en las vías metropolitanas y accesos urbanos estableciendo una pista anexa, pero separada de la calzada, en las vías cuyo

volumen de bicicletas y ciclomotores y la velocidad alta de los automóviles aconsejen su segregación, y en todas las nuevas vías que sirvan de unión entre núcleos metropolitanos de población.

- El Puerto de Valencia



El Plan general se redacta en un momento de despegue de la actividad portuaria, con una consolidación al alza del número de pasajeros, y sobre todo un crecimiento del tráfico de contenedores, que en 1985 superó los 300.000 TEU. En los años anteriores se habían realizado obras que supusieron mejoras en la mayoría de las características fundamentales del Puerto: calado máximo, longitud de atraque, superficie terrestre, facilidad de maniobra de los buques, rápidas comunicaciones terrestres interiores, etc.

La Memoria Justificativa del Plan (Ayuntamiento de Valencia, 1988: apartado 6.6) destaca que, sin embargo, *los accesos actuales al Puerto desde la red principal de carreteras son deficientes, obligando al tráfico pesado a largos recorridos a través de la malla urbana, constituyendo este punto el mayor problema infraestructural del Puerto.*

El Pleno del Ayuntamiento ratificó en junio de 1986 los acuerdos alcanzados entre el Puerto Autónomo y el Ayuntamiento de Valencia por una parte, y el Ayuntamiento y la Asociación de Vecinos de Nazaret, por otro. Los principales son los siguientes:

- cesión al Ayuntamiento de un paseo de 1.700 m. de longitud y 37 m. de ancho a lo largo del nuevo dique Norte, directamente conectado con el futuro Paseo marítimo, y complemento adecuado a la futura ordenación de las playas de Levante y Malvarrosa;

- reconocimiento de la necesidad de conectar el Jardín del Turia y el Paseo Marítimo, con la consiguiente ordenación

de forma más *ciudadana* del arco de dársena interior afectada;

- inclusión del nuevo Acceso Sur en la ordenación urbanística del Plan General;

- con relación a Nazaret, además de algunas consideraciones sobre restricciones de usos en las áreas portuarias próximas a la población, se acordó: el reconocimiento de la necesaria ampliación hacia el sur del Puerto, desde las actuales instalaciones hasta el nuevo cauce del Turia, ordenando los terrenos contiguos a Nazaret para evitar el impacto negativo; la cesión inmediata de una parcela de 40.000 m² junto al casco de Nazaret, terrenos de la zona de Servicios del Puerto, que se destinarán al futuro parque de Nazaret, que forma parte de las 'compensaciones' por la pérdida de la playa; la cesión de una banda de 30 m. de ancho que separará las instalaciones de Arlesa de Nazaret, lo que supone la creación de una zona verde de unos 20.000 m²; evitar el tráfico de camiones por el interior de Nazaret mediante la conexión directa de Arlesa y Covalma con el nuevo Acceso Sur.

El Plan también propone un nuevo acceso ferroviario directo desde la estación de clasificación de mercancías de Fuente de San Luis al Puerto, lo que permitirá desafectar los terrenos de la actual estación del Puerto, y la adecuada integración de Nazaret en el resto de la trama urbana.

- Rehabilitación de antiguos espacios infraestructurales

Los espacios que se ceden deben conservar su carácter público, restringiendo el uso edificatorio incluso para equipamientos. Las principales actuaciones, algunas de ellas ya mencionadas en los apartados anteriores, son las siguientes (Ayuntamiento de Valencia, 1988: apartado 6.7):



Estación de Mercancías del Puerto

- **Puerto de Valencia:** espacios e instalaciones de la dársena interior.

- **Instalaciones ferroviarias de Renfe:** el espacio del futuro Parque Central, por el soterramiento de las vías de Valencia-Término; el espacio ocupado por la vía Xurra; el espacio ocupado por las líneas de Renfe en el Grao y en la prolongación de la Av. de Francia como consecuencia del nuevo Acceso Sur al Puerto y el traslado de las instalaciones a Fuente de San Luis.

- **Instalaciones ferroviarias de Feve:** el espacio de las vías de la línea de Rafelbuñol como consecuencia de la propuesta de soterramiento; los espacios liberados de la línea al Grao como consecuencia de la modificación de su trazado en Cabañal; los espacios liberados de la línea de Villanueva de Castellón (estación de Jesús) como consecuencia del soterramiento de la penetración.

7. Infraestructuras Generales de Servicios

En su capítulo 7, la Memoria Justificativa del Plan General trata sobre las Infraestructuras Generales de Servicios, en el que justifica y propone medidas para: el ciclo integral del agua –abastecimiento de agua potable, y alcantarillado y depuración-; gaseoductos e instalaciones de gas; e instalaciones de transporte y suministro de energía eléctrica. Omitimos el detalle de las propuestas en estos campos.

3.2.3. La configuración de la ciudad a inicios de los años 90

El modelo de crecimiento de la ciudad de Valencia no es un proceso homogéneo, sino que se basa en un primer desarrollo radial, intercomunicado luego por cinturones perimetrales que generan nuevos espacios interiores, y que finalmente son rellenados con edificación. Es interesante ver con cierto detalle este proceso (Gaja, 2000a: 242): *La descripción del crecimiento de la urbanización en mancha de aceite es una imagen repetida y escasamente cuestionada, con alguna notable excepción [Roca, la & Klein, 1988, 2.3.3]. En realidad, el espectacular crecimiento de la urbanización, que entre 1944 y 1985 duplica su extensión, no se produce de forma isótropa, en mancha de aceite. En la ciudad de Valencia, esta imagen no se ajusta bien a la realidad que quedaría mejor descrita si habláramos de crecimiento tentacular [Gaja, 1999]. Aunque el resultado pueda ser visualizado como anillos concéntricos, el proceso por el cual se llega a esta forma revela aspectos esenciales para entenderla y controlarla.*

En una primera fase, a partir de un núcleo consolidado y compacto, la edificación se arracima en torno a las vías interurbanas; es decir, los caminos y carreteras históricos. Este desarrollo de la edificación apenas comporta construcción de infraestructuras de la urbanización, ya que los nuevos edificios parasitan las disponibles a pie de parcela. El resultado en esta primera fase es la conformación de una estructura urbana en forma de estrella de mar.

A medida que avanza el crecimiento de la ciudad la congestión aumenta, teniendo en cuenta que estos asentamientos sobre los ejes radiales de acceso tienen un marcado carácter lineal. En esta situación la racionalidad urbanística propone la construcción de algún elemento viario estructurante de tipo anular, concéntrico, que permita las conexiones transversales, para reducir la

congestión de las áreas centrales. Considerando la disposición del crecimiento, el nuevo viario anular ha de rodearlo exteriormente, e incorporar al continuo urbano más suelo del que ninguna previsión aconsejaría. Aunque este nuevo viario se suele presentar como un anillo de cierre, en realidad nunca limita el desarrollo urbano, sino que es una corona más.

La tercera fase consiste en el relleno de estos espacios intersticiales. Así se completa un ciclo que ha permitido añadir un anillo más a la ciudad. Esta ha sido la forma como se ha producido el crecimiento de la ciudad.

Según este mismo autor, al analizar la transformación urbana de la ciudad y el área metropolitana de Valencia se suelen distinguir los siguientes periodos (Gaja, 2000a: 238):

- a) 1900-1939: preguerra
- b) 1939-1959: autarquía⁵⁷
- c) 1959-1979: desarrollista
- d) 1979-1991: crisis y transición democrática
- e) 1991-2000: expansión metropolitana: el neo-desarrollismo

Vamos a comentar brevemente algunos aspectos significativos en el contexto de las tres etapas más recientes, para tratar de entender cómo era la ciudad de Valencia a comienzos de los noventa, es decir, en los años en que por primera vez se plantea la realización de un Plan Estratégico, y se aprueban sus líneas estratégicas.

En los siguientes apartados queremos condensar los principales elementos que a nuestro juicio son clave en la configuración de la nueva Valencia. El desmesurado afán urbanizador potenciado por la aprobación de la LRAU y la

⁵⁷ Apunta Gaja que a pesar de que en la comarca de l'Horta la riada de 1957 tuvo tal influencia que aconsejaría establecer un periodo singular a partir de esa fecha, prefiere mantener *el criterio general que sitúa el cambio de etapa en 1959, coincidiendo con la aprobación del Plan General de Estabilización.*

consecuente disminución de la huerta; la formación de barrios periféricos de escasa calidad urbanística; la positiva modernización en espacios interiores clave y en el transporte urbano; el esfuerzo por hacer efectivo el encuentro de la ciudad con el mar; y, en definitiva, un elenco de equilibrios y desafíos pendientes, a los que de manera cada vez más consciente y decidida Valencia trataba de hacer frente. Nos acercamos a estos aspectos de la ciudad que iba siendo configurada por influjo del PGOU de 1988 y de la más reciente legislación urbanística, de la mano de autores como González-Móstoles, Gaja, Peñín, Torres, Tomás y Domínguez.

- La urbanización de grandes áreas, fruto de la LRAU

En primer lugar, Valencia ve crecer a partir de 1995 -el año de la aprobación del PEV- nuevas áreas edificadas en al menos 300 Ha. Es una de las consecuencias del nuevo ciclo económico expansivo, de la reciente normativa urbanística, y del cambio en el gobierno autonómico, que pasa del PSOE al PP.



La Albufera, la Devesa,
y la playa del Saler

Las elecciones municipales de 1979 confirmaron la hegemonía política de izquierda en el Ayuntamiento de Valencia. Ricard Pérez Casado, primero como concejal de Urbanismo, y poco después como alcalde, impulsó la actividad urbanística inicialmente en torno a tres grandes aspectos: la recuperación de El Saler; la rehabilitación de Ciutat Vella, manteniendo la trama urbana histórica y potenciando determinados usos y actividades; y la mejora de las condiciones urbanas de la periferia, optimizándose diversos estándares y aumentando espectacularmente las dotaciones, por ejemplo, en suelo escolar y jardines (González-Móstoles, 2002: 289-294).

Tras las elecciones municipales de 1991, la coalición PP-UV pasa a gobernar el municipio, tras hacerlo la izquierda durante 12 años. A partir de 1993 la actividad económica entra oportunamente en un ciclo fuertemente expansivo.

Por otro lado, en 1994, en uno de sus últimos actos legislativos, el gobierno del PSOE aprueba la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística [LRAU], que cambia sustancialmente las reglas del juego y permite una mayor capacidad de acción a los agentes inmobiliarios en detrimento de los propietarios del suelo, la Administración pública, y sobre todo de los ciudadanos. Un contexto económico expansivo, el cambio de Administración y el nuevo marco normativo se conjugan para dar paso a una etapa que puede ser calificada de neodesarrollista; entre 1991 y 2000 -especialmente a partir de 1995-, la expansión urbanística vuelve a ser espectacular (Gaja, 2000a: 248).

En otra de sus obras, Gaja (2000b: 86 y 91) afirma que la pieza clave para la aplicación de la LRAU es el PAI, el Programa para el Desarrollo de una Actuación Integrada. El PAI es una figura de gestión urbanística que tiene por finalidad la programación de un suelo urbanizable y el aseguramiento de compromisos inversores en unos plazos señalados. Es un instrumento que incluye la totalidad de los planes y documentos necesarios para completar el desarrollo y ejecución de una ordenación: efectuando las cesiones, repartiendo los aprovechamientos y proyectando la obra urbanizadora, tanto si se ejecuta por gestión indirecta, es decir privada, como por gestión directa, es decir pública. En todo caso, se trata de garantizar la disponibilidad de unas inversiones, en la primera opción, mediante capitales privados debidamente afianzados y, en la segunda, mediante consignaciones presupuestarias. Es ésta una novedad fundamental: convertir a los PAI's en documentos ejecutivos de inversión.

El desarrollo de un PAI es una operación a tres bandas, en la que intervienen a) la administración pública, dirigiendo y controlando el proceso; garantizando que son respetados los derechos de todos los intervinientes, asumiendo en definitiva un papel de árbitro y garante de

la legalidad; b) el urbanizador, como empresario que, previo concurso público, asume la implementación de la operación, costeando la inversión y ejecutando las obras de urbanización establecidas; y c) los propietarios del suelo que, salvo que decidan actuar como urbanizadores, tienen un papel bastante escaso, limitándose a recibir, a cambio de sus iniciales terrenos, unas parcelas urbanizadas o, alternativamente, una compensación monetaria.

[En Valencia] El número de PAI's presentados a aprobación municipal hasta 1998 se acerca a los cincuenta (...) Nuestra estimación es de una cantidad de suelo en producción capaz de albergar unas 27.000 viviendas, al margen de las que se puedan producir en suelos urbanos o ya urbanizados, que no precisan la formulación de ningún PAI, y que seguramente no son una cifra desdeñable.

La liberalización del suelo y la aparición de los agentes urbanizadores privados -afirma Peñín- dan el toque final a esta nueva ciudad de comienzos del XXI. Desde el PAU de la Avenida de Francia, iniciado en 1991 sobre 84 Has. de suelo urbanizable, hasta los 13 grandes PDAIs [Programas de Desarrollo de Actuaciones Integradas] desarrollados sobre otras 210 Has. de dicho suelo, al amparo de la nueva LRAU de 1994, la urbanización de grandes áreas cambia la ciudad, en términos no comparables con periodos precedentes. Recordemos la única apuesta de descentralización comercial que supusieron las 6 Ha. de Nuevo Centro en los 80 (Peñín, 2004: 286-287).

Algo distinta es la visión de un miembro del equipo de gobierno municipal, priorizando quizá de manera acrítica el cumplimiento de las estipulaciones del planeamiento y el empleo de los nuevos instrumentos legales: *La entrada en vigor de la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Valenciana (en adelante, LRAU), ha marcado un hito en la historia del*

urbanismo español, tal y como lo conocíamos hasta su aparición. (...) La LRAU supuso la introducción de una normativa absolutamente innovadora, especialmente en lo que se refiere a la gestión y ejecución del planeamiento. (...) Pretende la superación de los sistemas de actuación tradicionales de la legislación estatal, que la práctica ha revelado lentos y poco operativos, sustituyéndolos por una nueva forma de actuación que plantea como objetivo esencial que la ejecución de obra urbanizadora se convierta en atractiva para la iniciativa privada.

Centrándonos en la repercusión del nuevo sistema en la ciudad de Valencia, en poco más de 7 años hemos pasado de una situación en que la gestión de las bolsas de suelo urbanizable previstas por el PGOU de 1988 se encontraba paralizada, al momento actual [2002] en el que todos los sectores se encuentran ya programados y en fase de gestión y urbanización del suelo o, al menos, en trámite de programación.

No podemos ignorar que el proceso de desarrollo descrito también ha sido fuertemente contestado desde algunos sectores, que consideran tal crecimiento como desorbitado. Frente a tales afirmaciones cabe argumentar que el suelo urbanizable que está siendo objeto de desarrollo es, ni más ni menos, que el previsto por el PGOU de Valencia, sin que se haya procedido a reclasificar suelo no urbanizable. ¿Sería preferible, acaso, que el Plan General hubiera quedado reducido a un mero instrumento teórico de imposible aplicación práctica, a papel mojado? Valencia se ha decantado por la opción de ejecutar su planeamiento en todos sus términos, pues entendemos que ésa precisamente es la responsabilidad de todo gestor municipal (Domínguez, 2002: 305-307).

- Una nueva periferia

Los nuevos barrios -Ademuz, Avenida de Francia, Monteolivete...- van configurando una periferia escasa de diseño, tímida en sus propuestas urbanas y demasiado dependiente de algunos supuestos, ya caducos, del movimiento moderno. Y, como se ha dicho, las viviendas que se edifican son excesivas con relación a la demanda prevista.

Para las cosas favorables y para las negativas, la periferia urbana que se está gestando en esos momentos en la ciudad de Valencia es hija de la LRAU. (...) Aunque en números absolutos se construyen menos viviendas, se edifican muchísimas más (casi 11 veces más) con relación a las necesidades básicas, al incremento de población (Gaja, 2000a: 249).

La cuestión, obviamente, es si el mercado puede absorber en un tiempo razonable esta oferta. (...) Lo que sí ha conseguido la LRAU, aprobada por el último gobierno socialista de la Generalitat, es la transferencia de facto de la propiedad del suelo de los pequeños propietarios a las grandes empresas urbanizadoras (Sorribes, 1998: 86-87).

Los PAI fueron concebidos como instrumentos dotados de una gran flexibilidad, especialmente en lo que respecta a la posibilidad de introducir modificaciones en el planeamiento. El uso de esta opción, no obstante, supone que propuesta a propuesta las determinaciones y el modelo contenido en el PGOU van modificándose, sin que haya un mecanismo dotado de la suficiente perspectiva que permita considerar la globalidad urbanística. (...) La nueva periferia de los noventa recupera la peor interpretación de muchos de los planteamientos del movimiento moderno, que habían sido fuertemente criticados y cuestionados por el urbanismo de los ochenta. Vuelven algunos aspectos relevantes, como la sobresaturación e hipertrofia de los espacios públicos

(especialmente la de los viarios), el predominio del "vacío", "el eclipse" del parcelario, la edificación aislada (mayoritariamente en torre de gran altura), aunque la posición de contigüidad respecto a los tejidos urbanos consolidados evita males mayores, como son la segregación viaria, la discontinuidad y el aislamiento de estos tejidos (Gaja, 2000a: 250).

- Crecer a costa de la huerta

La huerta es un fenómeno sociocultural y económico cuyo soporte geográfico y territorial es el que viene sirviendo tradicionalmente de base a los desarrollos urbanísticos de la ciudad de Valencia. Y debe ser considerada como elemento integrador, no separador, entre municipios del área metropolitana⁵⁸.

La Valencia de los noventa ve disminuir sensiblemente su huerta, en un proceso complejo que suscita un permanente debate, pero que bien requeriría un estudio en profundidad para establecer un escalonamiento de medidas estratégicas con posibilidad de ser implementadas. La reiterada alusión al *desinterés de los propietarios de las parcelas* es sólo un factor entre otros muchos a los que hay que dar respuesta, y una muestra de la complejidad de este importante reto urbano.

Cuando apenas se está acabando de urbanizar todo el suelo previsto por el PGOU de 1988, ya empiezan a oírse voces que reclaman su ampliación, a costa de la huerta; porque hay que recordar que en Valencia el crecimiento siempre se produce a costa de la huerta. Y no ha de pasar por alto que esta expansión, desmesurada e injustificada, es un ataque en toda regla a la política oficial de fomento de la rehabilitación. Como se ha dicho tantas veces,

⁵⁸ Es la opinión de los arquitectos valencianos, plasmada en el cap. 2 del documento *Aportación del COACV al Plan Estratégico de Valencia*, del que nos ocupamos con cierto detalle en el apartado 3.3.3.

"expansión y rehabilitación se contradicen", por lo que el deterioro de las áreas internas previsiblemente avanzará a medida que se consoliden -si es que realmente así ocurre- estas iniciativas (Gaja, 2000a: 250).

- Innovación en el transporte urbano

En estos años la mejora en el transporte urbano es una prioridad, y se dan avances significativos, en un desarrollo que tendrá continuidad en los años posteriores.

La unión en 1989 de las estaciones del antiguo *trenet*, la recuperación del tranvía o tren ligero perdido tras la riada, la creación de una red de Metro real aunque muy primaria a partir de 1998 (fecha de inauguración de la línea 3), la unificación del transporte metropolitano por carretera, la apertura de nuevas Rondas Norte y Sur, las mismas apuestas -fallidas- por una red de carril bici y de aparcamientos disuasorios, por una Estación intercambiadora en la actual del Norte, etc., son referentes de un nuevo modelo urbano que comienza a diferir del de las etapas anteriores (Peñín, 2004: 285).



1. Puente de salida de Valencia por la autovía a Barcelona (1979-2006)
2. Tranvía por Primado Reig (1992)

- El impulso modernizador de la Generalitat

Numerosos edificios y algunos espacios públicos del núcleo central son rehabilitados con acierto por la Administración autonómica, en operaciones que van cambiando la fisonomía urbana con netos toques de modernidad. Un selecto grupo de arquitectos -con frecuencia los nombres se repiten al frente de los principales proyectos- tienen el privilegio de diseñar estas intervenciones.

Otro suceso que define la nueva situación es la constitución de Valencia como capital y sede del nuevo gobierno autonómico a partir del Estatuto de 1982. El

gobierno valenciano apuesta por localizar sus sedes, las Consellerias, en antiguos edificios del centro histórico de la ciudad, a la vez que impulsa una visualización de su nuevo papel con la modernización de su imagen y una fuerte inversión en programas y edificios emblemáticos en la misma. El Palau de la Generalitat y el de Fuentehermosa (Presidencia), dels Borja (Corts), del Almirall (Hisenda), de Forcalló (Funció Pública), de la c/ En Bou (IVVSA), de la c/ El Micalet (Governació), afianzan el antiguo centro histórico con un mayor papel representativo y una terciarización administrativa muy superior a la que, anteriormente Ayuntamiento y Diputación le habían dado hasta entonces.

(...) La influencia de la Administración autonómica es, a mi entender, muy superior a la del Ayuntamiento en la configuración de la nueva ciudad. Es más, la modernización de la imagen urbana, del tejido productivo y el sistema de transporte (especialmente el metro) y la nueva apuesta por la cultura y el ocio se realizan a auspicios suyos. El diseño moderno, el recurso usual a profesionales de prestigio, se dan más que en otra en esta institución joven, que, con algún error de apuesta por la novedad a todo trapo o con cierto exceso de exhibicionismo, dan hoy un sello de progreso urbano y puesta al día de sus intervenciones indudables, que se mantiene al margen de la alternancia producida con el acceso a la Generalitat del partido popular. Desde el IVAM, las plazas de S. Luis Beltrán, del Carmen y de la Merced, las Estaciones del Metro, la urbanización del tren ligero y S. Miguel de los Reyes o el Convento del Carmen, a los Centros de Salud, Colegios Públicos, la Ciudad de las Artes y las Ciencias, la Ciudad de la Justicia y el Complejo de Velluters.

El Ayuntamiento popular, mientras, dota de pequeños y medianos equipamientos a los barrios (polideportivos, parques) y mantiene una política urbana mucho más indecisa y de imagen muy conservadora. Convoca concurso y no realiza la reforma de la Plaza del

Ayuntamiento, acepta la propuesta y tampoco aborda la de la Plaza de la Reina, tras concurso ofrecido por el Colegio de Arquitectos y Bancaixa. Realiza plazas como la de Nápoles y Sicilia, Doctor Collado, Menéndez Valdés, o enmienda la plana a la Generalitat en la plaza de Manises o MUVIM (este caso, aún en fase de 'advertencia'), muy poco acertadas (Peñín, 2004: 283-284).



El catálogo 'Arquitectura Valenciana. La década de los ochenta' [exposición celebrada en el entre marzo y abril de 1991] evidencia el dominio de los encargos institucionales y la continuidad de este neorracionalismo italiano precedente, tópico y superficial, que en este momento [1991] eclosiona por doquier. (...) El IVAM (1987-1989) de Emilio Giménez y Carlos Salvadores, un contenedor pétreo, monumental y abstracto, en el que tipo e inserción urbana determinan su concepción.



1. El IVAM

2. El Museo de San Pío V en obras (1992)

El trabajo de intervención en la edificación histórica adquiere una gran relevancia, ahora convertido en un ejercicio objeto de deseo. El nuevo gobierno autónomo promoverá tanto los nuevos edificios institucionales como la recuperación de las señas de identidad nacionales. Entre los ejemplos más elocuentes figuran la restauración del Palacio de los Scala (1986-88) de Emilio Giménez, la rehabilitación del Palacio del Marqués de Campo (1985-89) de Manuel Portaceli y Juan José Estellés, las ampliaciones del Palacio de Benicarló para las Cortes Valencianas de Carlos Salvadores y Manuel Portaceli (1988-90), el Museo de San Pío V de Manuel Portaceli y Álvaro Gómez, o el Cine Rialto de Cristina y Camilo Grau (1985-89) (Torres, 2000: 232-233).

- Al encuentro del mar: los planes del cauce viejo del Turia, y del Grao

La fuerza del Jardín del Turia como elemento de articulación urbana destaca en la configuración de la

nueva Valencia. Aunque no queda resuelta su continuidad hasta el mar -y eso que la principal vocación de un cauce es desembocar-, ni se definen las propuestas viarias de acercamiento de Valencia al mar, sí se realizan intervenciones para adecuar la fachada marítima y se avanzan ideas para el uso ciudadano de la dársena interior del Puerto.

El Plan Especial de Reforma Interior del Viejo Cauce del Turia se aprueba en 1984, impulsado por el alcalde Ricard Pérez Casado y diseñado por Ricardo Bofill. Este plan transforma el antiguo cauce del río en un gran parque lineal con recorridos deportivos y peatonales. Este eje transversal será motor de la transformación de la ciudad y es un punto de inflexión en el desarrollo urbano, pasando de una estructura radioconcéntrica a un modelo de ciudad policéntrica, funcionando como elemento de unión y de sutura del tejido urbano, además de constituir un nuevo espacio urbano de gran valor ambiental (Tomás y Vicens, 2010: 223).

Otra cuestión pendiente de la década anterior, como lo es el cauce del río Turia, reivindicado por el movimiento asambleario y ciudadano bajo el lema 'El riu es nostre i el volem verd', se salda con resultados irregulares. Tras la propuesta de Ricardo Bofill, se ejecutan tan sólo tres proyectos: el correspondiente al propio equipo redactor del plan -a los pies del poco afortunado Palau de la Música de José María García de Paredes-; el tramo deportivo del equipo J. L. Gisbert - J. F. Noguera - J. Otegui; y el realizado por el equipo Vetges-Tu, donde se evoca una representación del mismo río ya presente en su proyecto para el Concurso para el parque del río Turia celebrado en 1979. El resto del cauce queda inconcluso y sin destino definitivo (Torres, 2000: 233).

En 1989 se redacta el proyecto del Paseo Marítimo de Valencia, de Miguel Colomina y Juan Luis Piñón. (...) Con el Plan Parcial de El Grao se afianzan los criterios de esta

nueva manera de entender la ciudad, más humana, donde el espacio vacío es el protagonista y el elemento nuclear de las actividades de la ciudad. Los usos residenciales, comerciales, deportivos y de equipamientos se producen en este espacio.

El proceso de ordenación del área conocida como Plan Parcial de El Grao ha sido un proceso largo y laborioso. En el año 1997 se convocó un concurso para la redacción del Plan Especial del 'Balcón al Mar' como actuación urbanística tendente a la incorporación de la dársena interior del puerto de Valencia a la trama urbana de la ciudad.

Fue el primer intento de aproximar el área marítima del puerto, como emblema de la ciudad, desafectando la dársena interior de su uso portuario y recuperándola para el uso ciudadano. Este plan responde a un fuerte compromiso social de recuperación de la dársena interior y su utilización mayoritariamente con usos públicos culturales, deportivos y de ocio, buscando en la configuración de este espacio un gran equipamiento de la ciudad, con un doble objetivo: por un lado organizar y dotar el espacio próximo de la dársena y por otro articularlo a la ciudad (Tomás y Vicens, 2010: 224).

- Equilibrios y tareas pendientes

Con sus luces y sus sombras -a continuación se describen algunas de ellas- la Valencia de los noventa es una ciudad distinta, que ha crecido quizá demasiado a costa de uno de sus más genuinos recursos medioambientales, una ciudad que apuesta por la modernización, y que destina grandes inversiones a mejorar la movilidad urbana, una ciudad que trata de generar nuevas centralidades y que busca soluciones para su anhelado encuentro con el mar. Una ciudad que tiene entre sus principales retos toda una

serie de delicados equilibrios con el que cerramos este apartado.

[La ciudad ya] no es una pequeña capital de provincias. Es una metrópoli, que no acaba en Tránsitos y que ya no es, en su funcionalidad, un modelo radioconcéntrico. Es varia, multinucleada, especializada, supramunicipal, metropolitana. Hay que hacer un gran esfuerzo administrativo y logístico. Se precisará durante décadas de grandes inversiones en garantizar la accesibilidad general al centro histórico y otras nuevas centralidades (¿Cabañal, Burjasot-Paterna, Xirivella, Torrent, Moncada?), en servir la movilidad desde la óptica del servicio público, en integrar la periferia en el nuevo orden, en resolver la colmatación con la puesta en servicio de áreas alejadas pero accesibles y bien servidas, sean o no del municipio (Peñín, 2004: 294).

La Valencia de comienzos de siglo debe abordar un nuevo urbanismo, desde la idea de la 'gobernanza' y la necesidad de unos órganos potentes tanto de gestión como de debate permanente. No creo, y en esto difiero de Gaja, que estemos en el fin de ciclo y en el fin del crecimiento de las ciudades. (...) [Pienso] que la nueva ciudad, metrópoli, crecerá pero de otra forma, y que es posible y necesaria la intervención pública en su conformación y gobierno (Peñín, 2004: 292-293).

El área metropolitana y particularmente la ciudad de Valencia han entrado en una dinámica urbanística autodestructiva. Casos emblemáticos de este abuso son actuaciones como el arrasamiento del Cabañal; la urbanización indiscriminada de la huerta: el Pouet, la Punta, etc., que elimina un ecosistema insustituible; la manzana de los Jesuitas, un ejemplo de las consecuencias del denominado urbanismo concertado o negociado (más negociado que concertado...); la construcción del III Cinturón o cierre Norte de la V30; la reforma [sic] interior de Velluters, un destripamiento obsoleto, ejecutado en

contra de la voluntad de los vecinos; la Ciudad de las Ciencias, un monumento al despilfarro y el ridículo; la carencia de un plan metropolitano, quizá el más grave error por omisión, etc. Un modelo urbanístico que consume, agota y destruye su propio entorno, que no respeta el medio agrícola, el patrimonio, la trama urbanística..., que empuja la civis al éxodo, y la urbs al deterioro, a la densificación; una polis condenada a la decadencia (Gaja, 2000a: 251).

Hemos heredado una valiosa tradición de equilibrio y hacia su mantenimiento y promoción se encamina la política municipal. Equilibrio entre el suelo urbano y la protección de la huerta, que impide la aparición de suburbios de marginación y potencia la continuidad de formas de vida tradicionales en nuestra tierra; equilibrio entre ejecución de obra urbanizadora de calidad y conservación del entorno ecológico (...); equilibrio entre los distintos barrios en que se estructura la ciudad, porque los barrios vertebran la ciudad y la ciudad se expresa en los barrios; equilibrio entre el centro histórico y la ciudad moderna, para que la vanguardia no niegue la identidad genuina y milenaria de la ciudad; equilibrio también entre la ciudad y su Área Metropolitana, desde la convicción de que la ciudad real no es sólo el núcleo central, sino también la corona de los municipios que constituyen la comarca; y equilibrio, en fin, entre grandes proyectos urbanísticos y continuada inversión en barrios, para asegurar una calidad de vida homogénea en toda la ciudad, sin desigualdades injustificada (Domínguez, 2002: 304).

3.2.4. El proyecto ‘La Valencia de los 90’

Ricard Pérez Casado (Valencia, 27.10.45) fue alcalde de Valencia por el PSPV-PSOE entre 1979 y 1988, cuando dimitió a causa de su oposición a la política municipal de su partido. En esos años -afirma en un reciente libro Josep Sorribes, que fue jefe de gabinete de Pérez Casado-, *con muchas dificultades y escaso consenso, se llegó a plasmar un cierto modelo de ciudad que suponía una clara ruptura con el pasado, y que se concretó en un libro titulado ‘La Valencia de los 90’ y en un prolijo documento de planificación urbanística, el Plan General de Ordenación Urbana de 1988* (2015: 234). Hay pues, en la mente del alcalde y de sus más estrechos colaboradores, una íntima relación entre el libro *La Valencia de los noventa* de 1987 y el PGOU de 1988, como se detallará unas páginas más adelante. Dos modos diversos, complementarios e interrelacionados de abordar un mismo asunto urbano.

Sorribes añade que ese libro *resumía las principales ideas del por entonces alcalde de la ciudad Ricard Pérez Casado. Redactado bajo sus órdenes por el Gabinete de Alcaldía, tiene la indudable ventaja de transmitir con bastante nitidez cuáles eran esas ideas, expresadas con libertad y sin las cortapisas de un proceso de negociación. La ventaja se tornaba inconveniente en términos de capacidad de incidencia operativa* (2015: 235-236).

La Valencia de los noventa. Una ciudad con futuro es un documento presentado el 27 de abril de 1987, fruto de más de dos años de trabajo, con el deseo de suscitar el debate ciudadano sobre el presente y el futuro de la ciudad. *Se trata –dice- de edificar juntos las bases de una nueva perspectiva para Valencia, para la Comunidad Autónoma que recupera su iniciativa, su capacidad de actuar sobre su espacio territorial dentro de España y, al fin, de Europa* (pp. 7-8).

El documento mantiene una visión amplia del papel de la ciudad de Valencia, y en un tono en ocasiones épico y grandilocuente afirma su papel vertebrador: *Ha concluido la ciudad que sólo era –y lo fue mucho- capital grande de un mundo agrícola y rural, correspondiendo a su tiempo. Aflora la nueva ciudad, enérgica y decidida, capaz de contribuir al legítimo orgullo de todos los valencianos, solidaria con todos los municipios y ciudades, de las más inmediatas a las lejanas y entrañables, de Morella a Alicante, de Elche a Alcoi y Castellón.*

Pérez Casado propone *La Valencia de los noventa* como el fundamento cierto de la esperanza que como ciudadano y Alcalde tengo en mi ciudad y en todas las comarcas valencianas. *Las urgencias de cada día no han de impedir que contemplemos el futuro. No existe una contradicción entre las iniciativas emprendedoras y la cobertura de lo perentorio. Se complementan ambas.* Y termina su presentación invitando al diálogo y a la colaboración: *Hagamos juntos el camino. Sigamos debatiendo un futuro con la perspectiva de un tiempo que se acelera, en plena conciencia de que cada retraso puede jugar en contra.*

La Valencia de los noventa se estructura en torno a dos ideas principales: la convicción de que la década de los 90 supone una oportunidad única para la modernización de la Comunidad Valenciana; y el reconocimiento del carácter de Valencia como ciudad central y de su papel en el desarrollo económico de la Comunidad Valenciana. A partir de ahí se articula el ambicioso *proyecto de los 90*, u *Horizonte 90*, centrado en tres grandes capítulos:

- la conexión del área de Valencia con los ejes de desarrollo españoles y europeos;
- las potencialidades económicas de la ciudad y su área metropolitana;

- y la transformación del espacio urbano a partir del modelo territorial propuesto por el PGOU, que en esos momentos se estaba poniendo en marcha.

Finalmente, el documento describe los elementos que harían posible la viabilidad del proyecto, destacando la unidad de la propuesta, detallando sus costes, y avanzando una propuesta organizativa.

La Valencia de los noventa era una propuesta ambiciosa y atractiva, vinculada a las grandes líneas del Plan General que estaba a punto de ser aprobado, realista y con el suficiente detalle para poder ser debatida e implementada. Pero no se llevó a cabo, pues necesitaba del impulso de un liderazgo que no pudo mantenerse en el tiempo. Ricard Pérez Casado dimitió el 30 de diciembre de 1988 forzado por los desencuentros con Joan Lerma, presidente socialista de la Generalitat, a causa de las diferencias de criterio en la redacción del PGOU y la financiación del Ayuntamiento.

El libro describe con detalle el proyecto. Nos interesa destacar sus elementos principales, que lo configuran como un claro antecedente del primer Plan Estratégico de Valencia⁵⁹.

En primer lugar, su horizonte es el cambio de centuria, la década de los noventa. Ese espacio temporal es visto como una oportunidad única para el desarrollo de Valencia. Cuatro grandes tendencias configuran el escenario para la sociedad española y en particular para la Comunidad Valenciana:

1. La superación de la crisis económica iniciada en los años 70 a causa del aumento del precio de los productos energéticos, y la consolidación de la Generalitat como institución de autogobierno valenciano capaz de

⁵⁹ Así lo afirma también Alberto Peñín en su libro 'Curso práctico de Urbanismo para arquitectos y proyectistas urbanos' (2012: 91).

desarrollar una política acorde con los intereses de la estructura económica valenciana.

2. Las ventajas de la integración en la C.E.E., tras la firma del Tratado de Adhesión el 12 de junio de 1985.

3. La consolidación de la región económica del Mediterráneo Nord-Occidental, de la que forman parte España, Francia, Italia y Mónaco, espacio económico dotado de un gran potencial de crecimiento vertebrado a través de un sistema de ciudades.

4. El propio desafío del 92 en torno a los Juegos Olímpicos de Barcelona y la Expo de Sevilla, eventos que actuarían como un estímulo para la reflexión y la competencia positiva entre ciudades, también para las que, como Valencia, no iban a intervenir directamente en la organización de esos acontecimientos.

El efecto conjunto de estas tendencias sobre una economía con una alta capacidad endógena de desarrollo –se afirma en p. 11-, permite albergar esperanzas fundadas sobre el futuro de la economía y de la sociedad valencianas. Y se destacan como las principales potencialidades de la economía valenciana una estructura productiva equilibrada y diversificada; la oferta de factores productivos y su adecuación a los requerimientos del proceso de transformación; las dotaciones en infraestructuras y equipamientos, que otorgan a la Comunidad Valenciana un elevado grado de accesibilidad con el resto de Europa y con el Norte de África; y una estructura territorial relativamente equilibrada, que cuenta con un proporcionado sistema de ciudades abiertas a la innovación (p. 20).

A partir de ahí, *La Valencia de los noventa* se propone perfilar el papel de la ciudad de Valencia en el desarrollo económico de la Comunidad Valenciana, analizando las características del marco territorial en que ha de

desarrollarse la propuesta, y repasando detalladamente los elementos que explican los cambios económicos y territoriales sufridos por la ciudad de Valencia y su Área Metropolitana. *El éxito de esta estrategia de relanzamiento –se concluye- ha de venir dado por el grado en que los proyectos seleccionados y las actividades atraídas, sepan o puedan vincularse con las necesidades y potencialidades de la actividad productiva regional. (...) Una estrategia que persiga la difusión generalizada del proceso tecnológico en sus múltiples vertientes no puede prescindir de considerar la necesidad de recualificar y reforzar la cabeza del sistema urbano (p. 45).*

Con estas bases, el proyecto de los 90 se articula sobre tres grandes ejes:

a) Proyectos de mejora de las comunicaciones de la ciudad con los ejes de desarrollo españoles y europeos, concretados en los siguientes programas:

- By-pass
- Autovía Madrid-Valencia
- Corredor comarcal y red metropolitana
- Eje ferroviario Valencia-Madrid
- Eje ferroviario Barcelona-Valencia-Sevilla
- Conexiones ferroviarias internas Valencia-Alicante
- Regionalización del transporte aéreo
- Potenciación aeropuerto de Manises
- Interconexión Ciudad-Puerto Marítimo
- RTVV y Plan de Telecomunicaciones

b) Proyectos de desarrollo económico de la ciudad, incluyendo los siguientes programas:

- Creación de la Sociedad de Promoción Económica
- Programa de estímulo a la localización y creación de empresas
- Creación de una Sociedad de Capital-Riesgo

- Proyecto de innovación tecnológica (bio-tecnología agraria, alimentaria, etc.)
- Programa de colaboración tecnológica y científica con la Universidad
- Parque tecnológico del Área Metropolitana
- Creación del Museo de la Ciencia
- Creación de la Escuela de Diseño
- Potenciación de la Feria Muestrario Internacional
- Creación de un Centro de Congresos
- Programa de fomento del turismo e imagen de la ciudad

c) Proyectos de transformación física de la ciudad, concretados en los siguientes programas:

- Jardín del Turia
- Paseo Marítimo
- Rehabilitación Ciutat Vella
- Espacios del Este
- Parque Central
- Parque de Cabecera
- Parque lúdico
- Eje Norte, Av. de los Naranjos
- Av. de Francia
- Bulevar Sur
- Campus Universitario
- Red de Transporte Público en Plataforma Reservada (TPPR). Metro Ligero

Tras detallar la relación de programas a emprender, en la p. 48 el proyecto hace unas consideraciones *adicionales* de gran interés:

- Reivindica para el Ayuntamiento de Valencia la iniciativa sobre *La Valencia de los 90*, a la vez que la ofrece al conjunto de la ciudad para su debate y asunción colectiva. Y añade que *nada sería más alentador que el papel del Ayuntamiento fuera progresivamente reducido por la presencia creciente del conjunto de la sociedad civil.*

- Propugna el proyecto como *uno de los ejes básicos de la gestión futura del gobierno municipal, independientemente de cuál sea éste en los próximos años*. Es decir, plantea una pervivencia del plan al margen de las alternancias de gobierno, basada en una *concertación suficiente* en torno al proyecto.

- Y posiciona *La Valencia de los 90* con relación al Plan General. Por su importancia para nuestro estudio (cfr. 2.3. y 3.4.1.), transcribimos íntegro ese párrafo: *Hay que remarcar que el Horizonte 90 es algo menos y algo más que el Plan General. Algo menos por cuanto recoge tan sólo algunos (los más importantes) de los proyectos que forman parte del Programa de Actuación del Plan General. Sin embargo, trasciende al propio Plan, por cuanto vincula dichos proyectos urbanísticos a un programa más amplio de desarrollo económico y a un proyecto de movilización social. Sin embargo debe quedar claro que la gestión de ambos proyectos (Plan General, Horizonte 90) es plenamente homogénea, coherente y complementaria. La no ejecución del Plan General, sobre todo en los aspectos de reequipamiento básico y cobertura de déficits, pondría en peligro desde el primer día la viabilidad del proyecto de los 90, por cuanto supondría una desviación de hecho de los objetivos centrales de ambos proyectos: la mejora del bienestar del conjunto de los ciudadanos, el incremento de su calidad de vida cotidiana y la generación de riqueza y empleo.*

En el último capítulo, *La Valencia de los 90* se propone abordar *el estudio de viabilidad global de la propuesta, calcular sus costes, identificar las fuentes posibles y los límites de los recursos disponibles. Y determinar las fórmulas y ámbitos óptimos de gestión, para obtener los objetivos planteados*. También aquí (p. 99) se pone de manifiesto el paralelismo con el Plan General, cuando se afirma la identificación de la *ciudad objetivo* de *La Valencia de los 90* con la que se describe en el PGOU.

La exposición acerca de la viabilidad del proyecto se estructura en tres apartados: la coherencia y unidad de la propuesta; los costes que conlleva y la distribución de cargas; y cómo habría que organizar la gestión de la propuesta.

1. La unidad de la propuesta: ésta se poya en la convicción de que los agentes públicos, las asociaciones, los sindicatos, las empresas o las organizaciones culturales pueden encontrar en el proyecto *un marco de actuación claro, positivo y concertado* (p. 100). Concertación es la palabra clave, sin la cual el proyecto no será posible, entendida como consenso social fruto de la crítica y el debate, como la unidad de interés de una amplia mayoría de grupos sociales y agentes urbanos públicos y privados. *De lograrse esta articulación –se afirma en p. 99-, podremos afirmar que se habrá consolidado un nuevo modelo urbano.*

Muy interesante, por lo avanzado, resulta el detalle de cometidos asociados a los agentes públicos y privados, y vale la pena detenerse un momento en ellos, pues casi todos tendrán eco en el Plan Estratégico.

- En cuanto a los agentes públicos, se afirma con rotundidad que sólo será posible llevar a cabo el proyecto de los 90 política, técnica y financieramente si las administraciones que intervienen en la ciudad de Valencia y su área metropolitana (Ayuntamiento, Consell Metropolità de l’Horta, Diputación, Generalitat, Estado central, organismos autónomos y empresas públicas...) *dan absoluta prioridad al territorio sobre la institución, coordinando efectivamente sus programas* (p. 100).

Y se matiza que *debe quedar claro que no se está preconizando una concentración de inversiones en el área de Valencia en perjuicio de otras zonas de la Comunidad, sino que se trata tan sólo de evitar el efecto contrario, que en ocasiones se ha producido. En esta línea, deberá*

buscarse el difícil equilibrio entre las políticas que primen el reequilibrio del territorio regional, frente a las que preconizan la concentración de la inversión en el terreno más productivo (p. 101).

- Por lo que se refiere a los agentes privados, su papel se ve esencial para el éxito del proyecto, otorgándoles capacidad de iniciativa y liderazgo en diversos aspectos. Se les convoca a participar, reclamando particularmente el interés de los sindicatos –*el silencio de los sindicatos ante la cuestión urbana es algo ilógico, preocupante y que debiera pasar cuanto antes a formar parte de nuestro pasado (p. 102)*- y confiando en que las asociaciones de vecinos se implicarán a fondo en el proyecto.

También están presentes las cuestiones de comunicación y marca urbana. *El Proyecto de los 90 –se dice- debe ser concebido y asumido por los ciudadanos como una gigantesca operación de relaciones públicas. Es fundamental que cada uno de sus habitantes se sienta capaz de vender Valencia como marca, imagen de ciudad. Al margen de campañas institucionales, no habrá mejor publicidad que la que realicen sus propios ciudadanos, en su relación diaria (p. 102).* Palabras que suenan frescas y actuales, llenas de sentido común.

2. Los costes y su distribución: Los tres niveles del proyecto de los 90 (transformaciones urbanas, promoción económica y conexión a los ejes de desarrollo) presentan puntos de partida muy distintos, y también es muy distinta la capacidad de actuación del Ayuntamiento sobre cada sector. *Mientras que en un caso las competencias son plenas (política urbana), en el resto de sectores o bien se trata de actuaciones compartidas (promoción económica), o bien nos situamos en un campo de actuación en el que el Ayuntamiento apenas si tiene incidencia directa (ejes de comunicación) (p. 103).*

- El documento recalca la idea de que el programa de transformaciones urbanas se identifica plenamente con el Programa de Actuación del Plan General. Por lo tanto, *la evaluación de sus costes totales, periodificación temporal y criterios de financiación son los que figuran en dicho Programa* (p. 103).

- Por lo que respecta al Programa de promoción económica, más que evaluar su coste, se propone formalizar un compromiso del Ayuntamiento y de otras administraciones públicas para destinar recursos a la realización de actividades que sirvan para desarrollar la economía de la ciudad de Valencia y su área metropolitana. El Ayuntamiento se propone dedicar anualmente 100 millones de pesetas (un 2% de su Presupuesto de Inversiones anual) a estas actividades.

- En cuanto al sector de Infraestructuras de comunicación, que excede las competencias del Ayuntamiento, es muy difícil evaluar sus costes, y su viabilidad dependerá de la *capacidad de los valencianos para demostrar su necesidad y demandar su priorización sobre otras actuaciones, que en muchas circunstancias, aun siendo menos urgentes, encuentran mayores cajas de resonancia* (p. 107).

3. La propuesta organizativa: la capacidad de gestión de los recursos se ve como un elemento necesario para llevar a buen puerto el proyecto de los 90. Entre las consideraciones previas para llegar a una propuesta articulada de gestión, destaca la convicción de que no parece aconsejable la creación de un órgano específico de coordinación del conjunto de las actuaciones, pues con él *se estarían sustituyendo los canales propios o externos de control y coordinación. La complicación y el marco de conflictos que ello supondría haría inviable cualquier planteamiento de este tipo* (p. 112).

Sin embargo, sí parece aconsejable la creación de órganos específicos de participación múltiple, para la gestión de

proyectos concretos. Así, se propone para el debate la siguiente propuesta organizativa:

- Creación de un Consejo Asesor de la Alcaldía y de la Comisión de Gobierno para asesorar sobre el conjunto de iniciativas y proyectos de desarrollo económico.
- Constitución de la Fundación Valencia Horizonte 90, lo que sería el eje de la propuesta. Tendría carácter privado, con participación no mayoritaria del Ayuntamiento y de las demás administraciones que desearan sumarse.
- Creación o potenciación de Sociedades específicas: potenciación de la sociedad de gestión urbanística AUMSA, creada en 1986 por el Ayuntamiento; constitución de una Sociedad para el desarrollo económico y social de la ciudad, y creación de un instrumento para la acción conjunta de los ayuntamientos del Consell Metropolità de l'Horta; y constitución de una Sociedad Municipal de la Vivienda, con el objetivo de intervenir en el mercado de la rehabilitación urbana.

Pero ya hemos dicho que esta interesante y avanzada propuesta quedó en papel mojado. Años después, el 18 de marzo de 2002, siendo diputado socialista por Valencia en el Congreso, Ricard Pérez Casado publicó en el diario El País un artículo de opinión titulado *De arcos, coronas y ciudades*, en el que se refiere a *La Valencia de los noventa*, presentada por él como alcalde en 1987. En ese artículo lamenta que *en los ochenta del pasado siglo se formularon algunas ideas que la corriente dominante, en el pensamiento económico, tendió a desdeñar. (...) Sucedió algo parecido, salvando obvias distancias, con iniciativas municipales valencianas, tal La Valencia de los noventa, objeto de bafa y desprecio, cuando no de ignorancia. (...) Anticiparse es tan peligroso como quedar rezagado, y en la gestión de los asuntos públicos, en las formulaciones de propuestas, éste es el riesgo mayor.*

Junto al reconocimiento de la pasividad y el olvido del gobierno central, o el desaire y las zancadillas de otras comunidades autónomas, plantea la necesidad de una autocrítica sincera y cruda: *Hay quien piensa que algunas decisiones, de los gobiernos de Madrid, han inspirado unas dejaciones y abandonos. Así, el cierre de la autovía A-III, la demora en la alta velocidad, que ha permitido situar las cuatro capitales catalanas en la gran red europea, o las dificultades de accesibilidad del área metropolitana de Valencia y los accesos a las instalaciones de puerto y aeropuerto. Habría que revisarlo, y poner en el debe indígena las actitudes de los gobiernos y oposiciones locales desde mediados los ochenta. O el embobamiento acrítico de nuestra 'intelligentsia' ante las encomiables transformaciones de la movilidad y la rehabilitación urbanas de Barcelona, y la miopía ante las propuestas propias, una de cuyas funcionalidades era, debería ser, propiciar la capacidad de competir.*

La Valencia de los 90, como se ha dicho, fue un claro antecedente del PEV. Y contribuyó a sembrar en algunas esferas ciudadanas expectativas por una Valencia mejor y el afán por alcanzarla. Por ejemplo, recuerda Rafael Recuenco⁶⁰ que *el referente de ciudad era Barcelona, París, Milán... Era una época novedosa, tras el primer sarampión, estrenando democracia... Antes del PEV, un grupo de personas de diversos sectores, interesadas en la mejora urbana de Valencia, contactaron con Barcelona. Aproximadamente en el 93. Tras la elección de Rita como Alcaldesa, este grupo empieza a hablar con Tàrsilo Piles, concejal por UV, a través de ProValencia, para incoar un plan ambicioso para Valencia. Se mantuvieron reuniones en UGT (de varios sectores: infraestructuras, etc.), en Valencia y Barcelona, sobre ese posible plan estratégico para la ciudad... (Anexo 3.1. Entrevista, 17.06.15).*

⁶⁰ Fue miembro del Comité Ejecutivo del PEV, como Secretario General de UGT.

3.2.5. El paisaje social en que surge el PEV: contextos económico y político

Hemos repasado los principales aspectos de la configuración urbana de Valencia a principios de los años noventa, y dos elementos que podemos considerar como *antecesores* del PEV: el Plan General de Ordenación Urbana y la propuesta vinculada a él *La Valencia de los 90*. Para completar el escenario, nos detendremos ahora en la descripción de cuál era la situación económica y política en el momento en que nace el primer Plan Estratégico de Valencia.

- Contexto económico

Dentro del continente europeo, España fue el país donde más fuertemente caló y se desarrolló la planificación estratégica urbana y territorial. Este fenómeno puede explicarse debido a que la entrada de España en la Unión Europea en 1986 produjo una euforia económica al mismo tiempo que una seria concienciación sobre los retos que esperaban a las economías locales y regionales para alcanzar un posicionamiento competitivo en un sistema económico abierto. Durante estos años, España se convirtió en un destino muy atractivo para la inversión extranjera y para la implantación de empresas multinacionales debido a sus bajos costes laborales. (...) Asimismo, durante estos años las ciudades buscaron un nuevo rol dentro del joven estado autonómico. Todo ello creó un caldo de cultivo propicio para la aceptación y posterior difusión de los principios de la planificación estratégica (Fernández-Güell, 2007: 626).

A principios de la década de 1990 los países desarrollados se vieron afectados por una grave crisis económica y financiera. Esta crisis tardó en dejarse notar en España debido a las enormes inversiones que se hicieron entre

1990 y 1992 para preparar al país para grandes eventos como los Juegos Olímpicos y la Expo de Sevilla en 1992, el AVE Madrid-Sevilla, etc. Pero a mediados de 1993 la crisis era insostenible, y el Gobierno se vio obligado a hacer hasta tres devaluaciones de la peseta entre septiembre del 92 y mayo del 93.

En España había 3'3 millones de parados, y el déficit público superaba por esas fechas los 1'7 billones de pesetas. En 1994 el desempleo alcanzó su máximo, un 24%, y a partir de entonces el empleo comenzó su recuperación. En octubre de 1995 el Congreso no consigue aprobar los Presupuestos Generales del Estado para 1996. Al perder la confianza de la Cámara, Felipe González se vio obligado a adelantar unas elecciones generales (3 de marzo de 1996) que llevaron a José María Aznar a la presidencia del Gobierno.

A partir de 1997 la economía española disfrutó de una larga etapa de prosperidad económica, con crecimientos superiores a la media europea. El Gobierno llevó a cabo un plan de privatizaciones de empresas públicas, y basó la creación de empleo en el sector de la construcción y sus industrias auxiliares, lo que animó a incentivar el endeudamiento privado y la especulación inmobiliaria, que más tarde se revelarían como causas de la crisis económica de 2008, que todavía padecemos.

La Comunidad Valenciana se adelantó a la recuperación general del país, y se puede decir que ya a partir de 1993 la actividad económica entra en un ciclo positivo, con un comportamiento *propio de una economía dinámica que no sólo ha registrado una tasa de crecimiento superior a la media nacional y europea, sino que ha estado experimentando un proceso de cambio estructural de carácter progresivo*⁶¹. Aunque el mismo autor matiza

⁶¹ Citas tomadas de una conferencia titulada 'El momento actual de la economía valenciana: continuidad y cambio', pronunciada por el profesor

poco después que el carácter tardío del desarrollo industrial valenciano, la estructura productiva funcional y territorialmente dispersa, la especialización en sectores tradicionales históricamente poco exigentes a nivel científico-técnico y el espontaneísmo que ha caracterizado al modelo de desarrollo económico, explican en gran medida los problemas de fondo y las dificultades para superarlos. Pero como problema enraizado en las entrañas de la sociedad valenciana, sólo es superable mediante una acción colectiva de amplio alcance basada en la coordinación de esfuerzos de los agentes sociales y políticos. Para que ello se haga realidad, dadas las actuales coordenadas socio-políticas e ideológicas, es decisivo un cambio de naturaleza y comportamiento, tanto funcional como estratégico, del empresariado autóctono.

Por otro lado, en uno de sus últimos actos legislativos, el gobierno del PSOE aprueba en 1994 la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística, como ya se ha dicho.

La ciudad de Valencia es la tercera ciudad de España en demografía: la población de su municipio es de 759.000 habitantes, y su área metropolitana de 1,5 millones de habitantes. La ciudad, con una economía dinámica y muy exportadora basada en el *aprovechamiento de sus posibilidades endógenas, arrastraba un importante déficit de infraestructuras y servicios debido a los bajos niveles de inversión pública. La coincidencia de esta crisis se vio agravada en el periodo 1988-1992, en que hubo una importante inversión pública en muchas ciudades españolas, y de las que Valencia quedó al margen. No sólo se beneficiaron Barcelona, Madrid y Sevilla, sino la mayoría de las ciudades andaluzas, y se comprometió una importante inversión en otras como Bilbao y Zaragoza, etc. Por otra parte la ciudad no disponía de un proyecto global de futuro mínimamente compartido, y los*

principales proyectos de la ciudad como el parque central, la apertura al mar, el acceso norte al puerto, la recuperación del parque natural de la Albufera, etc....eran motivo de conflicto entre los actores urbanos, y esto constituía una excusa, para los diferentes niveles de administración pública, para justificar la no inversión (Pascual, 1999: 25).

- Contexto político

Las políticas urbanas se desarrollan en un contexto de creciente complejidad e incertidumbre, de manera que necesitan dotarse, ellas mismas, de integralidad, flexibilidad y capacidad para la innovación y el aprendizaje. Para alcanzar estos atributos ya no nos sirve la asignación de recursos y responsabilidades, sino que necesitamos poner en el centro el hecho de compartir y de trabajar juntos, aunque seamos de niveles de gobierno diferentes. Este trabajo conjunto, sin embargo, no es nada fácil de articular⁶². Pero en ese trabajo interdependiente y de mutua necesidad –añaden los autores- aparecen muchas sinergias positivas, se generan juegos de suma positiva y se reconoce que solo colaborando se puede desarrollar una política pública (p. 312).

Así pues, uno de los factores de éxito de un plan estratégico es la fluidez y buena relación entre las Administraciones local, regional y estatal. En muchas ocasiones, los proyectos que el plan propone son de tal envergadura que requieren la coordinación de los recursos de esos tres niveles de la Administración. Vamos, pues, a considerar someramente cómo estaban constituidos los gobiernos del Ayuntamiento de Valencia, la Generalitat Valenciana y el Estado español en los años

⁶² Artículo 'Gobierno multinivel y políticas urbanas: el ejemplo de la Ley de Barrios', de Quim Brugué y Ramon Canal, p. 300, recogido en Montaner y Subirats, coords. (2012: 299-314).

en los que se gestó y vio la luz el primer Plan Estratégico de Valencia.

- El Ayuntamiento de Valencia:

Las elecciones municipales de 1979 confirmaron la hegemonía política de izquierdas en el Ayuntamiento de Valencia. Ricardo Pérez Casado, primero como concejal de Urbanismo, y poco después como alcalde, impulsó - como ya hemos visto- la actividad urbanística, y bajo su mandato se redactó y aprobó el PGOU de 1988. Pérez Casado dimitió en 1988, a raíz de su oposición a la política municipal del PSPV-PSOE, y fue sucedido en enero de 1989 por la también socialista Clementina Ródenas. Ésta fue la candidata socialista en las elecciones municipales del 5 de julio de 1991, que ganó con 45.000 votos de diferencia sobre su rival más directa, Rita Barberá, del Partido Popular. Sin embargo, no consiguió la mayoría absoluta y gracias a los pactos entre el Partido Popular y Unión Valenciana Barberá fue elegida alcaldesa. Así pues, con estas elecciones municipales de 1991, la coalición PP-UV pasa a gobernar el municipio, tras hacerlo la izquierda durante 12 años. Vicente González Lizondo, líder de UV, pretendía un gobierno bicéfalo o en alternancia, pero pronto se dio cuenta de que era un deseo imposible y quedó como Primer Teniente de Alcalde hasta que marchó a Madrid en 1992 como diputado, cediendo su puesto en el Ayuntamiento de Valencia a Tárсило Piles, hasta entonces concejal de Gobierno Interior y Personal.

Rita Barberá era diputada en las Cortes Valencianas desde 1983, y había sido candidata por Alianza Popular a la presidencia de la Generalitat en 1987. A partir de 1991, fue reelegida como Alcaldesa en las convocatorias electorales de 1995, 1999, 2003, 2007 y 2011, en las que consiguió mayoría absoluta. En 1995, por tanto, UV – hasta entonces aliado en la Alcaldía- pasó a la oposición.

- La Generalitat Valenciana:

El socialista Joan Lerma fue proclamado presidente de la Generalitat en 1982, y elegido nuevamente tras las elecciones de 1983. Fue reelegido en 1987 y 1991, hasta que en los comicios de mayo de 1995 el PSPV-PSOE pierde la mayoría. A partir de julio de 1995 la presidencia es ocupada por el popular Eduardo Zaplana, quien ocupará el cargo hasta julio de 2002.

- el Gobierno de España:

El socialista Felipe González estuvo más de trece años al frente del Gobierno de la Nación, desde diciembre de 1982 hasta mayo de 1996. En las elecciones generales anticipadas de marzo de 1996, el Partido Popular fue el partido más votado, y, tras arduas negociaciones con diversos partidos nacionalistas, 5 de mayo José María Aznar tomó posesión como Presidente del Gobierno, opencargo que ocuparía hasta abril de 2004.

En el siguiente esquema, en el que se superponen las fechas clave de estos tres niveles de gobierno, vemos con claridad que cuando en julio de 1991 Rita Barberá anuncia su intención de promover un Plan Estratégico para Valencia, tanto la Comunidad Valenciana como la Nación estaban gobernadas por líderes socialistas, al igual que en el momento en que se aprueban los objetivos del Plan, ya en abril de 1995. Esto da idea del grado de consenso que se alcanzó y de la capacidad de liderazgo de los promotores del Plan⁶³. Los años de la implementación del Plan ya contaron con presidentes de gobierno populares tanto en la Generalitat como en España, lo que sin duda



Eduardo Zaplana

⁶³ Capacidad de liderazgo, y capacidad para hacer de la necesidad virtud: el director del Equipo Técnico del PEV afirmó que prefería *actuar en lugares donde las administraciones son de diferente color. Es cierto que hay fuertes contradicciones, pero también Barcelona o Lisboa como ciudades entran en contradicción con los gobiernos regionales. Con diferentes partidos las discrepancias están más claras y el pacto es más fácil porque no juegan los intereses internos del partido* (Entrevista en Levante, 25.09.94).

contribuyó a facilitar la coordinación entre las distintas Administraciones.

	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16
Ay	PC		R		B				B'																				J	
GV	L								Z							O	C								F				P	
GC	G									A							ZP								M					?
PE								1º	P	E	V																			

Tabla 3.06. (Elaboración propia). **Leyenda:**

Ayuntamiento: PC: Ricard Pérez Casado; R: Clementina Ródenas; B: Rita Barberá en coalición con UV; B': Rita Barberá con mayoría absoluta; J: Joan Ribó;

Generalitat Valenciana: L: Joan Lerma; Z: Eduardo Zaplana; O: José L. Olivas; C: Francisco Camps; F: Alberto Fabra; P: Ximo Puig;

Gobierno Central: G: Felipe González; A: José M^a Aznar; ZP: José L. Rodríguez Zapatero; M: Mariano Rajoy.

3.3. El primer Plan Estratégico de Valencia

Como ya hemos apuntado, Valencia inició en 1994 y aprobó en 1995 un Plan Estratégico, sumándose así a las ciudades españolas que ya se habían dotado en años anteriores de un instrumento similar para el desarrollo urbano.

Liderado por el Ayuntamiento, el plan estratégico quería encaminar la ciudad *hacia un futuro que proporcione una mayor calidad de vida a todos sus ciudadanos*, como afirma la Declaración Institucional del Comité Ejecutivo, de 2 de marzo de 1994. En ese mismo documento también se afirma que el plan desea contribuir a hacer de Valencia *una ciudad clave del sistema de ciudades europeo y mediterráneo*. Atención a los ciudadanos, pues, junto a una ambiciosa proyección internacional. Y la convicción de que se estrenaba un modo innovador de pensar y gestionar la ciudad. En palabras de la Alcaldesa en la presentación del libro del Plan Estratégico, éste es *un nuevo marco de acción y orientación, que tiene pocos antecedentes en la historia de Valencia, y que está contribuyendo decisivamente a desarrollar una cultura del consenso, de la cooperación y del compromiso entre los principales actores urbanos y en beneficio de un futuro mejor para la ciudad* (ProValencia, 1997).

El PGOU llevaba más de seis años en vigor, y la transformación urbana que éste propugnaba estaba en marcha, ahora impulsada por una situación económica que se había vuelto favorable. Además, el color político de la Generalitat pronto iba a uniformarse con el del Ayuntamiento. Todo configuraba, pues, una situación propicia para el inicio del Plan.

En los siguientes apartados describiremos con qué metodología se realizó el Plan Estratégico y cuáles fueron las fases de su elaboración y desarrollo; cuáles fueron sus principales contenidos: los estudios y análisis que llevaron

a definir el objetivo central, las líneas estratégicas, las medidas y propuestas concretas, y el modo en que se canalizó su impulso y seguimiento; y qué papel jugó la comunicación en la trayectoria del PEV.

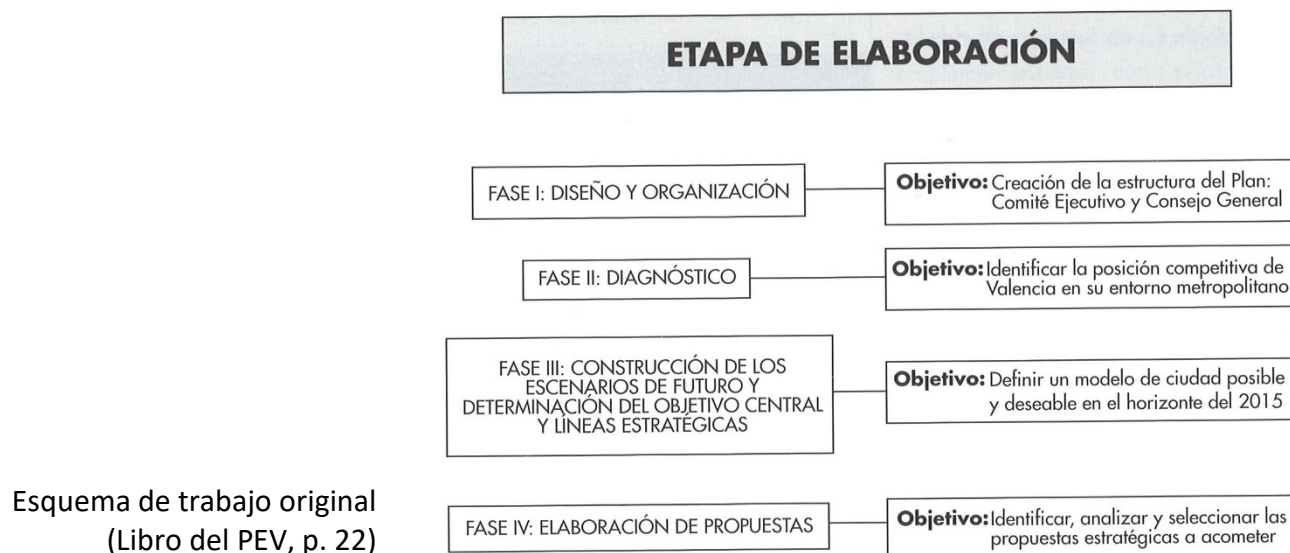
3.3.1. Metodología, proceso de elaboración y estructura del Plan

Metodología

Según expone Fernández Güell (1997: 79), el enfoque metodológico para elaborar un Plan Estratégico consta fundamentalmente de tres etapas:

- En la primera fase se lleva a cabo la organización del Plan, la caracterización de los modelos de desarrollo y el análisis externo e interno de la ciudad. La tarea que exige más esfuerzo es el análisis interno, en el cual se estudian con profundidad los diferentes elementos de la oferta urbana. Un momento crucial de esta fase suele ser la reunión de los grupos de trabajo, los cuales han de validar los análisis elaborados por los consultores.
- En la segunda fase se formula la visión estratégica deseada para la ciudad, se identifican los temas críticos que presenta la oferta urbana, se desarrollan las estrategias para alcanzar dicha visión y se definen proyectos concretos ordenados por niveles de prioridad. Nuevamente, en esta fase los grupos de trabajo juegan un papel relevante a la hora de formular estrategias, desarrollar proyectos y definir las prioridades.
- En la tercera fase se implantan los proyectos estratégicos considerados como prioritarios y progresivamente se van revisando los supuestos sobre los que se apoyan las estrategias generales del Plan. Estas revisiones cíclicas, como se ha expuesto en el capítulo 2, son claves para que

el plan estratégico sea capaz de adaptarse a los cambios de circunstancias, y se mantenga actual, realista y útil.



Así pues, *el Plan Estratégico se sistematiza en un procedimiento ordenado, técnica y metodológicamente riguroso, donde definir las acciones y decisiones fundamentales que dirijan las políticas de actuaciones futuras. Se estructura en etapas y fases de realización secuencial, cada una de las cuales alcanza unas conclusiones que permiten ir avanzando hacia la construcción de lo que se anhela que sea Valencia en el horizonte del año 2015* (ProValencia, 1997: 22).

Podemos intuir un antecedente de la metodología estratégica ya en el año 1986, durante la elaboración del Plan General de Ordenación Urbana de Valencia, cuando el Grupo Popular en el Ayuntamiento de Valencia redacta sus 'Alegaciones al Avance del PGOU' (pp. 18-19). Dice así: *Diferentes criterios para la elaboración del Plan: Naturalmente que no son los mismos criterios los utilizados por el PSOE que los propuestos por nosotros. Por nuestra parte pensamos que sería mejor establecer una fijación previa de objetivos para nuestra ciudad, y según estos trazar las líneas maestras de actuación. En estos momentos de antesala del tercer milenio, cuando en todas*

las ramas del saber y de las actividades humanas se tiende hacia la especialización, pensamos llegado el momento de escoger entre todos el camino que debería seguir nuestra ciudad, definida fundamentalmente por su carácter marítimo, grato clima, llanura de suelo, proximidad preferente a Madrid por mar y dotada de un entorno excepcionalmente singular en cuanto a atractivos turísticos. (...) Los valencianos hemos de buscar ser la capitalidad de un saber o de un quehacer y atraer las financiaciones que este hecho lleva aparejadas. Esta toma de posición previa la hemos de realizar entre todos para que el acierto o el error sean colectivos, siempre que preceda a esta decisión una información adecuada y suficiente, para la que nuestro municipio no deberá escatimar medios, si se valoran razonablemente sus irreparables consecuencias.

Para José María Pascual, director del Equipo Técnico del PEV, el Plan creó un proceso metodológico propio, en el que cabe destacar los siguientes aspectos (Pascual, 1999: 26-27):

- Como etapa previa, se identifica una visión estratégica de la ciudad compartida por el equipo de gobierno del Ayuntamiento. Los temas claves de la ciudad, la orientación que debía dárseles en el futuro, y las principales líneas de actuación debían ser identificados de manera conjunta y previa a la elaboración de la estrategia con todos los actores urbanos. La aparición pública de contradicciones en el equipo de gobierno por la indefinición de algunos aspectos del modelo de ciudad, debido al hecho de que el gobierno de la ciudad estuviera formado por dos partidos políticos diferentes, hubiera podido significar el fracaso de la elaboración de una estrategia compartida.

- Se desarrolla un análisis previo de los actores urbanos. Este análisis produjo dos instrumentos metodológicos nuevos para aplicar a los planes estratégicos:

- Las entrevistas en profundidad dirigidas a identificar los objetivos e intereses que justifiquen la defensa de un proyecto concreto, con la finalidad de dar una nueva dimensión a los proyectos y disponer de las claves para una posible formulación más compartida.
 - La aplicación en planificación estratégica urbana de las matrices de análisis. Se elaboran matrices sobre los principales temas para reflejar los intereses de los actores, a fin de identificar contradicciones y complementariedades, y definir estrategias compartidas.
- Se aplica a los planes estratégicos diversas modalidades de *brainstorming*, con el objetivo de efectuar reuniones distendidas, que facilitaron el debate personal, y motivaron a los actores a profundizar en las ventajas e inconvenientes de los proyectos.
- Se desarrollaron las metodologías de los escenarios para constatar las consecuencias de las estrategias de los distintos actores, y se elaboraron escenarios deseables.
- Se elaboró también una metodología propia para la etapa de impulso y seguimiento del Plan.

No hay que olvidar que el Plan Estratégico constituye un marco específico y plenamente diferenciado del institucional establecido, por lo que la metodología general se basa en la gestión de un Equipo Técnico orientada a hacer posible y fluida la participación de los diversos actores del Plan. Diseñar los procesos, elaborar los materiales, hacer las propuestas iniciales, componer los borradores de trabajo, dirigir y coordinar las reuniones, redactar conclusiones, intermediar entre los diversos grupos, proponer calendarios, estimular la acción de la Alcaldía y de ProValencia, y mantener viva en los trabajos del día a día la visión global del Plan constituían sus tareas habituales.

Esa actividad sin duda buscaba la eficacia en el logro de resultados, pero dotaba al Equipo Técnico de una cierta omnipresencia, interpretada en ocasiones por algunos actores como rigidez o encorsetamiento. Valga como ejemplo la opinión de uno de los directores de los Grupos de Impulso y Seguimiento creados en 1996: *Hay un mecanismo de trabajo, pero no de participación a la hora de sugerir nosotros a quienes debían de conformar el Grupo: venía demasiado hecho, cocido, por la empresa que llevaba el tema. Seguramente habían hecho un análisis, no lo habían hecho al tuntún, pero bajo mi punto de vista era todo demasiado encasillado y no permitía ser más flexible y que se participara con más sugerencias, quizá porque ya se habían fijado los temas prioritarios y lo que había que hacer era profundizar en ello. [La lista de entidades que formaban parte de nuestro Grupo de Impulso] no era cerrada, pero no lo decidíamos nosotros, o sea que al principio nos vino dada. Luego además a la hora de dirigir, yo era como un coordinador de todos, pero la dirección en realidad la llevaba el Equipo Técnico: de los temas a tratar, etc. Asistían a nuestras reuniones, las coordinaban, las citas las hacían ellos... (...) Todo pasaba por el Equipo Técnico. Decían: esto lo va a tocar tal Grupo, no hace falta que profundicéis más en ello... Yo creo que quizá porque tenían experiencia, y sabían que si eso se producía podía ser un caos... No critico eso, quizá lo echábamos de menos, pero seguramente se debía proceder así. (...) Recuerdo que trabajamos mucho lo de priorizar unos temas sobre otros que aparecían y quedaban como algo secundario. Ahí sí que había protagonismo de nuestro Grupo, en la priorización de los temas⁶⁴.*

⁶⁴ Entrevista a Rafael Ferrando, del 9 de junio de 2015 (Anexo 3.1).

- Proceso de elaboración



Rita Barberá en su primera toma de posesión como Alcaldesa de Valencia

La realización del Plan Estratégico fue uno de los puntos por los que más fuertemente apostó la alcaldesa Rita Barberá en la campaña electoral y al alcanzar el gobierno municipal en el verano de 1991 con el apoyo de Unión Valenciana. En el discurso que pronunció en la toma de posesión de su primer mandato como alcaldesa, Rita Barberá *se había comprometido a desarrollar un proyecto global de ciudad, que fuese capaz de articular los diferentes proyectos claves para la ciudad, y que generara confianza entre los actores urbanos para poner entre todos la ciudad en marcha. Lo fundamental no era inventar nuevos proyectos, sino buscar una estrategia global en que diferentes proyectos fueran sus puntos de apoyo, y buscarla en un amplio acuerdo social, que fuera un motor de la colaboración pública-privada, pública-pública y privada-privada. Para la responsable municipal, lo más importante de la acción municipal era dinamizar la ciudad* (Pascual, 1999: 25-26).

El 5 de julio de 1991 a las 11 de la mañana se celebró en el Salón de Sesiones de la Casa Consistorial de la Ciudad de Valencia la Sesión Extraordinaria de Constitución del Excmo. Ayuntamiento, al que asistió –entre otros invitados- el Molt Honorable President de la Generalitat Valenciana D. Joan Lerma i Blasco. En su discurso, la Alcaldesa electa declaró:

Los valencianos han querido que en esta legislatura sean cuatro las fuerzas políticas aquí representadas. Afirmo, porque estoy convencida y segura, que estas cuatro opciones están impregnadas de valencianía, de progreso, de eficacia y de valores; por tanto, desde la invitación al debate y a la discrepancia, y desde la comprensión de posicionamientos y estrategias propias, trabajemos por ese objetivo común que se llama Valencia. (...)

Quiero asimismo un gobierno municipal de talante participativo, abierto a escuchar los problemas y las carencias directamente de quienes más los conocen, porque son los que los sufren; y así asumir propuestas y aunar esfuerzos. Esto es, permanecer en contacto con la realidad de la calle, con asociaciones de vecinos, organizaciones juveniles, entidades culturales, asociaciones profesionales, económicas, sociales y sindicales, Universidad, instituciones y sectores desfavorecidos.

Anuncio que a todos ellos convocaré -a la sociedad civil, en definitiva- (...) para comprometernos y dar respuesta real a las preguntas ¿qué queremos ser y a dónde queremos llegar? Así, desde nuestra propia identidad, desde nuestra personalidad, desde nuestro ser valenciano, elaborar el Gran Plan Estratégico de Crecimiento y Progreso de Valencia. (...)

Somos parte de nuestra Comunidad Autónoma, de España y de Europa. Con sus gobiernos e instituciones parlamentarias debemos interrelacionarnos, porque responder a las muchas necesidades de nuestros conciudadanos no se puede hacer exclusivamente contando solo con nuestras propias fuerzas. Al Consell, a la Diputación, al Gobierno de la Nación y la Comisión de las Comunidades Europeas nos vamos a dirigir -no para suplicar- sino para reivindicar y demandar en justicia el reconocimiento que Valencia requiere y merece. Evidente es ya que el Ayuntamiento de Valencia es de signo distinto al del Gobierno de la Generalitat y al Gobierno de la Nación. Quiero ser la primera en proclamar mi confianza en que esto no va a ser obstáculo para que la ciudad, que desde hoy me honro gobernar, tenga trato distinto. Pero declaro que es una confianza vigilante y alerta. (...)

[Deseo] subrayar un objetivo común e inmediato: consolidar Valencia como la tercera capital de España, con clara dimensión europea. Es preciso frenar la impresión

que extiende y cala de nuestro retroceso; pero la impresión no es ilusoria. Es más importante frenar la causa e invertir la tendencia, con las inversiones necesarias para convertirla en una ciudad competitiva en el conjunto urbano europeo. Valencia debe recuperar su propia dimensión, la que tuvo en el siglo XV, cuando fue uno de los principales focos comerciales del Mediterráneo; y la que por tradición, historia, cultura, potencialidad económica y laboriosidad de sus gentes le corresponde en España y en el mundo⁶⁵.

Esas palabras muestran la ambición del proyecto, y la convicción de que para lograrlo habría que aunar el esfuerzo de todos. De ahí el llamamiento a la colaboración entre los diferentes partidos para trabajar por Valencia, el objetivo común; el propósito de que el gobierno municipal esté en contacto con la calle y tenga un carácter participativo y abierto a las diversas voces de la ciudadanía; el anuncio del Plan Estratégico, para cuya elaboración desea contar con todos; y la intención de involucrar a las diversas Administraciones –desde el Consell hasta la Comunidad Europea- para *consolidar Valencia como la tercera capital de España, con clara dimensión europea.*

Parafraseando a Fernández Güell, se puede decir que la nueva alcaldesa *necesitaba tres elementos de trabajo para abordar los problemas de Valencia: un instrumento que integrara la elevada dispersión y contraposición de los intereses locales, realidad común de la cultura mediterránea; un proceso creativo que facilitara la*

⁶⁵ Acta de la Sesión Extraordinaria de constitución del Excmo. Ayuntamiento, celebrada el día 5 de julio de 1991. Por su interés, hemos recogido en el Anexo 3.59 las Actas de las seis Sesiones Extraordinarias en las que Rita Barberá fue elegida Alcaldesa (5.07.1991, 7.07.1995, 3.07.1999, 14.06.2003, 16.06.2007 y 11.06.2011), en las que se incluye el texto íntegro de los discursos pronunciados tanto por la Alcaldesa como por los representantes de cada uno de los partidos con presencia en el Pleno. En otros lugares de la tesis aludimos a alguno de estos textos, para mostrar el grado de relevancia que la planificación estratégica de Valencia tenía al inicio de cada nueva etapa municipal.

generación de ideas innovadoras para salir de la crisis presente; y un foro abierto de discusión al cual pudieran acudir todas las fuerzas y corrientes de pensamiento de la comunidad, no sólo las políticas sino también las económicas y sociales. [Valencia] necesitaba abordar un proyecto apasionante en el cual se involucraran sus ciudadanos para diseñar su modelo de futuro. En otras palabras, la ciudad necesitaba abordar un Plan Estratégico. De las experiencias más recientes se desprendía que un plan de esta índole, sabiamente gestionado, podía convertirse en un instrumento integrador de la comunidad, en un proceso creativo y en un foro abierto (Fernández Güell, 1997: 74-75).

A partir de ese primer momento, esa macro-iniciativa fue tomando cuerpo, y el 24 de junio de 1993 se decide que sea la empresa mixta ProValencia S.A. la que elabore el Plan Estratégico. ProValencia había sido creada en 1989 por la alcaldesa socialista Clementina Ródenas para promoción económica, y ahora estaba presidida por el primer Teniente de Alcalde, el regionalista Tárсило Piles⁶⁶. Formaban parte del accionariado de ProValencia, entre otras entidades, la Generalitat, el Consell Metropolità de l'Horta, las Universidades, y la Cámara de Comercio.

Esta decisión suponía dejar desierto el concurso para adjudicar la función de elaborar el Plan Estratégico a una consultora especializada -como había sido el deseo de la alcaldesa-, y al que se presentaron diversas ofertas⁶⁷. Este



Tárсило Piles

⁶⁶ ProValencia estaba resolviendo en esos momentos un delicado asunto. En la misma junta de accionistas del 24 de junio de 1993 se aprobó el balance económico de la sociedad correspondiente a 1992, que arrojaba un déficit de 36 millones de pesetas, y el gerente señaló que las diferentes consellerías que adeudaban dinero a la empresa ya habían reconocido y abonado sus deudas por valor de 21 millones de pesetas (Las Provincias, 25.06.93).

⁶⁷ En octubre de 1992 se abrieron las plicas, y siete importantes consultoras se habían interesado por la realización del Plan Estratégico. Ahora, en la Junta de junio de 1993, el gerente había afirmado que ProValencia estaba preparada técnica y humanamente para llevar adelante ese plan, por lo que *en lugar de dejar toda nuestra confianza en una consultora, será ProValencia la que lo lleve a cabo en su totalidad con esta metodología de consenso*. Se contaría con las consultoras para

cambio de orientación fue aplaudido por la oposición, pues venía a reconocer las propuestas que habían hecho PSOE y EU, inicialmente desatendidas por el equipo de gobierno (Levante, 25.06.93). El director-gerente de ProValencia, Pascual Hernández⁶⁸, coordinaría los trabajos del Plan Estratégico.

Para la selección del equipo técnico del Plan, se duda entre una consultora generalista y de prestigio como Arthur Andersen, con sede en Madrid, y la propuesta de José María Pascual i Esteve, entonces (1992-1995) director de área del departamento de Planificación Estratégica de la empresa Tecnologías Urbanas Barcelona (TUBSA). Finalmente se elige ésta, a pesar de las primeras reticencias del equipo de gobierno, atendiendo a su experiencia en anteriores planes estratégicos urbanos –J. M. Pascual había sido director adjunto del Plan Estratégico de Barcelona⁶⁹- y a que su propuesta tenía un más poderoso enfoque colaborativo⁷⁰. Tártilo Piles afirmó el 25 de noviembre de 1993 que para hacer un plan estratégico *hay dos métodos posibles: uno es encargar su redacción a una consultoría, y otro es desarrollarlo con la participación de instituciones y agentes sociales. Este*

trabajos de asesoramiento y apoyo técnico a ProValencia (Levante, 25.06.93).

⁶⁸ Pascual Hernández defendió en 1995 en la Universitat de València el trabajo de investigación titulado 'La planificación estratégica urbana: una nueva herramienta para la gestión local', en el que recoge su experiencia durante la realización del primer PEV.

⁶⁹ José María Pascual había formado parte también de la empresa municipal Barcelona Antiga. Ese fue el primer nexo de contacto, a través de Valencia Antiga, S.A. (Sociedad Anónima Municipal Actuaciones Urbanas de Valencia), creada en 1986 para la regeneración del centro histórico de la ciudad, a la que Tártilo Piles estaba vinculado.

⁷⁰ Sin embargo, no debió de ser fácil la elección. En un artículo publicado en Levante el 23.07.94, el arquitecto Gustavo Vivas afirma, quizá sin valorar suficientemente lo valiente de la decisión: *Parece que ProValencia fuese vergonzante de que su primer y más sólida asesoría (representada por un técnico de la formación y experiencia de José María Pascual Esteve) fuese una empresa catalana, Tubsas, surgida a raíz del plan estratégico de Barcelona e impulsora del Centro Iberoamericano del Desarrollo Estratégico Urbano (Cideu), que agrupa actualmente veintiuna ciudades iberoamericanas –Valencia incluida- con planes estratégicos en marcha: o, por lo menos, nunca lo ha hecho explícito públicamente... temerosa, quizás, de cierto anticatalanismo obcecado y mezquino para con la propia ciudad.*

segundo es el que nosotros hemos elegido porque es el que hace que el plan sea viable, al estar consensuado y no pertenecer, por así decirlo, a ningún partido político (Las Provincias, 26.11.93).

Así pues, el primer Plan Estratégico de Valencia se anuncia en 1991, nace en noviembre de 1993 con la formalización de la iniciativa por parte del Ayuntamiento, y se prolongará hasta 1998. Esos casi seis años, desde 1993 hasta 1998, podemos dividirlos en dos grandes etapas – elaboración, e impulso y seguimiento-, a las que siguió una tercera etapa de evaluación y puesta al día del Plan. Los principales hitos son los siguientes:

1) Etapa de Elaboración (noviembre de 1993 – diciembre de 1995)

a) **11.93 - 09.94: Diseño y organización:** creación de la estructura del Plan (Comité Ejecutivo y Consejo General). El 2 de marzo de 1994 se constituye el Comité Ejecutivo y se firma la Declaración Institucional.

b) **01.94 - 09.94: Diagnóstico:** identificación de la posición competitiva de Valencia en su entorno metropolitano.

c) **10.94: Construcción de los escenarios de futuro y determinación del Objetivo Central y las Líneas Estratégicas:** definición de modelo de ciudad posible y deseable en el horizonte de 2015, y de los pasos a dar para alcanzarlo.

d) **11.94 - 12.95: Elaboración de propuestas** para cada línea estratégica: identificación, análisis y selección de las propuestas estratégicas a acometer. El 11 de abril de 1995 se presentaron oficialmente las propuestas del PEV en el Palau de la Generalitat.

2) Etapa de Impulso y Seguimiento (enero de 1996 – 1998)

a) **Elaboración del programa de actuación:** evaluación y selección de las propuestas claves para el progreso de Valencia.

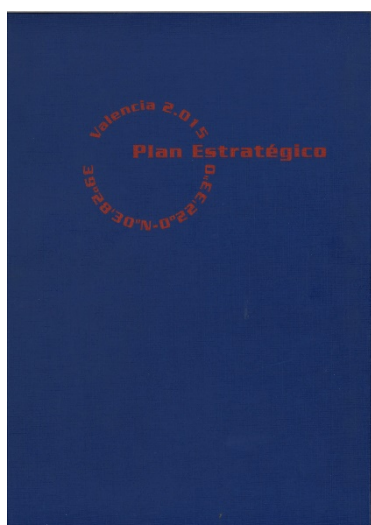
b) **Organización de la ejecución:** creación de un procedimiento estable para la organización y desarrollo de las propuestas prioritarias de acuerdo con un calendario determinado.

c) **Desarrollo y seguimiento de las medidas del Plan:** control del nivel de ejecución de las medidas a través de los Grupos de Impulso y Seguimiento (GIS).

3) **Etapas de evaluación global y reprogramación (1998 – 1999)**

a) **Evaluación global:** detección de cambios en el entorno y en las variables claves para el desarrollo de Valencia, valorando el grado de ejecución de las medidas.

b) **Reprogramación del Plan:** toma de decisiones que permita aprovechar los cambios en el entorno, y actualización de la estrategia dando paso a una nueva versión del Plan.



El Anexo 3.7 sintetiza los principales hitos del PEV entre marzo de 1994 y febrero de 2005. Incluye las reuniones celebradas durante la Fase de Elaboración del PEV y los primeros meses de la Fase de Impulso y Seguimiento. En él se indican los asuntos tratados en cada reunión, y los principales documentos disponibles (incluidos también como Anexos).

Son hitos de interés las publicaciones con las que el Equipo Técnico daba a conocer los trabajos realizados y los proyectos de futuro en cada momento:

- 'El Plan Estratégico de Valencia' (julio 1997)⁷¹, editado por ProValencia, S.A., que se ocupa de la metodología y los contenidos del PEV.

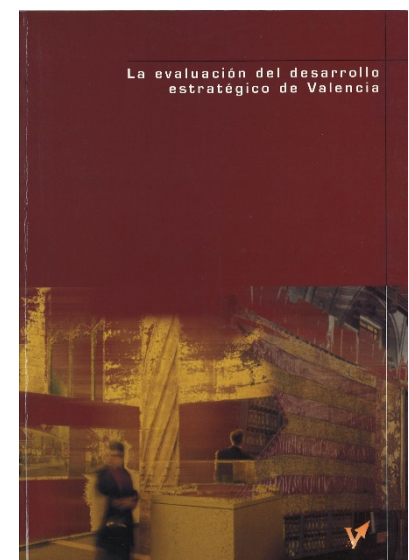
- 'Valencia en marcha' (octubre 1999), editado por la Asociación Plan Estratégico Valencia 2015, que trata sobre los trabajos de los Grupos de Impulso y Seguimiento y la evaluación de las medidas estratégicas.

- 'Valencia, modelo de ciudad' (octubre 2000), editado por la Asociación Plan Estratégico Valencia 2015, con la evaluación del desarrollo de la ciudad entre 1994 y 2000.

- y 'La evaluación del desarrollo estratégico de Valencia' (diciembre 2002), también editado por la Asociación Plan Estratégico Valencia 2015, que aborda los aspectos generales de la evolución de la ciudad hasta 2002 y sus nuevos ámbitos de liderazgo.

- Estructura

El diseño del Plan se supeditaba a los requerimientos para su eficacia. Un proyecto global y perdurable en el tiempo debía conseguir que ninguna de las fuerzas de la ciudad quedara al margen, integrando en el empeño común a prácticamente todos los agentes socioeconómicos e instituciones públicas y privadas valencianas. Esta participación se articularía a través de órganos permanentes -el Comité Ejecutivo y el Consejo General-, y de otros órganos no permanentes, como los Grupos de Diagnóstico, las Comisiones de Propuestas, y más adelante los Grupos de Impulso y Seguimiento.

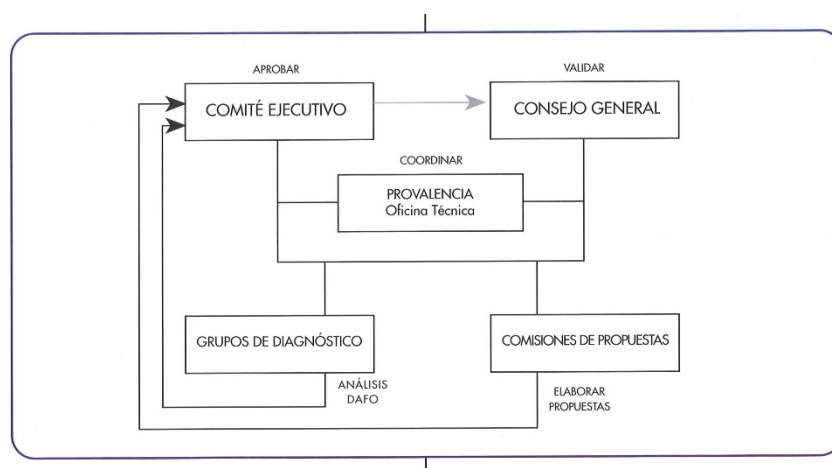


⁷¹ En palabras de la Alcaldesa en ese mismo libro (p. 11), la demora en la publicación es algo positivamente querido: *A diferencia de otras urbes europeas y españolas, que han publicado el libro del Plan Estratégico al finalizar su fase de elaboración, nosotros lo hacemos una vez iniciada la fase de ejecución, denominada etapa de Impulso y Seguimiento. Con ello queremos mostrar con claridad que el Plan Estratégico de Valencia no es únicamente un marco de reflexión, sino que es sobre todo un plan de acción.*

De este modo, la estructura básica permanente del PEV estaba constituida por:

- ProValencia, como Oficina Técnica, con el apoyo del Equipo Técnico coordinador del Plan.
- El Comité Ejecutivo, como núcleo director del Plan Estratégico con potestad de aprobar resoluciones, compuesto por las instituciones sociales, económicas y culturales más representativas de la ciudad.
- El Consejo General, como órgano de máxima participación institucional, que canalizaría el apoyo de los agentes económicos y sociales de la ciudad con voluntad de implicarse en este proyecto de futuro, y validaría las resoluciones del Comité Ejecutivo.

Esquema original
(Libro del PEV, p. 24)



Entre septiembre de 1993 y febrero de 1994 se despliega una gran actividad para tratar de vincular al PEV a todas las entidades que habrían de constituir el Comité Ejecutivo y el Consejo General. La mayor parte de esta tarea recayó en Tártilo Piles –que, como hemos dicho, estaba al frente de ProValencia como su consejero delegado y era el primer Teniente de Alcalde- quien mantuvo entrevistas con numerosos responsables de esas entidades y fue la cara visible del Plan ante los medios de comunicación. Aunque también la Alcaldesa realizó algunas gestiones y presidió las reuniones oficiales, la

gran implicación personal de Társilo Piles durante los primeros pasos del PEV explica que algunos actores le consideraran como el principal impulsor del Plan Estratégico, y como el responsable político del Plan. El diario Levante (26.11.93), dirá con un punto de acidez, que Társilo Piles (UV) *se ha hecho con las riendas del plan estratégico que en un principio quería dirigir el PP.*

La hemeroteca nos ayuda a reconstruir, al menos en parte, la abundante actividad de esos meses:

- 10 de septiembre de 1993: la Alcaldesa se reúne con Enrique Silla, presidente de la Cámara de Comercio, para *revisar las cuestiones en que ambas instituciones mantienen líneas de trabajo y colaboración*, entre las que se cuenta el Plan Estratégico de la ciudad (ABC, 11.09.93).

- 25 de noviembre de 1993: Társilo Piles se entrevista con el conseller de Economía, Aurelio Martínez, para *exponerle las principales propuestas del equipo municipal de gobierno en relación al Plan Estratégico y para recabar la participación y ayuda de la Generalidad en este proyecto impulsado por el PP-UV* (Las Provincias, 25.11.93). Al día siguiente todos los diarios se harán eco de que la Generalitat se suma a la elaboración del Plan Estratégico. El ABC titula que *Piles consigue que la Generalitat apoye el Plan Estratégico de Valencia. Fomentará el desarrollo económico, social y cultural de la ciudad.*

- En esa misma fecha se avanzan datos significativos sobre el PEV, como que éste cuenta con un presupuesto inicial de 90 millones de pesetas⁷². Se cuestiona si el PEV hará necesaria o no la modificación del Plan General de Ordenación Urbana. Y se espera que una vez redactado el documento, a finales de 1994, las distintas

⁷² En 1994 el Ayuntamiento transfirió a ProValencia 68 millones de pesetas para el Plan Estratégico, según las cuentas aprobadas para ese año por el consejo general de la entidad (Levante, 29.03.95).

administraciones se impliquen en los proyectos y *todas unidas sirvan para presionar al Gobierno (el plan será presentado al presidente Felipe González) y conseguir las ayudas creadas por la CEE para estos trabajos* (Levante, 26.11.93).

- 3 de diciembre de 1993: Tártilo Piles asiste, invitado por el alcalde de Barcelona, Pasqual Maragall, a la constitución del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano –CIDEU-, un acto *enmarcado dentro de las jornadas de encuentro de ciudades europeas y americanas para el intercambio de experiencias de planificación estratégica* (Levante, 4.12.93).

- 16 de diciembre de 1993: Tártilo Piles se reúne con el alcalde en funciones de Bilbao para intercambiar experiencias acerca de los planes estratégicos que están llevando a cabo en ambas ciudades. Piles indicó que la meta *debe servir para superar las inevitables individualidades e intereses particulares de los distintos sectores de la sociedad, dirigiendo todos los esfuerzos en una misma dirección*. También expresó que esperaba *contar con el apoyo de todos los grupos políticos incluido el socialista, tal y como ocurre en Bilbao, evitando de esta forma la politización de un tema de interés general para Valencia*. El presupuesto del Plan Estratégico de Bilbao para 1994 era de 237 millones de pesetas, frente a los 90 millones asignados para la redacción del PEV (ABC, 17.12.93).

- 23 de diciembre de 1993: Piles pide ayuda empresarial para el Plan Estratégico. La Confederación Empresarial entra en el Comité Ejecutivo del PEV.

- 29 de diciembre de 1993: Tártilo Piles presenta a Clementina Ródenas, presidenta de la Diputación de Valencia y anterior alcaldesa de la ciudad, el Plan Estratégico (Levante, 30.12.93).

- 3 de enero de 1994: Tártilo Piles se reúne con Vicente Hernández, presidente de la Asociación Valenciana de Agricultores (AVA) y con Justo Nieto, rector de la Universidad Politécnica de Valencia, para exponerles el PEV e invitarles a integrarse en el órgano director del Plan, el Comité Ejecutivo (ABC, 4.01.94).

- 4 de enero de 1994: Piles se reúne con Antonio Cubillos, presidente del Consell Metropolità de l'Horta, para informarle sobre el PEV y sus consecuencias para los municipios agrupados en el CMH, y conseguir su adhesión. Ese mismo día se reunió también con Cesáreo Fernández, presidente de la Confederación Empresarial de la Pequeña y Mediana Empresa Valenciana (Cepimev); y con Roberto Ruiz y Antonio Gallardo, representantes del sindicato CC.OO., quienes manifestaron su apoyo al PEV a condición de que, *por la vía de las inversiones, se genere empleo en Valencia* (ABC, 5.01.94).

- 5 de enero de 1994: Piles se reúne con las autoridades del Puerto Autónomo y del Aeropuerto, para sumarles al PEV (ABC, 5.01.94).

- 1 de febrero de 1994: Rita Barberá se reúne con Félix Estrela, presidente de la Federación de Asociaciones de Vecinos de Valencia, que se suma al PEV, restableciendo así relaciones tras dos años de enfrentamiento⁷³ (Levante, 2.02.94).

- 19 de febrero de 1994: Tártilo Piles publica un artículo en Las Provincias en el que presenta el PEV en un contexto

⁷³ No obstante, hubo un malentendido, o una reconsideración por parte del Ayuntamiento sobre la conveniencia de incluir a la Federación de Asociaciones de Vecinos en el Comité Ejecutivo del PEV. El caso es que la Federación no fue convocada para el acto del 2 de marzo, y hubo una protesta por boca de su portavoz de Urbanismo (ver Levante, 8.03.94, y también Diario 16, 13.03.94). Finalmente, sí se contaría con la Federación de Asociaciones de Vecinos para formar parte del Consejo General del PEV. Por otro lado, la Unió de L'auradors i Ramaders también protestó por no haber sido convocada a la constitución del Comité Ejecutivo (Levante, 14.03.94), y fue integrada en el Consejo General.

de calidad de vida para los ciudadanos, destacando que *se trata de promover no nuestro plan particular y enfrentarlo a otros planes anteriores, sino un plan de todos que cree, recupere y desarrolle los principales proyectos en los que haya un amplio acuerdo y compromiso de acción* (Las Provincias, 19.02.94).

El 2 de marzo de 1994 es una fecha clave, en la que se constituye el Comité Ejecutivo, órgano director permanente del PEV, en un acto celebrado en la Sala C del Palau de la Música, al que toda la prensa valenciana dio amplia cobertura. En ese acto, presidido por Rita Barberá y por Tàrsilo Piles, se presentó la Declaración Institucional de compromiso (Anexo 3.8), en la que se invita *a todas las entidades, organismos, empresas e instituciones, y a todos los ciudadanos en general, a colaborar en este proyecto de futuro de Valencia a través de su integración en el órgano de máxima representación social, el Consejo General del Plan Estratégico.*



Foto de familia tras la constitución
del Comité Ejecutivo del PEV
(2 marzo 1994)

En la relación de Instituciones que configuran el Comité Ejecutivo del Plan Estratégico de Valencia (Anexo 3.9) aparecen los nombres y las firmas de 17 personas, en

representación de 16 entidades⁷⁴. Sin embargo, en el documento con membrete de ProValencia titulado *Miembros del Comité Ejecutivo del Plan Estratégico de Valencia* (Anexo 3.10) figuran 22 personas (los 17 firmantes, más 2 concejales y 3 representantes de ProValencia) y otra que se califica de invitado⁷⁵. En ese mismo documento se mencionan las personas que asistieron al acto del 2 de marzo en representación de tres de los firmantes⁷⁶.

Es interesante comparar la relación del Anexo 3.9 con la que figura en el libro del PEV (ProValencia, 1997: 3) bajo el título de *Representantes actuales de las entidades miembros del Comité Ejecutivo* (Anexo 3.11). Han pasado tres años, y ha habido la lógica renovación de algunos cargos. Además, figura en primer lugar Eduardo Zaplana, Presidente de la Generalitat, como Presidente de Honor del PEV; Tártilo Piles, ahora en la oposición, figura como Concejale del Plan Estratégico Municipal del Ayuntamiento de Valencia y Presidente Ejecutivo del Plan Estratégico; y se incorpora a Pascual Hernández como Director General de ProValencia y Coordinador General del Plan Estratégico.

En sus palabras, la Alcaldesa recalcó que el horizonte del PEV *se extenderá hasta el año 2010* (El País, 3.03.94). *Aquí está la sociedad civil real para decir qué ciudad queremos tener en el año 2010*⁷⁷ (Las Provincias, 3.03.94). El

⁷⁴ O bien 17 entidades, si se considera que Tártilo Piles, que figura como Primer Teniente de Alcalde del Ayuntamiento de Valencia, también era Consejero Delegado de ProValencia, la entidad responsable del desarrollo del Plan.

⁷⁵ Se trata de José María Pascual, al que se alude como Consultor Gerente en Planificación Estratégica, y todavía no como director del Equipo Técnico del PEV.

⁷⁶ Las Provincias (3.03.94) califica de *nota negativa* la ausencia en el acto de Clementina Ródenas, presidenta de la Diputación, y el hecho de que no enviara a nadie en su representación.

⁷⁷ En los primeros pasos del PEV hubo una cierta indefinición respecto al horizonte temporal del Plan: en la constitución del Comité Ejecutivo se habla de 2010; en la del Consejo General, dos meses después, se dice que el PEV tendrá una duración de 12 años, es decir, hasta 2006 (Las Provincias, 12.05.94; y también, más tarde, en la revista Economía-3,

importante paso siguiente era iniciar el trabajo del Comité Ejecutivo recién establecido –*el primer èxit del pla*⁷⁸–, y constituir el Consejo General⁷⁹ del Plan Estratégico.

Justo Nieto⁸⁰, pasados los años, se muestra un poco escéptico con relación a la participación de las Universidades en los órganos directores de un plan estratégico: *las universidades carecen de criterio en cuestiones de conocimiento (el conocimiento es patrimonio personal, no de asamblea). Las personas-profesores que participaron [en el PEV] fueron, creo recordar, buenos y muy buenos, con excesiva ideología política, en general (Anexo 3.1. Cuestionario, 09.06.15).*

La constitución del Consejo General pondría fin a la primera fase de organización del PEV, durante la cual se trataba de alcanzar la máxima participación social e institucional. Para sumar entidades al Consejo General, se envió a numerosas organizaciones la invitación a participar. Conservamos el modelo de *Boletín de inscripción en el Consejo General* (Anexo 3.12), en el que cada candidato señalaba las áreas de trabajo en las que le interesaba participar, y un listado de las primeras 104 *Entidades que han confirmado por escrito su deseo de asistir al Consejo General y ser miembros del mismo*

09.94: 11); en el documento del PEV titulado 'Opciones estratégicas para Valencia y su área metropolitana' fechado en noviembre de 1994, se afirma que *en estas páginas esbozamos las opciones estratégicas o escenarios de futuro posibles para la ciudad de Valencia en un horizonte temporal de entre 10 y 15 años en función de las distintas variables*. Es en la reunión del Comité Ejecutivo de 11 de julio de 1996 cuando se invoca el horizonte 2015, al plantear las necesidades de financiación por parte del gobierno central hasta ese año (Diario 16, 12.07.96). Y, definitivamente, se fija ese horizonte temporal en 2015 al constituirse la Asociación Plan Estratégico Valencia 2015 en 1998, tras la disolución de ProValencia (Levante, 13.03.98).

⁷⁸ Artículo de Tàrsilo Piles (Levante, 6.03.94).

⁷⁹ En estos momentos iniciales hay cierta ambigüedad en la denominación de este organismo. Véase, por ejemplo, la entrevista a Tàrsilo Piles (ABC, 10.03.94), muy posiblemente resuelta por escrito, en la que lo llama *Consejo de la Ciudad*, al igual que Vicente Garrido en un artículo de opinión (ABC, 11.03.94).

⁸⁰ Como rector de la Universidad Politécnica de Valencia, formó parte del Comité Ejecutivo del PEV.

(Anexo 3.13), entre las que destaca la presencia de alcaldes y concejales de 9 municipios del Área Metropolitana de Valencia, numerosos colegios profesionales, y diversos medios de comunicación.

En la tarde del 11 de mayo de 1994, el Salón de Cristal del Ayuntamiento de Valencia, acogió el Acto de Constitución del Consejo General, bajo la Presidencia de Honor del Conseller de Economía y Hacienda, Aurelio Martínez, quien actuaba en representación del Presidente Joan Lerma, que no acudió 'por motivos de agenda' (El País, 13.05.94). Asistían al acto los miembros del Comité Ejecutivo, y los 161 miembros del Consejo General⁸¹ (Anexo 3.14). En los Anexos 3.15 y 3.16 se puede ver, respectivamente, el Orden del Día y el Acta de constitución del Consejo General. Hubo intervenciones de casi todos los miembros del Comité Ejecutivo, y del director del Equipo Técnico para explicar cuáles iban a ser las siguientes fases del PEV, su calendario, y la metodología de trabajo.

La Alcaldesa afirmó que ese momento era un *hito clave en la construcción de la Valencia del próximo futuro*, e incluso el representante de la Generalitat, en la Clausura del acto, calificó el PEV de *oportunidad única y decisiva*. Por su parte, el presidente ejecutivo del PEV, Tàrsilo Piles, subrayó que *el Plan es solidario con los proyectos de los municipios de su entorno*, algo que los alcaldes presentes deseaban escuchar.

En medio de un clima general de optimismo e incluso de *euforia* (ABC, 12.03.94), la nota discordante la puso el edil socialista Joan Ballester, quien al día siguiente de celebrarse el acto *dedicó una dura retahíla de calificativos a los contenidos del documento entregado por los promotores del Plan*, aunque también reconoció que *no*

⁸¹ A lo largo del proceso se fueron incorporando nuevas entidades al Consejo General, hasta casi alcanzarse los doscientos miembros (ProValencia, 1997: 25).

deseaba que sus palabras se interpretaran como una descalificación del plan (El País, 13.05.94). Muy posiblemente el documento al que se refiere Ballester sea el *Dossier de presentación del Plan Estratégico de Valencia al Consejo General*, del que existe una versión casi idéntica dirigida a los medios de comunicación (ver Anexos 3.17 y 3.18).

El mismo día 11 de mayo había tenido lugar la segunda reunión del Comité Ejecutivo, preparatoria del Acto de Constitución del Consejo General (ver Orden del Día en Anexo 3.19)

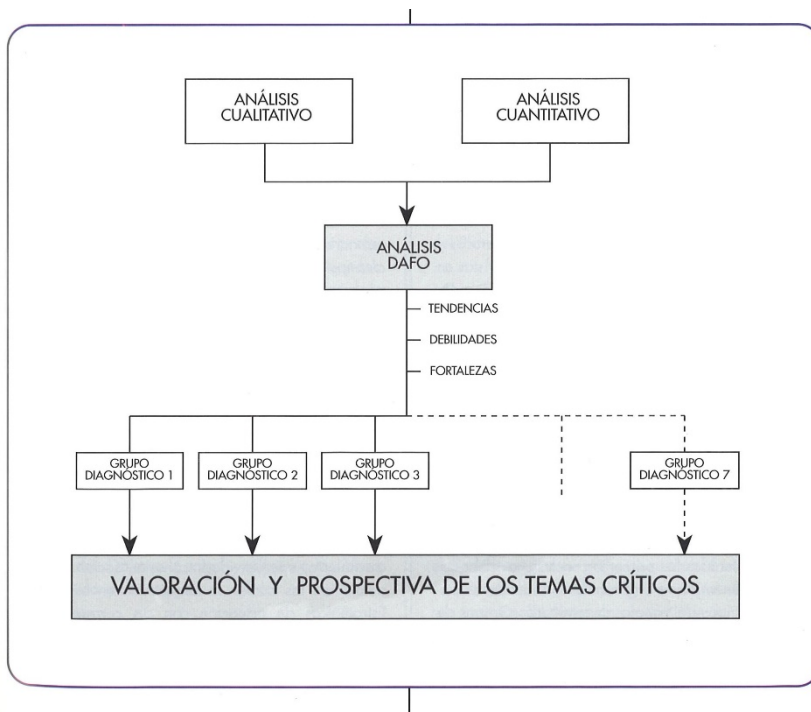
Una vez configurada la estructura básica del PEV con sus órganos permanentes, e iniciadas las tareas de análisis mediante entrevistas en profundidad a agentes socioeconómicos y otras herramientas de investigación, la fase siguiente se centraba en poner a trabajar a las numerosas entidades adheridas al Plan, implicándolas en la realización de ese profundo diagnóstico de situación que permitiera detectar los principales problemas y retos, y el mejor modo de afrontarlos.

A partir de ahora, la clave sería la participación. Francisco Gozávez⁸² recuerda con satisfacción la composición del Consejo General, gracias al cual *pocas instituciones y organismos estaban ajenos a la realización del Plan*. Pero alerta de que *difícilmente a través de un amplio proceso de participación se elabora una estrategia innovadora y consistente. No puede confundirse la participación en un plan estratégico con una asamblea popular* (Anexo 3.1. Cuestionario, 25.06.15).

⁸² Era experto en Agricultura, y director del Departamento de Expresión Gráfica en la Ingeniería de la Universidad Politécnica de Valencia. Coordinó el GIS n. 5 Valencia Ciudad Verde Europea.

3.3.2. Análisis previos

La fase de diagnóstico del PEV buscaba *valorar la situación actual y pronóstico de los factores claves que inciden en el futuro impulso socioeconómico del territorio* (ProValencia, 1997: 25). Se realizó a partir de análisis DAFO mediante detallados exámenes cualitativos y cuantitativos de la situación interna y externa de la ciudad para estimar la capacidad competitiva de Valencia en el sistema de ciudades europeo.



Esquema de trabajo original (Libro del PEV, p. 25)

- El estudio cualitativo recabó las opiniones de los principales agentes económicos y sociales valencianos mediante entrevistas en profundidad; y también mediante encuestas a los representantes de numerosas entidades públicas y privadas para conocer qué objetivos estimaban prioritarios para el futuro desarrollo de Valencia.

- El estudio cuantitativo se centró en el análisis interno de la situación competitiva de Valencia, y el análisis del entorno metropolitano, español y europeo.

- Los Grupos de Diagnóstico

En la tercera reunión del Comité Ejecutivo, celebrada el 6 de julio de 1994 en la sede de la Cámara de Comercio de Valencia, se presentó el documento base sobre el diagnóstico de la ciudad elaborado por el Equipo Técnico el PEV, y se aprobó la creación de siete Grupos de Diagnóstico, para profundizar en el análisis de situación según lo establecido en el documento base.

Ese documento, al que no hemos podido tener acceso, *ha ocupado un espacio de tres volúmenes, contiene una extensa bibliografía, además de 140 entrevistas a diversas personalidades valencianas* (Las Provincias, 7.07.94). Las 140 entrevistas estaban basadas en un cuestionario de 12 temas (Anexo 3.20) pasado a los miembros del Consejo General, incluyendo a 31 alcaldes del área metropolitana de Valencia (Las Provincias, 22.07.94). No obstante su amplitud, el documento base recibió, desde el reconocimiento de la importancia de llevar a cabo el PEV, críticas por parte de algunas voces del entorno político – el representante del Esquerra Unida en el Ayuntamiento- y del ámbito profesional –el arquitecto Gustavo Vivas-, principalmente por el corto plazo de trabajo con que contaban los Grupos de Diagnóstico, ya que se les pedía que presentaran sus conclusiones definitivas antes del 20 de agosto (ver noticia y artículo de opinión en Levante, 23.07.94). El autor del artículo reclamaba a ProValencia no sólo ampliación de plazos, sino mayor transparencia⁸³.

Los Grupos de Diagnóstico fueron un cauce de participación donde más de 250 profesionales, intelectuales y docentes universitarios trabajaron

⁸³ *ProValencia debe dar a conocer a la opinión pública y de la manera más precisa –se dice- los antecedentes, premisas, metodología, asesorías, técnicos, contratos y presupuesto utilizados hasta la fecha, es decir, hasta la producción de los documentos base para el trabajo de los grupos de diagnóstico.*

conjuntamente para *identificar las ventajas competitivas de Valencia y los factores de mejora social* (ProValencia, 1997: 26).

Las reuniones de los Grupos de Diagnóstico tuvieron lugar en los salones del Palau de la Música entre los días 18 y 20 de julio de 1994. Las áreas de trabajo de estos Grupos fueron (ProValencia, 1997: 33-45):

1- Entornos de la ciudad de Valencia, contemplándola como una metrópoli regional de importancia a nivel español y europeo, con relaciones integradas y equilibradas dentro del sistema de ciudades comunitario, y susceptible de jugar un papel relevante en el marco europeo como vértice de conexión del eje mediterráneo con la Europa del norte, y núcleo vertebrador del sureste español con Europa.

2. Composición social y demográfica de la ciudad, núcleo central de una poderosa área metropolitana, tercera ciudad española y quinta urbe dentro del Arco Mediterráneo Europeo..., con elevada tasa de desempleo.

3. Sociedad, trabajo y formación.

4. Infraestructuras de comunicación: accesibilidad externa y movilidad interna, valorando la ubicación de Valencia en el eje mediterráneo europeo, los aspectos positivos ferroviarios, portuarios y aeroportuarios, y las cualidades del transporte urbano y metropolitano.

5. Situación medioambiental de la ciudad, con numerosos recursos naturales (huerta, Albufera, playas, Jardín del Turia, etc.), y algunas deficiencias que reclaman urgente solución, como completar la red de alcantarillado urbano o mejorar la depuración de aguas residuales.

6. Sectores productivos: agricultura, industria, servicios y construcción, con una importante y novedosa visión de las

potencialidades turísticas de los recursos urbanos y medioambientales de la ciudad y su entorno; y sin una referencia expresa a la huerta.

7. Bienestar, cultura y cohesión social.

También se analizó la evolución de la ciudad y del espacio urbano, viéndose dos principales fortalezas:

- la capacidad geográfica y morfológica de Valencia para ser una ciudad abierta al mar de gran valor ambiental;
- y la confluencia de componentes tradicionales y singulares, como son la creación de nuevas centralidades, las intervenciones avanzadas en el viario, la rehabilitación de Ciutat Vella y la integración de espacios verdes únicos.

Y se señalaron como debilidades:

- la degradación de algunos espacios junto a discontinuidades urbanas;
- la indefinición respecto a áreas de centralidad;
- y la pérdida de identidad del viario estructurante de la ciudad.

Los siete Grupos de Diagnóstico, en los que participaron 53 entidades, entregaron sus propuestas al Equipo Técnico a finales de agosto, y volvieron a reunirse entre el 18 y el 22 de septiembre para elaborar las conclusiones. Un documento de ProValencia, S.A. fechado en noviembre de 1994 (Anexo 3.21) recoge estas conclusiones y da cuenta de la metodología empleada:

A partir de la 'Síntesis de los Documentos de Trabajo para los Grupos de Diagnóstico' elaborada por el Equipo Técnico, los miembros de los diferentes Grupos remitieron más de 775 aportaciones, y en función de ellas se llegó a la elaboración de las conclusiones de esta forma: las aportaciones remitidas eran contrastadas con los datos facilitados por la misma entidad aportante o con los datos de la Oficina Técnica. Las de carácter cualitativo eran admitidas en la medida en que el mismo Grupo

consensuaba su aceptación. Las que no contaban con ese consenso eran examinadas de nuevo por el Equipo Técnico junto con la entidad aportante.

Cada capítulo se organiza en función de:

- las tendencias, que acontecen en el entorno europeo y en especial en la Europa Mediterránea, que influyen en el desarrollo económico y social de la ciudad de Valencia.
- los puntos fuertes y débiles de la ciudad, con una valoración que tenía en cuenta la comparación de Valencia con las 7 grandes capitales españolas y las ciudades del arco mediterráneo europeo.

Como conclusión de este amplio proceso de reflexión y debate sobre la realidad socioeconómica de partida, se identificaron las siguientes variables como las más importantes para el progreso de la ciudad (ProValencia, 1997: 45):

1. Rol de Valencia en los ámbitos territoriales en los que se inserta (factor principal del desarrollo de Valencia).
2. Infraestructuras de accesibilidad.
3. Actividad económica y su localización espacial urbana.
4. Composición social y demográfica de la ciudad.
5. Calidad medioambiental.
6. Cualificación de los recursos humanos, desarrollo de terciario avanzado de apoyo a la producción e inversión en investigación.
7. Factores que aportan elevado grado de proyección exterior a Valencia.
8. Actuaciones públicas en materia de salud y bienestar social.
9. Relación entre la sociedad civil y la sociedad política.
10. Configuración urbano-espacial de la ciudad.

3.3.3. Las propuestas del Colegio de Arquitectos y de la Cámara de Comercio

Además de las sugerencias y propuestas formuladas en el seno de los Grupos de Diagnóstico, también se recibieron otras por parte de entidades que valoraban el trabajo que se estaba realizando. Algunas de ellas aludían a aspectos sectoriales, y otras a lo referido a más de un Grupo de Diagnóstico, o incluso al conjunto de los temas objeto de estudio. Los Grupos pudieron estudiar esas aportaciones externas en las reuniones de septiembre arriba mencionadas, o al menos el Equipo Técnico pudo tenerlas en cuenta al redactar las conclusiones generales en noviembre.

Queremos detenernos, por su interés, en el Informe elaborado por el Colegio Oficial de Arquitectos de Valencia (COACV), al que hemos tenido acceso por gentileza del arquitecto y profesor Francisco Taberner y que se incluye como Anexo 3.22. Se trata de un documento de 54 páginas, no fechado⁸⁴, titulado *Aportación del COACV al Plan Estratégico de Valencia*, coordinado por los arquitectos Juan J. Pecourt García y Francisco Guerrero Benavent, del Centro de Servicios e Informes (CSI) de Urbanismo de Valencia⁸⁵. En ese año el Decano del Colegio era Juan Antonio Martínez García⁸⁶.

El Informe se estructura en tres apartados y un anexo:

⁸⁴ Debió presentarse al Equipo Técnico del PEV entre mediados de agosto y finales de octubre de 1994. Al comienzo de su apartado 3, se dice: *Esta colaboración se ha tenido que dar en un marco de apresuramientos y carencias –debido a las vacaciones–, lo que puede convertir a nuestro documento en un trabajo ‘a medio cocer’, lo mismo que aquél al que tratábamos de valorar.*

⁸⁵ Los expertos consultados fueron los arquitectos: Antonio Ferrer Pérez (Sociedad. Trabajo. Formación); Antonio García Heredia (Infraestructuras); Vicent García Martínez (Medio Ambiente Urbano); José L. Gisbert Blanquer (Sectores productivos); Fernando Mut Oltra (Bienestar, Cultura y Cohesión Social); y Juan L. Piñón Pallarés (Evolución de la Ciudad).

⁸⁶ Fue Decano del COACV desde abril de 1993 a octubre de 1994. Le sucedió Cayetano Borso di Carminati Martínez (de octubre de 1994 a julio de 1995), y luego Alberto Peñín, a partir de julio de 1995.

1. *El Plan Estratégico y la Valencia del futuro*, que aborda la oportunidad y el planteamiento del Plan Estratégico.

2. *Aportación a los Grupos de Diagnóstico*, que hace sugerencias a cada uno de los Grupos de Diagnóstico siguiendo la estructura del documento de *Síntesis*, lo que constituye la parte más extensa del Informe.

3. *Las futuras líneas de colaboración del COACV*, en el que se ofrece a dar continuidad a la colaboración, y aboga por profundizar en una *teoría* para el Área Metropolitana de Valencia.

El Anexo incluye unas notas introductorias al Grupo de Diagnóstico sobre Evolución de la Ciudad.

El Informe merecería un análisis detallado, tanto por su contenido como porque es una muestra tangible del interés y la implicación del Colegio en los temas que en ese momento eran relevantes para la ciudad, algo que lamentablemente no siempre ha sido tan palpable. Me limito ahora a destacar algunas ideas especialmente significativas para el objeto de nuestro estudio.

a) En primer lugar, el Informe menciona algunos trabajos anteriores como antecedentes del Plan, o contemporáneos que *comparten el mismo objetivo*, con los que el PEV debería coordinarse: *No sólo pensamos que el Plan Estratégico es oportuno, sino que llega con retraso. Valencia tuvo su momento (1987, La Valencia de los 90)⁸⁷ en el que planteó una visión metropolitana, comunitaria e incluso europea del papel de la ciudad. Aquel planteamiento se frustró, y ocho años más tarde se retoma una línea de trabajo ambiciosa. Bienvenida sea. Pero el trabajo de PROVALENCIA no es el único. En la actualidad hay distintos estudios en marcha que*

⁸⁷ Hemos descrito esta propuesta con cierta amplitud en el apartado 3.2.2.

comparten el mismo objetivo de estudiar nuevos escenarios para la ciudad de Valencia y su área metropolitana: La COPUT ultima un Plan de Acción Territorial para el área metropolitana; el Ayuntamiento de Valencia prepara la modificación del PGOU, el COACV elabora unas jornadas sobre la Valencia del siglo XXI... De estos, cada uno tiene un sesgo distinto y, posiblemente, todos ellos son necesarios. Hay que lamentar, no obstante, la incomunicación entre ellos, la perpetua divergencia de esfuerzos entre las distintas entidades públicas con presencia en el urbanismo (cap. 1).

b) Reivindica un mayor peso del urbanismo histórico valenciano en los estudios previos del PEV, para fundamentar adecuadamente los pasos que se vayan dando: *Vemos dos peligros en convertir el Plan Estratégico en una reflexión con pocos vínculos con el planeamiento urbanístico. Que las actuaciones previstas pretendan un efecto y provoquen otros perjudiciales (por falta de visión global); o que lo propuesto sean acciones genéricas, trasplantadas de otros casos, pero poco adaptados a nuestra realidad (por falta de arraigo en el aquí y ahora de Valencia) (cap. 1). Difícilmente otra disciplina distinta de la urbanística –como disciplina autónoma- es capaz de aglutinar, cohesionar y dar forma a los diferentes procesos detectados en los documentos de diagnóstico constitutivos el Plan Estratégico (Anexo).*

c) Ofrece la colaboración del COACV para dotar al PEV de una mayor profundidad en el conocimiento de la realidad metropolitana: *Contrariamente a lo que ocurre en otras ciudades, el Plan Estratégico de Valencia se está produciendo en un vacío de análisis metropolitanos que habría que paliar. Y que obliga, en cualquier caso, a conocer los estudios de ordenación territorial que hoy realiza la COPUT. Y manifiesta el propósito de producir una teoría del área metropolitana, que ayudaría a dar con las claves del desarrollo futuro que demanda Valencia (cap. 3).*

d) Apunta una ajustada relación de puntos fuertes y débiles en la caracterización de la Valencia de los 90, de la que ya hemos dado cuenta en el apartado 3.2.3., al hablar de la situación y retos de la configuración de la ciudad a principios de los años 90 (Anexo).

e) Y en el cap. 2 hace una pormenorizada aportación a cada uno de los Grupos de Diagnóstico (comentarios generales, tendencias, líneas de futuro, puntos fuertes y débiles), cuyo análisis omitimos. El comentario sobre la huerta es especialmente amplio y detallado, con abundantes referencias bibliográficas⁸⁸.

Precisamente estos aspectos del análisis de fortalezas y debilidades de la ciudad fueron los que más interés suscitaron en la opinión pública. Los medios de comunicación destacaron los aspectos que podrían ser más sensibles para la ciudadanía. Se destaca, por ejemplo, que el Colegio de Arquitectos defiende la prolongación del Paseo al Mar (actual Avenida Blasco Ibáñez), que *debe ir acompañada de una profunda reformulación del barrio del Cabañal-Cañamelar* (Las Provincias, 21.09.94). Ese mismo día Las Provincias presta atención a los trabajos del Grupo de Diagnóstico de Medio Ambiente y Huerta, que manifiesta que *'el Jardín del Turia carece de una concepción ecológico-ambiental'*. Esta valoración daba a entender el rechazo al exceso de cemento que se puede apreciar en los tramos construidos de los jardines del cauce.

Por otro lado, también a través del Centro de Servicios e Informes de la Demarcación de Valencia, el COACV organizó unas Jornadas y una Exposición sobre *Planificación y proyectos estratégicos en el área metropolitana de Valencia*, que se desarrolló entre

⁸⁸ Hemos recogido algunas de sus ideas principales en el apartado 3.2.3., al hablar de la Huerta.

octubre de 1994 y marzo de 1995, con el objeto de crear un espacio para este crucial debate (Levante, 23.07.94).

También la Cámara de Comercio elaboró *un escrito de aportaciones al informe básico sobre turismo* (Levante, 24.09.94), firmado por Isabel Galbis, en el que manifiesta su deseo de *promocionar Valencia como sede de Congresos* con la construcción del Palacio de Congresos, un proyecto ya iniciado por el Ayuntamiento de Valencia, pero que todavía no contaba con una fecha en firme para su inauguración; y, sobre todo, cuestiona *la imagen negativa de Valencia* que presenta el PEV. El mismo día, una columna del director de Levante, Ferran Belda, califica el Plan de *una mezcla de tremendismo, victimismo y frivolidad, más propia de un memorial de agravios destinado al consumo electoral que de un hipotético diseño de la Valencia del mañana* (Levante, 24.09.94).

Había que salir al paso con rapidez de esa acusación, en una reacción que muestra la iniciativa del Equipo Técnico del PEV en cuanto a la importancia de la comunicación externa. El mismo diario Levante publica al día siguiente una entrevista firmada por Susana Golf a José María Pascual, en la que aborda éste y otros asuntos de calado. *Las aportaciones de los grupos de diagnóstico al plan – apunta la periodista- dibujan un panorama absolutamente desolador...*, a lo que responde el director técnico del PEV: *Entre una de las principales debilidades se encuentra la opinión negativa que tienen los valencianos sobre lo suyo, por eso han hecho aflorar todo lo malo. Pero esta opinión choca con la que se tiene desde fuera, que es buena. Esto tiene efectos beneficiosos y perversos. Los perversos son que cunde el desánimo y que se acusa a otros de las debilidades. Se insiste en éstas, pero Valencia tiene muchas oportunidades y defectos de fácil superación* (Levante, 25.09.94).

Poco después, ABC titulaba una amplia información sobre la trayectoria del PEV: *Valencia cuenta con un importante*

potencial para su desarrollo, y señalaba en el cuerpo de la noticia como logro más importante y significativo el hecho de que por primera vez se hayan sentado representantes de todos los sectores sociales para discutir sobre el futuro de la ciudad así como poner en marcha los mecanismos correctores para superar las deficiencias con que cuenta la ciudad (ABC, 27.09.94).

También el diario El País destaca los aspectos positivos, poniendo en boca de Tàrsilo Piles que *Valencia tiene muchísimas posibilidades, pero hay que dotarla de una serie de elementos imprescindibles. Hay que acabar con el déficit de infraestructuras en carreteras, ferrocarriles, colectores, depuradoras... Este es un borrador inicial, un borrador sobre el que hay que trabajar. Queremos que éste sea un punto de arranque vertebrador de la sociedad valenciana (El País, 27.09.94).*

3.3.4. La idea de ciudad y el Objetivo Central

El 19 de octubre de 1994 se reunió por cuarta vez el Comité Ejecutivo del PEV, en esta ocasión en el área de Rectorado de la Universidad Politécnica de Valencia⁸⁹. El objetivo era importante: además de dar cuenta de la marcha del Plan y de valorar el resultado de los trabajos realizados por los Grupos de Diagnóstico, se trataba de proponer para aprobación las opciones estratégicas, definiendo el escenario de futuro deseable para la ciudad y el Objetivo Central del PEV, del que derivarían las Líneas Estratégicas y, más adelante, los proyectos concretos a emprender.

Estamos en el núcleo del PEV. Como afirma Justo Nieto, un plan estratégico *ha de dar fortaleza a la cultura cívica de una sociedad durante muchos años, lo que obliga a visionar lo que ha de resistir el paso del tiempo, lo que puede ser fungible y lo que ha de ser motor de anticipación creíble en una sociedad* (Anexo 3.1. Cuestionario, 09.06.15).

- La idea de ciudad

El documento *Opciones Estratégicas para Valencia y su Área Metropolitana* (ProValencia, 1994) (Anexo 3.23) recoge pormenorizadamente *las opciones estratégicas o escenarios de futuro posibles para la ciudad de Valencia en un horizonte temporal de entre 10 y 15 años en función de las distintas variables*. Los tres escenarios de futuro que se presentan se construyeron a partir de la Declaración Institucional del Comité Ejecutivo al iniciarse el Plan, y en base a otros trabajos realizados en la Fase de

⁸⁹ Utilizar sedes alternativas al Ayuntamiento para las reuniones del Comité Ejecutivo y del Consejo General (la Cámara de Comercio, la Asociación Valenciana de Agricultores, el Palau de la Generalitat...) era un modo más de implicar a las entidades miembros de los órganos directivos del Plan, y de visibilizar características importantes como el estilo participativo y de consenso.

Diagnóstico: las conclusiones de los Grupos de Diagnóstico, el resultado de la encuesta a las entidades del Consejo General, y el análisis cualitativo de entrevistas a los principales agentes y líderes de opinión de la ciudad.

Como se describe en el documento citado (p. 3), los tres escenarios construidos *responden a la metodología de los 'ideales-tipo' inspirada en el economista y sociólogo M. Weber*. La Valencia del futuro no coincidirá plenamente con ninguna de las situaciones descritas, pero en función de la que se escoja y de la coherencia de las estrategias que se lleven a cabo la situación concreta de Valencia tenderá a parecerse a la opción elegida. Esta elaboración y discusión de escenarios es útil, ya que ordena y da consistencia a toda la información que se maneja.

Para componer los escenarios (cap. 2 del documento) se trabajó sobre las 10 variables consideradas como más importantes para el progreso de la ciudad, que se mencionan en el apartado anterior. De este modo, ellas serán las que condicionarán el modelo de futuro elegido. Como se describe en los capítulos 3 y 4 del documento, las situaciones posibles de futuro vendrán condicionadas por la evolución de las tendencias del entorno, así como por las estrategias adoptadas por los agentes sociales y económicos con capacidad de transformar el territorio.

Es significativo el modo en que se justifica la definición del tercer escenario, que es el que plasma las tendencias más positivas. *Se han abandonado –se dice en p. 5- opciones consideradas poco realistas, como el intentar hacer de Valencia una ciudad global o mundial con capacidad de articulación de flujos o influencia económica o social a nivel planetario. Incluso en el escenario más positivo, la influencia europea se contextualiza en el arco mediterráneo. Ello no quiere decir que Valencia deba renunciar a dicha aspiración, pero antes como mínimo debe plantearse el constituirse en centralidad de la macro-región europea-mediterránea.*

Se trataba, pues, de proponer los posibles caminos de avance y decantarse por uno de ellos. El Comité Ejecutivo del Plan optó por emprender el más avanzado y ambicioso. En el Acta de la reunión del Comité Ejecutivo (Anexo 3.24) punto Quinto, bajo el título *‘Exposición de las Opciones Estratégicas y Objetivo Central del Plan’*, se describe la intervención de José María Pascual, director del Equipo Técnico, quien explica *cómo se habían construido las Opciones Estratégicas que se presentaban y las variables que las condicionan, la principal de las cuales es ‘El rol de Valencia en los ámbitos territoriales en los que se inserta’*. Pasó a hacer la exposición de los tres escenarios futuros resultantes y del comportamiento predecible de las distintas variables sociales, económicas, culturales y medioambientales en cada uno de dichos escenarios. Por último, propone la aceptación del Escenario III: *Valencia capitalidad económica, social y cultural europea*, y expone cuáles son las estrategias necesarias para alcanzar este modelo propuesto. Tras previo debate se aprueba el escenario III.

- El Objetivo Central

En el punto Cuarto del Acta se resume la intervención del Presidente Ejecutivo del PEV, Tártilo Piles, quien cierra su intervención manifestando que *el documento presentado ‘Opciones Estratégicas’ ha permitido determinar un Objetivo Central y perfilar tres modelos posibles de ciudad, confiando que el consenso y la solidaridad que se ha ido produciendo en el Plan Estratégico estará también presente en esta nueva etapa*.

El Acta no recoge la redacción de este Objetivo Central, que sería propuesto en el próximo Consejo General a celebrar en noviembre, pero sí se pasó a la prensa, que al día siguiente, 20 de octubre, se hace eco de este importante hito en el desarrollo del PEV. Barberá, se dice,

expresó su especial satisfacción *por haber convenido en la definición de la ciudad que queremos. Éste es el primer proyecto común y global que tenemos los valencianos. No sólo es fundamental que hayamos llegado a la definición del modelo de ciudad que queremos. Lo es también que nos hayamos comprometido a desarrollarlo* (Levante, 20.10.94).

El documento que recoge la definición del Objetivo Central lleva por título *Objetivo Central y Líneas Estratégicas* (Anexo 3.25), fechado en noviembre de 1994, y que se presentó en la 2ª reunión del Consejo General, celebrada el día 8 de noviembre en el Hemiciclo del Ayuntamiento de Valencia. En ese documento se indica que lo que se denomina 'Objetivo Central' del Plan no es sino una formulación sintética del Escenario III elegido, que se presenta de ese modo para lograr *una mayor difusión de dicha opción*.

Así pues, a partir del escenario de futuro elegido, se proponía definir el Objetivo Central del PEV con la siguiente fórmula: *Hacer de Valencia: ciudad verde europea y abierta al mar; capitalidad articuladora del sistema de ciudades europeo y peninsular con el Mediterráneo, y capital vertebradora de la Comunidad valenciana, con una elevada posición competitiva de sus sectores económicos en el mercado internacional*.

Esa primera redacción se pulió, quizá por la sugerencia de un miembro del Consejo General que ha quedado anónimo, tal como recoge el Acta de la reunión (Anexo 3.26) en su punto Quinto: *Intervención de un miembro del Consejo General que no indicó a qué entidad representaba. Quien solicita una redacción más específica del aspecto de calidad de vida en la definición del Objetivo Central, ya que considera escasa la calificación de 'ciudad verde', si bien luego este concepto se amplía y desarrolla en tres de las Líneas Estratégicas. Dª Rita Barberá indica que se tendrá en cuenta esta aportación*.

De manera que el texto finalmente aprobado fue:

Hacer de Valencia ciudad verde europea, abierta al mar, integradora en lo social y activa culturalmente; capital vertebradora de la Comunidad Valenciana y articuladora del sistema de ciudades europeo y peninsular con el Mediterráneo, con una elevada posición competitiva de sus sectores económicos en el mercado internacional.

Con este Objetivo, se dice, se logrará que la ciudad tenga un elevado atractivo social, cultural, turístico, comercial e inversor en general. Capaz de lograr la cohesión social y la plena identificación de los valencianos con su ciudad, capital de la Comunidad Valenciana, y la proyección internacional de la misma (Anexo 3.25: 4).

El Objetivo Central así definido se alineaba, teniendo en cuenta los lógicos matices locales, con la sensibilidad común del momento. Un estudio realizado en 2001 por la Asociación Ebrópolis, en el que se analizan la mayor parte de los planes estratégicos españoles activos entonces, aporta luz sobre cuáles eran los objetivos principales de esos planes: *La modernización y adecuación de las infraestructuras es el primer gran objetivo perseguido por el conjunto de los planes estratégicos. Así lo indican los dos análisis posibles de los datos recabados: es la visión estratégica citada por el mayor número de planes y también ocupa el primer lugar en el orden de prioridades que éstos otorgan. Prácticamente al mismo nivel se encuentra la gran ambición de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos que habitan en cada territorio. En el puesto de prioridades, baja a la tercera posición. Entre las visiones estratégicas más citadas, aparecen asimismo la cultura, el medio ambiente, el turismo y la actividad industrial. Se constata de esta forma que la planificación estratégica está en gran medida íntimamente ligada al desarrollo sostenible. De hecho, la Agenda Local 21, en su aplicación en las distintas urbes, se basa o recoge los*

principios medioambientales señalados en sus respectivos planes estratégicos. De acuerdo con la información disponible, los planes estratégicos también conceden gran importancia, tanto cualitativa como cuantitativamente, al desarrollo local y a la movilidad/accesibilidad de las personas. Por su parte, entre las más prioritarias figuran la competitividad económica y el bienestar social (Ebrópolis, 2001: 42).

El Objetivo Central del PEV, expresado de forma tan concisa, encerraba para los gestores del Plan todas las potencialidades con respecto a las diez variables elegidas. Con relación a la variable n. 10, que se refiere a la configuración urbana de Valencia, para el equipo técnico del Plan el objetivo central auspicia que las políticas de planificación espacial:

- mantengan la perspectiva del entorno metropolitano a través de proyectos comunes entre núcleo central y periferia;
- generen nuevas centralidades de servicios y equipamientos;
- integren en el Centro histórico funciones urbanas diversas (residencia, negocio, ocio y cultura...);
- abran Valencia al mar, como símbolo de calidad de vida y atracción lúdica (ProValencia, 1997: 48).

En la 2ª reunión del Consejo General, Tártilo Piles aprovechó para subrayar que, a diferencia de otras ciudades como Madrid, Barcelona, Lisboa o Birmingham, Valencia había hecho partícipes de la elaboración del documento de diagnóstico a todas las entidades que integran el Consejo General del Plan Estratégico (El País, 9.11.94).

3.3.5. La dimensión metropolitana

En la cuarta reunión del Comité Ejecutivo, celebrada el 19 de octubre de 1994, tomó la palabra Sara Mur, directora del Consell Metropolità de l’Horta, para solicitar una mayor concreción a la hora de delimitar el ámbito de trabajo del PEV, opinando que los documentos presentados tenían cierta indefinición sobre el territorio que abarcan. Es un asunto importante, ya que se trataba de definir en qué medida el PEV tendría carácter metropolitano. Ya hemos mencionado que desde el inicio de los trabajos se trató de involucrar a los alcaldes de los municipios del Área Metropolitana de Valencia, y que algunos de ellos se incorporaron al Consejo General. Pero eso no implicaba necesariamente que la visión del Plan fuera *suficientemente* metropolitana.

Es de agradecer el detalle con que el punto Séptimo del Acta de la reunión recoge estas clarificadoras intervenciones. En su respuesta, el director del Equipo Técnico, José María Pascual, explicó que *en un Plan Estratégico existen dos espacios o ámbitos a coordinar, el económico-social (Área Metropolitana) y el administrativo (municipio de Valencia). De hecho –afirmó– el Equipo Técnico se puso en contacto con todos los Alcaldes de los municipios del Área Metropolitana en esta fase de Diagnóstico, pero señaló que la Elaboración de Propuestas se centraría sobre la ciudad de Valencia.* Volvió a tomar la palabra Sara Mur para aclarar que no se refería *a cuestiones político-administrativas, sino a problemáticas específicas que no se entienden fuera del contexto metropolitano. Otra cuestión sería –dijo– las entidades que deban asumir la elaboración futura de las propuestas para Valencia.*

Intervino a continuación Rita Barberá, apuntando que *Valencia es el centro de una gran región metropolitana y por tanto, en ocasiones, las propuestas se presentan en el ámbito metropolitano, por lo cual siempre hay que buscar*

el equilibrio. Tras las palabras de José María Jiménez de Laiglesia, Presidente de la Confederación Empresarial Valenciana, y de José Ramón Medina, Vicerrector de Coordinación, Planificación y Asuntos Económicos de la Universidad Politécnica de Valencia, volvió a intervenir la alcaldesa para advertir que *no debe volver a utilizarse en documentos del Plan Estratégico la palabra 'centralidad' para evitar posibles malentendidos*.

Quedó claro, pues, que las propuestas del PEV se limitarían a la ciudad de Valencia, aunque teniendo en cuenta el entorno metropolitano.

Años más tarde, al reflexionar sobre los planes estratégicos de segunda generación, José María Pascual afirma que *en la actualidad hay una tendencia a dar un carácter metropolitano a los planes estratégicos, como es el caso de Barcelona, Málaga, Segovia, Valencia y Zaragoza. Bilbao siempre ha tenido un ámbito metropolitano. Pero afrontan el hecho metropolitano de manera distinta: Barcelona incorporando a todos los alcaldes en los órganos decisorios del plan, del mismo modo que lo hizo el plan estratégico de Bilbao metropolitano (integrando a alcaldes, gobierno autonómico y actores económicos y sociales en la asociación Bilbao Metròpoli 30). Málaga, Segovia y Valencia lo han hecho estableciendo una estrategia metropolitana a partir de las estrategias económicas, sociales y territoriales de los distintos municipios* (Pascual, 2007: 105).

Y reivindica para los planes estratégicos la valentía de abordar la cuestión metropolitana: *el hecho de que los planes estratégicos son los que hayan levantado con éxito la cuestión metropolitana, que era tan difícil de tratar en España⁹⁰ y con un enfoque horizontal, muestra su papel*

⁹⁰ Hay algo en las Áreas Metropolitanas incómodo para el poder: *siguen amordazados los temas de planeamiento intermunicipal que (...) abarcando cualquiera de sus variantes, Áreas Metropolitanas, Comarcas,*

de vanguardia en la gestión de interdependencias (Pascual, 2007: 106).

En realidad, en nuestro país tenemos muy pocos ejemplos de cooperación metropolitana exitosa (Barcelona, Vigo...), pues la mayoría de áreas metropolitanas se limitan a la gestión compartida de algunos servicios básicos⁹¹. *No se dispone de indicadores fiables a escala metropolitana; tampoco de marco jurídico adecuado, puesto que las recientes iniciativas legislativas para las grandes ciudades nada resuelven, porque no responden a las necesidades de gobierno del territorio de la ciudad real. Pero, sobre todo, no existe tradición ni cultura política de cooperación, y esta circunstancia es probablemente el mayor impedimento para favorecer experiencias de gobernanza democrática* (Romero, 2012: 118).

La hemeroteca nos deja un ejemplo de la dificultad de planificar estratégicamente en el ámbito metropolitano. En agosto de 1996 se presentó el primer estudio previo orientado a la realización de un posible Plan Estratégico de L'Horta Sud. Se trataba de las conclusiones de 30 entrevistas realizadas a los alcaldes de la comarca. *Convencidos de que L'Horta Sud es 'una realidad física con señas de identidad propia', los alcaldes apuestan por potenciar la 'diferenciación con respecto a Valencia' para evitar que la comarca se convierta sólo en el área de recogida de la descongestión industrial de Valencia. (...) El plan estratégico de Valencia, en fase de elaboración, contempla a L'Horta Sud como una 'zona colonizable y útil para ubicar instalaciones molestas para los vecinos de la*

Áreas Urbanas Integradas, Mancomunidades urbanísticas, están prácticamente paralizados, seguramente por el recelo en la creación de unos órganos de gobierno paralelos que competirían institucionalmente y con fuerza con los respectivos gobiernos regionales (Peñín, 2006: 154).

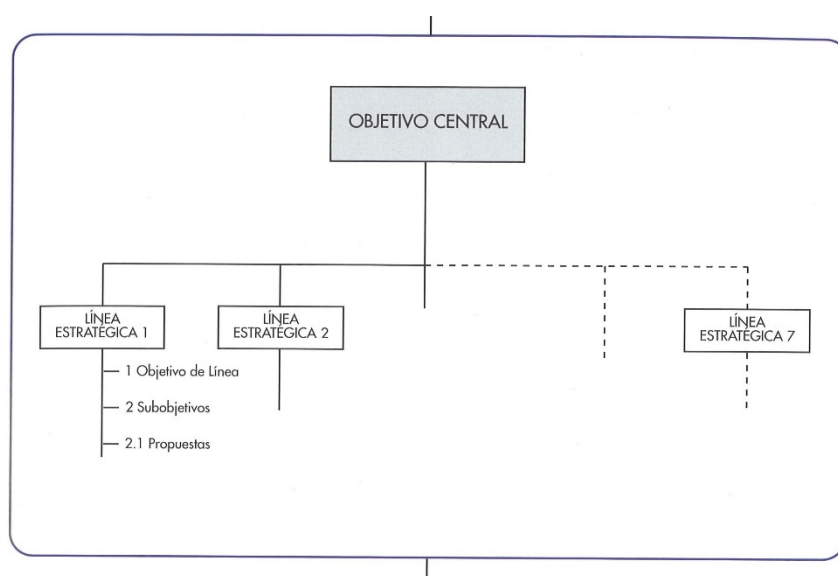
⁹¹ La legislación valenciana sobre áreas metropolitanas es muy reciente (Ley 2/2001, de 11 de mayo, de creación y gestión de áreas metropolitanas en la Comunidad Valenciana), modificada por la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunidad Valenciana. Responden al modelo general basado en la prestación de servicios de carácter metropolitano.

capital', temen algunos ediles. El plan de Valencia, para no herir susceptibilidades, habla vagamente de su intención de 'abrir la ciudad a los municipios metropolitanos' (El País, 2.08.96).

En la mente del Equipo Técnico del primer PEV, *el Plan era 'metropolitano' en el ámbito estratégico, al tener en cuenta los requerimientos del área metropolitana; pero a nivel de realización 'se hacía lo que se podía', por la descoordinación práctica y política entre los ayuntamientos del área metropolitana* (Elena Rocher, entrevista 14.03.16. Anexo 3.1). No cabe duda de que lo mejor, tanto a nivel estratégico como de realización, es optar por el ámbito metropolitano o de la región urbana, con visión y soluciones amplias que permiten multiplicar las sinergias para todos los municipios del área. Sin embargo, cabe recordar en descargo de soluciones prácticas menos ambiciosas, lo que afirma la Carta de Alborg, Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad, de 27 de mayo de 1994, en su punto 1.3: *la ciudad es la unidad más pequeña en la que los problemas pueden ser debidamente resueltos de manera integrada, holística y sostenible.*

3.3.6. Las Líneas y Proyectos Estratégicos

La **propuesta de** Objetivo Central se acompañaba de los caminos o Líneas Estratégicas que permitirían alcanzarlo. Se identificaron 7 Líneas Estratégicas, cada una de ellas con sus correspondientes criterios de actuación, objetivos, medidas y acciones, que se describen más adelante. Los objetivos de Línea debían ser pocos, los fundamentales para realizar cada estrategia y, a través de ellas alcanzar el Objetivo Central del Plan.



Esquema original
(Libro del PEV, p. 27)

El apartado 2 del Anexo 3.25 ofrece de manera sucinta la propuesta de las 7 Líneas, en una primera redacción que no difiere mucho, como se puede comprobar, de su expresión final. Enseguida detallaremos el contenido de las 7 Líneas Estratégicas. Nos interesa ahora simplemente destacar cuál es la materia de la que se ocupa cada una de ellas:

1. Comunicaciones
2. Calidad medioambiental
3. Competitividad de los sectores productivos
4. Formación e innovación
5. Cualificación de las actividades del terciario
6. Bienestar

7. Desarrollo y calidad de vida urbana

En el siguiente resumen se puede ver la correspondencia entre las Líneas Estratégicas y las variables detectadas como más importantes para el progreso de la ciudad:

Líneas Estratégicas	Variables
1	1 - 2
2	5
3	3
4	6
5	1 - 6
6	4 - 8 - 9
7	7 - 10

Tabla 3.07. (Elaboración propia)

Correspondencia entre las Líneas Estratégicas y las variables para el progreso de la ciudad.

Estamos en el último trimestre de 1994. Bastantes años después, la UE publicará dos importantes documentos sobre territorio y ciudad:

- La Estrategia Territorial Europea (ETE, mayo 1999); y
- Ciudades del Mañana. Retos, visiones y caminos a seguir (octubre 2011).

En la ETE se señalan los siguientes tres *objetivos y opciones políticas para el territorio de la UE* (Comisión Europea, 1999: 21-38):

1. Desarrollo territorial policéntrico y nueva relación entre campo y ciudad, es decir, ciudades y regiones urbanas dinámicas, atractivas y competitivas, desarrollo endógeno, diversidad y eficacia de los espacios rurales, y asociación entre ciudad y campo.

2. Acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento: un planteamiento integrado para mejorar la conexión a las redes de transporte y el acceso al conocimiento, desarrollo policéntrico para una mejor

accesibilidad, utilización eficaz y sostenible de las infraestructuras, y difusión de la innovación y el conocimiento.

3. Gestión prudente de la naturaleza y el patrimonio cultural: conservación y desarrollo del patrimonio natural, gestión de los recursos hídricos como reto particular para el desarrollo territorial, gestión creativa de los paisajes culturales y del patrimonio cultural.

Y en Ciudades del Mañana figuran cinco *principales retos de las Ciudades del Mañana* (Comisión Europea, 2011: 33-63):

1. La ciudad diversa, cohesionada y atractiva, que tiene que ver con convertir la diversidad en un activo dinámico, crear una ciudad para todos, desarrollar la innovación social, adaptar la vida social y económica de la ciudad a una población envejecida, y atraer a los jóvenes.

2. La ciudad verde y sana, lo que se relaciona con una movilidad sostenible, inclusiva y saludable, y una ciudad sostenible con espacios públicos abiertos y atractivos.

3. Crear una economía flexible e inclusiva, es decir, gestionar las transiciones hacia una economía local viable, estimular la creación de empleo, el espíritu emprendedor y la creación de un capital de talento local diverso, utilizar la tecnología para fomentar la innovación y la inteligencia colectiva, integrarse en la economía global (las ciudades como centros neurálgicos de redes globales), y el reto de la conectividad.

4. Una Europa urbana policéntrica con un desarrollo territorial equilibrado, que tiene que ver con un desarrollo de la ciudad en armonía con sus alrededores, y fomentar la diversidad y la autenticidad de las ciudades.

5. Hacia un modelo más holístico de desarrollo sostenible de las ciudades, superando conflictos y contradicciones, y con una mejor comprensión de las realidades, las capacidades y los objetivos.

Pues bien, como muestra el siguiente cuadro, en el que se indica la correspondencia temática entre las Líneas Estratégicas del PEV y los objetivos y retos de esos documentos de la UE, éstas ya estaban orientadas hacia los objetivos definidos tiempo después por la UE:

Líneas Estratégicas (1994)	ETE (1999)	Ciudades del Mañana (2011)
1	1 - 2	3
2	3	2
3	1	3
4	2	3
5	3	3
6		1
7	1 - 3	4

Tabla 3.08 (Elaboración propia)

Correspondencia entre las Líneas Estratégicas del PEV, los objetivos de la Estrategia Territorial Europea, y los retos de las Ciudades del Mañana.

Pero volvamos a nuestras Líneas Estratégicas. Cada una de ellas incluye diversas propuestas concretas que llevar a cabo. Para seleccionarlas y priorizarlas se crearon siete 'Comisiones de elaboración de Propuestas' (CEP), una por cada Línea Estratégica, formadas por expertos de las entidades del Consejo General del PEV, con una presidencia y una secretaría técnica. Cada una de las CEP tenía la tarea de proporcionar al Comité Ejecutivo del Plan el listado ordenado de los principales objetivos, medidas, acciones y criterios de actuación para desarrollar la Línea Estratégica en la ciudad. Se trabajaría en dos fases: una primera para sistematizar los objetivos, y otra para valorar y priorizar las propuestas.

Con el trabajo de las CEP se buscaba también la difusión de la cultura estratégica al conjunto de la ciudad, a través de las entidades participantes. Los debates, el esfuerzo por adecuar el posicionamiento individual en un marco colectivo, y el intento llegar a amplios acuerdos acerca de las prioridades de actuación en la ciudad deberían dejar su huella para crear una cultura de consenso.

Las CEP se reunieron en el Palau de la Música los días 21 y 22 de diciembre de 1994, y los días 24 a 26 de enero de 1995. Al día siguiente, 27 de enero, compareció ante los medios de comunicación Tàrsilo Piles acompañado de 5 de los presidentes de las CEP. En torno a esos días, la prensa se hizo eco con amplitud no sólo de los resultados, sino de los debates producidos y, por extensión, del alcance real del PEV: destacando la importancia de los acuerdos obtenidos (Las Provincias, 22.12.94; ABC 25.01.95); mostrando ejemplos de confrontación de intereses y la dificultad de llegar a acuerdos, como en el caso de la ZAL y los defensores de la huerta (Levante, 22.12.94)⁹²; o bien cuestionando la calidad del consenso,

⁹² El director del Equipo Técnico del PEV recuerda un ejemplo significativo: en Valencia era histórico el desencuentro entre la Feria de Valencia y el gobierno regional con respecto al acceso a la Feria en transporte colectivo. Para Feria de Valencia era necesario un metro, al igual que disponen no pocas ferias internacionales en ciudades europeas. Para el gobierno regional la organización de autobuses lanzaderas en los certámenes más concurridos era la mejor fórmula para no comprometer inversiones en transporte público más necesarias en otras zonas de la ciudad. El plan optó por un objetivo: «Acceso en transporte público a la Feria». Era lo suficientemente general para que las dos partes pudieran sentarse a dialogar en una mesa de trabajo del plan. En el clima de diálogo de la mesa, los responsables de la Feria conocieron con exactitud las inversiones del metro, así como las condiciones de su rentabilidad y las necesidades de transporte de la ciudad. Por otra parte, el gobierno regional conoció el impacto económico, turístico y de proyección para la ciudad de Feria Valencia, así como la competencia de otras ferias europeas. Pronto se llegó a un acuerdo: «Metro ligero o tranvía», con compromisos inversores por ambas partes. En menos de un año el proyecto se ejecutó en su totalidad. Si el plan estratégico se hubiera dado por satisfecho con el objetivo de acceso en transporte público por el consenso logrado, no hubiera servido de nada. Si hubiera formulado un proyecto concreto, habría sido rechazado por una de las partes o por las dos. La formulación general debe siempre entenderse como el inicio, en situaciones conflictivas, de la elaboración de un proyecto concreto (Pascual, 2007: 121-122).

sintiéndose relegadas algunas entidades participantes que no vieron incluidas sus propuestas (Levante, 30.01.95; Levante 13.03.95).

El director del PEV, en una entrevista al diario Levante (25.09.94) pone el acento en el empeño que hubo que poner para conseguir el consenso y la armonización entre las entidades implicadas. *En Valencia se ha tenido que hacer un esfuerzo importante y un trabajo que no fue necesario en [el Plan Estratégico de] Barcelona. Aquí ha habido que empezar por buscar los puntos de acuerdo y desacuerdo e intentar objetivarlos. Si el plan no cuenta con el compromiso de los agentes que lo van a ejecutar, si no les convence, no se puede ejecutar.*

Francisco Gozávez recuerda algunos puntos sobre los que no era fácil ponerse de acuerdo. *Existían inicialmente algunos intereses contrapuestos, por ejemplo la competencia del Consell Metropolità de l'Horta en las plantas depuradoras; las medidas supramunicipales en acequias, que había que considerar desde el punto de vista del área metropolitana, así como conservar y mejorar la calidad de la Huerta; o el tratamiento de residuos sólidos fuera del municipio* (Anexo 3.1. Cuestionario, 25.06.15).

También Rafael Recuenco aporta un ejemplo: *en las discusiones en los Grupos, si no se alcanzaba el consenso sobre algún asunto (como entre CCOO y UGT por puntos de vista sobre innovación o nuevas tecnologías), se presentaban las dos propuestas, y acababa decidiendo el que redactaba, o bien no se incluía ese tema. Pero el Plan Estratégico propiciaba los consensos, en aras de un proyecto amplio; lo veíamos como algo que debía ser capaz de superar las alternancias políticas* (Anexo 3.1. Entrevista, 17.06.15).

Disponemos de algunos documentos de interés:

- Boletín de inscripción a las Líneas Estratégicas (Anexo 3.27).

- Ficha de formulación de propuestas, solicitando autorización para la difusión de los datos a los miembros de las CEP (Anexo 3.28).
- Líneas Estratégicas del Plan, señalando los presidentes de cada CEP (Anexo 3.29).
- Plan de reuniones de las CEP (Anexo 3.30).
- Relación de las 59 entidades que habían remitido sus propuestas a fecha de 25 de enero, alcanzándose un total de 546 propuestas (Anexo 3.31). Curiosamente, este documento agrupa las propuestas por entidades, y no por Comisiones.

El documento *Comisiones de Elaboración de Propuestas*, de abril de 1995 (Anexo 3.32), detalla cómo se procedió a continuación: *De las Comisiones de Elaboración de propuestas se ha obtenido la primera relación de propuestas por Líneas Estratégicas. Relación que, tras haber sido priorizada por los presidentes de cada una de las Comisiones y por todos los expertos que participaron en las mismas a través de los cuestionarios remitidos a la Oficina Técnica del Plan, se entregó al Comité Ejecutivo en fecha 2 de marzo de 1995 para su aprobación. El Comité Ejecutivo a partir de este momento elabora la primera relación de propuestas que presenta al Consejo General (p. 1).*

Los Anexos 3.33, 3.34 y 3.35 contienen, respectivamente:

- la propuesta de priorización realizada por el presidente de cada CEP y el Equipo Técnico, señalando los criterios de priorización (7 documentos, febrero de 1995);
- una versión actualizada de esa propuesta de priorización, resultante de incorporar nuevas opiniones (7 documentos, marzo de 1995);
- las propuestas aprobadas por el Comité Ejecutivo del 2 de marzo de 1995 (un documento común para las 7 Líneas, abril de 1995).

En la Introducción de este último documento se indica que las entidades del Consejo General que consideren

que sus propuestas no han sido adecuadamente valoradas pueden dirigirse a ProValencia para acordar el método a seguir para su posible reconsideración. También se avanza qué estudios en profundidad se han de llevar a cabo respecto a cada una de las propuestas para transformarlas en medidas de acción. Y un calendario general por el que *la labor de concreción se efectuará entre abril y septiembre del 95, para poder organizar el proceso de impulsión y seguimiento a partir de dicha fecha* (p. 5). Así pues, no sería hasta septiembre, *pasadas las elecciones municipales y autonómicas del 28 de mayo, cuando se presenten las propuestas concretas ante los nuevos responsables de las instituciones. Ahí habrá terminado la fase de planificación (había especial interés en acabarla antes del proceso electoral para evitar la politización de esta iniciativa)*. (Levante, 17.02.95).

El resultado de esos trabajos fue la aprobación de 170 propuestas por parte del 5º Comité Ejecutivo (2 de marzo de 1995) y del 3º Consejo General del Plan (11 de abril de 1995), esta vez celebrado en el Salón Dorado del Palau de la Generalitat, con la presencia del Presidente Joan Lerma, lo que añadió un elevado valor simbólico al acto por lo que suponía de implicación de la Generalitat en el PEV. Conservamos el Orden del Día (Anexo 3.36), el discurso que pronunció la Alcaldesa (Anexo 3.37), y un interesante Informe de gestión de la etapa de elaboración del PEV (Anexo 3.38), en el que se resume todo lo realizado hasta ese momento.

De esas 170 propuestas estratégicas se seleccionaron 47 consideradas como prioritarias. Durante el proceso de selección y priorización fueron aplicados los resultados de la tesis doctoral del profesor de la Universidad Politécnica de Valencia Pablo Aragonés Beltrán, titulada 'Aproximación a la toma de decisiones multicriterio en proyectos. Implementación de una metodología multicriterio y multiexperto: Pres II' (Anexo 3.39).

La selección se realizó de acuerdo con tres criterios: innovación (las que confieren innovación al funcionamiento de la ciudad), singularidad (aquellas cuya puesta en marcha singularizaría a Valencia), y sinergia (las que producirían impacto positivo en más de una Línea Estratégica).

Estas 47 medidas son las que se detallan a continuación al describir cada una de las 7 Líneas Estratégicas. Las número 1, 2, 5, 6 y 7 son las que guardan mayor relación con el propósito de nuestro trabajo, pues se ocupan, respectivamente, de las comunicaciones, el medio ambiente, el turismo y la cultura, el bienestar, y el desarrollo urbano. Seremos más breves, pues, en los comentarios respecto a las líneas 3 y 4, que tratan sobre los sectores productivos y la formación.

Línea Estratégica 1

Hacer de Valencia una ciudad bien comunicada con el exterior, vertebradora del Arco Mediterráneo y de las conexiones del resto del territorio nacional, insular y peninsular, así como de la óptima relación con el entorno internacional

La LE1 aporta una visión de la ciudad en el contexto del 'entorno internacional'. Con realismo, no se plantea todavía la consideración del escenario global. Ese ánimo nacerá y se consolidará años después, cuando Ayuntamiento y Generalitat se propongan decididamente 'poner a Valencia en el mapa' al presentarse posibilidades capaces de hacerlo realidad (cfr. 3.5.1.).

En este momento, el PEV se focaliza en el Arco Mediterráneo y el territorio peninsular, y presenta a Valencia como una ciudad *vertebradora*, consciente de tener cualidades privilegiadas -por su situación geográfica, sus dimensiones, su nivel de desarrollo, etc.- para ser punto nodal, para articular las conexiones en el 'diamante de ciudades españolas en el Mediterráneo'.

Para ello, era preciso articular en Valencia cuatro ejes, que unen la ciudad con Barcelona y Francia por el norte, Alicante, Murcia y Andalucía por el sur, Baleares por el este, y Madrid y Portugal por el oeste; más un quinto eje diagonal que une Valencia con Zaragoza y el Atlántico francés.

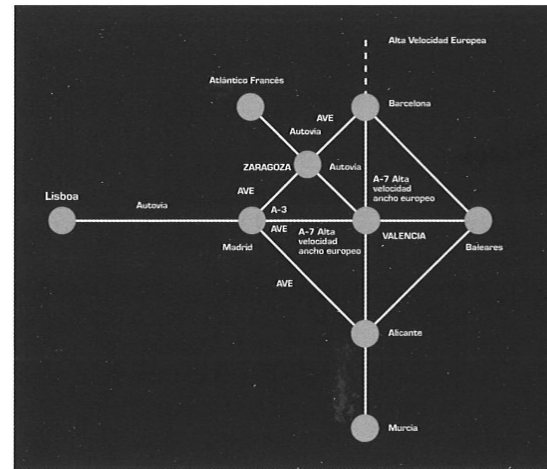
Esta estrategia tenía muy en cuenta el informe 'El Arco Mediterráneo Europeo', publicado en 1994 por la entonces Comunidad Europea, que denunciaba el importante déficit de infraestructuras de Valencia respecto a Barcelona, lo que *impedía que los flujos económicos descendieran hacia Valencia y, desde Valencia, a las ciudades del Mediterráneo Sur peninsular* (Pascual y Rocher, 2002: 11).

Potenciar el Arco Mediterráneo Europeo tendría un efecto equilibrador con respecto a la 'Gran Dorsal Europea' o 'Banana Azul' (de Londres a Milán, pasando por el sistema de ciudades holandés, belga y alemán).

La LE1 consta de 6 áreas de acción, que a su vez se subdividen en 18 propuestas concretas:

1. La red ferroviaria de alta velocidad (ancho europeo y velocidad superior a 250 km/h) y velocidad alta (ancho Renfe y velocidad inferior a 220 km/h), buscando situar a Valencia en el eje de las conexiones ferroviarias avanzadas con las capitales europeas.

Esta área supone una apuesta decidida por el AVE como complemento a las líneas de velocidad alta entonces en ejecución, y se apoya en que, para aumentar la competitividad de los estados miembros en el horizonte 2000, la Unión Europea priorizaba las infraestructuras de telecomunicaciones y alta velocidad ferroviaria.



Consta de 3 propuestas: AVE a Barcelona y Sureste francés; AVE a Madrid; y velocidad alta Valencia-Madrid para el tráfico de mercancías.

2. La red ferroviaria metropolitana, que consolide Valencia como punto nodal metropolitano regional, y ayude a conseguir la plena intermodalidad en el transporte de viajeros y mercancías en el área de Valencia.

Según los redactores del PEV, esta área se propone también *mejorar la integración urbana de la infraestructura ferroviaria asegurando una mayor calidad ambiental y urbana en el entorno; y garantizar que las actuaciones en el sistema ferroviario sean la base de una estrategia de concertación en conjunto del sector del transporte y urbanismo.*

Consta de 4 propuestas: soterrar las vías del tren en la Estación del Norte; creación de un nuevo acceso Sur a Valencia desde Silla; conectar la parte Sur del Puerto y la futura ZAL con la estación de Fuente de San Luis, con el menor impacto posible en Nazaret y La Punta; y reforzar la gestión de calidad en el transporte ferroviario.

3. La red viaria, adecuándola a los nuevos retos de la comunicación metropolitana y de la conexión exterior.

Con estas actuaciones, el PEV busca mejorar la vertebración espacial metropolitana mediante un diseño global de las infraestructuras viales. También se propone reducir las dificultades en la movilidad metropolitana, priorizar los tráficos circulares sobre los radiales que congestionan el centro, favorecer la localización de nuevas centralidades metropolitanas; y algunos objetivos para la mejora de la calidad ambiental, como son facilitar el desplazamiento a pie y fomentar el uso de la bicicleta en la ciudad.

Consta de 5 propuestas: aumentar la capacidad en el Corredor Mediterráneo con medidas que permitan mayores flujos futuros (reducción del peaje en la A-7, tercer carril, etc.); mejorar las conexiones viarias entre municipios y centros productivos del área metropolitana, potenciando la construcción de los corredores comarcales; ampliar el by-pass adecuándolo a los flujos de tráfico futuros; conectar Valencia con Aragón mediante autovía, que llegue a Burdeos; y conectar Valencia con las principales ciudades de Andalucía mediante la conexión de N-III con la N-IV. Las dos últimas propuestas están incluidas en el Plan Director de Infraestructuras 1993-2007.

4. La conexión aérea de la ciudad de Valencia

La LE1 se propone impulsar el aumento del volumen de pasajeros y el tráfico de mercancías en el Aeropuerto de Valencia. Entonces, por volumen de pasajeros se situaba en el undécimo lugar entre los aeropuertos españoles, muy por debajo del de Alicante, por ejemplo.

Consta de 2 propuestas: ampliar la actual terminal de carga del Aeropuerto de Valencia, y conectar el Aeropuerto y la Feria con la ciudad, a través de un transporte público de calidad (a corto y medio plazo con la red de cercanías de Renfe, y a largo plazo con la red de metro).

5. La logística de mercancías, convirtiendo Valencia en un Centro de Mercancías Euromediterráneo. Se trata de reforzar las infraestructuras logísticas existentes, y de dotar a Valencia de nuevas infraestructuras vanguardistas.

Consta de 2 propuestas: construir la Zona de Actividades Logísticas portuaria, con el adecuado respeto al medio ambiente; y disponer de los centros logísticos de mercancías adecuados a las exigencias de competitividad

(Centro de Transportes de Valencia, y ampliación de Mercavalencia).

6. Las redes de infraestructuras de información y comunicación, con el objetivo de auspiciar el desarrollo de una cultura tecnológica y empresarial sensibilizada con la necesidad de adaptar los avances de las tecnologías a las propias estructuras organizativas.

Consta de 2 propuestas: hacer de Valencia un punto nodal de la red transeuropea de la información y de las telecomunicaciones; y dotar a Valencia de una infraestructura eléctrica acorde con su desarrollo urbanístico y tecnológico.

Línea Estratégica 2

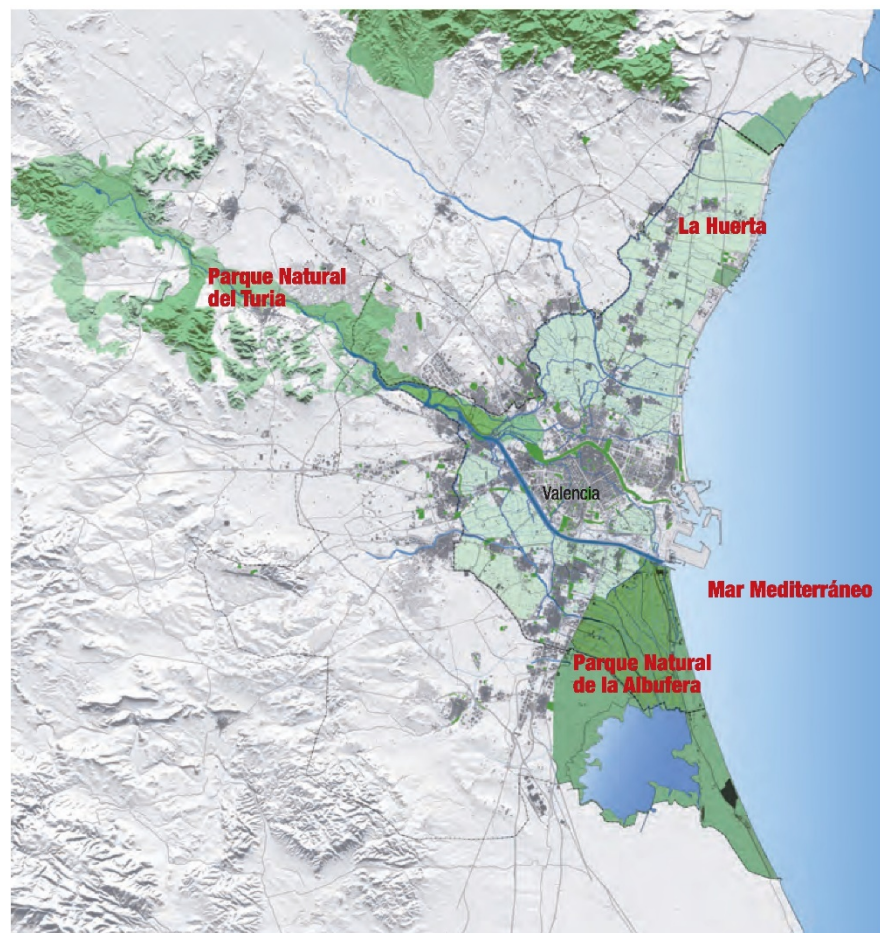
Mejorar la calidad medioambiental para hacer de Valencia ciudad verde europea

En la visión del PEV, se busca mejorar, y no solo preservar, la singularidad medioambiental de Valencia. Para conseguirlo, se ve necesario invertir en calidad ambiental y lograr una articulación de sinergias entre el desarrollo económico, la cohesión social y la mejora medioambiental.

En este momento se considera primordial hacer compatible la urbanización con la atención a la calidad del entorno, integrando espacios verdes en las áreas urbanas. También se asume la tendencia de aumentar las inversiones de la Administración en infraestructura ambiental, y de que las actividades productivas se hagan cargo de los costes de prevención y limitación del impacto ambiental.

Valencia cuenta con una importante y singular dotación natural: el Parque Natural de la Albufera en su propio término, las más de 1500 Ha. de huerta protegida junto a

la ciudad, la franja de 24 km. de playas, y el Jardín del Turia que vertebra la ciudad.



Los cuatro grandes activos ambientales y culturales que son el sustrato de la Infraestructura Verde que articula el conjunto urbano de Valencia.
(Fuente: ETCV, Objetivo 2)

El PEV considera fundamental asegurar la calidad de vida de los ciudadanos, que integra la calidad ambiental y paisajística, con la accesibilidad de servicios y equipamientos de bienestar.

La LE2 consta de 2 áreas de acción, que a su vez se subdividen en 8 propuestas concretas:

1. Valencia ciudad singular en materia medioambiental, mediante la adopción de medidas que ayuden a conseguir un desarrollo sostenible de sus recursos naturales.

Consta de 5 propuestas: completar la red de alcantarillado, con los colectores y depuradoras

necesarios; reducir la contaminación acústica y atmosférica y asegurar la cantidad y calidad de los recursos hídricos; tratar adecuadamente los residuos sólidos; promover el ahorro energético y las energías renovables; y desarrollar la normativa que regule la gestión de los recursos naturales.

2. Convertir a Valencia en una ciudad europea singular en calidad ambiental, potenciando la calidad ambiental de sus espacios naturales.

Consta de 3 propuestas: mejorar la calidad ambiental de la huerta como espacio verde metropolitano; recuperar el Parque Natural de la Albufera, su entorno y todo su potencial medioambiental y turístico; y realizar el Parque Central y el Parque de Cabecera, que añadirían a Valencia 270 Ha. de espacio verde.

Línea Estratégica 3

Profundizar en la cualificación y competitividad de los sectores productivos en el mercado mundial.

La LE3 consta de 3 áreas de acción, que a su vez se subdividen en 5 propuestas concretas:

1. Desarrollar programas para la difusión, investigación y desarrollo de nuevos equipos, procesos y productos

Consta de 2 propuestas: convertir Valencia en el Centro Mundial de la Agricultura; e impulsar la aplicación de innovaciones tecnológicas por parte de los empresarios.

2. Fortalecer los mercados propios y las exportaciones

Consta de 1 propuesta: desarrollar la imagen, marca y diseño de los productos valencianos.

3. Desarrollar Valencia como plaza financiera

Consta de 2 propuestas: desarrollar el mercado de futuros de cítricos y mercaderías de Valencia; y consolidar la Bolsa de Valencia como instrumento de apoyo a las pymes valencianas.

Línea Estratégica 4

Progresar en la formación de los recursos humanos para garantizar la educación integral de las personas y la innovación tecnológica

La LE4, con una única área de acción y una propuesta concreta: **crear y reforzar los centros de liderazgo y excelencia investigadores y formadores.**

Línea Estratégica 5

Cualificar los sectores turístico, cultural, comercial y administrativo para hacer de Valencia capital y símbolo de una Comunidad Valenciana próspera, culta y solidaria

En lo que más atañe al objeto de nuestro trabajo, esta LE concibe a Valencia como una ciudad de servicios avanzados, y capaz de atraer grandes eventos de carácter profesional y cultural. Destaca la apuesta decidida por construir un Palacio de Congresos que libere de esta actividad al Palau de la Música, y una potenciación de las instalaciones y actividades de Feria Valencia, entonces 'Feria Muestrario Internacional de Valencia'. La institución ferial se consideraba en 1996 *la principal fuente de captación de visitantes.*

También plantea la elaboración de un 'Plan de urbanismo comercial' por parte de la Universidad Politécnica, que debía contemplar, entre otras áreas, la estructuración y desarrollo urbanístico de la ciudad, la estructura del tráfico y la red de transportes públicos y aparcamientos.

La LE5 consta de 4 áreas de acción, que a su vez se subdividen en 6 propuestas concretas:

1. Configurar a Valencia como producto turístico singular para negocios, ferias y congresos

Consta de 2 propuestas: construir el Palacio de Congresos; y potenciar la imagen y las actuaciones de la Feria de Valencia, principal fuente de captación de visitantes para la ciudad.

2. Garantizar la dotación de calidad y proyección europea de la oferta cultural

Consta de 2 propuestas: hacer de Valencia Centro Cultural Europeo (capitalidad cultural, tercer milenio); y convertir la ciudad en un foco cultural mediterráneo que favorezca el intercambio cultural entre todos los pueblos ribereños.

3. Dotarnos de una oferta comercial atractiva, diversificada y de calidad

Consta de 1 propuesta: elaborar un plan de urbanismo comercial acorde con el crecimiento de la ciudad y que persiga la eficiencia comercial y social.

4. Conseguir una administración austera, promotora y plenamente cooperadora en el gobierno de la ciudad

Consta de 1 propuesta: hacer una administración ágil, eficaz y organizada, en función de los intereses y de la comunicación con el ciudadano a través de la cooperación pública-privada.

Línea Estratégica 6

Organizar una respuesta eficaz a los nuevos retos sociales, demográficos y de salud, para conseguir un alto nivel de bienestar para todos los ciudadanos

La LE6 aporta el posicionamiento del PEV sobre la cohesión social. Junto a la tendencia a la disminución de la población de la ciudad a favor de su área metropolitana,

se preveía un cierto envejecimiento de la población, y se quería evitar las desigualdades entre los barrios, articulándolos con el dinamismo de la ciudad y mejorando la calidad de sus servicios y equipamientos.

En cuanto a la configuración urbana, proponía elaborar un Plan Director de Instalaciones Deportivas (PDID), de acuerdo con las previsiones de suelo deportivo previstas en el PGOU, que debía definir instalaciones y usos de un total de 320.000 m² en espacios situados en la Pista de Ademuz, Gaspar Aguilar, Hermanos Maristas, Benimámet, Fuente de San Luis y barrios próximos al cementerio del Cabañal.

También planteaba la supresión de barreras arquitectónicas urbanas, lo que facilita la movilidad interna de la ciudad, y la hace apta para las personas disminuidas físicas y para cualquier oferta turística, en especial en el campo de la tercera edad.

La LE6 consta de 3 áreas de acción, que a su vez se subdividen en 6 propuestas concretas:

1. Conseguir la Ciudad del Bienestar

Consta de 1 propuesta: anticipar un sistema de bienestar social de responsabilidad pública fundamentada en la cooperación pública y privada.

2. Responder adecuadamente a los nuevos retos

Consta de 2 propuestas: aprovechar el crecimiento de la esperanza de vida, respondiendo adecuadamente al envejecimiento de la población; y dotarse de una oferta deportiva de calidad.

3. Hacer de Valencia la ciudad de todos

Consta de 3 propuestas: promocionar la integración de los disminuidos en la vida de la ciudad; posibilitar una

respuesta integradora a la inmigración, en especial de terceros países; y reafirmar los signos de identidad colectiva como factor de vertebración de la sociedad valenciana.

Línea Estratégica 7

Ordenar el desarrollo integrado de la ciudad en su contexto metropolitano y su medio natural, con el fin de conseguir una alta calidad de vida urbana de una ciudad con identidad histórica y poder proyectarla en sus entornos territoriales más amplios

Esta LE se orienta a la recuperación y revitalización de espacios urbanos de gran valor simbólico y social, como son la fachada marítima, el centro histórico y los barrios. Ofrece una visión amplia y abierta a la complejidad de la conexión de Valencia con el Mar, y se propone asegurar la multiplicidad de las funciones y usos en el centro histórico. También contempla la creación de espacios articuladores de la ciudad -como son las nuevas centralidades de Ademuz, la Avenida de Francia, la Ciudad de las Artes y las Ciencias, y el Balcón al Mar-, y, con menor énfasis, con su área metropolitana.

La LE7 consta de 3 áreas de acción, que a su vez contienen 3 propuestas concretas:

1. Abrir Valencia al mar

Consta de 1 propuesta: abrir Valencia al mar, delimitando el área de influencia de la fachada marítima.

2. Abrir Valencia a la historia

Consta de 1 propuesta: revitalizar el Centro Histórico, con el necesario compromiso de la iniciativa privada, como centro direccional garantizando la polivalencia de sus funciones urbanas, administrativa, residencial, cultural, comercial, turística, recreativa y simbólica.

3. Abrir Valencia a los barrios y a los municipios metropolitanos

Consta de 1 propuesta: potenciar la creación de nuevas centralidades para la atracción del terciario avanzado y los centros decisionales de empresas e instituciones de ámbito estatal, europeo e internacional, y conseguir un mayor equilibrio en el área metropolitana.

Con estas 47 medidas estratégicas, el PEV asumía el ejercicio de la acción de lobby, para conseguir implicar a la Generalitat, las empresas del sector, el Gobierno central -en especial el Ministerio de Fomento- y conseguir fondos de la Unión Europea. Este esfuerzo de sumar voluntades al máximo nivel venía favorecido por la coyuntura política, que -como hemos visto, cfr. 3.2.5.- tras muchos años presentaba formaciones del mismo color en el Ayuntamiento, la Generalitat y el Gobierno central: Eduardo Zaplana accede a la presidencia de la Generalitat en julio de 1995, y José María Aznar es presidente del Gobierno desde mayo de 1996.

3.3.7. La etapa de Impulso y Seguimiento

En el tercer Consejo General de 11 de abril de 1995 quedan definidas las medidas estratégicas que hay que impulsar. El 28 de mayo se celebran elecciones municipales y autonómicas, que dan la mayoría absoluta a Rita Barberá, y llevan a Eduardo Zaplana a la presidencia de la Generalitat, gobernando el PP en coalición con UV. A pesar de la mayoría absoluta del PP en el Ayuntamiento, se mantenía un 'pacto de gobierno' con UV⁹³ que, entre otras cosas determinaba la permanencia de Tárсило Piles al frente de la Delegación ejecutiva del PEV⁹⁴.

En la Sesión Extraordinaria de Constitución del Excmo. Ayuntamiento Pleno celebrada el 7 de julio, Rita Barberá quiso destacar la prioridad del Plan Estratégico y las ventajas que derivarían de la ejecución de sus propuestas:

En cuanto a la labor de imaginar y proponer los grandes proyectos ciudadanos, señalo que entraremos durante este mandato en la fase central e importantísima del Plan Estratégico: concretar su definitiva redacción, cuantificarlo, priorizar la ejecución de las propuestas, y comprometer a las distintas Administraciones que tienen que contribuir a su financiación.

El resultado del plan nos diseña la Valencia del próximo siglo, que toda la sociedad valenciana está contribuyendo

⁹³ En palabras de Tárсило Piles, *este pacto no debía haberse suscrito nunca. No se entiende que un partido con mayoría absoluta, como el PP, tenga a otro partido gobernando con él. ¿Qué podía influir UV en las decisiones del Ayuntamiento si el PP no necesitaba nuestros votos? Nada. Era un pacto acomodaticio para hacer trabajos administrativos sin poder imprimir nuestro criterio político* (entrevista en El País, 18.01.98).

⁹⁴ T. Piles mantuvo todavía poco más de año y medio su cargo como presidente ejecutivo del PEV. Su última intervención en un acto de relieve fue durante la presentación oficial del PEV, celebrada en el Palau de la Música el 22 de julio de 1997 (Las Provincias, 23.07.97). Tras la ruptura del pacto de gobierno entre PP y UV en diciembre de 1997, la Alcaldesa nombró Teniente de Alcalde delegado del Plan Estratégico a Silvestre Senent el 9 de enero de 1998 (ABC, 10.01.98) y disolvió ProValencia el 23 de febrero (Las Provincias, 24.02.98).

a definir: 'La Valencia verde, europea, y abierta al mar; integradora en lo social y activa culturalmente; capital vertebradora de la Comunidad Valenciana y articuladora del sistema de ciudades europeo y peninsular con el Mediterráneo; con una elevada posición competitiva de sus sectores económicos en el mercado internacional'.

La ejecución progresiva del Plan Estratégico, desde ahora, -en este momento crucial de la construcción europea y cuando se atisba que Europa mira al Mediterráneo- es definitiva y esencial para que nuestra Ciudad se alinee entre las primeras de Europa. De lo contrario, la desventaja progresiva que acumularíamos respecto de las ciudades ya bien dotadas y que siguen avanzando, nos dejaría en una posición muy retrasada de la que difícilmente nos podríamos recuperar.

El resultado del Plan proporcionará las infraestructuras de transportes, de comunicaciones y de servicios acordes con el siglo futuro, sobre las que ofrecer ciudad con nuestra singularidad anímica urbana, para ser, como hablábamos al comienzo, una urbe con ventaja de competencia y progreso.

Así pues, la consecución del Plan Estratégico junto a la presencia de Valencia en el Comité de Regiones y Municipios de la Unión Europea, la celebración en nuestra Ciudad de eventos europeos o mundiales de primera dimensión, como la reflexión intelectual sobre el tercer milenio o la Capitalidad Cultural del 2.001 -por la que seguiremos luchando con perseverancia-, y la obtención para Valencia de una Agencia Europea de Relaciones con los Países del Mediterráneo, son proyectos que deberíamos convertirlos en retos personales todos y cada uno de los valencianos, y todos los valencianos juntos, porque de una complicidad estratégica e ilusionada se trata.

Por su parte, el portavoz del Partido Esquerra Unida-Els Verds, Manuel Moret, manifestó su deseo de que el PEV, en el contexto de la revisión del PGOU, se esforzara por alcanzar los objetivos en materia medioambiental:

Ya que en este periodo de gobierno municipal corresponde hacer la revisión del Plan General de Ordenación Urbana actualmente en vigor, es procedente abrir un debate público y establecer un consenso político tendente no sólo a fijar los límites de crecimiento de nuestra ciudad, sino tratar de retornar a la huerta que nos rodea. Estamos por una revisión del Plan General que necesariamente contemple una redistribución de cargas y beneficios más solidaria. El futuro Plan Estratégico, cuyo principal objetivo es una Valencia verde y ecológica, exigirá la recuperación de nuestra huerta y la preservación de nuestros entornos naturales (Cfr. Acta de la Sesión en el Anexo 3.59).

Rita Barberá y Tárсило Piles presentan el PEV al nuevo Molt Honorable, quien acepta ser Presidente de Honor del Plan y muestra su apoyo al proceso. También se mantuvo una reunión con Manuel Tarancón, nuevo presidente de la Diputación de Valencia, y con José Luis Olivas, Conseller de Economía y Hacienda.

Durante el segundo semestre de 1995, en el PEV se trabaja documentando las propuestas y organizando el modo de llevarlas a cabo: entrevistas con los principales agentes sociales y económicos de la ciudad, a fin de recopilar información técnica sobre el grado de evolución, alternativas posibles, etc. sobre las propuestas estratégicas aprobadas. También hubo entrevistas con los miembros del Comité Ejecutivo para explicar la metodología de la nueva Fase. Y se aumentaron las actividades de difusión del Plan entre diversos colectivos: ponencias del PEV en las sesiones organizadas por la Federación de Asociaciones de Vecinos de Valencia; participación en el Primer Encuentro Ibérico de Planes

Estratégicos Urbanos (Zaragoza); y en la Segunda Conferencia de Ciudades del Mediterráneo (Barcelona), en la que se creó una red de ciudades mediterráneas para la realización de planes estratégicos; stand del PEV en Expo-Jove; preparación del libro (ProValencia, 1997) y de un audiovisual sobre el Plan; etc. (Anexo 3.40).

Ya en 1996, el 31 de enero tiene lugar en la sede del Ayuntamiento la sexta reunión del Comité Ejecutivo, con un Orden del Día volcado hacia la Fase de Impulsión⁹⁵: metodología de esa nueva Fase, y presentación del calendario y de los objetivos (Anexo 3.41). La metodología quedaba descrita en el documento *Proceso de Impulsión y Seguimiento del Plan Estratégico de Valencia* (Anexo 3.42).

En él se define que la implantación del PEV consiste en desarrollar las propuestas concretas y priorizar su ejecución para convertirlas en medidas de acción, y además en:

- la toma de conciencia de los contenidos del Plan por parte de los agentes que inciden en el desarrollo de la ciudad;
- conseguir una fuerte implicación de las entidades del Consejo General;
- asumir colectivamente los órganos del PEV la función de *grupos de presión* ante los agentes externos.

Y se afirma que *la metodología basada en la participación colectiva de la ciudad y la coherencia técnica de los contenidos del Plan Estratégico pretenden propiciar, desde el inicio, la generación de confianza colectiva y la introducción del pensamiento estratégico en todas las entidades de la ciudad de Valencia* (p. 2).

⁹⁵ En un primer momento se hablaba de *Impulsión* (Fase de Impulsión, Grupos de Impulsión y Seguimiento...), y sólo más adelante pasa a llamarse de *Impulso*: con esa denominación aparece ya en el libro del Plan Estratégico, publicado en 1997.

La etapa de Impulsión y Seguimiento, el verdadero proceso de ejecución del PEV, se estructuraba en las siguientes fases:

1. Elaboración del Programa de Actuación:

- evaluación y concreción de las propuestas, mediante información documental, entrevistas en profundidad con expertos de las entidades implicadas, y jornadas abiertas denominadas mesas de acercamiento y profundización;

- propuesta de priorización, en función de un periodo temporal y unos recursos limitados; y calendario de impulsión, teniendo en cuenta el factor de oportunidad de cada medida;

- propuesta de organización del Plan, mediante la definición de los Grupos de Impulsión y Seguimiento (GIS) y de las medidas asignadas a cada uno. Los GIS serán aprobados por el Comité Ejecutivo, y contarán con el apoyo metodológico y organizativo del Equipo Técnico.

2. Organización de la ejecución, creando un procedimiento para el desarrollo de las medidas. La finalidad de los GIS es disponer de un marco estable para el trabajo conjunto, armonizar esfuerzos y favorecer la coordinación público-privada.

3. Desarrollo, evolución y seguimiento de la ejecución de las medidas del Plan, mediante el control realizado por los GIS sobre su agenda de trabajo y gestión de la implantación para cada una de las medidas.

4. Evaluación global y reprogramación del Plan Estratégico, como instrumento dinámico y flexible: tras aproximadamente un año desde el inicio del proceso de

Impulsión se procederá a evaluar⁹⁶ la evolución de los entornos externos de la ciudad, el desarrollo de la ciudad en función de las hipótesis formuladas, y el grado de ejecución de las medidas emprendidas. Esta evaluación se presentará al Comité Ejecutivo y, si es oportuno, se procederá a la reprogramación del PEV.

Para impulsar la realización de las 47 medidas estratégicas prioritarias que definió el PEV, los gestores del Plan constituyeron 10 GIS, formados cada uno de ellos por las entidades y empresas más directamente implicadas en la ejecución de estos proyectos (Anexo 3.43). Como se ha dicho, la finalidad de estos Grupos era impulsar y realizar un seguimiento de los proyectos seleccionados como más importantes para encaminar la ciudad hacia el modelo escogido.

De los Grupos de Impulso Seguimiento saldrá un proyecto completo, definido, con financiación y plazos. Si no, no se hará. El plan no incluirá ni un solo proyecto que no haya compromiso firme de ejecutar. El plan no hace proyectos, pero sí mandatos y crea compromisos. No es una varita mágica, sino una forma diferente de organizar la colaboración (Entrevista a José María Pascual en el diario Levante, 25.09.94).

Estas son las denominaciones de los GIS, y las personas que los presidían:

GIS 1: Valencia Ciudad Accesible

José María Jiménez de Laiglesia, presidente de la CEV, que fue sustituido por Rafael Ferrando.

GIS 2: Valencia Movilidad Metropolitana

Vicente Dómine, director general de Transporte de la Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes.



1. Rafael Ferrando
2. Vicente Dómine
3. Francisco Gozávez

⁹⁶ En la práctica transcurrieron casi dos años desde la redacción de las fichas informes de las medidas a primeros de 1996 hasta su evaluación a finales de 1998.



GIS 3: Valencia Centro Logístico

Arturo Virosque, presidente de la Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Valencia.

GIS 4: Valencia Ciudad de la Información

Elías de los Reyes, director de la Escuela de Telecomunicaciones de la Universidad Politécnica de Valencia.



GIS 5: Valencia Ciudad Verde Europea

Francisco Gozávez, director del Departamento de Expresión Gráfica en la Ingeniería de la Universidad Politécnica de Valencia.

GIS 6: Valencia Ciudad Competitiva

Joaquín Crespo, presidente de CEPYMEV.

GIS 7: Valencia Ciudad de la Cultura, Ferias y Congresos

Antonio Baixauli, presidente de la Feria Muestrario Internacional de Valencia.



GIS 8: Valencia Ciudad del Bienestar

Miguel Doménech, presidente de la Asamblea Provincial de la Cruz Roja en Valencia.

GIS 9: Valencia Nuevos Proyectos Urbanos

Silvestre Senent, Teniente Alcalde Delegado del PEV. Los proyectos que corresponden a este GIS fueron seguidos directamente, desde 1996, por el Equipo Técnico y el presidente del Comité Ejecutivo del PEV, Silvestre Senent.

GIS 10: Valencia Innovación y Calidad

José Manuel Vela, director general de Economía de la Conselleria de Economía, Hacienda y Administración Pública.

1. Antonio Baixauli
2. Miguel Doménech
3. José Manuel Vela

Las propuestas se agruparon atendiendo a su coincidencia o complementariedad temática. El desarrollo de los GIS

desdobló dos medidas y añadió dos más, hasta llegar a 51. A finales de 1998, en el momento de realizar la evaluación de las medidas, se disponía de información suficiente sobre 50 de esas medidas.

Las medidas asociadas a cada GIS son las que se indican a continuación:

GIS 1: Valencia Ciudad Accesible

Contemplaba las siguientes 7 medidas:

- 1.1. Establecer la línea AVE entre Valencia-Barcelona-Frontera
- 1.2. Construir la línea de alta velocidad entre Valencia y Madrid
- 1.3. Construir la línea Valencia-Albacete-Madrid con velocidad alta
- 1.4. Conectar Valencia con Aragón a través de la autovía Valencia-Somport
- 1.5. Aumentar la capacidad del Corredor Mediterráneo
- 1.6. Conexión de Valencia con las principales ciudades de Andalucía
- 1.7. Finalizar la autovía de Madrid

GIS 2: Valencia Movilidad Metropolitana

Contemplaba las siguientes 8 medidas:

- 2.1. Soterrar las vías del tren en la ciudad haciendo pasante la infraestructura de la Estación del Norte
- 2.2. Conectar la parte sur del Puerto con la Estación de Fuente de San Luis
- 2.3. Consolidar las infraestructuras y la gestión de calidad del transporte ferroviario de viajeros
- 2.4. Ampliar la red del metro
- 2.5. Dotar a Valencia de una conexión Norte-Sur
- 2.6. Ampliar el 'by-pass'
- 2.7. Conectar el Aeropuerto de Valencia y la Feria Muestrario Internacional de Valencia con transporte público de calidad

2.8. Finalizar las rondas de la ciudad

GIS 3: Valencia Centro Logístico

Contemplaba las siguientes 4 medidas:

- 3.1. Centro de Transportes de Valencia
- 3.2. Conectar la parte Sur del Puerto
- 3.3. Construir la ZAL
- 3.4. Ampliar y potenciar la actual terminal de carga del Aeropuerto de Valencia

GIS 4: Valencia Ciudad de la Información

Contemplaba las siguientes 2 medidas:

- 4.1. Hacer de Valencia un punto nodal de la red transeuropea de la Información y las Comunicaciones
- 4.2. Dotar a Valencia de una infraestructura eléctrica acorde con su desarrollo urbanístico y tecnológico

GIS 5: Valencia Ciudad Verde Europea

Contemplaba las siguientes 8 medidas:

- 5.1. Completar la red de alcantarillado en toda la ciudad
- 5.2. Tratar de forma adecuada los residuos sólidos
- 5.3. Reducir contaminación acústica y atmosférica y asegurar cantidad y calidad de recursos hídricos
- 5.4. Promover el ahorro energético y la utilización de energías reciclables
- 5.5. Desarrollar la normativa de regulación de los temas medioambientales
- 5.6. Mejorar la calidad ambiental de la Huerta como espacio verde
- 5.7. Realizar el Parque de Cabecera
- 5.8. Recuperar el Parque Natural de la Albufera

GIS 6: Valencia Ciudad Competitiva

Contemplaba las siguientes 4 medidas:

- 6.1. Convertir Valencia en Centro Mundial de la Agricultura
- 6.2. Difusión de la innovación tecnológica en el tejido empresarial
- 6.3. Desarrollar la imagen, marca y diseño de los productos valencianos
- 6.4. Potenciar y desarrollar el mercado de futuros de cítricos y mercaderías

GIS 7: Valencia Ciudad de la Cultura, Ferias y Congresos

Contemplaba las siguientes 7 medidas:

- 7.1. Construir el Palacio de Congresos de forma que su promoción efectiva comience a realizarse con la antelación suficiente
- 7.2. Potenciar la imagen y las actuaciones de la Feria Muestrario Internacional de Valencia, principal fuente de captación de visitantes para la ciudad
- 7.3. Valencia capital cultural europea
- 7.4. Aprovechar el Tercer Milenio como fortalecimiento de la proyección internacional de Valencia
- 7.5. Convertir la ciudad de Valencia en un foco cultural mediterráneo que favorezca el intercambio cultural entre todos los pueblos ribereños y que potencie su imagen en el exterior
- 7.6. Elaborar un Plan de Urbanismo comercial acorde con el crecimiento de la ciudad y que persiga la eficiencia comercial y social
- 7.7. Hacer una administración ágil, eficaz y organizada, en función de los intereses y de la comunicación con el ciudadano a través de la cooperación público-privada

GIS 8: Valencia Ciudad del Bienestar

Contemplaba las siguientes 6 medidas:

- 8.1. Anticipar un sistema de bienestar social de responsabilidad pública fundamentada en la cooperación público-privada

8.2. Aprovechar el crecimiento de la esperanza de vida, respondiendo adecuadamente al envejecimiento de la población

8.3. Dotarse de una oferta deportiva de calidad

8.4. Promocionar la integración de los disminuidos en la vida de la ciudad

8.5. Reafirmar los signos de identidad colectiva como factor de vertebración de la sociedad valenciana

8.6. Posibilitar una respuesta integradora a la inmigración, en especial de terceros países

GIS 9: Valencia Nuevos Proyectos Urbanos

Contemplaba las siguientes 3 medidas:

9.1. Potenciar la creación de nuevas centralidades

9.2. Abrir Valencia al Mar

9.3. Rehabilitar el Centro Histórico

GIS 10: Valencia Innovación y Calidad

Contemplaba la siguiente medida:

10.1. Promover redes de calidad en los servicios colectivos urbanos

El 6º Comité Ejecutivo aprobó también los Objetivos para 1996 por cada una de las Líneas Estratégicas (Anexo 3.44), y el Calendario de actividades de enero a abril de 1996 (Anexo 3.45). En él se preveía la celebración de nuevas reuniones del Comité Ejecutivo y del Consejo General para aprobar las fichas técnicas de cada medida y dinamizar los GIS; iniciar la celebración de las *Mesas de acercamiento y profundización*, sobre Infraestructuras, la Huerta, y la Política social en Valencia; y establecer relaciones a alto nivel: con la Casa Real, los principales partidos nacionales, Instituciones de la UE, etc.

La evaluación de los GIS

Parte importante de las tareas de los GIS fue la evaluación del grado de cumplimiento de cada una de las medidas, analizando su evolución entre el primer trimestre de 1996 y 1998.

Realizar esta minuciosa evaluación fue posible gracias al nivel de detalle de las fichas informe elaboradas para cada una de las medidas estratégicas, en las que se especificaba:

- la descripción de la medida
- la justificación con respecto al objetivo de la línea estratégica
- el impacto en otras líneas estratégicas
- la identificación de alternativas para su puesta en marcha
- la identificación de los agentes implicados en la ejecución y su grado de compromiso
- la financiación posible, prevista o previsible
- el grado de desarrollo del proyecto (en el momento de redactar la ficha informe)
- el calendario de ejecución deseable, previsto o previsible
- las actividades a impulsar por los órganos del PEV

Atendiendo a esos elementos, fue posible comparar la situación de partida con lo realizado en el momento del test de 1998, y clasificar los proyectos por su evolución durante el periodo, su nivel de desarrollo y su grado de ejecución.

El libro 'Valencia en Marcha' ya mencionado (Asociación Plan Estratégico Valencia 2015, 1999) da cuenta detallada de la evaluación de las medidas, señalando para cada una de ellas: la situación inicial, los avances producidos, las principales dificultades, y las acciones a desarrollar.

Con una visión de conjunto, diremos que habían evolucionado 45 de las 50 medidas estudiadas, y 36 de

ellas (el 72% del total) avanzaron según las previsiones del Plan o incluso más rápidamente. El cuadro siguiente da un resumen de la evolución de las medidas del Plan:

CUADRO DE EVOLUCIÓN DE LAS MEDIDAS DEL PLAN					
Grupos de Impulso y Seguimiento	Nº de medidas	Han avanzado	Han avanzado según las previsiones	No han avanzado	No han avanzado. No estaba previsto el avance
GIS 1. VALENCIA CIUDAD ACCESIBLE	7	6	6	1	--
GIS 2. VALENCIA MOVILIDAD METROPOLITANA	8	7	6	1	1
GIS 3. VALENCIA CENTRO LOGISTICO	4	3	2	1	--
GIS 4. VALENCIA CIUDAD DE LA INFORMACIÓN	2	2	2	--	--
GIS 5. VALENCIA CIUDAD VERDE EUROPEA	8	7	5	1	--
GIS 6. VALENCIA CIUDAD COMPETITIVA	4	4	2	--	--
GIS 7. VALENCIA CIUDAD DE TURISMO, FERIAS Y CONGRESOS	7	6	5	1	--
GIS 8. VALENCIA CIUDAD DE BIENESTAR	6	6	4		--
GIS 9. VALENCIA NUEVOS PROYECTOS URBANOS	3	3	3	--	--
GIS 10. VALENCIA INNOVACIÓN Y CALIDAD	1	1	1	--	--
TOTAL	50	45	36	5	1
%	100	90	72	10	2

Tabla 3.09. Fuente: 'Valencia en Marcha', p. 24.

Las 20 medidas con mayor nivel de realización fueron:

- Velocidad alta Valencia-Madrid
- Finalizar la autovía Valencia-Madrid
- Aumentar la capacidad del Corredor Mediterráneo
- Ampliar la red de metro
- Finalizar las rondas de la ciudad
- Preparar la ciudad para la sociedad de la información
- Aumentar la capacidad eléctrica
- Completar la red de alcantarillado
- Reducir la contaminación atmosférica y acústica
- Desarrollar la normativa de regulación de temas medioambientales
- Construir el Palacio de Congresos
- Potenciar la imagen y las actuaciones de la Feria
- Aprovechar el III Milenio como fortalecimiento de la proyección internacional
- Anticipar un sistema de bienestar social de responsabilidad pública
- Reafirmar los signos de identidad valencianos

- Promocionar la integración de los disminuidos
- Creación de nuevas centralidades (desarrollo Este y Oeste de la ciudad)
- Abrir Valencia al Mar
- Rehabilitar el Centro Histórico
- Desarrollar la imagen, marca de calidad y diseño de los productos valencianos

El siguiente cuadro expresa el nivel de ejecución de las medidas de cada GIS:

GIS	Nivel de ejecución (%)			
	05	50-70	70-90	>90
1. Valencia ciudad accesible	1	1		5
2. Val. Movilidad Metropolitana	1	4	1	2
3. Valencia Centro Logístico		1	3	
4. Val. Ciudad de la Información				2
5. Valencia Ciudad Verde Europea	1		1	6
6. Valencia Ciudad Competitiva	1			3
7. Val. Turismo, Ferias y Congresos	1	1	1	4
8. Valencia Ciudad del Bienestar			1	5
9. Val. Nuevos Proyectos Urbanos				3
10. Valencia Innovación y Calidad				1
TOTAL	5	7	7	31

Tabla 3.10. Fuente: 'Valencia en Marcha', p. 27.
Nivel de ejecución de las medidas.

El análisis de los indicadores que comparaban la ciudad consigo misma en el periodo 1994-1998 y la evaluación comparada con las grandes ciudades españolas, y en particular con Barcelona, Madrid y Sevilla, en el mismo periodo, arrojó como principales resultados los siguientes:

- Valencia emergía como uno de los principales motores del Arco Mediterráneo Español, por el desarrollo de su actividad económica y turística.

- Valencia se constituía en uno de los centros logísticos más importantes del Mediterráneo europeo, en especial por la actividad del Puerto en tráfico de mercancías y contenedores.
- Valencia se desarrollaba como ciudad ambiental y resaltaba su carácter de Ciudad Verde Europea.
- El desarrollo de la actividad económica y la innovación tecnológica convertía a Valencia en una ciudad altamente competitiva. Aunque no disponía de un sector servicios tan desarrollado, porcentualmente, como Madrid o Barcelona, su crecimiento era superior al de cualquiera de las grandes ciudades españolas.
- El desarrollo de la ciudad era altamente sostenible desde el punto de vista social, con un fuerte descenso del desempleo (Pascual y Rocher, 2002: 18-20).

En la actuación de los GIS se trató de evitar que se fijaran sobre todo en la realización de los proyectos, sin considerar de manera permanente la evolución general de la ciudad y del entorno cambiante (Pascual, 2007: 103).

3.3.8. La comunicación en el PEV 1994

En el apartado 2.2.5., al hablar de la comunicación como un elemento necesario en todas las fases de un plan estratégico, se ha aludido a que los primeros planes ponían escaso interés en la sistematización de las tareas comunicativas. La comunicación interna entre los diversos actores del plan se consideraba importante; pero por lo que se refiere a la comunicación externa -particularmente en las fases iniciales del plan, en las que no había resultados que mostrar y predominaban los aspectos organizativos-, se estimaba que la opinión pública prestaría poca atención a unos asuntos difíciles de entender por el común de los ciudadanos.

Esas tendencias tuvieron su reflejo en el primer PEV, aunque con matices significativos. En el presente apartado tratamos de dar una visión de cómo estuvo presente la comunicación en el PEV, y qué herramientas se utilizaron. Atenderemos para ello a los testimonios de algunas de las entrevistas realizadas, a los documentos disponibles (depositados en el Ayuntamiento, aportados por el director del Equipo Técnico, o publicados), a los recortes de prensa y a otras publicaciones ajenas al PEV.

Como hemos visto en 2.2.5., cabe distinguir cuatro funciones principales de la comunicación en los planes estratégicos: reguladora (relativa a la gestión del proceso del plan), informativa (tiene que ver con la transmisión de información y conocimiento, para facilitar la adecuada toma de decisiones y explicar el plan a los diversos públicos), cooperativa (orientada a la relación entre los agentes y la generación de acuerdos y consensos), y emotiva (para suscitar adhesión hacia el plan y sus resultados).

Tanto la comunicación interna como la externa participan de esas funciones, aunque subrayando algunas de ellas: en la interna tienen peso las cuatro funciones; y en la

externa, hacia la sociedad en general, especialmente la informativa y la emotiva.

Para llevar a cabo las tareas de comunicación se contaba con el gabinete de comunicación del Ayuntamiento, los periodistas de apoyo a los grupos del PP y de UV, y la colaboración de alguna consultora externa, como Eurocom⁹⁷. Más tarde, ya en el año 2000, al inicio de la segunda etapa del PEV, se incorporará la periodista Cristina Montalvá como Directora de Comunicación del PEV⁹⁸.

- La comunicación interna

En el PEV era muy necesario cuidar la comunicación interna: en primer lugar, por el hecho de que hasta enero de 1998 el concejal delegado del Plan pertenecía a un partido político distinto al de la Alcaldesa. Esta circunstancia es una singularidad del Plan Estratégico de Valencia que, en mi opinión, refuerza el valor de los logros obtenidos. Pero exigía visualizar unidad y coherencia de los mensajes principales. La relación a lo largo de los cuatro años de colaboración no siempre debió ser fácil⁹⁹.

⁹⁷ Empresa liderada por Andoni Monforte, en la que trabajaba la periodista Leyre Arana. A ambos se les menciona en el Anexo VI del libro del PEV (ProValencia, 1997) entre los profesionales colaboradores del PEV.

⁹⁸ Siendo la directora de Comunicación de la Fundación Valencia Tercer Milenio, se incorpora como Directora de Comunicación del PEV al gabinete de comunicación de la Concejalía de la que dependía el Plan, al frente de la cual estaba Rafael Ripoll. El concejal, dice, *me pidió que les ayudara a hacer comprensible el trabajo que se estaba haciendo en el Plan. Había un trabajo técnico muy importante. Mi función era estar presente en las reuniones y en los foros, y comunicarlo de una manera atractiva para los medios* (Anexo 3.1. Entrevista, 11.06.15).

⁹⁹ Lo pone de manifiesto, por ejemplo, que tras la ruptura del pacto de gobierno unas declaraciones de Társilo Piles explicitaran motivos y ocasiones de tensión: *Nada más tener las conclusiones editadas, después del verano, se le dijo a la alcaldesa que pidiera audiencia al Rey, al presidente del Gobierno y a los portavoces de los grupos parlamentarios del Congreso para presentarles el proyecto y todavía no se ha hecho. (...) Rita Barberá no tiene ni modelo de ciudad diseñado, ni planificación de futuro* (entrevista en El País, 18.01.98).

Tras la constitución del Comité Ejecutivo y del Consejo General –y, más tarde con las Comisiones de Elaboración de Propuestas, los Grupos de Diagnóstico, o los Grupos de Impulso y seguimiento-, la comunicación interna pilotada por el Equipo Técnico ayudó a conseguir consensos y a hacer fluida la relación entre los diversos organismos.

Además de esa armonía, la comunicación interna facilitaría también la comunicación externa. En palabras de Tártilo Piles: *todos unidos se presiona más, y se mueve a los medios de comunicación* (Anexo 3.1. Entrevista, 10.11.15). A su vez, la comunicación externa influiría en la interna: *Hubo un momento en que empezó a salir mucho en los medios el trabajo que se estaba realizando, y eso fue muy importante, tanto de puertas afuera como de puertas adentro, porque el mismo equipo de gobierno empezó a ser consciente de que aquello estaba teniendo proyección pública y convirtiéndose en una referencia para trabajar como se ha de trabajar en una ciudad, generando consensos y escuchando a los actores implicados en cada sector* (Cristina Montalvá, Anexo 3.1. Entrevista, 11-06-15).

Para Mar Martínez, que formaba parte del Equipo Técnico, *la herramienta de comunicación interna más eficaz para alcanzar consensos eran las reuniones personalizadas con los responsables de los proyectos y que tenían poder para ponerlo en marcha. La coordinación entre el Comité Ejecutivo y el Equipo Técnico se realizaba a través de las reuniones con un segundo nivel ejecutivo (era como le llamábamos a los representantes de los Presidentes de las Entidades que formaban el Comité Ejecutivo) para avanzar en el desarrollo de las acciones previstas en el Plan* (Anexo 3.1. Cuestionario, 10.06.15).

En el mismo sentido se manifiesta Andoni Monforte, director de la consultora Eurocom: *la principal herramienta [de comunicación] interna fue la sistemática de reuniones sectoriales y generales implicando a todos*

los actores. Hubo reuniones de una gran relevancia y participación (Anexo 3.1. Cuestionario, 25.09.15).

Y afirma Cristina Montalvá: me encargan dar a conocer el PEV, que estaba funcionando muy bien a nivel técnico, pero había que darle un empujoncito para que la gente lo conociera. Yo tampoco sabía lo que era el PEV en su dinámica interna, y me sorprendió gratamente ver la implicación: cuando se trataba de reuniones del PE no fallaba nadie en las mesas de trabajo, tenías las salas llenas de gente tomando notas, incluso el mundo de la Universidad, mucha gente joven... Hubo mucha participación (Anexo 3.1. Cuestionario, 11.06.15).

Entre la documentación facilitada por José María Pascual (Anexo 3.4) se encuentran seis textos que tienen que ver con la comunicación interna:

a) El primero, con un guion de entrevistas a los alcaldes del Área Metropolitana, de fecha estimada en octubre de 1993 (Anexo 3.46). Las entrevistas eran gestionadas por ProValencia. En ellas se exponen los puntos básicos del Plan Estratégico que se estaba preparando, y se abordan tres tipos de asuntos:

- Generales: incluyendo cuestiones como cuál debería ser el papel de la ciudad de Valencia con relación a su Área Metropolitana, o en qué medida se puede mejorar la gestión del Consell Metropolità de l'Horta;

- Sobre el propio Municipio, y su relación con Valencia;

- Sobre el Plan Estratégico, invitándoles a integrarse en el Consejo General del PEV.

Las preguntas son abiertas, para recabar la mayor información y todos los matices posibles por parte de agentes tan importantes y sensibles para el PEV. En el Anexo 3.14 podemos ver cuántos de ellos se integraron en el Consejo General del PEV.

b) Cuatro cuestionarios dirigidos a los miembros del Consejo General: con preguntas de respuesta cerrada, para la fácil tabulación de los resultados, aunque con la posibilidad de especificar 'otros' elementos.

- *Plan Estratégico de Valencia. Cuestionario a las entidades del Consejo General* (9 preguntas) (Anexo 3.47). Fecha estimada marzo de 1994, previa a la constitución formal del CG.

- *Cuestionario Consejo General* (12 preguntas) (Anexo 3.20). Fechado en mayo de 1994, debió entregarse en el acto de Constitución y primera reunión del CG.

- *Cuestionario acerca de la selección de las principales medidas a impulsar inicialmente por el Plan estratégico* (Anexo 3.48). Contiene una introducción, y se estructura de acuerdo con las 7 Líneas Estratégicas. Fecha estimada marzo de 1996.

- *Cuestionario para el Consejo General* (12 preguntas) (Anexo 3.49). Fecha estimada febrero de 2001, al inicio de la segunda etapa del PEV.

c) La breve monografía *El Diálogo Estratégico Territorial: instrumento para el cambio en el sistema de percepción y acción de los actores urbanos y territoriales*, con fecha estimada de finales de 2012 (Anexo 3.50). En este interesante texto, José María Pascual explica el método que se seguía para preparar las entrevistas con los actores del PEV, basado en las técnicas del profesor Giorgio Nardone¹⁰⁰, pero adaptadas para facilitar el logro de acuerdos en el contexto de la estrategia territorial. En el diálogo estratégico territorial, mediante un lenguaje sugestivo-inductivo, se trata de llevar a los actores a

¹⁰⁰ Director del Centro di Terapia Strategica de Arezzo, fundado por él junto con Paul Watzlawick en 1987. G. Nardone es autor de un conjunto de técnicas para el coaching estratégico, que se apoya en disciplinas como la antropología, la filosofía, la lógica y la comunicación.

modificar las propias percepciones de la ciudad o región, esquivando su posible resistencia a una acción transformadora y compartida.

- La comunicación externa

Parece lógico que en un primer momento la comunicación se centrara en la faceta interna, necesaria para el propio funcionamiento del Plan, dejando un poco de lado la comunicación externa, pues la dinámica el Plan se veía como algo difícil de explicar y de entender por un público amplio. Y que más adelante se abordara la comunicación externa, para dar a conocer a la sociedad los resultados que se iban obteniendo.

Sin embargo, sí se realizó una importante tarea de comunicación externa ya desde el inicio del PEV, aun sin contar con un plan de comunicación diseñado en todos sus detalles. Andoni Monforte es contundente en este punto: *En materia de comunicación, se hizo un esfuerzo importante. En la fase inicial y en las conclusiones finales hubo un grado de notoriedad importante. En las fases de trabajo de campo y sectorial por su carácter técnico pasaron en un segundo plano. Los medios de comunicación dieron mucho relieve al lanzamiento del Plan estratégico y a las conclusiones finales (Anexo 3.1. Cuestionario, 25.09.15).*

Así es, pues atendiendo al cómputo de reseñas de prensa (Anexo 3.2), en la primera etapa del Plan, entre junio de 1993 y finales de 1995 se publicaron 222 informaciones, un 67% del total correspondiente al 1º PEV. De ellas, 145 corresponden a 1994, lo que equivale al 44% del total (Cfr. Tabla 3.11).

Efectivamente, parece que los medios de comunicación pasaron por encima de la dificultad de comunicar algo tan aparentemente árido: Julio Monreal, entonces redactor

jefe del diario Levante¹⁰¹, recuerda que *el Plan Estratégico fue acogido por Levante-EMV como un documento necesario e ilusionante para sentar las bases del futuro de la capital. A pesar de que el responsable directo de la elaboración era el teniente de Alcalde Tártilo Piles, de Unió Valenciana, y las relaciones del diario con ese partido eran tormentosas, incluso con querellas por medio, el periódico y su director, Ferran Belda¹⁰², decidieron que el plan implicaba a toda la sociedad civil y en ese contexto había que apoyar la iniciativa y hacerse eco de la misma con generosidad, haciendo abstracción de quiénes eran sus impulsores y proponentes* (Anexo 3.1. Cuestionario, 15.07.15). De hecho, Levante es el diario que más informaciones publicó sobre el PEV: entre el 25 de junio de 1993 y el 16 de febrero de 2005 aparecieron 130, muy por encima del siguiente periódico, Las Provincias, que publicó 96.

La Tabla 3.12 muestra los siete medios de comunicación con mayor número de apariciones, distinguiendo entre las que pertenecen a los géneros Informativo e Interpretativo (noticia, breve, crónica, entrevista...) y las que se refieren al género de Opinión (editorial, artículo, carta...), lo que da una idea, al menos aproximada, de la atención prestada por cada medio al planeamiento estratégico de Valencia.

¹⁰¹ En septiembre de 2015 fue nombrado director del diario.

¹⁰² El entonces director de Levante completa estas ideas en un tono algo más escéptico: *Hasta donde yo recuerdo, que es poco, el periódico le prestó bastante atención aunque quizás lo hizo con mucho recelo.*

Teníamos la sensación, dada la personalidad y la trayectoria de alguno de sus impulsores políticos, de que iba a ser un simple instrumento para facilitar y simplificar los negocios urbanísticos. Que era un instrumento nuevo, era evidente. Nunca antes Valencia se había formulado su futuro de esta manera. Que iba a transformar la ciudad, era lo que nos temíamos. De ahí las reservas con las que recuerdo vagamente que acogimos el proyecto. La desconfianza, de todos modos, fue mutua. Ignoro si alguien del equipo que elaboraba dicho plan invirtió mucho tiempo en explicar sus líneas maestras a los redactores de municipal del diario Levante-EMV. Pero sí que puedo asegurar que a los responsables no vino nadie a ponernos en antecedentes (Anexo 3.1. Cuestionario, 20.06.15).

Periodo	Reseñas en medios	Descontadas	Total reseñas	Notas de prensa	Descontadas	Total Notas P.
25.06.93-31.12.93	31		31			
1994	149	4	145			
1995	46		46			
1996	23		23			
1997	30	2	28			
1998	34	4	30			
1999	32	4	28			
TOTAL 1º PEV			331			0
2000	26	1	25	22	2	20
2001	19	5	14	19	5	14
2002	102	60	42	18	3	15
2003	52	12	40	12		12
2004	20	4	16	2		2
01.01.05-16.02.05	12	4	8	1		1
TOTAL	576	100	476	74	10	64

Tabla 3.11. Elaboración propia.
Cómputo de reseñas en medios escritos, por años.

Medio escrito	Nº reseñas	Descontadas	TOTAL	Diario	Informativo	Opinión	Total
ABC	74	9	65	Levante	108	22	130
Diario 16	31	1	30	Las Provincias	91	5	96
Diario de Valencia	13	6	7	ABC	63	2	65
Diario del Puerto	8	5	3	Mini Diario	40	2	42
Economía 3	3		3	Diario 16	29	1	30
Economistas	3		3	El País	28	1	29
El Boletín	7	1	6	El Mundo	23	0	23
El Mundo	37	14	23	TOTAL	382	33	415
El País	34	5	29				
Empresa y Finanzas	2	1	1				
Expansión	1		1				
La Razón	7	3	4				
Las Provincias	109	13	96				
Levante EMV	153	23	130				
Mini Diario	44	2	42				
Valencia Marítima	5	3	2				
19 publicaciones especializadas	27	9	18				
Panorama actual (digital)	13	4	9				
Yahoo Noticias	5	1	4				
TOTAL	576	100	476				

Tabla 3.12. Elaboración propia.
Cómputo de reseñas, por medios de comunicación.

Notas a las Tablas 3.11 y 3.12:

- Entre el 25.06.93 y el 16.02.05 hay en la base de datos del Ayuntamiento 650 referencias que responden a la búsqueda 'plan estratégico'.
- De ellas, 576 son reseñas en medios escritos y 74 son notas de prensa.
- Descontamos 100 Reseñas y 10 Notas de prensa (eliminadas del cómputo por referirse a otros contextos: plan estratégico del Puerto, de la Feria, de Humedales, etc.)
- Así, resultan 476 reseñas y 64 notas de prensa sobre el Plan Estratégico de Valencia, en ese período.
- Estas Notas de prensa son estrictamente las que se conservan en la base de datos; no se quiere decir que en los años del 1º PEV no se hiciera ninguna.

Con relación a la dificultad de comunicar el PEV, Cristina Montalvá afirma que *no era fácil la comunicación. Ahora tenemos todo muy interiorizado, pero la propia terminología se te caía de las manos por lo novedoso. No se entendía nada. Ahora hemos incorporado muchísimo de ese lenguaje técnico, pero cuando empecé, yo iba sin ningún tipo de prejuicio a comunicar aquello, pero decía, madre mía, es que no se entiende nada, es enrevesado, un lenguaje técnico nada fácil de digerir, era áspero... Y la clave fue cuando se empezó a trabajar en lo concreto, con los objetivos concretos, entonces sí..* (Anexo 3.1. Entrevista, 11.06.15).

Antonio Baixauli, que presidió uno de los GIS, añade una nueva razón para esa dificultad: *cuesta comunicar los proyectos políticos, porque los partidos son remisos a transmitir, como si pensarán que dar a conocer un proyecto pudiera disminuir el mérito en lo que consideran 'su proyecto', sin pensar que el éxito es que sea un proyecto de todos, que todos lo hagan propio* (Anexo 3.1. Entrevista, 29.06.15).

Y Julio Monreal apunta un interesante matiz, al distinguir entre *ciudadanía y sociedad organizada: un plan de esas características no empapa a la ciudadanía, pero eso es*

porque el grado de participación social y de implicación era entonces aún más bajo que hoy. El documento afectaba a la sociedad organizada previamente, desde patronal a sindicatos pasando por asociaciones de comerciantes, vecinos y otros entes que siempre están implicados en los planes de esas características (Anexo 3.1. Cuestionario, 15.07.15).

Quizá faltó la decisión de llegar a toda la ciudadanía, y un poco de ambición: no se transmitió suficientemente a la sociedad valenciana, el conocimiento del Plan quedó más bien a nivel de las entidades participantes. Hubiera sido deseable que también la ciudadanía se implicara e hiciera propio el Plan. Ahora se haría de otro modo, dotándolo de un equipo de comunicación desde el inicio (Antonio Baixauli, Anexo 3.1. Entrevista 29.06.15).

El entonces representante de los empresarios afirma que uno de los temas que falla es el de la comunicación y el de implicar a toda la sociedad en esto. Si hablamos de fallos, quizá el principal es el de quedarse como un elemento de trabajo exclusivamente para los políticos que tienen que decidir sobre la ciudad, y no como un proyecto que se podía haber hecho de participación mucho más importante. Creo que se tenía miedo a la intervención de gentes de otras ideologías o de otros partidos que podían jugar en favor propio... Se debía haber hecho algún acto importante y multitudinario, y no se hizo nada en ese sentido. Pero teniendo como se tenía a las organizaciones empresariales, a las Universidades en el Plan, se debía haber jugado algo de eso... (Rafael Ferrando, Anexo 3.1. Entrevista 09.06.15).

Con todo, la mayor parte de las opiniones son favorables respecto a la relación con los medios de comunicación: los medios de comunicación eran más conocedores del desarrollo del Plan, se hacían desayunos con periodistas, explicándoles las acciones, compromisos, proyectos, etc., que se estaban llevando en el Plan Estratégico (Mar Martínez, Anexo 3.1. Cuestionario, 10.06.15). Se logró

trasladar a los medios de comunicación y a la sociedad informada que el plan era un documento para todos en el que todos debían participar, opinar, confrontar si era necesario y al final concluir con el objetivo del bien común a la vista (Julio Monreal, Anexo 3.1. Cuestionario, 15.07.15). Y, como recuerda Miguel Doménech¹⁰³, *el Ayuntamiento tuvo mucho interés en dar a conocer su iniciativa de Plan Estratégico y la cooperación que con los agentes sociales había abierto.* (Anexo 3.1. Cuestionario, 15.07.15).

Una prueba del intenso pulso de la comunicación externa es la celeridad con que se salió al paso de la acusación de catastrofismo tras las conclusiones de los Grupos de Diagnóstico, con una amplia entrevista al director del Equipo Técnico (Levante, 25.09.94), como hemos mencionado en el último párrafo del apartado 3.3.2.

Por otra parte, el 18 de julio de 1996 José Luis Olivas, Conseller de Economía y Hacienda, y Rita Barberá firmaron un *Convenio de colaboración entre la Generalitat Valenciana y el Ayuntamiento de Valencia para la difusión y promoción del Plan Estratégico de Valencia* (Anexo 3.51). En él se reconoce que *aunque la difusión del Plan Estratégico de Valencia en prácticamente todas las instituciones y entidades de relieve de la ciudad de Valencia ha sido notoria (...) no se ha podido llegar, como hubiera sido deseable, a difundir este proceso estratégico y los objetivos de futuro de la ciudad a nivel ciudadano, lo cual es importante, ya que es un derecho de los mismos conocer y participar en el futuro de la ciudad.* Por ello, se plantea *la edición de un libro y la producción de un video que se dirijan, entre otros, fundamentalmente, al público ciudadano.* Para realizar estos trabajos, la Generalitat se comprometía a aportar 30 millones de pesetas (13'9 para el libro, y 16'1 para el video).

¹⁰³ Entonces era presidente de la Asamblea Provincial de la Cruz Roja en Valencia, y coordinó el GIS n. 8 Valencia Ciudad del Bienestar.

El libro sobre el Plan Estratégico tuvo una tirada de dos mil ejemplares. En cuanto al video, de unos 8 minutos de duración, se editaría en castellano, valenciano e inglés, con una tirada de 1.500 copias. El Convenio estipulaba que el video debía combinar *imágenes de la ciudad con los proyectos de futuro a través de técnicas de imagen virtual (2D y 3D), con el objetivo de visualizar cuál es la Valencia que la sociedad valenciana quiere en el horizonte 2015*. Confiándose a las nuevas tecnologías, el video debía mostrar *por diseño gráfico la Valencia del siglo XXI, la cual debe ser competitiva y moderna, con alta calidad de vida, atractiva para sus ciudadanos, visitantes y empresas, y singular dentro del entorno europeo urbano*. El video está fechado en 1997, y fue realizado por la productora Trivision. Adjuntamos el documento audiovisual como Anexo 3.52.



Con relación a la imagen visual del Plan, en 1996 el Ayuntamiento convocó un concurso para el diseño del logotipo del PEV. El fallo¹⁰⁴ se dio a conocer en el mes de noviembre: una imagen cuyos principales motivos son la V de Valencia y la flecha que sugiere renovación y fuerza ascendente (Las Provincias, 19.1.96). La Asociación Plan Estratégico Valencia 2015 hizo suyo ese logotipo.

- Reflexión y lecciones para el futuro

Un documento relevante sobre la comunicación en el primer PEV se titula *La comunicación de una estrategia urbana. Conclusiones y recomendaciones en base a la evaluación comunicacional del plan estratégico de Valencia*, redactado por Cristina Montalvá con la colaboración de José María Pascual (Anexo 3.53). Está escrito en el año 2000, y en él se recogen las reflexiones del propio Equipo Técnico del PEV sobre el modo como se había tratado la comunicación hasta entonces: *Como complemento de la evaluación del Plan, se vio necesario*

¹⁰⁴ Resultó ganadora la propuesta de Estudio CA (Alain Manzano).

considerar el impacto comunicacional del mismo. Así como la revisión de la estrategia comunicativa para adecuarla a las finalidades de la segunda etapa del Plan Estratégico (Introducción).

Este documento no se detiene en el análisis de todas las herramientas de comunicación externa que se utilizaron (seminarios, eventos, edición y presentación de libros, video documental, etc.), pero sí detalla las que debían emplearse a partir de entonces: así, clasifica en tres grupos los instrumentos que deben integrarse al servicio de un Plan de Comunicación:

- Potencian la imagen de marca:

Diseño de Imagen corporativa

Publicidad en medios de comunicación

Publicidad en mobiliario urbano (banderolas, mupis,...)

Publicidad en medios de transporte (autobuses, metro, tren...)

- Integradores del discurso:

Dossier y seguimiento de prensa

Elaboración de comunicados de prensa

Convocatorias de prensa

Publicaciones propias

Organización de reuniones y desayunos con periodistas.

Página Web

- Relaciones públicas:

Campañas puntuales en colegios, institutos, universidades

Organización de ciclos de conferencias

Por lo que se refiere a las publicaciones propias, además de los libros sobre el Plan Estratégico (ver 3.3.1.), en la segunda etapa del PEV la Asociación Plan Estratégico Valencia 2015 editó un boletín divulgativo que ya hemos mencionado en el apartado 3.1.4., al hablar de las Fuentes. El 25 de julio de 2001 el concejal delegado del Plan Estratégico Municipal, Rafael Ripoll, presentó el

nuevo boletín informativo Noticias PEV, ideado *para la permanente interconexión de quienes forman el Plan*.

En el primer número del boletín, la Alcaldesa afirma que Noticias PEV *va a ser correa de transmisión para las más de 200 instituciones y asociaciones que permanecen atentas a los trabajos del Plan Estratégico, de todo lo que acontece y de todas las nuevas ideas y proyectos que surjan desde los distintos espacios de reflexión y participación que organice la Asociación del Plan estratégico de Valencia. Además, Noticias PEV va a permitir potenciar la participación ciudadana en aquellos acontecimientos que cuidadosamente elabore la Asociación*. En su intención, por tanto, subyace la idea de que sea la Asociación Plan Estratégico Valencia 2015, creada en 1998, quien lleve la iniciativa y dé cauce a todas las propuestas de colaboración y participación.

El boletín tenía una versión online que se podía consultar a través de la web www.valencia2015.org (El Mundo, 26.07.01). Actualmente se conservan ejemplares de los 6 boletines publicados¹⁰⁵ en la Hemeroteca Nicolau Primitiu de la Biblioteca Valenciana, y los adjuntamos digitalizados como Anexo 3.5. La tirada del primer número fue de 2.500 ejemplares, según consta en la Declaración presentada en la Oficina del Depósito Legal (Anexo 3.54).

Pero volvamos al documento de Montalvá y Pascual. La parte más extensa se refiere al análisis realizado sobre los planes de comunicación vinculados a diversos planes estratégicos, que fueron presentados en un Seminario Técnico del CIDEU celebrado en marzo de 1999. Se trata de seis Conclusiones y seis Recomendaciones, con criterios acerca de cómo deben elaborarse los planes de comunicación. Únicamente en la Conclusión n. 6 y en la Recomendación n. 6 hay referencias explícitas al PEV:

¹⁰⁵ Boletín Noticias PEV: n. 1, de julio 2001; n. 2, de diciembre 2001; n. 3, de mayo 2002; n. 4, de septiembre 2002; n. 5, de diciembre 2002; y n. 6, de abril 2003.

a) La Conclusión 6 tiene que ver con el grado de integración en el PEV de los profesionales que debían implementar las acciones de comunicación: *En el Seminario del CIDEU antes nombrado, se observó que los responsables de planes estratégicos que habían externalizado completamente la comunicación mostraban su insatisfacción; lo contrario opinaban los que habían asumido directamente la comunicación. La experiencia del Plan Estratégico de Valencia también confirma esta opinión. En el transcurso de la Fase de Elaboración e Impulso del Plan, se encargó a diferentes empresas, y en una segunda etapa (Fase de Evaluación y Reprogramación) se incorpora una periodista formando equipo con el gabinete técnico contratado. Los resultados, tanto por el contenido de las comunicaciones aparecidas como por el nivel de impacto en los media, han sido del todo evidentes.*

b) En la Recomendación 6 se mencionan los dos instrumentos de planificación-evaluación de las acciones comunicativas que se utilizaron en el PEV.

- El primero es un cuadro útil tanto para la planificación como para la evaluación: *valora las acciones con potencial comunicativo en función del impacto en los distintos públicos del plan, de los objetivos del mismo, del ámbito de actuación en el que incide, de su previsible impacto en los media, distinguiendo además el carácter excepcional o regular de la acción con potencial comunicativo* (ver cuadro en el Anexo 3.51, p. 17).

Del análisis del conjunto de los cuadros elaborados se obtuvo como resultado que las acciones comunicativas del Plan:

1) Se dirigen fundamentalmente a los actores urbanos involucrados en el Plan Estratégico y a las entidades del Consejo General.

2) Están muy orientadas al ámbito de la eficacia, por encima de la legitimidad¹⁰⁶.

¹⁰⁶ Cualquier Plan de Comunicación de un Plan Estratégico tiene dos objetivos claros: eficacia y legitimidad. La eficacia va relacionada con el

3) *Los principales objetivos que persiguen las acciones comunicativas son el impulso de los liderazgos¹⁰⁷ y la cooperación entre actores.*

4) *Existía un desequilibrio entre las acciones excepcionales y periódicas o regulares.*

5) *Las principales ausencias en comunicación son los objetivos exteriores de la ciudad y la búsqueda de impacto en el ámbito internacional.*

Es obvio que este tipo de evaluación permite con gran facilidad corregir las insuficiencias que se valoren y permite encaminar hacia una dirección clara las tareas de programación.

- Un segundo instrumento es el análisis de los impactos en los media de las acciones del Plan, centrado en los principales objetivos del Plan. *Lo fundamental de una estrategia comunicativa es dar notoriedad a los principales retos estratégicos que se plantea una ciudad. Por ello el impacto en los media se ha organizado, en el caso de Valencia, en función de los liderazgos o ámbitos de notoriedad a los que aspira razonablemente la ciudad. En los cuadros del impacto en la prensa escrita diaria se puede comprobar que el impacto fundamental está en los ámbitos de Ciudad Solidaria y Ciudad de la Información y como Centro Logístico de la Europa del Sur. El impacto en el medio escrito está relacionado con los eventos organizados por el Plan y el interés suscitado por los datos e informaciones que se aportaron.*

Unas palabras de Cristina Montalvá pueden cerrar este apartado sobre la comunicación en el PEV. Hablan de esfuerzo por transmitir a la sociedad algo importante de

impulso para la realización de los principales objetivos del PE. La legitimidad se relaciona con la búsqueda de la justificación y apoyo ciudadano a la existencia de la estrategia o del propio PE (Recomendaciones, 2).

¹⁰⁷ Los ámbitos de liderazgo perseguidos eran: Ciudad Avanzada en la Era de la Información, Puerta del Mediterráneo (Centro Logístico), Ciudad Verde Europea (Ciudad Ambiental), Promotora de Redes de Solidaridad (Ciudad Solidaria) y Punto de Encuentro de Ferias, Congresos y Cultura.

futuro, que ya se estaba intentando hacer realidad. *Había una ambición de ciudad. Ahora nos parece todo muy normal, pero yo recuerdo que se hizo un esfuerzo necesario para hacer comprensible algo impresionante: en qué queríamos convertir la ciudad. (...) Hubo una confluencia de interés en que el PEV se conociera más, en hacerlo permeable a la sociedad (Anexo 3.1. Entrevista, 11.06.15).*

3.4. Principales resultados del primer Plan Estratégico de Valencia

Tras el estudio detallado del primer PEV, el presente apartado se propone dejar constancia de cuáles fueron sus resultados más relevantes. En este *momento* de nuestro trabajo, adelantándonos a las Conclusiones generales (capítulo 4), deseamos fijar algunas ideas sobre el modo en que el PEV –más de seis años de intenso trabajo colectivo- se articuló con las directrices del PGOU, en qué medida contribuyó a la renovación urbana de Valencia, y cómo mejoró la gobernanza municipal.

3.4.1. La articulación del PEV 1994 con las directrices del PGOU de 1988

Ya hemos mencionado en 2.4.3. el estudio (Postigo et al., 2012: 104 y ss.) realizado a partir de los objetivos más frecuentes en las estrategias de los planes con horizontes comprendidos entre 2011-19 hasta los de nueva generación (2020 o superiores), en el que el autor considera que se puede establecer un *plan estratégico tipo* de los territorios y ciudades españolas, agrupando las estrategias que plantean en torno a los siguientes siete ejes:

- Eje 1. Territorio
- Eje 2. Urbanismo
- Eje 3. Sociedad e inclusividad
- Eje 4. Desarrollo económico
- Eje 5. I+D+i, Tecnología y Conocimiento
- Eje 6. Marketing y Competitividad
- Eje 7. Sostenibilidad e Iniciativas Verdes

Contemplando esos ejes en cuanto suponen una idónea clasificación de áreas de trabajo orientadas a objetivos, podemos poner en relación las siete Líneas Estratégicas

del PEV con los ejes del *plan estratégico tipo*, y a su vez con las políticas del PGOU de 1988 –casualmente, también siete-, para ver las correlaciones entre ellas.

La siguiente tabla muestra esas correspondencias, y pone de relieve cómo el PGOU -fruto de su tiempo- tenía sobre todo carencias en lo que se refiere a aspectos de formación, conocimiento, tecnología e innovación (eje 5).

EJES de un PE tipo	LÍNEAS ESTRATÉGICAS PEV	POLÍTICAS DEL PGOU
1	1, 2, 7	1, 2, 4, 5, 6
2	1, 2, 7	1, 2, 4, 5, 6, 7
3	5, 6	3
4	1, 3, 5	3, 4, 6
5	3, 4, 5	
6	3, 5	3, 6
7	2, 7	5, 6, 7

Tabla 3.13. Elaboración propia.

Correspondencia entre los Ejes del Plan Estratégico tipo, las Líneas Estratégicas del PEV, y las políticas sectoriales del PGOU de 1988.

Con lo expuesto hasta aquí, estamos en condiciones de describir cómo fue la articulación del PEV con las directrices del PGOU de 1988. Para ello, atenderemos de manera detallada a las correspondencias entre las políticas sectoriales del PGOU, las medidas de las Líneas Estratégicas del PEV y los objetivos de los Grupos de Impulso y Seguimiento (GIS).

La Tabla 3.14 que figura en las páginas siguientes muestra el despliegue de medidas y objetivos a partir de las políticas del PGOU. No aparecen pormenorizadamente las acciones que el PGOU incluía en cada una de sus políticas, desglose que hemos incluido en el apartado 3.2.2.

POLÍTICAS DEL PGOU (1988) (ver 3.2.2)			MEDIDAS ESTRATÉGICAS DEL PEV (1995) (ver 3.3.6)		OBJETIVOS DE LOS GRUPOS DE IMPULSO Y SEGUIMIENTO (1996) (ver 3.3.7)	
1. Política de vivienda	1.1	Recuperación del patrimonio inmobiliario	7.2	Revitalizar el centro histórico	9.3	Rehabilitar el centro histórico
	1.2	Intervención en vacíos urbanos	7.3	Potenciar nuevas centralidades, terciario avanzado	9.1	Potenciar la creación de nuevas centralidades
2. Protección del patrimonio histórico	2.1	Construido	7.2	Revitalizar el centro histórico	9.3	Rehabilitar el centro histórico
	2.2	Paisajístico y natural	2.2	Mejorar calidad de la huerta como espacio verde	5.6	Mejorar calidad de la huerta como espacio verde
	2.3	Arqueológico				
3. Actividad terciaria	3.1	Comercial	7.3	Potenciar nuevas centralidades, terciario avanzado	9.1	Potenciar la creación de nuevas centralidades
			5.1	Construir el Palacio de Congresos	7.1	Construir el Palacio de Congresos
			5.1	Potenciar la Feria Muestrario Internacional de Valencia	7.2	Potenciar la Feria Muestrario Internacional de Valencia
			5.3	Elaborar un plan de urbanismo comercial	7.6	Elaborar un plan de urbanismo comercial
	3.2	Cultural (equipamientos)	5.2	Hacer de Valencia Centro Cultural Europeo	7.3	Valencia capital cultural europea
			5.2	Convertir Valencia en foco cultural mediterráneo	7.4	Tercer Milenio para proyección internacional de Valencia
	3.3	Deportiva	6.2	Dotarse de una oferta deportiva de calidad	7.5	Convertir Valencia en foco cultural mediterráneo
	3.4	Asistencial, etc.			8.3	Dotarse de una oferta deportiva de calidad
4. Suelo industrial	4.1	En el casco urbano				
	4.2	En áreas con uso dominante				
5. Sistema de espacios libres y zonas verdes	5.1	Parque Metropolitano	2.2	Realizar el Parque de Cabecera	5.7	Realizar el Parque de Cabecera
	5.2	Parques Urbanos	2.2	Realizar el Parque Central		
	5.3	Parque Forestal	2.2	Recuperar el Parque Natural de la Albufera y entorno	5.8	Recuperar el Parque Natural de la Albufera
	5.4	Jardines			5.5	Desarrollar normativa sobre temas medioambientales
6. Sistema general de comunicaciones	6.1	Transporte metropolitano y municipal (construcción del by-pass, pista de Silla, corredor comarcal norte, nuevo acceso Sur al Puerto, bulevar Sur, Av. de Francia y de los Naranjos, etc.)	1.3	Aumentar la capacidad en el Corredor Mediterráneo	1.5	Aumentar la capacidad en el Corredor Mediterráneo (A-7)
			1.3	Potenciar la construcción de los corredores comarcales		
			1.3	Ampliar el by-pass	2.6	Ampliar el by-pass
			1.3	Conectar Valencia con Aragón mediante autovía	1.4	Conectar Valencia con Aragón mediante autovía
			1.3	Conectar Valencia con las capitales de Andalucía	1.6	Conectar Valencia con las capitales de Andalucía
					1.7	Finalizar la autovía de Madrid
			2.5	Dotar a Valencia de una conexión Norte-Sur		
			2.8	Finalizar las rondas de la ciudad		
6.2	Transporte público urbano			2.4	Ampliar la red del metro	

POLÍTICAS DEL PGOU (1988) (ver 3.2.2)			MEDIDAS ESTRATÉGICAS DEL PEV (1995) (ver 3.3.6)		OBJETIVOS DE LOS GRUPOS DE IMPULSO Y SEGUIMIENTO (1996) (ver 3.3.7)	
6. Sistema general de comunicaciones (cont.)	6.3	Sistema ferroviario de Renfe (potenciar instalaciones en Fuente de S. Luis, soterrar vías E. del Norte, convertir la vía Xurra en vía-parque, etc.)	1.1	AVE a Barcelona y Sureste francés	1.1	Establecer línea AVE Valencia-Barcelona-Frontera
			1.1	AVE a Madrid	1.2	Construir línea AVE entre Valencia y Madrid
			1.1	Velocidad alta Valencia-Madrid para mercancías	1.3	Construir línea velocidad alta Valencia-Albacete-Madrid
			1.2	Soterrar las vías del tren en la Estación del Norte	2.1	Soterrar vías haciendo pasante por la Estación del Norte
			1.2	Crear nuevo acceso Sur a Valencia desde Silla		
			1.2	Conectar sur del Puerto y futura ZAL con Fuente de S.L.	2-3.2	Conectar parte sur del Puerto con Estación de F. de S. Luis
			1.2	Reforzar la gestión de calidad en transporte ferroviario	2.3	Infraestructuras y calidad para transporte de viajeros
	6.4	Viajes a pie o en bicicleta	1.3	Facilitar desplazamientos a pie y fomentar uso de bici		
	6.5	El Puerto de Valencia (Dársena, cesiones a Nazaret...)	1.5	Construir la ZAL portuaria	3.3	Construir la ZAL
	6.6	Rehabilitación de antiguos espacios infraestructurales (Dársena, Renfe, Feve)	7.1	Abrir Valencia al mar	9.2	Abrir Valencia al mar
7. Infraestructuras generales de servicios	7.1	Ciclo integral del agua	2.1	Completar alcantarillado, colectores y depuradoras	5.1	Completar la red de alcantarillado en toda la ciudad
			2.1	Asegurar abastecimiento de agua	5.3	Asegurar cantidad y calidad de recursos hídricos
	7.2	Gaseoductos, instalaciones gas				
	7.3	Suministro energía eléctrica	1.6	Infraestructura eléctrica acorde al desarrollo de Val.	4.2	Infraestructura eléctrica acorde al desarrollo de Valencia
		1.4	Ampliar la terminal de carga del Aeropuerto de Val.	3.4	Ampliar la terminal de carga del Aeropuerto de Valencia	
		1.4	Conectar el Aeropuerto y la Feria con la ciudad	2.7	Conectar Aeropuerto y Feria con transporte p. de calidad	
		1.5	Disponer de centros logísticos de mercancías adecuado	3.1	Centro de Transportes de Valencia	
		1.6	Valencia nodo de red transeuropea de telecomunicac.	4.1	Valencia nodo de red transeuropea de telecomunicac.	
		2.1	Tratar adecuadamente los residuos sólidos	5.2	Tratar adecuadamente los residuos sólidos	
		2.1	Promover el ahorro energético y energías renovables	5.4	Promover el ahorro energético y energías reciclables	
		2.1	Normativa que regule gestión de recursos naturales			
		6.1	Sistema de bienestar social en cooperación públic-priv.	8.1	Sistema de bienestar social en cooperación públic-privada	
		6.2	Atender al envejecimiento de la población	8.2	Atender al envejecimiento de la población	
		6.3	Integración de los disminuidos en la vida de la ciudad	8.4	Integración de los disminuidos en la vida de la ciudad	
		6.3	Posibilitar respuesta integradora a la inmigración	8.6	Posibilitar respuesta integradora a la inmigración	
		6.3	Reafirmar los signos de identidad colectiva	8.5	Reafirmar los signos de identidad colectiva, vertebradores	
		5.4	Administración ágil y eficaz en cooperación públic-priv.	7.7	Administración ágil y eficaz en cooperación públic-privada	
		3.1	Convertir Valencia en Centro Mundial de la Agricultura	6.1	Convertir Valencia en Centro Mundial de la Agricultura	
		3.1	Aplicación de innovaciones tecnológicas en empresas	6.2	Difusión innovación tecnológica en el tejido empresarial	
		3.2	Imagen, marca y diseño de los productos valencianos	6.3	Imagen, marca y diseño de los productos valencianos	
		3.3	Mercado de futuros de cítricos y mercaderías de Val.	6.4	Desarrollar mercado de futuros de cítricos y mercaderías	
		3.3	Consolidar Bolsa de Valencia como apoyo a las pymes			
		4.1	Crear centros de liderazgo investigadores y formadores	10.1	Promover redes de calidad en servicios colectivos urbanos	

El análisis de esta Tabla nos permite hacer algunas consideraciones:

1. En una primera lectura, observamos que:

- Las políticas sectoriales del PGOU están atendidas mediante propuestas concretas en las Líneas Estratégicas o los objetivos de los GIS, salvo quizá la especificidad relativa al suelo industrial (política 4).

- En cambio, hay numerosas propuestas estratégicas que no tienen correspondencia con las políticas del PGOU. Se resaltan en verde las áreas no incluidas expresamente en el PGOU de las que sí se ocupa el PEV, que tienen que ver con la dimensión social, las intervenciones en el área extra-metropolitana, los criterios de calidad, la marca e imagen urbana, etc.

- La traslación de medidas estratégicas a objetivos de los GIS no es *lineal*, sino que cada uno de los GIS acoge objetivos relacionados con Líneas Estratégicas diversas.

2. Pasando a describir la articulación de los objetivos del PEV con las políticas o directrices del PGOU, podemos afirmar que:

- En relación con la vivienda, el PEV impulsa el desarrollo de nuevas centralidades, alcanzando en esos años la urbanización de la Av. de Francia y la zona de Ademuz, y proponiéndose desarrollar el Balcón al Mar y la Ciudad de las Artes y las Ciencias.

- En cuanto a la revitalización del Centro Histórico, se firma un nuevo convenio de colaboración entre Ayuntamiento y Generalitat, mejorando la coordinación de sus acciones y destinando 40.000 millones de pesetas para el periodo 1998-2003.

- Respecto a la apertura de Valencia al mar, el PEV instaba a trabajar en tres frentes:

a) desarrollar la estructura viaria que conectaría la ciudad con el mar;

b) posibilitar el uso de la zona marítima por parte de los ciudadanos (dársena Balcón al Mar, completar el Paseo Marítimo, y aumentar la calidad de las playas);

c) mejorar la habitabilidad de los Poblados Marítimos (Nazaret, La Punta, Malvarrosa, Grao y Cabañal-Cañamelar).

Pues bien, en esos años se desarrolla el PAU Av. de Francia con las vías de acceso a él ligadas, la Av. de los Naranjos está en urbanización, la Autoridad Portuaria cede al Ayuntamiento los terrenos de la primera dársena, se urbaniza el Paseo Marítimo, se mejora la red de alcantarillado y saneamiento que permiten la regeneración de las playas, y se redactan los planes de Reforma Interior de Nazaret y Atarazanas-Grao, estando en proceso los de La Punta y Cabañal-Cañamelar.

- En cuanto a la actividad terciaria, el PGOU instaba a mejorar la dotación de equipamientos culturales, deportivos, de salud... A ello el PEV añade la implicación en conseguir una oferta cultural y deportiva de calidad.

- En lo que se refiere a zonas verdes, el PEV asume el reto del Parque de Cabecera y la recuperación del Parque Natural de la Albufera, pero no considera madura la oportunidad del Parque Central.

- Con relación a comunicaciones y transportes, el PEV asume los grandes proyectos, contando con las nuevas sinergias entre Administraciones. Se favorece la ampliación del Puerto y se impulsa la ZAL. Pero la

coyuntura no es favorable al AVE a Barcelona ni al soterramiento de las vías de la Estación del Norte.

- Respecto a las infraestructuras de servicios, el PEV se implica en las mejoras que tienen que ver con agua y electricidad, además de las de telecomunicaciones.

Se entiende mejor el sentido de la información de la tabla si se considera que, como hemos visto:

- en 1995 la situación económica era expansiva;
- en 1994 se aprueba la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU), que hacía atractiva para la iniciativa privada la ejecución de obra urbanizadora;
- en la composición de los GIS estaban bien representados los intereses de los constructores, con la presencia de la CEV, la Federación Valenciana de Empresarios de la Construcción, la Cámara de Comercio, etc.;
- el nuevo contexto político facilitaba las sinergias entre las Administraciones de nivel local, autonómico y estatal.

Esas circunstancias ayudan a explicar el énfasis por los proyectos de infraestructuras que exceden el ámbito metropolitano, o la construcción de dotaciones de cierta envergadura.

En la Tabla se señalan en color naranja las medidas de los GIS que no presentaron avances significativos después de dos años (es decir, en 1998). Esto no significa que las demás medidas estuvieran finalizadas, sino sólo que en el momento del test habían avanzado *según las previsiones del Plan o incluso en un periodo más corto*.

En los textos que hemos consultado como fuentes de este trabajo hay muy escasas referencias al binomio PGOU - Plan Estratégico de Valencia. Se puede decir que los

arquitectos y urbanistas que comentan el Plan General y su andadura ignoran las virtualidades -si no la misma existencia- del PEV. Una de las más extensas referencias que pone en relación uno y otro planeamiento corresponde al arquitecto Alberto Peñín, quien, como sabemos, se ha ocupado con amplitud de las relaciones genéricas entre un Plan General y un plan estratégico (apartado 2.3.). Su postura es favorable al planeamiento estratégico como herramienta, pero crítica con el PEV:

La idea de la ciudad se puede buscar, alternativamente, en el Plan Estratégico, que como instrumento nuevo, no reglado y de participación social directa, ha permitido en muchos casos formular propuestas imaginativas (casos de Barcelona- Juegos Olímpicos y Bilbao-Metropolitano). No ha sido el caso de Valencia cuyo Plan VALENCIA-2015 es un muestrario de propuestas aglutinado en un texto de referencia, todas generalistas, algunas contradictorias y ninguna con reflejo adicional y concreto en nuevas iniciativas sobre la ciudad. En efecto, del seguimiento realizado en 1998 sobre 51 medidas a tomar, se recoge en el Informe del año 2000 que las más adelantadas en su ejecución son las 20 [mencionadas en 3.3.7].

Tienen un contenido más genérico que las del Avance del Plan ('12 propuestas para Valencia') después transformado en el PGOU constituyente y remedial ya comentado, y más extenso pero menos concreto que el denominado HORIZONTE 90 (1987), producido por el Ayuntamiento socialista antes de la pérdida de la alcaldía (...) No tenemos suerte. Con estos mimbres la ciudad de Valencia camina sin una idea clara de futuro, no dispone tampoco de instrumentos de análisis y reflexión capaces de proponerla o dirigir, al menos, el rumbo táctico, ante los nuevos acontecimientos que día a día se van produciendo (Peñín, 2004: 290-291).

Digamos de entrada que no parece del todo justa la reprobación casi global que hace el autor de este

instrumento de planificación estratégica. En la tabla se destacan en color verde las áreas no incluidas expresamente en el PGOU de las que sí se ocupa El PEV, y algunas de ellas coinciden con las que el propio Peñín incluye en su relación de *equipamientos realizados no incluidos en el PGOU*. Realizados, dice, *bien por decisiones de gobierno o por acciones de oportunidad...*, aunque en realidad fueron impulsados por el PEV.

Podemos añadir, en referencia a las palabras de Peñín, que los objetivos que abordaron los GIS eran medidas concretas, definidas, medibles y minuciosamente evaluadas. Que formaban parte de un conjunto estructurado y orientado a hacer realidad una visión de la ciudad definida previamente como el objetivo central del Plan Estratégico. Y que se impulsaban en un contexto participativo que contaba con instrumentos de reflexión y análisis para mantener actualizada la estrategia.

Finalmente, la tabla muestra también con claridad que las principales áreas de las que se ocupa el PEV no incluidas en el PGOU tienen que ver con:

- la dimensión social (bienestar, inclusión...) y de formación;
- la intervención en el área extra-metropolitana (ámbito nacional/regional);
- la gobernanza y la cooperación público-privada;
- la sostenibilidad y el ahorro energético;
- los criterios de calidad;
- la marca y la imagen urbana y de producto;
- la importancia de las redes de telecomunicación es, lógicamente más relevantes en 1996 que en 1988;
- y el desarrollo normativo: por ejemplo, de urbanismo comercial (7.6), o de medioambiente (5.5).

3.4.2. La renovación urbana impulsada por el primer PEV

En una coyuntura de cambio de escenarios como la que en los años 90 vivía Valencia, se hacía muy necesaria la planificación estratégica territorial y urbana para la ciudad (Ebrópolis, 2013: 1). El PEV toma cuerpo en un momento en que se dan las circunstancias adecuadas que permitirán la tercera gran transformación urbana de Valencia en el siglo XX, tras la del ensanche y el Plan Sur.

El carácter de un plan estratégico es a la vez *realista* (se basa en rigurosos análisis internos y de entorno, en una reflexión y acción participativas, en un método científico...) y *utópico*, en el sentido positivo de la palabra, pues crea una visión ideal y deseable de la ciudad y se orienta a ella: sólo trascendiendo lo inmediato para plantear una estrategia de futuro se pueden afrontar con eficacia los nuevos retos. Pero sobre todo un plan estratégico es un plan para la acción, y asume como elementos previos, junto a las necesidades y realidades del territorio, la legislación urbanística y muy particularmente los PGOU.

El informe que los Grupos de Diagnóstico presentaron en octubre de 1994 (Anexo 3.21), al referirse a la evolución de la ciudad y del espacio urbano, destaca las fortalezas que presenta Valencia, señalando en primer lugar la dimensión histórica de la ciudad, con la monumentalización del centro y las grandes intervenciones de carácter histórico. Menciona la excepcionalidad de la huerta, y el carácter estructurante del Jardín del Turia. Apunta las oportunidades de desarrollo de áreas de nueva centralidad, de aprovechamiento de los vacíos urbanos, de integrar el Puerto con la ciudad, de transformar la fachada marítima...

Y pone el necesario contrapunto de los principales puntos débiles de la ciudad, entre los que cabe destacar la degradación del espacio urbano, los contrastes y las discontinuidades de la escena urbana, la indefinición de áreas de centralidad, la circunstancialidad de la estructura de los espacios verdes, o la progresiva pérdida de identidad del viario estructurante de la ciudad.

Pues bien, con esas premisas el PEV inició una importante dinámica ciudadana caracterizada por lograr el acuerdo y la colaboración en torno a un modelo de ciudad afianzado en el desarrollo de los cincuenta proyectos identificados como estratégicos (Pascual y Rocher, 2002: 21). Creó debate ciudadano en torno a los grandes temas de la transformación de la ciudad¹⁰⁸ (Levante 6.12.94). Y estimuló en Valencia reflexiones estratégicas útiles para no tener que reinventarla permanentemente, sino para seguir con constancia el modelo de ciudad elegido. Un modelo de ciudad que debería ser respetado aunque se sucedieran alternancias de gobierno (Ebrópolis, 2012: 3).

El PEV agilizó y reforzó algunas de las previsiones del PGOU, y añadió otras nuevas líneas de acción, que aportaron contenido social y *modernizaron* el urbanismo del PGOU mediante criterios de vanguardia (alineados con los de propuestas muy posteriores, según muestra la Tabla 3.6). Algunos de estos criterios los hemos detallado en el párrafo final del apartado anterior.

El primer Plan Estratégico de Valencia impulsa la renovación urbana de la ciudad, como hemos visto, en continuidad con las directrices del PGOU, pero también por medio de iniciativas innovadoras (Pascual y Rocher, 2002: 12-15):

¹⁰⁸ Juan Olmos, en su artículo *El debate sobre el plan estratégico de Valencia*, se refiere a la novedad de *ese proyecto de ciudad verde, foco cultural, etc., que empieza a aparecer en el discurso...*

- Ayuda a ver la ciudad en un contexto más interurbano, destacando su papel nodal y proponiéndose agilizar la realización de las conexiones interregionales.
- Contempla la ciudad como una estructura policéntrica, acompañando al centro histórico, referencial, con nuevas centralidades. El Plan plantea que dos operaciones aún por iniciar (el PAU Av. de Francia y el barrio de Ademuz) fueran concebidas como nuevas centralidades.
- Refuerza la rehabilitación y revitalización del centro histórico, promocionando la localización del terciario avanzado.
- Se implica en la construcción de infraestructuras de calidad (Palacio de Congresos, etc.) como dotaciones para las nuevas centralidades.
- Con el objetivo 'Abrir Valencia al Mar' agrupa nuevos accesos de la ciudad al mar, y promueve la recuperación para uso ciudadano del litoral marítimo y de la primera dársena portuaria.
- Busca la potenciación del Puerto, con nuevos servicios y accesos (construcción de una ZAL, etc.); el impulso de un Centro Integral de Mercancías; y la ampliación de la terminal de mercancías del aeropuerto.
- El GIS Valencia Ciudad Verde incluye la finalización del Jardín del viejo cauce del Turia que vertebra toda la ciudad y la creación de dos grandes parques urbanos: Central y de Cabecera.
- Inicia medidas para superar las debilidades de Valencia en materia medioambiental: a las ya contempladas en el PGOU añade las de reducir la contaminación acústica y atmosférica, promover el ahorro energético, y el plan integral de recogida y tratamiento metropolitano de residuos sólidos.

- Aporta realismo a algunas de las disposiciones del PGOU, evalúa sus resultados, y orienta las revisiones del PGOU.

Valencia es un ejemplo de desarrollo estratégico en que los proyectos estructurantes tuvieron muy poco impacto en los resultados. Lo más importante no son los proyectos, sino el clima social que se crea. *La visión de ciudad que formuló su plan estratégico ha sido sin duda superada por el desarrollo económico y social que está teniendo la ciudad en los últimos 12 años -es decir, hasta 2007, y el inicio de la crisis-. Sin embargo, ni las inversiones del sector público, que bajaron en términos absolutos y relativos desde 1992, han tenido un papel relevante en el proceso de cambio, ni se han realizado los proyectos que se consideraban más importantes en aquellos años: el parque central (soterramiento de la estación de trenes, eje pasante y parque en la superficie), el acceso norte al puerto o la llegada del AVE, entre otros (Pascual, 2007: 38).*

Desde luego, no todo el mérito de la transformación urbana de Valencia en la segunda mitad de los 90 se debe sólo al PEV, pero no cabe duda de que éste fue un instrumento clave para integrar y priorizar los inconexos y a veces discordantes intereses ciudadanos (Fernández Güell, 1997: 235). Para el responsable del Equipo Técnico, la evaluación del Plan Estratégico de Valencia *puso de relieve que su más importante contribución al desarrollo de la ciudad fue transformar el disenso en consenso entre los principales actores urbanos, en la identificación y puesta en marcha de los principales proyectos estructurantes del futuro de la ciudad, y en establecer una relación continuada entre ellos (Pascual, 2001: 7).*

3.4.3. Efectos en la gobernanza municipal

La gobernanza es un concepto que se está extendiendo mucho en Europa sobre todo a partir de la publicación por la Unión Europea del Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea, elaborado por la Comisión Europea y dirigido por J. Vignon (2001). En este Libro Blanco, el concepto de gobernanza se asocia a cinco principios básicos: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia. Principios que se dirigen a fortalecer la relación de la UE con la sociedad civil y a un mayor uso de las capacidades de los actores regionales y locales para definir los objetivos políticos de la UE y centrar las responsabilidades de cada institución. Gobernanza se asocia directamente con una apuesta de gobierno por la descentralización, la participación ciudadana y la colaboración con la sociedad civil.

Cada vez más, se considera la gobernanza como un nuevo modo de gobernar, al ver que la eficacia y la legitimidad de los gobiernos democráticos se fundamentan en la calidad de la interacción entre éstos y las organizaciones empresariales y sociales, así como en la buena gestión de las relaciones entre los distintos niveles de gobierno.

Gobernanza es el arte de gobernar que tiene su principal instrumento de gobierno en la gestión de las interdependencias. La gobernanza gestiona las relaciones entre actores para tomar decisiones sobre la ciudad, y desarrollar proyectos complejos con la colaboración interinstitucional, la público-privada o la implicación ciudadana (Pascual y Tarragona, 2009: 55-56).

Gobernanza o gobierno en red significa el reconocimiento de la complejidad como elemento intrínseco del proceso político, un sistema de participación y colaboración de actores plurales en el marco de redes plurales y una nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno (Blanco y Gomà, 2002). La gobernanza es el

estilo de gobernar propio de la sociedad del conocimiento, afirma Prats (2001), para quien *un sistema social es gobernable cuando está estructurado socio-políticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resuelven sus conflictos conforme a un sistema de reglas y procedimientos formales e informales dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias*¹⁰⁹.

Es impensable que una acción gubernamental basada en recursos y servicios financiados con fondos públicos pueda dar respuesta a las necesidades de una ciudad. Es preciso articular estos recursos en una acción que responsabilice y vertebre a los sectores sociales con mayores implicaciones en cada tema. La tarea principal de un gobierno democrático consistirá en promover el desarrollo humano en el territorio a partir de la creación, fortalecimiento, y coordinación de redes económicas, sociales, culturales. Por eso, el modo de gobernar más apropiado es, sin duda, la gobernanza. (Pascual y Tarragona, 2009: 57-58).

- La gobernanza urbana en España y otros países de la UE

Según A. Hildenbrand¹¹⁰, desde hace años es patente la insuficiencia de gobernar el territorio y planificar el desarrollo territorial con las fórmulas institucionales y los instrumentos planificadores clásicos basados en un enfoque jerárquico y normativo. No han sido capaces de dar respuestas eficaces a los retos de las actuales

¹⁰⁹ Autores citados por José María Pascual (2007: 83).

¹¹⁰ Profesor del Dpto. de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad de Sevilla. Palabras de la presentación del módulo sobre 'Gobernanza, territorio y suelo' del 'Máster Oficial en Urbanismo, planeamiento y diseño urbano' (2012), del que era coordinador. El documento está accesible en el enlace:

https://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjlyMSzs6DPAhVEvRQKHVFTC94QFggeM AA&url=https%3A%2F%2Fdepartamento.us.es%2Fduot%2Fmaster%2Farchivos%2F2011-12%2FGuion_Modulo_5.5_mupdu_11-12.pdf&usg=AFQjCNExEfE8NubwNxBckF5QwP9D4H5vkQ

transformaciones (globalización, cambio demográfico, crisis financiera, etc.) que tienen repercusiones profundas en el desarrollo territorial, y tampoco han logrado un desarrollo territorial en consonancia con los requerimientos de la sostenibilidad, cohesión social y competitividad.

Por ello, numerosos países de la UE han incorporado nuevas formas para gobernar el territorio y planificar el desarrollo territorial que se basan en la gobernanza, un nuevo paradigma de la gestión pública que tiene como herramientas clave la participación, la necesidad de rendir cuentas ante los ciudadanos y, sobre todo, la cooperación entre administraciones públicas y de éstas con el sector privado. En países como Alemania, Francia, Holanda o el Reino Unido la gobernanza territorial ya forma parte de la práctica político-administrativa y está dando resultados positivos.

Sin embargo, en España esta transición hacia una nueva cultura del territorio y hacia un nuevo estilo de gobernanza es todavía muy incipiente. Estamos muy al inicio de disponer de mecanismos eficaces de coordinación y cooperación que permitan reducir la distancia entre los textos legales, los contextos culturales y las prácticas territoriales.

La gobernanza territorial establece una estrecha relación entre los conceptos de territorio, participación y desarrollo. (...) Así, se plantea la necesidad de emplear instrumentos de planificación de carácter integrado y estratégico que hagan frente a los nuevos problemas y retos territoriales con un enfoque 'que se encamina más hacia sus funciones de desarrollo territorial y de coordinación (gobernanza) que a la simple (aunque necesaria) ordenación de los usos del suelo' (Farinós, 2010: 92). (González, 2012: 285).

La planificación estratégica de las ciudades es un instrumento para iniciar o avanzar en este nuevo arte de gobernar los territorios, debido al importante papel que tiene la planificación estratégica en la construcción o mejora de la capacidad de organización y acción, que es el factor clave para el desarrollo de los territorios. Y se puede afirmar que *la modificación de los procesos (y de las instituciones) de gobierno urbano constituye el verdadero resultado esperado del plan estratégico* (Dente, 2007: 9).

En esa línea, la contribución principal de la planificación estratégica de ciudades desarrollada en España desde principios de los 90 ha sido la mejora de los procesos de organización social: es decir, el mayor conocimiento entre los actores, el compartir líneas de actuación y proyectos clave, la visualización ciudadana de un amplio acuerdo social, los nuevos enfoques a la participación ciudadana, y en algunos casos haber establecido acuerdos sobre el desarrollo de proyectos importantes para la ciudad en los que había importantes disensos.

La elaboración de una estrategia es una oportunidad para asentar, a través de ella, un proyecto más amplio: un nuevo modo de gestionar el territorio. Con la estrategia iniciamos la gestión de las interdependencias y el proceso de constitución de redes de actores. Si además tenemos en cuenta que una estrategia debe reprogramarse de manera continuada, que los proyectos deben impulsarse y gestionarse a través de las redes de actores específicas y que los mismos proyectos deben evaluarse, renovarse o ser sustituidos transcurrido un periodo de tiempo, es evidente que estamos en un proceso continuado de gestión de interacciones, es decir, de gobernanza. (Pascual y Tarragona, 2009: 68 y 79-83). Más aún, *el mismo proceso social de elaboración, gestión, evaluación y reprogramación de la estrategia urbana debe diseñarse como inicio o impulso de la nueva gobernanza*. (Pascual, 2015: 34)

Comparto plenamente la observación de Moneyba González (2012: 278 y 287) de que sería muy interesante poder determinar la capacidad real de la planificación estratégica para crear capital social, concertar el trabajo de las diversas Administraciones y estimular la cooperación. Podríamos así conocer en qué medida el proceso de planificación transforma el sistema de gobernanza en una ciudad. Si se lograra ese objetivo, estaríamos cerca de poder extraer conclusiones acerca de las dinámicas internas de los procesos de construcción colectiva en términos de profundización democrática. Pero todavía hay pocos estudios sobre esto¹¹¹.

- La gobernanza urbana que favoreció el primer PEV

Por lo que se refiere a la nueva gobernanza que introdujo el primer Plan Estratégico de Valencia, éste aportó indudables avances en la cooperación público-privada y entre administraciones de diverso nivel¹¹²; también en lo relativo a la participación e implicación ciudadana –al menos de la ciudadanía organizada¹¹³–; y dio un impulso a

¹¹¹ Algunas investigaciones han puesto de manifiesto, por ejemplo, que *las áreas de políticas que favorecen la adopción de un enfoque de gobernanza están relacionadas principalmente con la protección del medioambiente, el patrimonio cultural, los derechos individuales, el desarrollo regional y la competitividad económica* (Wassenhoven y Sapountzaki, 2009: 162). Citado por González (2012: 286).

¹¹² Mucho se ha comentado ya sobre esto. Añadamos ahora sólo un ejemplo, entre otros, de cómo se llegaron a alcanzar consensos entre partidos diversos, a veces a costa de enfrentamientos entre miembros de un mismo partido: el PEV enfrentó a los concejales del PSOE con la Generalitat socialista. Al apoyo del consejero de Economía, Aurelio Martínez, le sucedió el ataque del concejal Joan Ballester. *El edil del PSOE vació su artillería verbal contra el Plan Estratégico, al que tachó de electoralista, victimista, carente de alma y corazón y romo en su proyección social. Su correligionario Martínez, en cambio, elogió el plan y expresó su satisfacción por que el Ayuntamiento, que dirige la derecha, lo haya impulsado* (El País. 10.11.94).

¹¹³ No es fácil implicar en un proyecto común a las diversas entidades de la *ciudadanía organizada*, pero mucho más difícil es hacerlo con la *ciudadanía no organizada*. En los años 90, con un incipiente entorno web y sin el desarrollo de las redes sociales y los servicios de mensajería, pretender comunicar y buscar la participación de la gente de la calle era algo ilusorio. Aún hoy se trata de un objetivo ambicioso. Sirva de ejemplo

la comunicación e información municipal. Para los órganos directivos del Ayuntamiento, el Plan también implicó mejoras en la eficacia de la gestión y los servicios. Es un plan ambicioso

Destacamos algunas ideas de las páginas introductorias del libro 'Valencia en marcha' (1999), con el que la Asociación Plan Estratégico Valencia 2015 daba cuenta de los trabajos de los Grupos de Impulso y Seguimiento y de la evaluación de las medidas estratégicas, pues nos parece interesante ver cuál es la visión de estos procesos, y cómo los describen, los mismos responsables municipales, en este caso la Alcaldesa y el Teniente de Alcalde delegado del Plan:

- El Plan ha significado que las instituciones y entidades más representativas de los ciudadanos encaminen sus esfuerzos en la misma dirección hacia el futuro, identifiquen colectivamente su posición posible y deseable en el sistema de ciudades europeas, y se comprometan a impulsar los proyectos, hoy considerados clave para el futuro de la ciudad; con lo que hemos inaugurado una nueva forma de hacer las cosas, de gestionar la ciudad a través de la cooperación pública y privada y la colaboración ciudadana (pp. 5-6).

- Hemos avanzado de manera muy sustancial en austeridad y eficiencia en el funcionamiento de la propia administración, en la modernización tecnológica de los servicios y en la formación del personal para hacer un Ayuntamiento fácil de acceder, ágil en la resolución de trámites, eficaz en la gestión de servicios, promotor de nuevas iniciativas de participación y de colaboración

la Resolución de 1 de julio de 2016 por la que se inicia el Plan de Acción Territorial Metropolitano de Valencia, que sigue limitando los objetivos de participación a la *ciudadanía organizada*: en el párrafo final de los Antecedentes se dice que *el Plan contará, además, con un plan de participación pública muy ambicioso, que se desarrollará a varias escalas del territorio y serán consultados todos los agentes públicos y privados que están involucrados en el desarrollo sostenible del área funcional de Valencia.*

ciudadana, y buen comunicador con el ciudadano, para que tenga siempre en el norte de su actuación las expectativas y demandas de los ciudadanos. Disponer de un gobierno local, con una administración de calidad, capaz de establecer una relación de confianza con el ciudadano, con las entidades sociales y con las empresas, es un elemento esencial para sumar esfuerzos y conseguir lo que ya está aconteciendo: una Valencia ilusionada, que avanza hacia la consecución de grandes metas de calidad de vida ciudadana (p. 12).

- El Plan Estratégico ha contribuido al dinamismo actual de la ciudad en los siguientes aspectos:

1. En su tarea de observador de las tendencias del entorno y de la evolución de la realidad urbana exterior a la ciudad, ha promovido objetivos y proyectos que la ciudad anteriormente no se planteaba, como es el uso de la gestión de calidad de los servicios colectivos urbanos, el proyecto de actuación y cooperación pública-privada en servicios sociales o la promoción de la nueva estrategia de Valencia como ciudad de la información y el conocimiento.

2. A través de proporcionar una información amplia y rigurosa, y desarrollar dinámicas de trabajo destinadas a reforzar los puntos de acuerdo y objetivar los puntos de desacuerdo. El Plan ha facilitado el acercamiento de los actores en no pocos proyectos, cuyo desarrollo ha sido un éxito de las entidades competenciales.

3. El Plan, a través de sus Grupos de Trabajo, entrevistas, publicaciones, jornadas y seminarios, y sus sesiones informativas con los medios de comunicación, ha contribuido no sólo a dar a conocer la estrategia de la ciudad y su evolución, sino también que lo más importante ha sido que ha fomentado la participación ciudadana en la elaboración de la mencionada estrategia (p. 16).

Finalmente, en palabras del Director Técnico del PEV, el Plan Estratégico de Valencia generó *expectativas razonables del empresariado, las instituciones y diferentes sectores de la ciudadanía que, acompañadas de visualizaciones y constataciones de mejora, ha generado una ordenación cultural y emprendedora que configura la ciudad como uno de los principales motores del Mediterráneo.* (Pascual, 2007: 38).

3.5. La planificación estratégica en Valencia tras el primer PEV

3.5.1. La continuidad de la planificación estratégica en Valencia (1999-2015)

En el apartado 3.3.7. hemos dejado el estudio sobre el primer PEV a finales de 1998, con la evaluación del grado de cumplimiento de las medidas que estaba impulsando cada uno de los GIS. Retomamos ahora ese hilo narrativo, tratando de esbozar la trayectoria del planeamiento estratégico en Valencia desde entonces hasta la actualidad. Será una descripción necesariamente concisa y breve, en la que destacaremos los hitos más significativos, el aliento estratégico que los orientaba, y el eco que éstos suscitaban en los medios de comunicación y en la opinión pública.

La Asociación Plan Estratégico Valencia 2015



Silvestre Senent

Como señalábamos en una nota a pie de página en 3.3.7., tras la ruptura del pacto de gobierno entre PP y UV en diciembre de 1997, la Alcaldesa nombró Teniente de Alcalde delegado del Plan Estratégico a Silvestre Senent el 9 de enero de 1998 (ABC, 10.01.98) y disolvió ProValencia el 23 de febrero (Las Provincias, 24.02.98).

A primeros de abril de 1998 se creó la Asociación Plan Estratégico Valencia 2015, que debía dar continuidad a los trabajos de ProValencia y seguir impulsando el Plan Estratégico.

El 13 de junio de 1999 hubo elecciones municipales, con el resultado de mayoría absoluta por parte del Partido Popular, y el 3 de julio tuvo lugar la Sesión Extraordinaria del Ayuntamiento Pleno en el que fue elegida Alcaldesa

Rita Barberá. En los discursos de Alfonso Grau –que habló en representación del PP- y de la Alcaldesa hubo numerosas referencias a la transformación de la ciudad que se estaba produciendo en los últimos años, pero ninguna mención explícita al Plan Estratégico.

Valencia es nuestra gran ambición –dijo Rita Barberá-, nuestro empeño por culminar la Ciudad líder, la Ciudad protagonista, la Valencia que trascienda, la Ciudad respetada y admirada; la Ciudad íntima y cosmopolita, amable y atractiva para vivir, para visitar, para trabajar, para prosperar, para reflexionar y para crear. Y ese liderazgo queremos consolidarlo desde la calidad. (...)

Muchos son los proyectos, objetivos e ilusiones que debernos culminar en este mandato, y todos convergen en hacer de Valencia una Ciudad primera, principal, líder y en la vanguardia europea. En nuestro entorno metropolitano, al que estamos proyectando con nuestro dinamismo, con la incorporación de nuevas actividades económicas y núcleos residenciales alrededor de esta Valencia que estamos consolidando como una Ciudad de servicios avanzados de alto valor añadido, y que muestra el mejor comportamiento entre las grandes ciudades, en creación de empleo y de renta. En nuestra Comunidad Valenciana, en la que ejercemos la irrenunciable y orgullosa misión de ser motor, capital y ‘Cap i Casal’ de la región con mayor pujanza y mayor crecimiento de la España autonómica, capaz de hacer la gran aportación al tan buscado y necesario equilibrio Norte-Sur de la nueva Europa y ser líderes, en la Europa mediterránea, donde reclamamos y trabajamos por el mismo liderazgo que tuvimos hace quinientos años, porque somos punto nodal y rótula de comunicación entre las ciudades que se alzan en ambas riberas del Mediterráneo y las de vocación transatlántica, tanto en el Atlántico francés como en el lusitano.

En ello estará precisamente y especialmente el Ayuntamiento de Valencia junto a la Generalitat y a la emprendedora sociedad valenciana, para culminar, tanto las modernas infraestructuras de transporte ferroviario, aéreo y vial, como los servicios logísticos avanzados que permitan la accesibilidad fácil, ágil, conveniente y de calidad, a nuestra Ciudad.

Y también, liderazgo en el conjunto internacional de las grandes ciudades, en el que Valencia se gana su presencia y protagonismo en las nuevas instituciones europeas, en el que Valencia merece importante consideración como deseado destino turístico, cultural y económico, apoyada en los nuevos equipamientos como el Palacio de Congresos, la Ciudad de las Artes y las Ciencias, el Palau de la Música, nuestros numerosos Museos, el nuevo Puerto o la Feria (Cfr. el Acta de la Sesión en el Anexo 3.59).



Palacio de Congresos

Que no hubiera referencias expresas no quiere decir que el PEV no estuviera activo y muy presente en las intenciones del gobierno municipal. La Asociación Plan Estratégico Valencia 2015, que desarrolló su actividad hasta finales de 2003, editó los libros ‘Valencia en marcha’ (1999), ‘Valencia, modelo de ciudad’ (2000) y ‘La evaluación del desarrollo estratégico de Valencia’ (2002). Pues bien, en la presentación del libro ‘Valencia en marcha’, el 22 de septiembre de 1999, la Alcaldesa *hizo un llamamiento a los valencianos desde ‘la colaboración y la autoestima’ para seguir trabajando en esta segunda etapa del Plan* (ABC, 23.09.99), manifestando así la convicción de estar ya estrenando una nueva fase del PEV. En esos meses avanzaban las tareas de *evaluación del desarrollo de la ciudad de Valencia en función del modelo de ciudad impulsado desde el Plan Estratégico (...), marco de referencia para comenzar la segunda etapa del plan* (ABC, 10.11.99).

La fecha clave de este cambio de etapa es el 13 de enero de 2000 cuando, en la reunión del Comité Ejecutivo de la Asociación Plan Estratégico Valencia 2015, se decide *dar por concluido el primer estadio del Plan Estratégico* (Las Provincias, 14.01.00), aprobándose *la puesta en marcha de la II Etapa del PEV*. La Nota del Gabinete de Comunicación del Ayuntamiento de 14 de enero (Anexo 3.55) da cuenta detallada de estas novedades. Para el Comité Ejecutivo de la Asociación, el objetivo prioritario de la I Etapa del Plan Estratégico (poner Valencia en marcha, que la ciudad tuviera un alto nivel de desarrollo y que éste se adecuara al modelo de ciudad definido) se había cumplido satisfactoriamente. En 1999-2000 se hizo una triple evaluación del primer PEV: respecto a las tendencias y grandes cambios; respecto a la evolución de la ciudad, mediante indicadores¹¹⁴ (libro ‘Modelo de Ciudad’); y con relación a los proyectos. Los indicadores señalaban aspectos muy positivos, de avance respecto a otras ciudades, por lo que vino dado apostar por los ‘ámbitos de liderazgo’.

Efectivamente, en esta II Etapa, el Plan buscaba contribuir a que la ciudad adquiriera notoriedad y singularidad internacional en los ámbitos en los que se consideraba posible un liderazgo de futuro. *Hoy podemos y queremos ser una ciudad líder en Europa y en el mundo; disponemos de la fuerza, la ilusión y el compromiso de toda una gran ciudad para lograr que el siglo XXI sea un nuevo siglo XV para Valencia*. Son palabras de la Alcaldesa en la Introducción del libro ‘Valencia, modelo de ciudad’ (p. 8).

Se identificaron seis ámbitos de liderazgo en el sistema de ciudades de la Europa Mediterránea, que eran los siguientes:

¹¹⁴ Los indicadores únicamente se mantuvieron actualizados hasta 2007, cuando se deja de contar con la colaboración de José María Pascual y su consultora Estratègies de Qualitat Urbana (Elena Rocher, entrevista 14.03.16). A partir de entonces, prácticamente sólo la Oficina de Estadística del Ayuntamiento ha seguido aportando datos urbanos actualizados.

- Valencia Solidaria, como ciudad de referencia en temas sociales y promotora de redes de solidaridad.
- Valencia Información, para anticiparse al cambio social que significa la sociedad de la información, y aprovechar las oportunidades que ofrecen las TIC para hacer una ciudad más humana y con mayor calidad de vida.
- Valencia, Puerta del Mediterráneo, con el objetivo de convertirse en punto nodal de comunicación e intercambio del sistema de ciudades europeo.
- Valencia Sostenible, para favorecer la realización de proyectos urbanos capaces de combinar la calidad urbanística y medioambiental.
- Valencia, Punto de Encuentro, para potenciar el crecimiento de la ciudad a través del turismo cultural y de congresos.
- y Valencia Cultural, para seguir trabajando en la consolidación de su propia identidad y en la proyección en la cultura universal.

Los seis ámbitos de liderazgo reorganizaban la estructura de funcionamiento de los diez GIS, y requerían el empeño por potenciar la colaboración entre el sector público y el privado, lo que se quería que fuera marca distintiva de la II Etapa del PEV. Nueve meses después, el 26 de octubre de 2000, se reunió de nuevo el Comité Ejecutivo del Plan Estratégico para analizar el informe sobre el estado de Valencia en el contexto urbano europeo y en especial la situación de la ciudad respecto a los seis ámbitos de liderazgo que se había propuesto (Nota del Gabinete de Comunicación, 26.10.00).

En diciembre de ese mismo año, la Agencia Valenciana de Turismo, la Cámara de Comercio y el Ayuntamiento se comprometieron a elaborar un plan de *city-marketing* conjunto para promocionar la ciudad hacia el exterior (Diario de Valencia, 19.12.00). Ésta fue la principal conclusión de la I Jornada 'Valencia, Punto de Encuentro Internacional', celebrada el 18 de diciembre en el Palau de la Música.

En los meses siguientes hubo diversas actuaciones que buscaban la difusión externa del Plan Estratégico y de la ciudad, impulsadas desde la Concejalía de Relaciones Institucionales y la Asociación Plan Estratégico Valencia 2015.

El 6 de marzo de 2001, Rafael Ripoll dio a conocer la biblioteca virtual del PEV, una recopilación sistematizada de la documentación editada y generada por 45 planes estratégicos de España y Portugal. Esta biblioteca virtual, a la que se accedía a través de la web www.valencia2015.org, ofrecía una muestra significativa de bibliografía sobre desarrollo estratégico urbano y una agenda actualizada de jornadas y seminarios sobre esta materia. Sus contenidos, según Ripoll, estaban orientados a incentivar el intercambio de experiencias entre ciudades y a constituirse en fuente de formación para los estudiosos sobre desarrollo estratégico urbano (Nota del Gabinete de Comunicación municipal, de 6.03.01). Lamentablemente, esa iniciativa no tuvo continuidad, y la web actual heredera de aquella, <http://inndeavalencia.com>, no incluye rastros de ese servicio.

El 25 de julio de 2001 se presentó el nuevo boletín informativo 'Noticias PEV' (cfr. 3.3.6.2.), que también se podía consultar a través de la web y ofrecía la posibilidad de suscribirse a una lista de correo para recibirlo por vía electrónica y en formato PDF (El Mundo, 26.07.01).

Tiempo después, la concejalía de Relaciones Institucionales, de la que dependía el PEV, junto con la Fundación COSO para el Desarrollo de la Comunicación y la Sociedad, y la UIMP organizaron un seminario sobre 'La construcción y comunicación de la imagen de marca de la

ciudad al inicio del nuevo siglo'¹¹⁵, que se celebró entre el 19 y el 23 de noviembre de 2001, y animó el debate entre los especialistas sobre la oportunidad de potenciar estas acciones vinculadas al Plan Estratégico. *Se trata todavía de un debate teórico, de un intento de sensibilización de la sociedad, porque el gobierno de Rita Barberá no se plantea a corto plazo la contratación de asesores de imagen o el desarrollo de intensas campañas publicitarias. Sin embargo, el concejal de Relaciones Institucionales, Rafael Ripoll, parece tener las cosas muy claras: el futuro vendrá marcado por el city-marketing.* (Levante, 7.11.01).

El documento 'Proyecto de Comunicación sobre la Ciudad de Valencia. Valencia, objetivo de todos'¹¹⁶ (Anexo 3.57) propone la realización de *una acción coordinada entre todos los actores de proyección externa de la ciudad*, un verdadero plan de comunicación concebido como el *denominador común de la proyección externa que de manera autónoma efectúan cada una de las instituciones, aunque se disponga de acciones comunicativas generales para dar a conocer el plan*. Una consecuencia de ese proyecto comunicativo fue la iniciativa 'Valencia Ciudad Abierta', presentada en Feria Valencia el 5 de diciembre de 2002 (Nota del Gabinete de Comunicación, 2.12.02).

El Centro de Estrategias y Desarrollo

En el acto de presentación del libro 'La evaluación del desarrollo estratégico de Valencia', celebrado el 25 de marzo de 2003, se anunció que se estaba trabajando en una reformulación de las estrategias a seguir por la ciudad. *Pero será –se decía- después de las elecciones municipales del próximo mes de mayo*. También se señaló

¹¹⁵ Como responsable de la Fundación COSO, participé en el diseño y en la organización del seminario, que contó con ponentes de primer nivel internacional. Cfr. Anexo 1.1b.

¹¹⁶ No está fechado, pero debió redactarse a inicios de 2002.

que se había detectado avances en cada uno de los seis ámbitos de liderazgo definidos por el PEV.

Efectivamente, las elecciones se celebrarían el 25 de mayo de 2003. En pleno ambiente de campaña, la Alcaldesa volvió a utilizar –como ya hiciera tras su primera elección en 1991- el Plan Estratégico de Valencia como gancho electoral. Es significativa la evolución del enfoque que se va dando a los asuntos estratégicos. Una información de Susana Golf en el diario Levante (23.04.03) pone en boca de la Alcaldesa el anuncio de la transformación de la Asociación Plan Estratégico Valencia 2015 en un Centro de Estrategias y Desarrollo (CEyD), lo que da pistas sobre los matices en los nuevos planteamientos de los responsables municipales. La Alcaldesa *dispondrá de un consejo asesor ‘pensante’ que diseñe el futuro de la ciudad si revalida su vara de mando tras la cita con las urnas*. El CEyD *estará encargado de pensar y proponer inversiones, nuevos proyectos y objetivos de futuro*.

Así pues, se está diseñando un ente que piense y asesore, desde la cercanía, a quien ha de tomar las decisiones. No se trata ya, como en la época de ProValencia, de una organización capaz de diseñar un modelo de ciudad, de seleccionar y priorizar medidas para alcanzarlo, y de impulsar los proyectos. Ahora se prefiere para la entidad que debe estar al frente de la estrategia de la ciudad un papel con mayor capacidad técnica y de pensamiento, y con menor poder ejecutivo. *Esta especie de comité en el que, según la idea de la alcaldesa, participará toda la sociedad civil, vendrá a reemplazar en cierto modo a la actual sociedad Valencia 2015 (...) Este consejo va más allá, planifica la ciudad a más largo plazo, y deberá proponer nuevas estrategias y modelos de desarrollo (...) También se le podrán hacer consultas desde el gobierno municipal en asuntos interinstitucionales, interciudades o de colaboración entre la iniciativa privada y la pública. Estarían representados –dijo la Alcaldesa- asociaciones*

vecinales, empresariales, sociales, instituciones, etc. Sería, según sus palabras, 'un centro de pensamiento'. Rita Barberá obtuvo mayoría absoluta en las elecciones, y cuatro días después, el 29 de mayo de 2003, el diario El Mundo tituló una información con estas palabras: Barberá se reserva el control del futuro centro estratégico para 'repensar' Valencia. Será uno de los ejes de la legislatura para el desarrollo de la capital una vez agotado el modelo de Valencia 2015.

El 14 de junio fue la Sesión constitutiva del Ayuntamiento. En ella, la Alcaldesa no mencionó expresamente el PEV, pero sí hizo una breve pero significativa alusión al nuevo Centro: *Quiero impulsar la ciudadanía, su sentido de pertenencia, su protagonismo, su participación, su cooperación, su cohesión, su ilusión, su exigencia y su orgullo. Con esta indudable riqueza -pues la auténtica fuerza de la ciudad radica en los valencianos- Valencia también será la Ciudad de la economía creativa que procuraremos desde el objetivo de nuestro compromiso de consecución del pleno empleo, el apoyo a proyectos innovadores, a la economía del conocimiento, la investigación, el diseño, los servicios avanzados y el comercio moderno, y con la creación del Centro que continuamente piense en la renovación de las estrategias que propicien nuestro desarrollo.*

Y añadía: *Hemos de ser el punto neurálgico del arco mediterráneo europeo, la Ciudad de las oportunidades para la inversión, la reconocida internacionalmente como adelantada en el uso de las nuevas tecnologías y la que atraiga las expectativas de los centros de decisión exteriores. A este fin, nuevamente convoco a la sociedad civil, a las Universidades, a los emprendedores, a las instituciones, a los jóvenes, a los creadores para que conjuntamente abundemos y coordinemos nuevos programas de investigación, desarrollo e innovación (I+D+I) para consolidar la modernización de todos los*

sectores económicos de la ciudad (Cfr. Acta en el Anexo 3.59).

En enero de 2004 se hace realidad el anuncio preelectoral, de manera que la Asociación Plan Estratégico Valencia 2015 se transforma en el Centro de Estrategias y Desarrollo de Valencia (CEyD)¹¹⁷. El Director del Centro era el concejal Delegado de Innovación, Juan Eduardo Santón, y su Director Técnico era José María Pascual, quien podía aportar conocimiento y continuidad pues, como sabemos, ya estaba al frente de los trabajos del PEV desde 1993.

En un libro publicado tres años más tarde de la creación del CEyD, José María Pascual (2007: 154-156) reflexiona sobre los objetivos de ese organismo. El CEyD nació –dice– con la finalidad de introducir el nuevo arte de gobernar en todas las políticas municipales, constituyéndose en el primer centro europeo con estas características. El CEyD se creó para ocuparse de explorar y analizar, de forma permanente, el impacto en la ciudad de las tendencias económicas y sociales y para identificar proyectos que aborden esos retos. El Comité Ejecutivo del CEyD, presidido por la alcaldesa, tenía como misión fortalecer la capacidad de acción de Valencia y no sólo elaborar su estrategia y gestionar su impulso y seguimiento.

Para reprogramar de manera permanente la estrategia de la ciudad, el CEyD disponía de varios elementos:

- El Observatorio de la Ciudad, un sistema de indicadores para comparar anualmente la ciudad consigo misma y con las grandes ciudades españolas y del Mediterráneo europeo.
- Un Observatorio de Proyectos en el que se sistematizaban los nuevos proyectos urbanísticos,



¹¹⁷ Las páginas web de la Asociación Plan Estratégico Valencia 2015 y del Centro de Estrategias y Desarrollo se encuentran inactivas desde hace años, lo que ha dificultado la tarea de recabar información (socios, equipos directivos y de gestión, definición de fines, etc.) sobre ambas entidades.

económicos y sociales y se hacía seguimiento de los planes estratégicos de las ciudades europeas más importantes.

- Un Banco de Ideas permanente en la página web para recibir aportaciones y sugerencias de la ciudadanía.

El CEyD desarrollaría ‘grupos de avance’ sobre temas que el análisis estratégico de la ciudad consideraba que tenían un mayor impacto en Valencia y para los cuales era preciso desarrollar políticas de anticipación. Algunos de estos temas eran: la integración en la diversidad, cuyo objeto es la juventud y en especial los hijos de inmigrantes; la gestión intermunicipal en el ámbito de la región metropolitana y el arco mediterráneo europeo; etc. Pero lo importante no eran tanto los temas como la configuración organizativa del grupo. En él estaban presentes los principales actores de la ciudad relacionados con cada temática y las delegaciones municipales implicadas. El grupo era presidido por el concejal de la delegación más competente en el tema, pero no con el objetivo de elaborar una política municipal a partir de la deliberación, sino, como representante de la ciudad, para articular en un mismo proyecto a los principales operadores. De este modo, el concejal desarrolla la gobernanza en uno de los temas de mayor futuro para su delegación, con lo que introduce el nuevo arte de gobernar en su sector. (Pascual, 2007: 146 y 154-157)

Para dar a conocer sus objetivos¹¹⁸, la primera actividad del CEyD fue la presentación de la ‘Nueva Estrategia’ de la ciudad de Valencia en el transcurso de un desayuno con la prensa celebrado en el Hotel Meliá Plaza el día 3 de febrero de 2004. En ese encuentro se detallaron *los diversos retos y tendencias en los que incidirá el CEyD para*

¹¹⁸ Disponemos de un documento interno del Centro de Estrategias y Desarrollo de Valencia (Anexo 3.58), sin título, con fecha estimada de inicios de 2004, que es un plan de comunicación para dar a conocer el CEyD. Incluye un detalle de su estructura, funcionamiento y organización.

hacer de Valencia una ciudad núcleo de inversión, cultura y cohesión social, reconocida y valorada internacionalmente (Nota del Gabinete de Comunicación, 30.01.04), lo que suponía una novedad respecto a las Líneas Estratégicas del primer PEV y a los seis ámbitos de liderazgo propuestos a comienzos del año 2000.

En las palabras de la Alcaldesa anotadas más arriba destaca el deseo de que el CEyD contara con la representación y participación de toda la sociedad civil; sin embargo, pronto comenzaron las críticas sobre la realidad de esa apertura a la participación¹¹⁹.

El 24 de febrero de 2005 se celebró en el Palacio de la Exposición la 'Conferencia de Exploración Estratégica' para dar impulso al III Plan Estratégico de Valencia –que sería presentado en septiembre de 2006-. La Conferencia se estructuraba en las mesas de trabajo de Economía, Sociedad, y Territorio y Medio Ambiente (Levante, 5.02.05).

La designación de Valencia como sede de la 32ª Copa América de Vela (26 de noviembre de 2003) sería clave en la trayectoria futura del desarrollo estratégico de Valencia. De hecho, la continuidad del PEV estuvo marcada por el intento de adaptarse a las nuevas circunstancias y a las oportunidades que surgieron para posicionar Valencia en el contexto internacional, fundamentalmente de la mano de la Copa América. El

¹¹⁹ El 2 de marzo de 2004, apenas dos meses después de la creación del CEyD, se decía en una Nota de Prensa del Grup Municipal Esquerra Unida: *En su presentación por parte del nuevo Delegado de Innovación y que forma parte del equipo de gobierno Juan Eduardo Santón y en los textos que se han entregado ha sido una constante la llamada y el anhelo de dar a la participación social un valor fundamental. Pero como es habitual la realidad no se corresponde con las palabras. El Grupo Municipal de EUPV tenía un mínimo conocimiento de la existencia de este Centro de Estrategia, y ninguno de que ya hubiera iniciado su actividad en alguno de sus proyectos, como el de City Marketing para promover a Valencia en el exterior. No es de rigor hablar de participación y conformar el Comité Ejecutivo incluyendo a un sindicato minoritario, como es la Unión Autònómica CSI-CSIF y excluir a CC.OO. y UGT, mayoritarios.*

CEyD reprogramó la estrategia de la ciudad y lanzó una serie de proyectos *-city marketing, turismo 2007, ciudadanía y la Copa América, etc.-* cuya finalidad era aprovechar al máximo los efectos económicos, sociales y de proyección internacional de la ciudad inducidos por este evento: *Rita Barberá se esforzó por conseguir la organización de la América's Cup para dar salida a los accesos de la ciudad hacia el mar y conseguir la realización del proyecto de puerto ciudadano 'Balcón al Mar' y fortalecer la estrategia portuaria y marítima de la ciudad.* A la vez, el CEyD diseñó un proceso de colaboración y participación de los distintos sectores de la ciudadanía para renovar el conjunto de la estrategia buscando dar continuidad al desarrollo de Valencia tras el evento internacional (Pascual, 2007: 37 y 154-156).

En la web de la Fundación InnDEA Valencia¹²⁰, organización sobre la que trataremos más adelante, encontramos el argumentario de ideas que muy posiblemente inspiraba las acciones del CEyD y del propio equipo de gobierno municipal en esos momentos:

Un evento mundial de las características de la Copa América, similar a una Exposición Universal o a unos Juegos Olímpicos, es una meta que persiguen buena parte de las ciudades del mundo, por sus efectos directos en:

- La proyección de la imagen de la ciudad y la oportunidad de que se consolide una imagen de calidad, avanzada y con capacidad organizativa (éxito en la organización de la competición, capacidad de diálogo institucional, concertación con el sector privado...).*
- El impacto económico y social de la inversión y gasto corriente, que se calcula para Valencia entre 2.800 y 3.900*

¹²⁰ <http://inndeavalencia.com/iciudad/promocion-estrategica/estrategia-valencia-2020-2>, consultada el 27 de febrero de 2016. Actualmente esa dirección no está accesible pues, como mencionamos más adelante, InnDEA ha dejado de lado cualquier referencia a la planificación estratégica de Valencia.

millones de euros (sin el AVE) y entre 850 y 1.800 millones de euros para el gasto corriente entre 2004 y 2007¹²¹.

- El impulso de los proyectos estratégicos de infraestructuras y servicios de la ciudad. En nuestro caso, Balcón al Mar, ampliación del Aeropuerto y Puerto, avance en el AVE Madrid- Valencia- Barcelona, Parque Central...

Sin embargo, la celebración de la Copa América puede tener, además, un impacto mediático, económico y social que supera el propio evento. Valencia puede convertirse en un ejemplo para el mundo en la organización de la Copa América por la magnitud de un acontecimiento que es la primera vez que se organiza en Europa y por su efecto en el desarrollo económico y social de la ciudad, debido a su situación privilegiada, puesto que:

- La ciudad está en pleno desarrollo económico y social. La Copa no intenta sacar de la crisis a la ciudad, sino que, por el contrario, le permite dar un salto cualitativo hacia la Ciudad del Conocimiento.

- El evento se inscribe en el marco general de la estrategia de la ciudad, lo que le permite acortar el tiempo de realización de los objetivos y, sobre todo, evitar el peligro de organizar una ciudad para un evento en lugar de un evento para la ciudad.

- El Ayuntamiento ha tenido un papel protagonista en la obtención del evento.

La Copa América propició en la ciudad una reflexión general sobre el modo de afrontar ese reto y su incidencia en el frente marítimo de la ciudad, que tuvo *la virtud de generar un debate mediático pero que no ha logrado, por ahora, impulsar una recapitulación del papel de esta zona en el futuro de la ciudad*¹²² (Peñín, 2006: 114).

¹²¹ Un estudio de la consultora KPMG cifraba en 3.150 millones de euros el impacto anual de la Copa América y la creación de 111.000 empleos hasta 2007 (Semana Económica 3, 16.07.04).

¹²² Y así, hasta la actualidad. En 2015 *seguimos sin tener una estrategia global para la fachada marítima de la ciudad, y las actuaciones en curso*

El que sigue es un buen resumen de las expectativas que la Copa América suscitaba en la ciudadanía, los expertos y los partidos políticos: *Los partidos de la oposición y los vecinos esperan que el evento deportivo sirva para impulsar mejoras en la sanidad, en educación y servicios sociales, además de las necesarias infraestructuras urbanas y de transportes. Colectivos como los arquitectos piden participación y debate para preparar los mejores proyectos posibles. Y el PP exige al Gobierno 'que se vuelque con Valencia' para sacar el máximo partido a la oportunidad de albergar un gran acontecimiento* (El País, 18.07.04). El Decano del COACV, Fabián Listerri, ofreció la participación de los arquitectos desde el primer momento. Y en ese mismo diario se preguntaba: *¿Dónde está el modelo de ciudad que queremos? No lo hay. Tampoco un plan operativo claro. Hay falta de criterios generales, lo que serían criterios básicos a seguir, se actúa a golpe de legalidad, eso sí, pero con decisiones fragmentadas y, en muchos casos, condicionadas por las directrices del mercado; máximo beneficio al mínimo coste y en el menor tiempo posible. Construir una sociedad participativa es, en buena parte, una responsabilidad de la Administración, no sólo del equipo de gobierno sino también de la oposición, y somos muchos los ciudadanos que echamos de menos esa actitud pedagógica de los políticos.*

En numerosas ciudades designadas para la celebración de un evento mundial importante, se ha producido un intenso nivel de desarrollo a partir de la designación, pero un declive posterior en el nivel de desarrollo que, en ocasiones, se sitúa en una escala inferior en algunos indicadores (tasa de paro, crecimiento del PIB, índice turístico...) en relación con la situación previa a la designación (nota citada de la web InnDEA).

cada vez complican más una propuesta coherente y aceptable (Sorribes, 2015: 240).

En el caso de Valencia, la 32ª Copa América celebrada a partir del 20 de abril de 2007 inició en el Ayuntamiento, con la colaboración del gobierno autonómico, un proceso de captación de grandes eventos que desdibujó los perfiles de un planeamiento estratégico riguroso y sereno. Valencia logró mantener también la competición de Vela en la edición de 2010, con el deseo de rentabilizar las grandes inversiones realizadas, y realizó las infraestructuras necesarias para construir el circuito urbano y poder celebrar el Gran Premio de Europa de Fórmula 1 en las ediciones de 2008 a 2012. La visión global de la ciudad que exige el planeamiento estratégico se convirtió en la práctica en una mirada focalizada hacia el posicionamiento mundial de la ciudad a través de eventos deportivos de masas.

No es éste el lugar para analizar en detalle los pros y contras de esa política que creó desconcierto en numerosos sectores de la ciudadanía, pero sí para anotar la grave pérdida de visión estratégica y el desorden en las prioridades que se produjo a partir de entonces, y que el CEyD no supo o no pudo canalizar.

José María Pascual contribuyó a preparar desde la creación del CEyD y hasta 2006 una nueva Estrategia Valencia 2007-2015, Plan que no llegó a publicarse. Buscaba la integración en el PEV de un gran evento como la Copa América. Fue el último trabajo con el Ayuntamiento de un profesional que había iniciado su colaboración en 1993, en los primeros pasos del PEV¹²³. Tras él se contrató a la consultora Deloitte, ya en abierto periodo de crisis.

¹²³ Los trabajos de José María Pascual en el Plan Estratégico de Valencia fueron:

- Dirección técnica y elaboración (ProValencia, S.P.M.: 1993-1994).
- Dirección técnica de la fase de impulso y seguimiento (ProValencia, S.A.: 1995-1997).
- Dirección técnica y asesoramiento (Asociación Plan Estratégico Valencia 2015: 1998-2003).
- Dirección técnica y asesoramiento para la reprogramación de la estrategia (Centro de Estrategias y Desarrollo: 2004).

Con las elecciones municipales del 27 de mayo de 2007, en las que Rita Barberá compitió con Carmen Alborch, el hemicycle municipal quedó constituido únicamente con concejales del PP y del PSOE. En la Sesión de elección de la Alcaldesa celebrada el 16 de junio, Rita Barberá manifestó: *Hoy, la vanguardia es Valencia. Todo lo que nos acontece engrandece el valor de nuestra determinación y creciente firmeza, porque somos y queremos ser una de las ciudades más importantes del mundo. Es mi responsabilidad -que tomo con el máximo agrado- regir y dirigir las grandes propuestas y estrategias de futuro y de progreso para todos los valencianos y, al tiempo, la de garantizar la calidad, la proximidad y la eficiencia y eficacia de los servicios municipales y de los equipamientos de nuestros barrios* (Cfr. Acta en el Anexo 3.59).

El año 2008 consolidó la crisis económica que todavía hoy nos afecta. En el apartado 2.4.3. hemos abordado con cierto detalle el papel del planeamiento estratégico en tiempo de crisis, pero nos interesa ahora señalar que ese tiempo trajo un florecimiento de planes estratégicos sectoriales. La Fundación Turismo Valencia Convention Bureau elaboró un plan estratégico con el horizonte 2012 con el objetivo de consolidar el aumento del turismo impulsado por la Copa América de Vela (Expansión, 11.11.08). Y la Concejalía de Deportes se propuso elaborar un plan estratégico del Deporte de Valencia con el horizonte 2020 (Nota del Gabinete de Comunicación, 23.10.09).

En 2009, Deloitte enfoca una Estrategia Valencia 2015-2020 que quedó inacabada, con Alfonso Grau como concejal delegado.

Por otro lado, el 4 de junio de 2010 la Alcaldesa presentó la 'Estrategia frente al cambio climático Valencia 2020', elaborada por la Concejalía de Calidad Medio Ambiental,

Energías Renovables, Cambio Climático y Ciclo Integral del Agua, al frente de la cual estaba M^a Ángeles Ramón-Llin. El Anexo 3.56 detalla el contenido de la estrategia, en la versión de su 2^a edición de noviembre de 2011. Presenta la singularidad de pretender un ámbito global siendo en origen una estrategia sectorial medioambiental: *La preocupación de la ciudad de Valencia por integrar el medio ambiente dentro de su dinámica económica y social, ha impulsado una reflexión profunda en torno al modelo de ciudad que se quiere alcanzar. Valencia 2020 es una estrategia amplia que va más allá de tratar abordar retos tan ambiciosos como el cambio climático, sino que va a ser capaz de seguir las pautas marcadas por conceptos tan importantes como es el desarrollo sostenible, sin olvidar el garantizar la calidad de vida de los habitantes de Valencia*, se afirma en la Presentación (p. 6).

En enero de 2011 se contrata a la consultora de Elena Rocher¹²⁴, que incoa la elaboración de una nueva Estrategia Valencia 2020, apoyada en cinco objetivos estratégicos: Valencia I+D+i, Valencia Sostenible, Valencia Internacional, Valencia Comunicada y Valencia Habitable, buscando conformar la Valencia del 2020 mediante la actividad innovadora, el turismo de calidad, la promoción de la sostenibilidad y la singularidad ambiental¹²⁵. Pero esta Estrategia no llegó a publicarse –sólo había unas sucintas referencias en la anterior web de InnDEA- ni a desarrollarse, entre otros motivos por un nuevo cambio en la organización que debía darle soporte.

¹²⁴ Elena Rocher colaboró con José María Pascual desde 1998 hasta 2007. Formaba parte de Estratègies de Qualitat Urbana (EQU) – Valencia, junto con José M^a Gil Suay (+2010). Participó, por tanto, en el diseño de numerosos planes estratégicos urbanos además del de Valencia. Actualmente (marzo de 2016) trabaja en la Fundación InnDEA, en las áreas de Salud e Innovación.

¹²⁵ La Estrategia Valencia 2020 tuvo en cuenta, en su elaboración, los planes estratégicos globales y sectoriales precedentes, así como la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana, publicada en enero de 2011, que se contempla junto con otros documentos considerados también como ‘marco’ del nuevo PEV (Elena Rocher, entrevista 14.03.16. Anexo 3.1).

En las elecciones municipales del 22 de mayo de 2011, Rita Barberá volvió a revalidar su mayoría absoluta. En la Sesión en que fue elegida Alcaldesa, el 11 de junio, proclamó lo que serían sus objetivos prioritarios en ese mandato: *Generar las mayores oportunidades de riqueza y de empleo a través de la innovación, la formación y el turismo; los ejes que -junto a la sostenibilidad y de forma absolutamente transversal- van a ser los protagonistas del avance de Valencia. Las metas están fijadas: primero, convertir Valencia en centro de creatividad y de innovación; segundo, estimular la formación como factor de progreso; y tercero, potenciar el turismo como motor de nuestra economía. Abriremos Valencia a nuevos yacimientos de empleo, a nuevos polos de crecimiento y a la atracción de inversiones externas al mismo tiempo que fomentaremos el crecimiento endógeno. Junto con nuestras universidades -reconocidas como campus de excelencia internacional-, con los institutos tecnológicos y los organismos públicos y privados nos proponemos liderar, a través de la convocatoria de un pacto por la innovación, el desarrollo de las mejores condiciones para que nuestro cualificadísimo capital humano -en especial, los jóvenes investigadores valencianos- encuentre en Valencia las mejores instalaciones e incentivos profesionales para su pleno desarrollo (Cfr. Acta en el Anexo 3.59).*

La Fundación InnDEA

El 31 de diciembre de 2011 se extingue el CEyD, y en enero de 2012 nace la Fundación para la Promoción Estratégica, el Desarrollo y la Innovación Urbana InnDEA Valencia. El 17 de mayo de ese año Rita Barberá presentó esta iniciativa como el fruto de la *unión natural, más eficaz y eficiente* del Centro de Estrategias y Desarrollo (CEyD) y la Fundación para la Innovación Urbana y la Economía del Conocimiento (FIVEC). La concejala Beatriz Simón se hace

cargo del PEV al crearse InnDEA, pues ella era la concejala de Innovación, y dirigía la FIVEC.

Estamos en plena crisis, y se producen dos efectos principales: por un lado, se disponía de muy escasos recursos económicos, y las ayudas europeas se orientaban principalmente hacia Emprendimiento, Innovación y Cambio Climático; y por otro, habían cambiado muchos de los actores implicados en anteriores Planes Estratégicos: unos se habían fusionado, otros habían desaparecido... (Elena Rocher, entrevista 14.03.16. Anexo 3.1). Así pues, el objetivo de InnDEA se orientó a convertir a Valencia en el centro tecnológico del Mediterráneo y en una ciudad de vanguardia, impulsando políticas innovadoras para seguir avanzando en el uso de nuevas tecnologías.

Como instrumento de gestión, InnDEA contaba inicialmente con un presupuesto de un millón de euros. *Queremos llevar adelante, a partir de una sola fundación, los trabajos de estrategia de la ciudad, afirmó la Alcaldesa, quien añadió que el objetivo es incentivar el desarrollo en Valencia mediante la promoción de la I+D+i en todas sus vertientes. Se trata de hacer más con menos, gestionar con una sola fundación en lugar de con dos, pero con mayor amplitud, mayores objetivos y con transversalidad en la gestión, con la implicación de entidades universitarias, empresariales y profesionales.*

El Presidente de la Fundación es el Alcalde, y el Vicepresidente el Concejal de Innovación. En el Patronato están representados todos los grupos políticos del Ayuntamiento, además de la Generalitat a través de la Conselleria que ostenta las competencias de Innovación, la Cámara de Comercio, Feria Valencia, y los rectores de las dos Universidades públicas.

Como muestra de que la Fundación InnDEA apuesta prioritariamente por la innovación, la Alcaldesa y el Conseller de Economía firmaron el 10 de diciembre de

2012 el Pacto Local por la Innovación¹²⁶ junto a las principales instituciones públicas y privadas. *Su propósito es hacer de la innovación el motor del desarrollo socioeconómico y el progreso humano de la ciudad: buscando la excelencia en formación y en aquellos ámbitos de investigación con potencial, aumentando nuestra notoriedad y prestigio internacional, trabajando por trasladar la aplicación práctica de la innovación y la investigación a la vida cotidiana de los valencianos y valencianas. Siempre desde un planteamiento realista y razonable por el actual contexto económico, pero sin dejar de ser ambicioso e ilusionante* (web InnDEA).

Tras las últimas elecciones, ya con Rita Barberá fuera del Ayuntamiento y con Joan Ribó como Alcalde (junio de 2015), las prioridades de InnDEA se concretan en la innovación social, la eficiencia energética y sostenibilidad, y las industrias creativas y culturales. Se busca resolver los retos de la ciudad y atraer soluciones innovadoras para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, y conseguir impacto positivo en el empleo y en los aspectos medioambientales. De manera práctica, por ejemplo, se ofrece la ciudad para implantar proyectos piloto innovadores¹²⁷ (Elena Rocher, entrevista 14.03.16. Anexo 3.1).

‘Hacer de la innovación el motor del desarrollo socioeconómico y el progreso humano de la ciudad’. Todo plan estratégico contiene, busca y aplica innovación; pero los logros en innovación no tienen necesariamente que

¹²⁶ El Pacto Local por la Innovación es en realidad el desarrollo del primer eje de la Estrategia Valencia 2020, Valencia I+D+i. También se optó por la Sostenibilidad (segundo eje estratégico). La proyección externa de la ciudad se trataba de conseguir a través de la participación en proyectos europeos.

¹²⁷ Tras el proceso de adaptación, desde comienzos de 2016 la Fundación InnDEA ha abandonado completamente la competencia en planificación estratégica urbana, que en principio deberá asumir y liderar la Alcaldía, aunque hasta ahora no ha habido pronunciamiento en este sentido. Cualquier referencia, incluso histórica, a la planificación estratégica de Valencia ha desaparecido en la nueva web de InnDEA Valencia (consultada en junio de 2016).

responder a una visión estratégica y global. Para alcanzar el desarrollo humano y territorial se ha ido sustituyendo la trabajosa senda de la estrategia por el rutilante camino de la innovación, en el que es más fácil alcanzar metas exitosas, que con frecuencia son parciales y efímeras.

Hemos trazado hasta aquí un rápido bosquejo de la trayectoria estratégica de Valencia, tras el primer PEV¹²⁸. Para Valencia el año 2007 no sólo marca el inicio de una crisis económica y financiera sin precedentes, sino también una deriva en el empeño por mejorar la ciudad diseñando y persiguiendo un modelo deseable y consensuado. A partir de 2007, más que renovar un plan estratégico, hemos asistido a una sucesión de nuevos planes, lo que, en buena teoría, sólo se justificaría *por un importante y repentino cambio en la ciudad* (Pascual, 2007: 105), que aquí no se produjo¹²⁹. La estrategia, que debía haber evolucionado con solidez como fruto de la experiencia acumulada, fue derivando en actuaciones más atentas a las oportunidades del momento que a la conquista de objetivos coherentes a medio y largo plazo.

¹²⁸ Cabría añadir quiénes han sido los concejales del Ayuntamiento de Valencia responsables del Plan Estratégico: Társilo Piles (UV), hasta diciembre de 1997; Silvestre Senent (PP), desde enero 1998; Rafael Ripoll (PP), desde mayo de 1999; Juan Eduardo Santón (PP), desde junio de 2003; Alfonso Grau (PP), desde mayo de 2008; y Beatriz Simón (PP), desde enero de 2012; con Rita Barberá como Alcaldesa. Y Jordi Peris (València en Comú), desde junio de 2015, con Joan Ribó como Alcalde.

¹²⁹ José María Pascual (2007: 105) menciona algunos ejemplos donde sí estuvo justificada la reiteración de planes, en lugar de su renovación: Rosario, al producirse la quiebra financiera en Argentina; Barcelona con posterioridad a los Juegos Olímpicos, al pasar del primer al segundo plan estratégico, por el cambio de posicionamiento de la ciudad en el sistema de ciudades de referencia; Barcelona, al pasar del tercer al cuarto plan estratégico, en el que se incorporaron los alcaldes metropolitanos, por el cambio en la dimensión territorial de agentes implicados; y Málaga, con el paso del primer al segundo plan, que tenía como uno de sus principales objetivos el relanzamiento del proceso debido al decidido apoyo del entonces nuevo alcalde, por la paralización de los procesos de implicación de actores y de participación ciudadana.

3.5.2. La Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana (2010-2030)

No queremos acabar este recorrido por la planificación estratégica de Valencia sin hacer mención a un ambicioso proyecto como es la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana (ETCV), y al modo en que ésta se ocupa de la ciudad de Valencia y de su área urbana.

La ETCV fue elaborada por la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda (Dirección General de Territorio y Paisaje, al frente de la cual estaba la arquitecta Aránzazu Muñoz Criado) y aprobada mediante el Decreto del Consell 1/2011 de 13 de enero¹³⁰, pero sus trabajos de preparación arrancan en 2007, culminando el amplio proceso de participación en septiembre de 2010. Es decir, su elaboración coincide temporalmente con la de la 'Estrategia frente al cambio climático Valencia 2020', ya mencionada (3.5.1.), que fue presentada en junio de 2010. Y coincide con el comienzo de los trabajos de la nueva 'Estrategia Valencia 2020', a la que también hemos aludido en el apartado anterior. Sin embargo, no aparecen referencias cruzadas entre ellas.

La ETCV tiene ámbito autonómico, y su horizonte temporal es el año 2030. Está planteada no como un conjunto de disposiciones para *complicar* las tareas de los ayuntamientos, sino al contrario, como *una herramienta de fomento y de facilitación para el conjunto de Administraciones Públicas, y agentes territoriales privados, en todas aquellas actuaciones que supongan la mejora continua de la calidad de vida de las personas y del desarrollo sostenible del territorio*. En el Preámbulo (III) se afirma que del aprovechamiento que se haga de la ETCV dependerá que la Comunidad Valenciana sea uno de los territorios punteros en el ámbito nacional, europeo o

¹³⁰ Fue modificada mediante Decreto del Consell 166/2011 de 4 de noviembre.

mundial, o por el contrario entre en un proceso de declive.

‘Ser el territorio con la mejor calidad de vida del Arco Mediterráneo Europeo’ es la ambiciosa visión¹³¹ de la ETCV, que consta de 25 objetivos estratégicos para la mejora del territorio, cada uno de los cuales abarca 4 objetivos más específicos y medibles a través de indicadores. Además, incorpora cerca de 1600 proyectos de cambio, y un conjunto de principios directores y criterios de planificación territorial con alto grado de consenso entre los agentes territoriales (Preámbulo, IV).

Estructurada en seis Títulos, la ETCV trata sobre (I) la Gobernanza, entendida como una acción pública que más allá de limitarse a prestar servicios, adopta una actitud proactiva respecto a la actividad económica y desarrolla fórmulas de colaboración público-privadas que generen impactos positivos desde el punto de vista económico, social y ambiental. También se ocupa (II) de la contribución del territorio al desarrollo económico. Y de lo que denomina (III) *‘Infraestructura Verde’*, un concepto innovador en la gestión de los espacios abiertos del territorio y en su planificación, con el que se refiere al *sistema que incorpora todos los espacios de mayor valor ambiental, paisajístico y cultural, así como los denominados críticos por ser susceptibles de riesgos naturales e inducidos*. Aborda también (V) las infraestructuras; y hace un análisis integrado (VI) del litoral de la Comunidad Valenciana (Preámbulo, II).

En el Título IV, el que más nos interesa aquí, la ETCV aborda la ocupación racional y sostenible del suelo y el sistema de asentamientos en el territorio. La Comunidad Valenciana es un espacio de ciudades, sobre todo de ciudades medias, cuya abundancia es uno de sus principales activos territoriales para establecer la

¹³¹ Este aspecto medular de la Estrategia Territorial se detalla ampliamente en el fascículo *Calidad de vida. Visión + Contexto*.

prestación de bienes y servicios supramunicipales, y garantizar la igualdad en el acceso a los equipamientos.

La ETCV define 15 *Áreas Funcionales*¹³², ámbitos territoriales intermedios entre el espacio regional y el municipal, definidos como *los adecuados para la gestión y planificación territorial supramunicipal, capaces de articular el territorio de manera efectiva y delimitados de acuerdo con criterios que reflejan la funcionalidad del territorio, tales como los desplazamientos obligados y no obligados, los procesos de expansión urbana, la optimización de las áreas de prestación de servicios supramunicipales y los corredores de transporte público.* (Directriz 69).

Se completa el sistema urbano con las tres Áreas Urbanas Integradas de Valencia, Alicante-Elx y Castellón, y el resto de ciudades de pequeño tamaño. Esta gran diversidad urbana, de carácter polinuclear, se tiene que potenciar como factor de equilibrio y de cohesión territorial (Preámbulo, II).

La ETCV se ocupa con mucho detalle de las 15 Áreas Funcionales en que divide la Comunidad Valenciana. Nosotros describiremos someramente sólo la que corresponde a Valencia. En efecto, el Objetivo 2 de la ETCV se centra en Valencia, y propone *'situar el área urbana de Valencia dentro del conjunto de las grandes metrópolis europeas'*. El área o región urbana que se está configurando alrededor de la ciudad de Valencia alcanzará los tres millones de habitantes, y tiene gran potencial –se afirma– para liderar las urbes de la Europa meridional. Este Objetivo 2 se despliega en tres apartados: análisis y potencialidades del área urbana de

¹³² Las 15 Áreas Funcionales son: Els Ports-Baix Maestrat, Castellón, Valle del Palancia, Valencia, Requena-Utiel, La Ribera del Xúquer, Xàtiva, La Safor, La Vall d'Albaida, La Marina Alta, Alcoi, La Marina Baixa, El Vinalopó, Alicante-Elx, y La Vega Baja.

Valencia; tendencias y retos de futuro; y propuestas estratégicas.

a) Respecto a las potencialidades del área urbana de Valencia, se destaca que aunque su crecimiento demográfico es escaso, característica habitual de las áreas metropolitanas maduras, los principales indicadores de calidad de vida y sostenibilidad son los propios de una sociedad desarrollada. Sin embargo, los indicadores de sostenibilidad territorial alertan de consumos elevados de recursos naturales, y uno de sus grandes desafíos es la mejora del sistema ambiental, con especial atención al mar Mediterráneo, la Huerta, y los Parques Naturales del Turia y de la Albufera. Una estrategia prioritaria es la mejora de la conectividad hacia afuera y de la movilidad en el interior del área metropolitana. La capacidad de atraer talento, la facilidad de integración y el turismo se contemplan también como pilares de la excelencia territorial.

b) Como principal reto de futuro destaca la aspiración de la región urbana de Valencia a situarse entre los centros que van a desempeñar un papel clave en la economía global, y a consolidar un área metropolitana polinuclear, potenciando las áreas urbanas integradas de Gandia, Xàtiva, Sagunt y Alzira. También se ve fundamental la optimización de las relaciones con las áreas metropolitanas de Madrid y Barcelona, el ya mencionado desarrollo medioambiental, y la mejora de las instalaciones del que se considera el mejor puerto comercial del Mediterráneo.

c) Entre las propuestas estratégicas para el área urbana de Valencia destacan la formulación de su *infraestructura verde*; la definición de las áreas estratégicas (de oportunidad, de nueva centralidad, de regeneración de tejidos urbanos, etc.); la potenciación de los polos de equilibrio poblacional; la mejora del sistema vertebrador de transporte público; el establecimiento del anillo

del Plan de Acción Territorial Metropolitano de Valencia (PATEVAL), basado en la ETCV y centrado en los tres principales elementos estructurales: la infraestructura verde, el sistema de asentamientos y las infraestructuras de movilidad¹³³. Al PATEVAL seguirán los correspondientes planes metropolitanos y funcionales de Castellón y Alicante-Elx.

¹³³ El PATEVAL, que comprende a 90 municipios del entorno de la ciudad, abarca dos ámbitos: el primero, el metropolitano, vinculado a la primera y segunda corona metropolitana de Valencia (A-7 y CV-50), y el segundo, el área funcional, que incluye además las comarcas de los Serranos y la Hoya de Buñol. En total abarca una población aproximada de 1.800.000 habitantes y 3.897 Km², lo cual supone más del 35 % de la población total de la Comunitat Valenciana. En este marco descrito, se coordinarán aspectos tan relevantes como la regulación del suelo rural, las políticas de vivienda, los equipamientos públicos supramunicipales, el transporte público o los crecimientos urbanísticos. Las principales propuestas del Plan de Acción Territorial Metropolitano de Valencia van dirigidas a la definición y caracterización de la Infraestructura Verde del territorio, la identificación de los sectores de suelo planificados pero con una marcada insostenibilidad, así como la de los ámbitos estratégicos de carácter supramunicipal, identificando los espacios que pueden jugar un papel relevante en el desarrollo sostenible del área metropolitana y reforzando las potencialidades del territorio (Nota de Prensa de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, 22.07.16).



4

CONCLUSIONES

4. CONCLUSIONES

La planificación estratégica: innovación y comunicación para renovar la ciudad y la gestión urbana

En las páginas precedentes hemos procurado responder al título de esta investigación, tratando de mostrar cómo la planificación estratégica urbana es un excelente camino para alcanzar una renovación de la ciudad no sólo puntual o coyuntural sino permanente, y no sólo epidérmica y formal sino dotada de una profundidad tal que es capaz de transformar hasta los modos de gestionarla y de promover la colaboración y la implicación ciudadanas.

El título también sugería que la quintaesencia de la planificación estratégica urbana donde radica esa capacidad para renovar la ciudad se encuentra precisamente en dos de sus atributos: la innovación, un elemento intrínseco, y la comunicación, factor extrínseco pero necesariamente unido a cualquier plan estratégico.

Hemos abordado estos asuntos desde la más reciente literatura especializada, desde la experiencia transmitida por autores y estudiosos de la planificación estratégica urbana y territorial, y, también, a través del estudio pormenorizado del primer Plan Estratégico de Valencia, como proponía el subtítulo de la tesis.

El primer PEV es un plan estratégico netamente enmarcado en la *segunda generación* de planes, metropolitano sólo en las intenciones, pero que alcanzó sus propósitos, y cuyos resultados pueden servir de contraste para valorar la evolución posterior de la ciudad, cuando la apuesta por la planificación estratégica ha sido menos sólida y entusiasta.

El índice del trabajo ha sido un elemento vivo y cambiante a lo largo de su realización. Apartados e ideas se han ido reagrupando –como bien saben los directores de la tesis-

buscando la mayor coherencia conceptual y la máxima sencillez y claridad. Finalmente, la estructura resultante es muy simple:

- Tras la introducción, un capítulo destinado a una profunda puesta al día de los principales aspectos de la planificación estratégica territorial y urbana, y de su relación con la planificación urbanística. Los apartados sobre la apuesta de las políticas urbanas de la Unión Europea por la planificación estratégica, y sobre la planificación estratégica en tiempo de crisis son muestra del interés por acercarnos a las reflexiones más recientes. Este capítulo indaga en las características, los beneficios y los riesgos de la planificación estratégica urbana, prestando especial atención a las principales críticas que se han vertido en su contra para aprender de ellas y mostrar las vías de solución. Y se detiene, consciente de que se trata de unas de las singularidades de la investigación, en el análisis de la cualidad innovadora de la planificación estratégica y en la función de la comunicación a lo largo del plan estratégico. Que el lector de este capítulo pueda formarse una visión lo más completa y actual posible sobre las cuestiones clave y el potencial de la planificación estratégica territorial es una de las motivaciones del autor.

- A continuación, un detallado Estudio de caso del primer Plan Estratégico de Valencia. No disponíamos hasta el momento de un seguimiento pormenorizado de su realización y sus resultados, y las referencias en la literatura especializada con frecuencia no hacen justicia a la envergadura de esta iniciativa y a su contribución a la renovación urbana de Valencia. Con nuestro trabajo tratamos de paliar esa carencia, describiendo el contexto económico y político en que surge el primer PEV, analizando los rasgos de la configuración de la ciudad en los primeros años 90, así como una fundada propuesta urbana que puede considerarse antecedente inmediato del PEV. En este primer acercamiento al Plan Estratégico

nos hemos detenido también en la descripción del Plan General de 1988, agotado pero todavía en vigor, pues nos interesa contrastar cómo dialogaron ambos planes y qué nivel de articulación lograron.

A partir de ahí, las vicisitudes de PEV, casi su día a día, toman protagonismo, mientras constatamos cómo el debate urbano va ganando en densidad en la opinión pública valenciana al hilo de las frecuentes referencias al PEV en los medios de comunicación. El seguimiento del proceso de elaboración del Plan es el bastidor sobre el que se van engarzando las actuaciones de los principales agentes, las protestas de quienes no se sienten llamados a intervenir, las reacciones de los partidos políticos de la oposición municipal, mientras va calando en la ciudadanía una visión de la ciudad ambiciosa y posible. No es obstáculo para ello que algunos de los proyectos estratégicos previstos no puedan llevarse a término, pues en la Valencia de esos años, fruto de los esfuerzos por la implementación del primer PEV, se va desarrollando, con sus luces y sus sombras, un modo más participativo de impulsar los cambios, una nueva gobernanza municipal.

Luces y sombras tiene también la continuidad de la planificación estratégica en Valencia. Junto al logro de grandes hitos que sitúan la ciudad de Valencia en el ámbito global, a partir de 2007, y quizá antes, se va desdibujando el interés por la planificación estratégica en las sucesivas agencias municipales responsables.

- A estos dos capítulos –sobre la planificación estratégica territorial y sobre el primer PEV- siguen las Conclusiones de la investigación, en las que trato de resaltar las aportaciones más novedosas y lo que considero relevante por su valor como propuestas de futuro.

- Finalmente, la selección bibliográfica recoge autores incisivos e interesantes, títulos significativos y actuales, y las entidades que con su respaldo a colecciones y

publicaciones especializadas muestran un inequívoco aprecio por la planificación estratégica.

- Los Anexos reúnen la documentación original sobre el primer PEV a la que hemos tenido acceso y cuya recopilación se ofrece por primera vez al público estudioso e interesado, junto a otros documentos elaborados por el autor, como la tabla que sintetiza la trayectoria del PEV entre los años 1994 y 2005. Se incluyen también los cuestionarios realizados como trabajo de campo a 17 personas relacionadas con el Plan (miembros del Comité Ejecutivo, del Equipo Técnico, directores de los GIS, etc.), en un acercamiento a sus protagonistas que ha permitido contar con unas fuentes primarias de indudable valor.

Todos los Anexos se presentan en formato digital (pdf, Excel, archivo de video...), para ofrecer una consulta accesible y evocadora de su carácter original. Algunos de ellos se presentan también impresos, cuando se considera que este formato facilita su consulta frecuente por estimarse útil para la mejor comprensión del texto de la tesis.

4.1. Cumplimiento de los objetivos y verificación de las hipótesis

Pensamos haber dado cumplimiento a lo largo del trabajo a los cuatro objetivos principales que nos habíamos planteado (cfr. 1.2.):

- En el primero, nos proponíamos detallar el desarrollo del primer Plan Estratégico de Valencia. Lo hemos hecho con amplitud en el capítulo 3, y el resultado ayuda a comprender mejor la magnitud de esa iniciativa y a valorar positivamente el trabajo que se llevó a cabo.

- El segundo objetivo instaba a analizar cómo se articuló el PEV con el PGOU, para perfilar en qué medida el PEV contribuyó a la renovación urbana de la Valencia de los 90. En los apartados 3.4.1. y 3.4.2. damos respuesta a este reto, apoyándonos en los resultados de nuestro anterior trabajo para acreditar la suficiencia investigadora, presentado en septiembre de 2013 en la Universidad CEU Cardenal Herrera, y que se resumen en los comentarios a la Tabla 3.14. En 3.4.2. se describe cómo el PEV agilizó y reforzó algunas de las previsiones del PGOU, y añadió otras nuevas líneas de acción, que aportaron contenido social y *modernizaron* el urbanismo del PGOU. El primer Plan Estratégico de Valencia impulsó la renovación urbana de la ciudad en continuidad con las directrices del PGOU, pero también por medio de iniciativas innovadoras basadas en una mayor participación y colaboración entre los agentes implicados, y en una presencia más viva del debate urbano a través de las noticias e informaciones publicadas en los medios de comunicación social.

- El tercer objetivo animaba a analizar los elementos que dotan de vigencia y actualidad al planeamiento estratégico territorial, lo que hemos hecho en el breve pero intenso apartado 2.2.4. y en el 2.4.2. Por un lado, junto a la evidencia de que cualquier plan estratégico debe contener elementos diferenciadores –innovadores–

respecto a los planes realizados en otras ciudades, destacan las características intrínsecas de la planificación estratégica que le aportan un firme carácter innovador. Pensamos que las cuatro características inmanentes mencionadas en 2.2.4. suponen una sucinta pero vigorosa fundamentación de la planificación estratégica como fuente de una permanente y real innovación urbana.

Por otro lado, en 2.4.2. detallamos cómo el enfoque estratégico ha ido calando en las políticas urbanas de la Unión Europea, lo que ha supuesto un espaldarazo a la validez y la vigencia de la planificación estratégica. Los trabajos de la prof. Moneyba González, que ha estudiado la materia desde diversas perspectivas, han inspirado en buena medida este apartado.

- Finalmente, el cuarto objetivo se orienta a examinar cómo la comunicación contribuyó al desarrollo del primer PEV. La tesis ha querido, como ya se ha dicho, ahondar en el papel de la comunicación en la planificación estratégica, no sólo en relación con el primer PEV, sino proporcionando una visión general de la cuestión. Los apartados 2.2.5. y 3.3.8. recogen estas aportaciones, que desean subrayar la transversalidad de la comunicación en todas las etapas de un plan estratégico, y la importancia de vincular un plan de comunicación interna y externa de carácter profesional a cualquier proceso de planificación estratégica territorial.

La investigación se planteaba también (cfr. 1.4.1.) las siguientes hipótesis:

1. El PEV siguió las directrices del PGOU de 1988, pero desde una perspectiva y unos valores urbanos novedosos.
2. El PEV dinamizó la transformación urbana de Valencia.
3. El PEV inició nuevos hábitos de participación ciudadana y contribuyó a crear un estilo colaborativo.

4. La comunicación -principalmente comunicación entre públicos implicados- tuvo un importante papel en el desarrollo del PEV, y, más en general, es necesaria en cada una de las etapas de un plan estratégico territorial.

5. El planeamiento estratégico territorial contiene de modo intrínseco elementos de innovación, que le dotan de actualidad y de permanencia.

Estas hipótesis están vinculadas con los objetivos de la investigación. En efecto, las hipótesis 1, 2, 4 y 5 tienen relación directa, respectivamente, con los objetivos 2, 2, 4 y 3. Hemos matizado más arriba de qué manera y en qué medida se han cumplido esas previsiones.

Por lo que se refiere a las hipótesis 1 y 2, hemos visto cómo el PEV se adapta con naturalidad a un PGOU activo desde años atrás. Aunque, por tanto, no es la visión de ciudad vinculada al PEV la que inspiró los objetivos del PGOU, la convivencia entre ambos planes, tan distintos como complementarios, no generó estridencias ni rechazos. Hubo alineación de objetivos, actualización de prioridades y una aportación de contenidos de carácter social y cultural de los que el PGOU carecía. Se puede afirmar que la mayor implicación de algunos actores y el ritmo de seguimiento derivado del trabajo de los GIS dinamizaron la transformación urbana de Valencia. Queda, no obstante, la sombra de la frustrada dimensión supramunicipal del PEV, una loable pero tímida apuesta inicial para la que no estaban maduros los tiempos.

La hipótesis 3 tiene sus correspondencias en el apartado 2.2.3. de manera general, y en el apartado 3.4.3. de manera específica. Además, con frecuencia a lo largo del amplio apartado 3.3 se muestra también cómo el primer PEV contribuyó a difundir una cultura colaborativa y de participación ciudadana. No obstante, es interesante releer esas páginas a la luz de lo que decimos en 2.4.1.,

pues una deficiente consideración de la participación ciudadana y del modo de obtener consensos podría desvirtuar el mismo proceso estratégico.

En cuanto a las hipótesis 4 y 5, que se refieren a dos de los puntos centrales de nuestro estudio –la comunicación y la innovación intrínseca-, ampliaremos en los apartados 4.3 y 4.2 respectivamente los comentarios ya realizados sobre el grado de cumplimiento de los objetivos.

La complejidad de las ciudades y de las regiones urbanas contemporáneas y su crecimiento acelerado obligan a retornar a un planeamiento integral. Las tendencias indican que el desarrollo urbano habrá de ir más allá de actuaciones puntuales y contemplar de manera multidimensional el conjunto de la ciudad.

Con la amplia experiencia acumulada en países y ciudades muy diversas, puede afirmarse que los planes estratégicos territoriales, en diálogo con los demás sistemas de planificación que se aplican al territorio, han actuado positivamente como instrumentos de reflexión estratégica, como procesos de colaboración público-privada y de coordinación entre Administraciones de distinto nivel, y como elementos para dinamizar la gobernanza y el desarrollo equilibrado de las ciudades. La comunidad urbanística ya no discute la validez de la planificación estratégica, sino que en general la acepta como un complemento de valor añadido en los procesos de planificación espacial (Fernández Güell, 2007: 635). Es más, los urbanistas defienden que la planificación espacial, más allá de complementarse con la estratégica, incorpore algunos de sus rasgos y elementos característicos.

A lo largo de la tesis hemos expuesto cómo la planificación estratégica es fuente de esos y otros beneficios. Pero hemos procurado dar una visión realista de las virtualidades de la planificación estratégica en general, y

del primer PEV en particular. Se han puesto de manifiesto las limitaciones de la planificación estratégica y los reparos que se han formulado, pero desde una visión positiva que los contempla más que como *enmiendas a la totalidad* como señales de alerta que evitan que el proceso se desvirtúe. Por otro lado, al describir la realización del PEV tampoco se han ocultado las opiniones críticas de algunos actores implicados en el plan, ni las de otros actores no participantes pero afectados por el mismo, como por ejemplo los representantes de partidos de la oposición municipal.

El diseño e implementación de un plan estratégico requiere adoptar ciertas cautelas, asegurando que las ideas y los objetivos estén muy claros desde el inicio, pues de lo contrario todo el proceso que se genera incrementaría el desconcierto. Los dirigentes políticos han de ser conscientes de la necesidad de favorecer la mayor colaboración con los agentes más activos del municipio, y evitar la *politización* del plan, la realización en beneficio del partido de gobierno.

Un gobierno democrático, implicado en alcanzar objetivos de calidad de vida para la ciudadanía, no puede reducir el ámbito de definición de sus estrategias y políticas a sus límites administrativos, sino que debe establecer acuerdos multinivel con actores privados y públicos de otros territorios, por alejados que se encuentren. En estos tiempos globales son las estrategias las que determinan el territorio, no el territorio las estrategias (Pascual, 2007: 78). Las dinámicas sociales y económicas de carácter estratégico sobrepasan los términos municipales. Los agentes sociales y económicos difícilmente inscriben sus estrategias a escala de un término municipal, y en cualquier caso, tanto el diagnóstico como la definición de estrategias y la creación de consenso requieren la escala que les es propia. Pero no pueden dejar de ser municipales: necesitan que los municipios –la entidad de representación política más cercana al territorio- se

impliquen en ello y lideren el proceso (Varios autores, 2014: 12).

Las áreas metropolitanas contemplan la planificación estratégica como una posible solución para el estancamiento que sufren los procesos tradicionales de planeamiento ante la resistencia de los agentes locales a ver recortadas sus competencias urbanísticas por órganos superiores. La planificación estratégica aparece como un instrumento innovador que puede abordar los complejos problemas de gobernabilidad que experimentan numerosas áreas metropolitanas y regiones urbanas.

Las épocas de cambio, y los momentos de crisis económica y social como los actuales, son buenas oportunidades para iniciar procesos de planificación estratégica, ya que ésta ayuda a tomar conciencia de las dificultades, estimula la creatividad para gestionar en un contexto de escasez de recursos, e implica a todos los actores para afrontar los nuevos desafíos con objetivos y criterios de actuación claros y compartidos. Como afirma Arnal (2012), en tiempos de crisis toca rearmar ideológicamente la planificación estratégica; intensificar el diálogo con todos los agentes sociales y ciudadanos; revisar objetivos, indicadores y resultados; e identificar y priorizar herramientas de intervención estratégica más ligeras y económicas.

4.2. La cualidad innovadora de la planificación estratégica

Ante el auge del interés de las políticas municipales por la innovación y la creatividad, hasta el punto de *hacer de la innovación el motor del desarrollo socioeconómico y el progreso humano de la ciudad*¹³⁴, nos interesa recalcar que el planeamiento estratégico territorial y urbano, además de aportar una imprescindible visión global, tiene algunas características internas que lo dotan de un permanente carácter innovador y le hacen fuente de innovación: un plan estratégico contribuye a plasmar un verdadero talante innovador en la ciudad.

En el apartado 2.2.4 hemos descrito esas características intrínsecas de un plan estratégico, que tienen su raíz en la proactividad ante los cambios en el entorno, la metodología en ciclos de aprendizaje, la adhesión creativa a unos valores urbanos, y el impulso a la gobernanza ciudadana.

El empeño por reconocer y perfilar dónde radica la capacidad y la energía innovadora de un plan estratégico no es un tema secundario. Y menos en un momento en que las tendencias dominantes llevan a las ciudades –y en eso la Valencia de 2016 es un ejemplo paradigmático- a buscar la innovación por sí misma.

Porque un plan estratégico invariablemente genera innovación; pero las políticas enfocadas prioritariamente a la innovación no siempre son capaces de aportar la necesaria visión de conjunto. La sustitución que estamos presenciando de la reflexión estratégica por la innovación y la *inteligencia urbana* nos puede llevar a conseguir objetivos prácticos y brillantes, pero que quizá no responden a las verdaderas prioridades y carecen por tanto de auténtica legitimidad social.

¹³⁴ Web de InnDEA Valencia, sección Pacto Local por la Innovación, consultada el 27 de julio de 2016.

4.3. La comunicación en el plan estratégico

Queremos también poner el acento en que la comunicación es un elemento fundamental en la puesta en práctica de las políticas públicas y, específicamente, en los planes estratégicos urbanos y territoriales. Las instituciones públicas, como hemos visto, deben responder con veracidad y transparencia de manera proactiva, incluso adelantándose, al legítimo deseo de conocer de los ciudadanos. Además, aspectos tan esenciales como la legitimidad, la participación y la eficiencia dependen de una buena comunicación.

En el caso de los planes estratégicos, la comunicación tiene también el doble aspecto de algo que *se quiere* realizar para conseguir la eficacia del plan, y sobre todo de algo que *se debe* realizar, de algo ineludible para dar respuesta al más genuino afán de saber de la sociedad.

Es importante, por tanto, que desde los primeros pasos de un plan estratégico urbano se cuente con un plan de comunicación vinculado a él, que persiga facilitar y potenciar la consecución de los objetivos en cada una de sus fases: darlo a conocer a la ciudadanía, simplificar y agilizar la relación entre los diversos públicos internos del plan estratégico, asegurar la buena comprensión de los mensajes, evitar agravios comparativos, explicar las dificultades que surgen en el proceso y los medios que se adoptan para resolverlas, mantener la relación adecuada con los medios de comunicación, salir al paso con prontitud de malinterpretaciones o críticas... En definitiva, atender las necesidades de cada uno de los públicos objetivos del plan estratégico a lo largo de las diversas etapas del plan.

Todo ello requiere creatividad y un trabajo continuado que sólo los especialistas son capaces de llevar a cabo, por lo que hay que poner el acento en su profesionalización. La comunicación ha de estar en manos de personas y

equipos con la capacidad, aptitudes y habilidades apropiadas. Conviene que el responsable de la elaboración y aplicación del plan de comunicación participe en las reuniones del equipo directivo del plan estratégico, de manera que la toma de decisiones tenga en cuenta también, junto a tantos otros criterios, los de la eficacia comunicativa.

Los propios miembros del equipo de gobierno, los partidos de la oposición, las entidades implicadas en el plan, la ciudadanía... sólo sentirán el plan estratégico como algo propio si se articula una adecuada estrategia comunicativa. Es preciso –se dice en *Ciudades del mañana*, p. 78- que los diagnósticos urbanos se comprendan perfectamente y que su conocimiento no quede limitado a un pequeño grupo de expertos. Las políticas de información y comunicación para proporcionar información técnica comprensible y accesible a grupos más amplios deben complementarse con enfoques participativos para crear una comprensión compartida de retos y una apropiación conjunta de las estrategias.

Por lo que se refiere a la comunicación en el primer PEV, Rita Barberá afirmó al presentar el Objetivo Central (octubre de 1994) que *éste es el primer proyecto común y global que tenemos los valencianos. No sólo es fundamental que hayamos llegado a la definición del modelo de ciudad que queremos. Lo es también que nos hayamos comprometido a desarrollarlo*. Y este proyecto se había conformado de manera colaborativa y contando con la comunicación: Társilo Piles subrayó pocos días después que, a diferencia de otras ciudades como Madrid, Barcelona, Lisboa o Birmingham, Valencia había hecho partícipes de la elaboración del documento de diagnóstico a las doscientas entidades que integraban el Consejo General del Plan Estratégico.

En efecto, los documentos originales sobre el PEV que hemos podido consultar, las noticias de la época aparecidas en medios de comunicación escritos, y los testimonios recabados atestiguan cuáles fueron los canales a través de los cuales esas entidades participaron en la definición de objetivos y líneas estratégicas, y en el impulso y seguimiento de los proyectos estratégicos.

Un estilo, si no del todo nuevo, sí más abierto a la participación y a la colaboración público-privada se iba implantando en la ciudad bajo un liderazgo municipal primero compartido (mientras el gobierno fue en coalición PP-UV), y luego selectivo, pues en lo político lo detentó plenamente la Alcaldesa, mientras la gestión del PEV seguía por un tiempo dependiendo de Tártilo Piles con el respaldo del equipo técnico del Plan Estratégico.

La comunicación interna entre los propios impulsores del PEV jugó un papel clave, ya que hasta enero de 1998 el concejal delegado del Plan pertenecía a un partido político distinto al de la Alcaldesa, y la relación a lo largo de los cuatro años de colaboración no siempre fue fácil. Esta circunstancia exigía visualizar permanentemente unidad y coherencia en los mensajes principales, y es una singularidad que, en mi opinión, refuerza –por la dificultad añadida– el valor del trabajo que se llevó a cabo.

Para desarrollar las tareas de comunicación se contaba con el gabinete de comunicación del Ayuntamiento, los periodistas de apoyo a los grupos del PP y de UV, y la colaboración de alguna consultora externa. Más tarde, en el año 2000, al inicio de la segunda etapa del PEV, se incorporó al equipo una periodista como Directora de Comunicación del PEV. Ya desde el inicio del Plan Estratégico se realizó una importante tarea de comunicación externa, aun sin contar con un plan de comunicación estándar, y las apariciones en medios de comunicación fueron numerosas.

Es interesante señalar que los responsables políticos del PEV tenían asumido que, a través de las herramientas de comunicación que se habían aplicado durante su realización (grupos de trabajo, entrevistas, publicaciones, seminarios, sesiones informativas con los medios de comunicación...) la más relevante contribución del Plan había sido el fomento de la participación ciudadana en la elaboración de la estrategia y el comienzo de una nueva gobernanza urbana.

4.4. El primer PEV y la posterior planificación estratégica de Valencia

En un trabajo científico basado en la investigación experimental, lo más importante son las conclusiones, frente al proceso y las fases de la investigación quizá con frecuencia rutinarios y tediosos. No sucede así en nuestro caso. El detenido estudio del primer Plan Estratégico de Valencia que hemos hecho en el capítulo 3 contiene numerosos pequeños hallazgos que para algunos lectores podrían ser tan jugosos o sugerentes como algunas de las conclusiones que presentamos a continuación.

De lo expuesto en el texto de la tesis se desprenden dos ideas principales:

- Por un lado, el primer PEV contribuyó a dinamizar¹³⁵ la ciudad en torno a unos objetivos comunes y ambiciosos, y logró mantener esa tensión positiva a lo largo de al menos seis años, poniendo las bases para seguir aplicando la reflexión estratégica durante otros seis o siete años, es decir, entre 1994 y 2007.
- Además, el primer PEV pensó, diseñó e hizo creíble una Valencia con vocación de ciudad global, capaz de tener protagonismo en el entorno europeo y más allá. En continuidad con propuestas magnánimas pero que habían quedado sobre el papel –*La Valencia de los 90-*, supo apartarse de ideas de escasos vuelos para abrir paso a una visión de ciudad ambiciosa y nueva, retomando una tradición interrumpida siglos atrás.

El PEV creó debate ciudadano en torno a los grandes temas de transformación de la ciudad, de esa Valencia que ya no es una pequeña capital de provincias, sino que, en palabras de A. Peñín (2004: 294) es una ciudad *varia, multinucleada, especializada, supramunicipal, metropoli-*

¹³⁵ Como hemos expuesto en 3.4.2, esta dinamización no fue, lógicamente, resultado exclusivo del PEV, sino que se debió también a otros muchos factores estructurales y coyunturales, entre los que destaca el PGOU.

tana. El PEV impulsa la renovación urbana en diálogo con el PGOU, ayudando a ver la ciudad en un contexto más interurbano, destacando su papel nodal y proponiéndose agilizar la realización de las conexiones interregionales. Contempla la ciudad como una estructura policéntrica, acompañando al centro histórico, referencial, con nuevas centralidades, y se implica en la construcción de infraestructuras de calidad como dotaciones para las nuevas centralidades. Agrupa nuevos accesos de la ciudad al mar, y promueve la recuperación para uso ciudadano del litoral marítimo y de la primera dársena portuaria. En definitiva, aporta realismo a algunas de las disposiciones del PGOU, orientando sus futuras revisiones. Pero el PEV no se limitó a ser un instrumento de revisión solapada de algunos de los objetivos del PGOU aprobado por un anterior gobierno municipal.

Valencia tuvo un importante desarrollo económico entre 1998 y 2005, sin que sus proyectos más importantes de infraestructura se hubieran realizado: AVE, Parque Central, reforma y logística portuaria, etc. Y es que lo fundamental para el progreso económico y social de una ciudad es la capacidad de movilización del máximo de sus recursos. La importancia de los proyectos motores está siempre en relación a su incidencia en dicha movilización, que genera desarrollo interno (Pascual, 2014: 38). Lo que realmente impacta en la transformación de la ciudad no es tanto el impulso de los proyectos que se identifican como claves, sino el disponer de una visión clara, singular y ampliamente compartida, y de los grandes ejes o vectores de transformación.

Ya hemos señalado que no todo el mérito de la transformación urbana de Valencia en la segunda mitad de los 90 se debió al PEV, pero no cabe duda de que éste fue un instrumento clave para integrar y priorizar los inconexos y a veces discordantes intereses ciudadanos (Fernández Güell, 1997: 235).

Por lo que se refiere a la nueva gobernanza que introdujo el primer Plan Estratégico de Valencia, éste aportó avances en la cooperación público-privada y entre administraciones de diverso nivel, también en lo relativo a la participación e implicación ciudadana, y dio un impulso a la comunicación e información municipal.

Hemos inaugurado una nueva forma de hacer las cosas, de gestionar la ciudad a través de la cooperación pública y privada y la colaboración ciudadana, afirma la alcaldesa en la Introducción del libro 'Valencia en marcha' (1999). En esas mismas páginas, el Teniente de Alcalde delegado del Plan manifiesta que el PEV ha contribuido al *dinamismo actual de la ciudad a través de proporcionar una información amplia y rigurosa, y desarrollar dinámicas de trabajo destinadas a reforzar los puntos de acuerdo y objetivar los puntos de desacuerdo. El Plan ha facilitado el acercamiento de los actores en no pocos proyectos, cuyo desarrollo ha sido un éxito de las entidades competenciales*. Comparto el fondo de esas expresiones, pues aunque no se pueden afirmar en sentido absoluto y toda realidad tiene sus matices, el PEV trajo a la ciudad un estilo más colaborativo y un modo de actuación que trataba de reforzar los puntos de acuerdo y *objetivaba* –los reconocía y ponía en contexto- los puntos de desacuerdo para intentar armonizarlos o bien para dejarlos de lado sin que eso supusiera una fractura.

El PEV trató de evitar la politización -el peligro de convertirlo en una herramienta electoral más que en un instrumento de planificación-, esa anomalía que caracteriza a los *modelos de fracaso* (cfr. 2.4.3), al generar un espacio de colaboración entre el gobierno municipal, los partidos de la oposición¹³⁶, las diversas Administraciones, y los ámbitos privados.

¹³⁶ Por ejemplo, en los discursos pronunciados en las Sesiones Extraordinarias de constitución del Ayuntamiento por parte de los representantes de los partidos de la oposición, con frecuencia hay declaraciones explícitas de su disposición a colaborar en las tareas del Plan Estratégico, y en general en todo aquello que suponga un beneficio

Finalmente, quiero hacer unas breves reflexiones sobre la continuidad de la planificación estratégica de Valencia. En abril de 1998, la Asociación Plan Estratégico Valencia 2015 había sustituido a ProValencia. En enero del 2000 se decide dar por concluido el primer estadio del Plan Estratégico, aprobándose la puesta en marcha de la II Etapa del PEV. Esta segunda etapa quería contribuir a que la ciudad adquiriera notoriedad y singularidad internacional en los ámbitos en los que se consideraba posible un liderazgo de futuro. En 2002, uno de los primeros intereses de los responsables municipales estaba en potenciar significativamente la proyección externa de la ciudad. *El futuro vendrá marcado por el city-marketing*, afirmaba a finales de 2001 el concejal de Relaciones Institucionales, delegado del PEV en ese momento.

En abril de 2003, en plena precampaña electoral, la alcaldesa anunció la transformación de la Asociación Plan Estratégico Valencia 2015 en un Centro de Estrategias y Desarrollo (CEyD), lo que da idea de los nuevos planteamientos de los responsables municipales. La Alcaldesa *dispondrá de un consejo asesor 'pensante' que diseñe el futuro de la ciudad si revalida su vara de mando tras la cita con las urnas*, interpretaba la prensa. El CEyD se encargaría de pensar y proponer inversiones, nuevos proyectos y objetivos de futuro, y de reprogramar de manera permanente la estrategia de la ciudad.

Tras la designación de Valencia como sede de la 32ª Copa América de Vela en noviembre de 2003, el CEyD renovó la estrategia de la ciudad y lanzó una serie de proyectos -*city marketing*, turismo 2007, ciudadanía y la Copa América,

para la ciudad (ver Actas en el Anexo 3.59). Aunque pueda pensarse que son expresiones propias de la cortesía política al comienzo de una nueva etapa municipal, sin más contenido real, hemos visto en el capítulo 3 diversas ocasiones que, junto a las lógicas actuaciones críticas y de control, muestran un sincero afán de colaboración.

etc.- cuya finalidad era aprovechar al máximo los efectos económicos, sociales y de proyección internacional de la ciudad inducidos por este evento. Y aquí parece que empieza a desdibujarse el modelo de ciudad diseñado por los planes estratégicos. Hemos visto cómo el Decano del COACV, Fabián Listerri, se preguntaba en una columna de opinión: *¿Dónde está el modelo de ciudad que queremos? No lo hay. Tampoco un plan operativo claro. Hay falta de criterios generales...* José María Pascual, director técnico del PEV desde 1993, contribuyó a preparar desde la creación del CEyD y hasta 2006 una nueva Estrategia Valencia 2007-2015, que buscaba la integración en el PEV de un gran evento como la Copa América, pero que no llegó a publicarse. Después se contrató a la consultora Deloitte, y luego, ya en 2011, a la de Elena Rocher, que incoaron nuevos planes estratégicos que tampoco llegaron a cuajar.

El último paso hacia la desaparición de la planificación estratégica en Valencia vino de la mano de la creación, a comienzos de 2012, de la Fundación para la Promoción Estratégica, el Desarrollo y la Innovación Urbana InnDEA Valencia que, aunque llevaba en el nombre la referencia estratégica, en la práctica estaba orientada hacia la innovación y la aplicación de las nuevas tecnologías en la ciudad. El Pacto Local por la Innovación firmado en diciembre de ese año reforzó esa orientación. Tras las elecciones de junio de 2015, que llevaron a Joan Ribó (Compromís) a la Alcaldía de Valencia, la prioridad de InnDEA se concretan en la innovación social, la eficiencia energética y sostenibilidad, y las industrias creativas y culturales. Puede decirse, afirma Elena Rocher, *que en 2016 la estrategia de ciudad como tal ya no forma parte de la actividad de InnDEA. Sí, en cambio, todo lo que tenga que ver con innovación y ciudad, con estrategia de innovación de la ciudad.*

Pero el deseo de una vuelta a la senda estratégica está latente, tras más de diez años de abandono. De vez en

cuando se alzan voces aquí y allá añorando la vuelta a la necesaria visión urbana global y enmarcada en un dilatado horizonte temporal. Una de esas voces es la del veterano periodista y actual cronista oficial de Valencia Francisco Pérez Puche. En una serie de artículos publicados en Las Provincias entre marzo y abril de 2015, en fechas previas a la campaña electoral, apunta con su particular estilo una visión de la ciudad, que es estratégica. El lenguaje es lógicamente poco académico, pero sin duda representativo de un amplio sentir popular¹³⁷. Y en una entrevista publicada en Levante-EMV (19.04.15) hablaba de la necesidad de *abrir un debate, definir el modelo de ciudad que queremos para Valencia. Que todos los esfuerzos dispersos que hay de gente amiga e ilusionada por la ciudad se coordinen y produzcan energías mucho más potentes a la hora de modificar el curso de una gran ciudad, que no se cambia de la noche a la mañana.*

¹³⁷ Entresaco de esos artículos algunas de sus aportaciones: *Que Valencia asuma el modelo de ciudad bien financiada, como corresponde a una ciudad que encabeza un área metropolitana de más de un millón de habitantes* (31.03.15). *Conseguir el régimen de Carta Municipal que tienen Madrid y Barcelona. Facultades, capacidad normativa, competencias... en materia de infraestructuras, urbanismo, vivienda, horarios, etc. Valencia tiene ambición de gran ciudad protegida por la legislación y el presupuesto que tienen Madrid y Barcelona. Poderes administrativos adecuados a su rango de capital regional y tercera ciudad de España* (02.04.15). *Proyectos con sustancia y ambiciones de altos vuelos. Perspectiva 2030, no para cuatro años. Ideas, proyectos, anhelos y soluciones para al menos cuatro legislaturas. Solo con ese generoso marco de referencia se podrá hablar de los cambios que se precisan en un futuro que quiera y pueda equipararse al gran cambio que Valencia ha experimentado entre 1995 y 2010 de la mano de la alcaldesa Barberá* (05.04.15). *Valencia eficiente, accesible, inteligente, sostenible y comunicada. Pero Valencia bonita: amable, cómoda, ni enorme ni pequeña, que se puede abarcar y que tiene, en todo caso, condiciones más que razonables de transporte, accesibilidad y equilibrio en sus servicios. Con arquitectos educados en el respeto a la propia ciudad, que adoran sumergirse en la huella colectiva de Valencia. Limpia, barrida y regada, presentable a los forasteros. Con encanto y con sorpresas, con rincones apacibles, sencillos y soleados. Iluminada, ordenada, culta...* (07.04.15). *El mejor modelo de ciudad es el que construyen los vecinos identificándose con él. No hay modelo que funcione sin orgullo ni adhesión* (14.04.15). *Programas llenos de Mediterráneo. Volver los ojos al mar, a los barrios marineros, a los horizontes con velas, a la extensa cinta de arena, y a los muelles que huelen a pescado, grasa y sal. Valencia, puerto y playa* (16.04.15).

En el ámbito autonómico, en cambio, sí mantiene su vigencia la planificación estratégica. En 2011 se publicaba en el DOCV la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana (ETCV), un ambicioso proyecto con horizonte 2030, que persigue que la Comunidad Valenciana sea *el territorio con la mejor calidad de vida del Arco Mediterráneo Europeo*. Aunque su naturaleza es más orientativa que normativa, ofrece unas directrices de gran interés para el planeamiento urbanístico y para las iniciativas de desarrollo territorial. Y comienza a dar sus frutos: por ejemplo, en julio de 2016, cuando redactamos estas líneas, se ha iniciado el procedimiento de elaboración del Plan de Acción Territorial Metropolitano de Valencia (PATEVAL), que sigue las directrices de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana.

Nos satisface que la ordenación y digitalización que hemos realizado de los documentos sobre el primer PEV que se encuentran en el archivo del Gabinete de Comunicación del Ayuntamiento de Valencia, así como de otros -por ejemplo las propuestas del Colegio de Arquitectos-, también con gran interés historiográfico, puedan facilitar su uso futuro para nuevas investigaciones. Del mismo modo, las entrevistas y cuestionarios realizados, el listado de referencias en prensa escrita y notas de prensa entre junio de 1993 y febrero de 2005, y las Actas de las seis Sesiones en las que Rita Barberá accedió a la Alcaldía, pueden ser unas fuentes útiles y desde ahora más accesibles para próximos trabajos de investigación (cfr. Anexos 3.1 a 3.5, y 3.59).

Hemos tratado de ordenar y sistematizar las conclusiones de la investigación, y de extraer de ellas sugerencias para el futuro. La mirada atenta y crítica que hemos realizado al pasado reciente de Valencia puede ser la mejor ayuda para avanzar hacia adelante con paso seguro. Ojalá en un

futuro próximo Valencia vuelva a integrarse en redes de ciudades que apuestan por la planificación estratégica urbana, y tenga presencia activa en sus reuniones de ámbito nacional e internacional, como manifestación de que ha recuperado su interés por la planificación estratégica.

¿Cómo habría que abordar hoy en día la planificación estratégica de Valencia? En el siguiente apartado 4.5 incluyo este apasionante reto como la primera de las posibles líneas de investigación. Ahora sólo pretendo dar unas someras pinceladas, un rápido bosquejo de los principales elementos que habría que atender, bajo las premisas de sencillez o austeridad de recursos, colaboración, inclusividad y continuidad o sostenibilidad.

- De entrada habría que inspirarse en modelos reales y cercanos, en lo que están haciendo ciudades como Barcelona, Bilbao, Zaragoza o Málaga, que mantienen una viva y permanente reflexión estratégica que se refleja en el dinamismo de esas ciudades. Y aprender de experiencias interesantes más allá de nuestras fronteras, como el Greater Londres o Montreal. También habría que revisar tantas experiencias positivas del primer PEV. Y, a la hora de pensar en la estructura básica, ver cómo cabría actualizar algunas aportaciones valiosas del CEyD, como el Observatorio de la ciudad, el Observatorio de proyectos, o el Banco de ideas... (cfr. 3.5.1).

- El Plan Estratégico de Valencia hoy debe ser un plan de ámbito realmente metropolitano o a nivel de área funcional. Debe ser, pues, un PEMV –incluyendo la M de metropolitano- más que un PEV. Los trabajos de la ETCV son una buena base para definir los límites del territorio objetivo. Habría que diseñar un nuevo modelo de liderazgo para asegurar que el Plan tuviera un verdadero carácter inclusivo, para que todos los municipios del área, sin susceptibilidades, se sintieran parte protagonista del

proyecto común, convencidos de que se trata de un proyecto en el que todos ganan.

- Colaboración e inclusividad también en lo que se refiere a la participación de todos los elementos de la ciudadanía organizada... y de la no organizada.

- La sostenibilidad tiene que ver con la permanencia del PEMV al margen de las alternancias de gobiernos municipales de distinto cariz político. Con perspectiva metropolitana, la dificultad se multiplica exponencialmente. El problema sólo cabe resolverlo yendo a la raíz, reconociendo el valor y las ventajas de aplicar una planificación estratégica territorial flexible y permanentemente renovada. Y transmitiendo este valor a la ciudadanía. Y, consecuentemente, formalizando pactos y acuerdos que aseguren la solidez y la continuidad del Plan. Ningún partido debería comparecer a elecciones, ningún alcalde debería acceder al cargo sin el compromiso previo de seguir impulsando el Plan Estratégico y cuanto lo hace posible.

No podemos saber con certeza si el primer PEV hubiera superado los vaivenes de una alternancia política, pues ésta no se ha producido hasta 2015. Pero sí hemos visto que no sobrevivió al éxito, a las nuevas oportunidades que se abrían ante la ciudad. Quizá el problema no es tanto el cambio de color político –aunque los acuerdos que menciono en el párrafo anterior minimizarían ese riesgo-, cuanto saber dar las respuestas adecuadas a las cambiantes condiciones del entorno.

- Esos pactos deberían abordar también el modo en que Valencia y los demás municipios del área contribuirían al presupuesto común, bajo unos criterios de eficiencia en el uso de los recursos. Un plan de comunicación –interna y externa- y un pequeño pero competente equipo para implementarlo debería formar parte del proyecto desde el inicio del PEMV.

- En cuanto a la ubicación de la estructura del PEMV en los organigramas municipal y supramunicipal, ésta debería asegurar la mejor relación con las áreas de planificación urbanística, de transporte, etc.

Son sólo unas ideas, una base –con quizá algunos gramos de utopía-¹³⁸ para empezar a debatir e ir dando forma al proyecto. Arduo no es sinónimo de imposible, y menos si lo que se persigue es necesario y vital.

La finalidad de que los resultados de la tesis tuvieran alguna aplicación práctica siempre ha estado presente en mi intención. Me complace pensar que este trabajo pueda aportar datos y argumentos, obtenidos con rigor historiográfico y metodológico, para reclamar y promover la recuperación en Valencia de una planificación estratégica estable e integrada en la práctica ordinaria de la gestión municipal.

¹³⁸ En todo gran proyecto no debe faltar el ingrediente de la utopía, del ideal, en la dosis adecuada. Pero en nuestro caso la realidad ya se mueve poco a poco, en algunos aspectos, en la buena dirección. En julio de 2016 se aprobó la creación de la Autoridad Metropolitana del Transporte, que se espera esté operativa en 2017. Más de 60 alcaldes del área metropolitana de Valencia firmaron una declaración en la que manifestaban la voluntad de crear un organismo destinado a coordinar y unificar la movilidad para una población de casi 1'8 millones de habitantes. El nacimiento de la AMT será un primer paso para poder recuperar la financiación que en materia de transporte tienen otras ciudades.

4.5. Líneas futuras de investigación

A lo largo de la realización de la tesis han surgido temas que sin tener cabida en el espacio de nuestro trabajo, merecerían ser objeto de atención en posteriores investigaciones. Anoto a continuación algunos de los que me gustaría tener ocasión de abordar en el futuro:

- En primer lugar, pienso que tendría gran interés práctico el estudio -partiendo de las ideas expresadas al final del apartado anterior- de las propuestas políticas más adecuadas para asegurar la continuidad de la planificación estratégica en una determinada ciudad. Profundizar en el caso de Valencia, con carácter metropolitano. El estudio debería desglosar las ventajas para la ciudadanía, y proponer los términos de un pacto entre las principales fuerzas políticas para perseverar en el esfuerzo por mantener la planificación estratégica al margen de alternancias políticas, y definir el compromiso de quien accede a la alcaldía.
- Sería interesante realizar una profundización sobre la cuestión metropolitana en su relación con la planificación estratégica, alentada por las políticas urbanas de la Unión Europea, así como una revisión del carácter metropolitano de los planes estratégicos territoriales realizados en España.
- Tendría interés profundizar en la complementariedad y las relaciones entre los planes estratégicos y las nuevas EDUSI, a la vista de los resultados de algunas experiencias especialmente significativas.
- Parece muy sugerente seguir la pista avanzada por Carreras y Puiggrós con el asesoramiento de Rodríguez-Pose en *Les tendències mundials i els seus impactes a les grans metròpolis* (2012: 49-52), acerca de las verdaderas fuentes de innovación urbana, y ponerlo en relación con el planeamiento estratégico.

- También sería útil reflexionar sobre la oportunidad de establecer un plan de formación tendente a obtener una especialización para la dirección de comunicación de los planes estratégicos urbanos.

- Y, siguiendo en el ámbito de la comunicación, cabría ahondar en el papel de la marca urbana y territorial y su contribución al éxito de un proceso de planificación estratégica.

- Finalmente, me parece sugerente investigar lo que podríamos llamar *los nuevos nombres de la planificación estratégica*. Un trabajo para averiguar en qué medida algunas nuevas figuras de planificación territorial y urbana, cuyas denominaciones no incluyen la referencia estratégica, sí contienen una *esencia* estratégica; o para reflexionar sobre si, como apunta Pascual (2014: 14), expresiones como 'estrategia compartida' son o no mejores denominaciones que 'plan estratégico'...



5

BIBLIOGRAFÍA

5. BIBLIOGRAFÍA

Anoto a continuación las referencias bibliográficas más relevantes, distinguiendo entre las que se mencionan en el texto, y otras consultadas y de interés relacionadas con el objeto del trabajo.

Los libros se refieren fundamentalmente a cuatro grandes temas: el planeamiento urbanístico en general, los Planes Generales de Valencia, el planeamiento estratégico territorial en general, y el planeamiento estratégico de Valencia.

Además de la Memoria del PGOU de 1988, he priorizado las obras posteriores a 1995 -año en que se aprueba el primer Plan Estratégico de Valencia-, entre los que destacaría diversos artículos de la serie Historia de la Ciudad, publicada por el Colegio Territorial de Arquitectos de Valencia entre los años 2000 y 2009, los libros generados por el propio PEV y los escritos por el director del Equipo Técnico del PEV.

a) Citada en el texto

AE-Agró (2008) *Documento de análisis de la revisión simplificada del PGOU de Valencia*. Valencia.

Arenilla, M. (dir.) (2012) *Ciudad, gobernanza y planificación estratégica. Aportes de la experiencia de Móstoles*. Madrid, Ed. Dykinson.

Ascher, F. (2004) *Los nuevos principios del urbanismo*. Madrid, Alianza Editorial.

Asociación Plan Estratégico Valencia 2015 (1999) *Valencia en marcha. La estrategia seguida*. Valencia.

Asociación Plan Estratégico Valencia 2015 (2000) *Valencia: modelo de ciudad. La evaluación del desarrollo de la ciudad de Valencia entre 1994 y 2000*. Valencia.

Asociación Plan Estratégico Valencia 2015 (2002) *La evaluación del desarrollo estratégico de Valencia*. Valencia.

Ayuntamiento de Valencia, Oficina Municipal del Plan (1988) *Plan General de Ordenación Urbana, Memoria Justificativa*. Valencia.

Bel, J. (coord.) (2004) *Comunicar para crear valor. La dirección de comunicación en las organizaciones*. Pamplona, Ediciones Universidad de Navarra.

Berg, L. Van der (1997) *Metropolitan Organising Capacity: Experiences with Organising Major Projects in European Cities*. Aldershot, Ashgate Publishing.

Blanco, I. y R. Gomà (2002) *Gobiernos locales y redes: retos e innovaciones*. Instituto de Gobierno y Políticas Públicas.

Boixader, J. y M. Xalabarder (2012) *La comunicació dels plans estratègics*. Barcelona, Diputació de Barcelona.

Borja, J. y M. Castells (1997) *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid, Taurus.

Brugué, Q. y Canal, R. (2012) "Gobierno multinivel y políticas urbanas: el ejemplo de la Ley de Barrios", en *Repensar las políticas urbanas. Apuntes para la agenda urbana*. Coord. Josep M. Montaner i Joan Subirats. Barcelona, Diputació de Barcelona. Colección Estudios. Serie Territorio, N. 11. (p. 299-314).

Campreciós, J. (2015) Innovar en la estrategia de ciudades, en Documentos AERYC n. 3: *Las Estrategias*

Urbanas: reflexiones propositivas para el cambio, pp. 4-28. Barcelona.

Campreciós, J. e I. Martín (coord.) (2003) *La Planificació Estratègica a Europa*. Barcelona, Pla Estratègic Metropolità de Barcelona, Document núm. 15.

Carreras, I. y A. Puiggròs (2012) *Les tendències mundials i els seus impactes a les grans metròpolis*. Barcelona, Comissió de Prospectiva del Pla Estratègic Metropolità de Barcelona.

CIDEU (2016) *Dossier de presentación*. Consultado en la web cideu.org el 20 de abril de 2016.

Comisión Europea, Comité de Desarrollo Territorial (1999) *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

Comisión Europea, DG Regio (2009) *Fomentar un desarrollo urbano sostenible en Europa. Logros y oportunidades*. Bruselas.

Comisión Europea, DG de Política Regional (2011) *Ciudades del Mañana. Retos, visiones y caminos a seguir*. Bruselas.

Comisión Europea (2014) *La dimensión urbana de las políticas de la UE: elementos clave de una Agenda Urbana para la UE*. Bruselas.

Dente, B. (2007) Valutare il piano strategico o valutare il governo urbano?, en T. Pugliese (ed.) *Monitoraggio e valutazione dei piani strategici*. Firenze: Rete delle Città Strategiche, pp. 5-10.

Dómine, V. (2004) "Infraestructura y planificación urbana en la conformación del ámbito metropolitano de Valencia" en *Historia de la ciudad, III. Arquitectura y transformación urbana de la ciudad de Valencia*. Valencia, Colegio Oficial de Arquitectos de la Comunidad Valenciana (COACV).

Domínguez, M. (2002) "Los últimos proyectos urbanísticos y arquitectónicos de Valencia. ¿Cuál es el futuro de la ciudad?" en *Historia de la ciudad, II. Territorio, sociedad y patrimonio*. Valencia, Colegio Oficial de Arquitectos de la Comunidad Valenciana (COACV).

Ebrópolis - Asociación para el desarrollo estratégico de Zaragoza y su área de influencia- (2001) *Inventario de Planes Estratégicos Urbanos y Territoriales*. Zaragoza.

Ebrópolis - Asociación para el desarrollo estratégico de Zaragoza y su área de influencia- (2012) *Conclusiones del XV Encuentro de Planes Estratégicos Urbanos y Territoriales*. Zaragoza, 6.02.12.

Ebrópolis - Asociación para el desarrollo estratégico de Zaragoza y su área de influencia- (2013) *Declaración de Zaragoza: Planificación estratégica urbana y territorial en entornos de crisis*. Zaragoza, XVI Encuentro de Planes Estratégicos Urbanos y Territoriales, 11.03.13.

Farinós, J. (2010) Gobernanza para una renovada planificación territorial estratégica: hacia la innovación socio-territorial, en A. Martín Mesa y R. Merinero Rodríguez (dirs.) *Planificación estratégica territorial. Estudios metodológicos*, p. 89-116. Junta de Andalucía, Consejería de Gobernación y Justicia.

Fernández-Güell, J. M. (1997) *Planificación estratégica de ciudades*. Barcelona, Gustavo Gili, S.A.

Fernández-Güell, J. M. (2006) *Planificación estratégica de ciudades. Nuevos instrumentos y procesos*. Barcelona, Reverté.

Fernández-Güell, J. M. (2007) "25 años de planificación estratégica de ciudades" en *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, XXXIX (N. 154), pp. 621-637.

Friedmann, J. et al. (2004) Strategic Spatial Planning and the Longer Range, en *Planning Theory & Practice*, Vol. 5, Número 1, pp. 49-67.

Gaja, F. (2000a) "La ciutat de València en el segle XX" en *Historia de la ciudad. Recorrido histórico por la arquitectura y el urbanismo de la ciudad de Valencia*. Valencia, Colegio Oficial de Arquitectos de la Comunidad Valenciana (COACV).

Gaja, F. (2000b) "La producción de suelo urbanizado como objetivo de la actuación urbanística" en *Revista Urban*. Número 5. Madrid, Departamento de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la ETSAM.

Gaja, F. y J. V. Boira (1994) "Planeamiento y realidad urbana en la ciudad de Valencia (1939-1989)" en *Cuadernos de Geografía*. Número 55, pp. 63-89. Valencia.

González, M. (2012) "La planificación estratégica de 'nueva generación': ¿Cómo evaluar su impacto como instrumento de gobernanza territorial?" en *Geopolítica(s)*, vol. 3 (N. 2), pp. 271-291.

González, M. (2013a) "La europeización urbana a través de la política de cohesión" en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. Número 104. Barcelona.

González, M. (2013b) "Procesos metropolitanos y planificación estratégica en el sur de Europa: un enfoque

de gobernanza territorial" en *Ciudad y Territorio, Estudios territoriales*, XLV (N. 177), pp. 487-500.

González-Móstoles, V. (2002) "La renovación del urbanismo en los años 80" en *Historia de la ciudad, II. Territorio, sociedad y patrimonio*. Valencia, Colegio Oficial de Arquitectos de la Comunidad Valenciana (COACV).

Grupo Popular Municipal Ayuntamiento de Valencia (1986) *Plan General de Ordenación Urbana*. Valencia, Alianza Popular.

Hernández, P. (1995) *La planificación estratégica urbana: una nueva herramienta para la gestión local*. Trabajo de Investigación. Valencia, Universitat de València, Departamento de Sociología i Antropologia Social, Facultat de Ciències Econòmiques i Empresariales.

Llop, J. M. (2007) *La transformación de las ciudades europeas intermedias*. Càtedra d'Estudis Urbans, Territorials i Ciutats Intermèdies de la Universitat de Lleida.

Minguijón, J. (2011) *Zaragoza y su entorno: desafíos para el 2020 desde una perspectiva social y relacional*. Zaragoza, Ebrópolis.

Mintzberg, H. (1990) Strategy formation: Schools of thought, en Fredrickson, J. (ed.), *Perspectives on strategic management*, pp. 105-235. Nueva York, Harper Business.

Mintzberg, H. et al. (1998) *Strategy Safari*. Londres, Prentice-Hall.

Montaner, J. y J. Subirats (coords.) (2012) *Repensar las políticas urbanas. Apuntes para la agenda urbana*. Barcelona, Diputació de Barcelona, Colección Estudios, Serie Territorio, 11.

Moura, R. (2003) Inversiones urbanas en el contexto de la competitividad y globalización: los eventos en Curitiba, en *Revista EURE*, Número 86.

Ordeig, J. M^a (2004) *Diseño urbano y pensamiento contemporáneo*. Barcelona, Instituto Monsa de Ediciones, S.A.

Parkinson, M. (2012) "Ciudades, políticas urbanas y Europa: ¿hacia dónde vamos?", en *Repensar las políticas urbanas. Apuntes para la agenda urbana*. Coord. Josep M. Montaner i Joan Subirats. Barcelona, Diputació de Barcelona. Colección Estudios. Serie Territorio, N. 11.

Pascual, J. (coord.) (1999) *La estrategia de las ciudades. Los Planes Estratégicos como instrumento: Métodos, técnicas y buenas prácticas*. Barcelona, Diputació de Barcelona y CIDEU.

Pascual, J. (2001) *De la planificación a la gestión estratégica de las ciudades*. Barcelona, Diputació de Barcelona.

Pascual, J. (2007) *La estrategia territorial como inicio de la gobernanza democrática. Los planes estratégicos de segunda generación*. Barcelona, Diputació de Barcelona.

Pascual, J. (2014) Nuevos enfoques a la estrategia de las ciudades. Reflexiones a la luz de las estrategias desarrolladas en situaciones de crisis y grandes transformaciones. Barcelona, *Documentos AERYC* Núm. 1. Barcelona.

Pascual, J. (2015) Las estrategias urbanas ante el cambio de época: los procesos estratégicos breves, en *Documentos AERYC* Núm. 3: *Las Estrategias Urbanas: reflexiones propositivas para el cambio*, pp. 29-46. Barcelona.

Pascual, J. y E. Rocher (2002) *La evaluación del desarrollo estratégico de Valencia*. Valencia, Asociación Plan Estratégico Valencia 2015.

Pascual, J. y M. Tarragona (2009) *Estrategia Territorial y Gobierno Relacional. Manual para la Planificación Estratégica de 2ª Generación*. Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Gobernación.

Peñín, A. (2004) "Valencia a comienzos del XXI. Urbanismo y ficción" en *Historia de la ciudad, III. Arquitectura y transformación urbana de la ciudad de Valencia*. Valencia, Colegio Oficial de Arquitectos de la Comunidad Valenciana (COACV).

Peñín, A. (2006) *Urbanismo y crisis. Hacia un nuevo planeamiento general*. Valencia, Ediciones Generales de la Construcción.

Peñín, A. (2012) *Curso práctico de Urbanismo para arquitectos y proyectistas urbanos*. Valencia, Obrapropia, S.L.

Porter, M. (1990) *The Competitive Advantage of Nations*. London, The Macmillan Press Ltd.

Postigo, R. (2010) *Herramientas comparativas para el estudio de planes estratégicos y como análisis previo a la nueva estrategia territorial de Zaragoza 2030-2050*. Zaragoza, Universidad de Zaragoza.

Postigo, R. et al. (2012) *Estrategias de futuro en la planificación territorial española: estado de la cuestión y tendencias en el horizonte 2020*. Zaragoza, Ebrópolis y Grupo de Estudios en Ordenación del Territorio de la Universidad de Zaragoza (GEOT).

Prats, J. (2001) Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico, en *Instituciones y Desarrollo*, Núm. 10, pp. 103-148.

Provalencia, S.A. -Oficina Técnica del Plan Estratégico de Valencia- (1997) *Plan estratégico de Valencia*. Ayuntamiento de Valencia.

Romero, J. (2012) "Ciudades y regiones urbanas y metropolitanas en España: nueva agenda en un contexto globalizado", en *Repensar las políticas urbanas. Apuntes para la agenda urbana*. Josep M. Montaner y Joan Subirats (coords.). Barcelona, Diputació de Barcelona. Colección Estudios. Serie Territorio, N. 11.

Segura, A. (2015) Diseño y gestión del cambio disruptivo en la ciudad: vigencia de los planes estratégicos urbanos. Barcelona, *Cuadernos Aeryc* Número 3. *Las Estrategias Urbanas: reflexiones propositivas para el cambio*.

Selva, J. (2013) *29+1. La ordenación urbanística metropolitana de Gran Valencia (1947-1986)*. Accesible en el Depósito Académico Digital de la Universidad de Navarra: <http://dadun.unav.edu/handle/10171/41411>.

Sorribes, J. (1998) *La Ciutat desitjada. València entre el passat i el futur*. Valencia, Tàndem Edicions.

Tomás, J. M^a y R. Vicens (2010) "Valencia marítima. De ciudad soñada a realidad conquistada" en *Historia de la ciudad, VI. Proyecto y complejidad*. Valencia, Colegio Oficial de Arquitectos de la Comunidad Valenciana (COACV).

Tomás Carpi, J. A. (1994) "El momento actual de la economía valenciana: continuidad y cambio" en *El mercat perplex. Algunes reflexions sobre el món contemporani*. Justo Serna y Analet Pons (eds.). Universitat de València, Servei d'Extensió Universitària.

Torres, J. (2000) "Imágenes de lo moderno" en *Historia de la ciudad. Recorrido histórico por la arquitectura y el urbanismo de la ciudad de Valencia*. Valencia, Colegio Oficial de Arquitectos de la Comunidad Valenciana (COACV).

Varios autores (2014) *¿Qué estrategias para qué retos? 25 criterios para el diseño de estrategias en el desarrollo local*. Diputación de Barcelona.

b) De interés

Alcañiz, M. (1996) *Cambio social, territorio y actores sociales: la configuración del Área Metropolitana de Valencia*. Valencia, Consell Metropolità de l'Horta.

Ajuntament de València, Gabinet d'Alcaldía (1987) *Valencia: una ciudad con futuro. Horizonte 90*. Valencia.

Arnal, J. C. (2012) *Paisajes (urbanos) para después de la crisis*. Zaragoza, Ebrópolis, XV Encuentro Ibérico de Planes Estratégicos Urbanos y Territoriales.

Bentley, I. (1999) *Urban transformations. Power, people and urban design*. London, Routledge.

Boira, J. V. (1995) "La rehabilitación urbana de los centros históricos valencianos. El caso de Valencia, Alicante y Alcoi" en *Cuadernos de Geografía*. Número 58. Valencia.

Borja, J. (2009) *Luces y sombras del urbanismo de Barcelona*. Barcelona, UOC.

Borja, J. y Z. Muxí (2003) *El espacio público: ciudad y ciudadanía*. Barcelona, Diputación de Barcelona, Electa.

Borja, J. y Z. Muxí (eds.) (2004) *Urbanismo en el siglo XXI: Bilbao, Madrid, Valencia, Barcelona*. Barcelona, Edicions UPC.

Caravaca, I. et al. (2009) *Dinamismo, innovación y desarrollo en ciudades pequeñas y medias de Andalucía*. Sevilla, Junta de Andalucía.

Castells, M. (1997) *La era de la información. Economía, Sociedad y Cultura*. Vol. I, La sociedad red. Madrid, Alianza.

CEyD -Centro de Estrategias y Desarrollo de Valencia- (2009) *Valencia, un paso por delante*. Valencia.

COACV -Colegio Oficial de Arquitectos de la Comunidad Valenciana- (2001) *Ciudad para la sociedad del siglo XXI. Valencia y su futuro*. Valencia.

COPUT (1986) *La Gran Valencia. Trayectoria de un Plan General*. Valencia, Generalitat Valenciana, Direcció General d'Urbanisme.

COPUT (1988) *Normas de Coordinación Metropolitana*. Valencia, Generalitat Valenciana, Direcció General d'Urbanisme.

COPUT (1992) *El transporte en el Área Metropolitana de Valencia*. Valencia, Generalitat Valenciana, Direcció General d'Urbanisme.

COPUT (1995) *Estrategias de Vertebración Territorial. Documento II del Avance del P.D.U.* Valencia, Generalitat Valenciana, Direcció General d'Urbanisme.

Costa, G. (coord.) (2004) *Barcelona 1992-2004*. Barcelona, Gustavo Gili.

Domínguez-Rodrigo, J. (2012) *La Ciudad de Valencia y el Mar*. Valencia, General de Ediciones de Arquitectura, Biblioteca TC.

Elizagarate, V. (2008) *Marketing de ciudades*. Segunda edición. Madrid, Pirámide – ESIC.

Escribano, L. (2004) *Estrategia Regional y Gobernanza Territorial: la gestión de Redes de Ciudades*. Sevilla, Junta de Andalucía.

ESPON (2007) *Territorial futures. Spatial scenarios for Europe*. Luxemburgo.

Galland, D. y Elinbaum, P. (2015) "Redefining Territorial Scales and the Strategic Role of Spatial Planning" *en disP - The Planning Review* (Vol. 51, 4). Zurich.

García-Heredia, A. (2008) "Principio y fin del Área Metropolitana de Valencia. De la autarquía a la democracia" *en Historia de la ciudad, V. Tradición y progreso*. Valencia, Colegio Oficial de Arquitectos de la Comunidad Valenciana (COACV).

González, M. (2014) *El reforzamiento de la dimensión urbana en la Unión Europea. Hacia una Política urbana europea*. Ed. Publicia.

Hermosilla, J. (coord.) (2009) *La ciudad de Valencia. Historia, Geografía, Arte*. 2 tomos, Valencia, Universitat de València.

Hermosilla, J. (dir.) (2010) *Atlas estratégico de Valencia*. Valencia, Ajuntament de València i Universitat de València.

Herrera, F. (2001) *El sistema de ciudades en Europa y España*. Madrid, FIL-FEMP.

Hildenbrand, A. (2016) *Gobernanza y planificación territorial en las áreas metropolitanas. Análisis comparado de las experiencias recientes en Alemania y de su interés para la práctica en España*. Tesis doctoral. Depósito de Investigación de la Universidad de Sevilla: <http://hdl.handle.net/11441/39174>

Merinero-Rodríguez, R. (2010) *Manual básico de planificación estratégica urbana y territorial*. Consejería de Gobernación y Justicia, Sevilla.

Mintzberg, H. (1994) *Grandeur et décadence de la planification stratégique*. París, Dunod.

Morata, F. y J. Etherington, (ed.) (2003) *Global i Local. L'impacte de la globalització en els sistemes territorials*. Barcelona, CETC.

Navarro, C. (2011) *Comunidades locales y participación política en España*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.

Pike, A., Rodríguez-Pose, A. y J. Tomaney (2011) *Desarrollo local y regional*. Valencia, Publicacions de la Universitat de València.

Pinson, G. (2011) *Urbanismo y gobernanza de las ciudades europeas*. Valencia, Publicacions de la Universitat de València.

Puig, T. (2003) *La comunicación municipal cómplice con los ciudadanos*. Barcelona, Paidós.

Puig, T. (2009) *Marca ciudad. Cómo rediseñarla para asegurar un futuro espléndido para todos*. Barcelona, Paidós.

Salinas, J. (2006) *Ponga su ciudad en el mapa*. Barcelona, Calliope Publishing.

Salom, J. (1992) *Sistema urbano y desarrollo regional*. Valencia, Edicions Alfons el Magnànim.

Seisdedos, G. (2007) *Cómo gestionar las ciudades del siglo XXI. Del City Marketing al Urban Mangement*. Madrid, Pearson Educación.

Selva, J. (2014) "Antecedentes y formación del Plan General de Valencia de 1966" en *Cuadernos de Investigación Urbanística Ciur*, n. 97, monográfico. Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid.

Selva, J. (2015) "La Corporación Administrativa Gran Valencia (1947-1986)" en *Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*, n. 185, p. 463-480. Centro de Publicaciones, Ministerio de Fomento. Madrid.

Sorribes, J. (1985) *Desarrollo capitalista y proceso de urbanización en el País Valenciano 1960-1975*. Valencia, Edicions Alfons el Magnànim.

Sorribes, J. (1988a) "Valencia: un proyecto de Ciudad" en *Actas del Congreso Europeo de Ordenación del Territorio*. Valencia, Generalitat Valenciana.

Sorribes, J., (1988b) "Planificación territorial y crecimiento económico de las áreas urbanas: el caso de Valencia" en *Actas del Congreso Europeo de Ordenación del Territorio*. Valencia, Generalitat Valenciana.

Sorribes, J. et alt. (1988) "Una aproximació al model de creixement econòmic de la ciutat de València" en *Actes del 1er Congrés d'Història de la Ciutat de València*. Valencia, Ajuntament de València.

Vegara, A. y J. L. de las Rivas (2004) *Territorios inteligentes*. Madrid, Fundación Metrópoli.



6

ANEXOS E ÍNDICE DE TABLAS

6. ANEXOS E ÍNDICE DE TABLAS

Nota:

- Todos los Anexos de la relación están disponibles en formato digital.

- Los Anexos n. 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.6, 3.7, 3.8, 3.9, 3.10, 3.14, 3.43, 3.46, y 3.51 se recogen también a continuación -total o parcialmente- en modo impreso.

Capítulo 1

Anexo 1.1

Folletos de:

- a) Máster en Dirección de Comunicación y Nuevas Tecnologías.
- b) Seminario Internacional sobre 'Construcción y comunicación de la imagen de marca de la ciudad'.
- c) Postgrado Internacional 'Place Marketing. Planificación estratégica en el contexto de la globalización'.

Anexo 1.2

Congresos científicos -Madrid, Sintra (Portugal) y Valladolid- en los que he presentado comunicaciones sobre temas relacionados con esta investigación.

Capítulo 2

Anexo 2.1

Informe 'La Planificación Estratégica Urbana y Territorial en España hoy. Actualización de la situación de los Planes Estratégicos Urbanos y Territoriales en España', de marzo de 2016.

Capítulo 3

Anexo 3.1

Cuestionarios para la consulta a algunas personas directa o indirectamente relacionadas con el PEV, así como las respuestas escritas, y la transcripción de las entrevistas en lo que afecta al tema de la tesis.

Anexo 3.2

Listado completo de las referencias (fecha, tipo y titular) de la búsqueda 'plan estratégico' en la base de datos 'Retalls de Premsa Invesdoc' del Gabinete de Comunicación del Ayuntamiento de Valencia, entre el 25.06.93 y el 16.02.05.

Anexo 3.3

Relación de documentos sobre el primer Plan Estratégico de Valencia cuyos originales se encuentran en tres carpetas del archivo del Gabinete de Comunicación del Ayuntamiento de Valencia.

Anexo 3.4

Listado de documentos facilitados por José María Pascual, director del Equipo Técnico del PEV, así como de otra documentación de interés facilitada por algunas de las personas contactadas durante la investigación.

Anexo 3.5

Boletines 'Noticias PEV' (versión pdf de los originales conservados en la Biblioteca Valenciana).

Anexo 3.6

Usos del suelo del término municipal de Valencia (1988).

Anexo 3.7

Principales hitos del PEV entre marzo de 1994 y febrero de 2005.

Anexo 3.8

Declaración Institucional del Comité Ejecutivo del PEV (2.03.94).

Anexo 3.9

Instituciones que configuran el Comité Ejecutivo del Plan Estratégico de Valencia (1994).

Anexo 3.10

Miembros del Comité Ejecutivo del Plan Estratégico de Valencia (1994).

Anexo 3.11

Representantes de las entidades miembros del Comité Ejecutivo (1997).

Anexo 3.12

Boletín de inscripción en el Consejo General.

Anexo 3.13

Entidades que han confirmado por escrito su deseo de asistir al Consejo General y ser miembros del mismo.

Anexo 3.14

Entidades que pertenecen al Consejo General.

Anexo 3.15

Orden del Día del Acto de constitución del Consejo General.

Anexo 3.16

Acta de constitución del Consejo General.

Anexo 3.17

Dossier de presentación del Plan Estratégico de Valencia. Consejo General.

Anexo 3.18

Dossier de presentación del Plan Estratégico de Valencia.
Medios de comunicación.

Anexo 3.19

Orden del Día de la segunda reunión del Comité Ejecutivo.

Anexo 3.20

Cuestionario Consejo General (Mayo 1994).

Anexo 3.21

Conclusiones de los Grupos de Diagnóstico (Noviembre de 1994).

Anexo 3.22

Aportación del COACV al Plan Estratégico de Valencia.

Anexo 3.23

Opciones Estratégicas para Valencia y su Área Metropolitana.

Anexo 3.24

Acta de la reunión del Comité Ejecutivo del Plan Estratégico de Valencia (19.10.94).

Anexo 3.25

Objetivo Central y Líneas Estratégicas (Noviembre de 1994).

Anexo 3.26

Acta de la reunión del Consejo General del Plan Estratégico de Valencia (8.11.94).

Anexo 3.27

Boletín de inscripción a las Líneas Estratégicas.

Anexo 3.28

Ficha de formulación de propuestas.

Anexo 3.29

Líneas Estratégicas del Plan, señalando los presidentes de cada Comisión de Elaboración de Propuestas (CEP).

Anexo 3.30

Plan de reuniones de las CEP.

Anexo 3.31

Relación de entidades que han remitido propuestas a fecha 25.01.95.

Anexo 3.32

Comisiones de Elaboración de Propuestas (Abril de 1995).

Anexo 3.33

Propuesta de priorización realizada por el presidente de cada CEP y el Equipo Técnico, señalando los criterios de priorización (7 documentos, febrero de 1995).

Anexo 3.34

Versión actualizada de la propuesta de priorización, resultante de incorporar nuevas opiniones (7 documentos, marzo de 1995).

Anexo 3.35

Propuestas aprobadas por el Comité Ejecutivo del 2 de marzo de 1995 (un documento común para las 7 Líneas, abril de 1995).

Anexo 3.36

Orden del Día del Tercer Consejo General (11.04.95).

Anexo 3.37

Discurso de la Alcaldesa en el Tercer Consejo General (11.04.95).

Anexo 3.38

Informe de Gestión de la etapa de elaboración del Plan Estratégico (Abril de 1995).

Anexo 3.39

Resumen de la tesis doctoral del profesor Pablo Aragonés Beltrán.

Anexo 3.40

Trabajos efectuados por la Organización del Plan Estratégico desde marzo de 1995 (Enero de 1996).

Anexo 3.41

Orden del Día del sexto Comité Ejecutivo (31.01.96).

Anexo 3.42

Proceso de Impulsión y Seguimiento del Plan Estratégico de Valencia (Enero de 1996).

Anexo 3.43

Entidades de los Grupos de Impulso y Seguimiento (GIS).

Anexo 3.44

Objetivos para 1996 por cada una de las Líneas Estratégicas.

Anexo 3.45

Calendario de actividades de enero a abril de 1996.

Anexo 3.46

Guion de entrevistas a los alcaldes del Área Metropolitana.

Anexo 3.47

Plan Estratégico de Valencia. Cuestionario a las entidades del Consejo General.

Anexo 3.48

Cuestionario acerca de la selección de las principales medidas a impulsar inicialmente por el Plan estratégico.

Anexo 3.49

Cuestionario para el Consejo General.

Anexo 3.50

El Diálogo Estratégico Territorial: instrumento para el cambio en el sistema de percepción y acción de los actores urbanos y territoriales.

Anexo 3.51

Convenio de colaboración entre la Generalitat Valenciana y el Ayuntamiento de Valencia para la difusión y promoción del Plan Estratégico de Valencia (18.07.96).

Anexo 3.52

Video divulgativo del PEV (1997).

Anexo 3.53

La comunicación de una estrategia urbana. Conclusiones y recomendaciones en base a la evaluación comunicacional del plan estratégico de Valencia.

Anexo 3.54

Declaración presentada en la Oficina del Depósito Legal para la edición del primer número del Boletín Noticias PEV (10.09.01).

Anexo 3.55

Nota del Gabinete de Comunicación del Ayuntamiento (14.01.00).

Anexo 3.56

Estrategia frente al cambio climático Valencia 2020.

Anexo 3.57

Proyecto de Comunicación sobre la Ciudad de Valencia. Valencia, objetivo de todos (fecha estimada: 2002).

Anexo 3.58

Plan de Comunicación para dar a conocer el Centro de Estrategias y Desarrollo de Valencia (CEyD).

Anexo 3.59

Actas de las seis Sesiones Extraordinarias de constitución del Excmo. Ayuntamiento en las que Rita Barberá fue elegida Alcaldesa de Valencia (5.07.1991, 7.07.1995, 3.07.1999, 14.06.2003, 16.06.2007 y 11.06.2011)

Sr. D. Josep M. Pascual i Esteve
BARCELONA

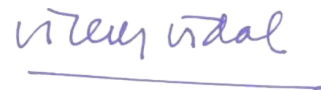
Estimado Josep Maria:

Como sabes, estoy realizando una tesis doctoral, que avanza poco a poco, sobre el primer Plan Estratégico de Valencia (1995-1999), en la Universidad CEU Cardenal Herrera, dirigida por el profesor Javier Domínguez Rodrigo.

Me dirijo de nuevo a ti, como director del Equipo Técnico del Plan, para solicitar tu colaboración respondiendo al cuestionario adjunto, que puede ayudar a verificar algunas de las hipótesis de la investigación.

Cumplimentar el cuestionario sólo te llevará unos minutos, y espero que, veinte años después, te ayude a recordar momentos de un trabajo muy fructífero. Agradezco de antemano tu colaboración, que tiene gran interés para mí.

A la espera de tu pronta respuesta, te saluda afectuosamente



Fdo.: Vicente Vidal
Email: vicens10@gmail.com
Teléfono: 616 916 394

PD:

El presente cuestionario trata sobre algunos aspectos relacionados con el primer Plan Estratégico de Valencia.

Pensamos que hacerlo mediante preguntas abiertas ofrece mayor interés, al facilitar la libertad y espontaneidad en las respuestas.

El hecho de que sea un cuestionario escrito puede aportar mayor precisión. No obstante, si prefieres responderlo de manera verbal, podríamos concertar una entrevista.

Sr. D. Josep M. Pascual i Esteve

Director del Equipo Técnico del Plan Estratégico de Valencia

El primer Plan Estratégico de Valencia fue aprobado en 1995.

Su Comité Ejecutivo, como núcleo director del Plan Estratégico, tenía potestad de aprobar resoluciones. Presidido por la Alcaldesa de Valencia, estaba compuesto por las instituciones sociales, económicas y culturales más representativas de la ciudad.

En 1996 se crearon 10 Grupos de Impulso y Seguimiento (GIS), para llevar a cabo los diferentes proyectos estratégicos. El trabajo de los GIS se desarrolló entre 1996 y 1999, año en que se procedió a la evaluación de los resultados.

Cuestionario

1. ¿Cómo resultó usted elegido para dirigir el Equipo Técnico del primer Plan Estratégico de Valencia (PEV)?
2. ¿Qué planes estratégicos se consideraron como referencia para diseñar el PEV?
3. ¿Existían inicialmente intereses contrapuestos entre los diversos actores del Plan Estratégico respecto a alguno de los proyectos que debían impulsar? ¿Podría poner algunos ejemplos?
4. ¿Cómo se trataba de alcanzar acuerdos para llevar una acción coordinada y eficaz?
5. ¿Qué herramientas de comunicación interna resultaron más eficaces para alcanzar consensos?
6. ¿Cómo se realizaba la coordinación entre el Comité Ejecutivo del Plan Estratégico y su Equipo Técnico?
7. ¿Cómo se fomentó la colaboración público-privada para alcanzar los objetivos del Plan Estratégico?
8. ¿Considera que los proyectos que transformaron Valencia a mediados de los 90 se hubieran realizado del mismo modo al margen del estímulo del PEV?
9. ¿Piensa que las acciones del Plan Estratégico eran conocidas y apreciadas por la ciudadanía? ¿Y por los medios de comunicación?
10. ¿Estima que el Plan Estratégico contribuyó a crear en Valencia un estilo de gestión más participativo y colaborativo entre las diversas administraciones, las entidades económicas, culturales y sociales, etc.?
¿Y entre los distintos partidos políticos?
11. ¿Considera que los principales actores del PEV eran conscientes de estar contribuyendo a introducir ese modo nuevo, más participativo, de gestionar los cambios en la ciudad?
12. ¿Piensa que es posible el desarrollo integrado de cualquier ciudad sin mantener con constancia un cierto 'estilo estratégico' en la gestión urbana?
13. ¿Desea realizar otros comentarios sobre su labor al frente del Equipo Técnico del PEV?

Valencia, 1 de junio de 2015

Sr. D. Ferran Belda
VALENCIA

Estimado Ferran:


Estoy realizando una tesis doctoral sobre el primer Plan Estratégico de Valencia (1995-1999), en la Universidad CEU Cardenal Herrera, dirigida por el profesor Javier Domínguez Rodrigo.

Me dirijo a ti, como director del diario Levante-EMV en los años del Plan, para solicitar tu colaboración respondiendo al cuestionario adjunto.

Con tu ayuda, deseo verificar algunas hipótesis de la investigación: si el primer Plan Estratégico de Valencia contribuyó a implantar en la ciudad un estilo de gestión más colaborativo, y en qué medida sus protagonistas eran conscientes de ello, qué papel jugó la comunicación en la eficacia del Plan, etc.

Cumplimentar el cuestionario sólo te llevará unos minutos, y espero que, veinte años después, te ayude a recordar momentos de un trabajo muy fructífero. Agradezco de antemano tu colaboración, que tiene gran interés para mí.

A la espera de tu pronta respuesta, te saluda afectuosamente



Fdo.: Vicente Vidal
Email: vicens10@gmail.com
Teléfono: 616 916 394

PD:

El presente cuestionario trata sobre algunos aspectos relacionados con el primer Plan Estratégico de Valencia.

Pensamos que hacerlo mediante preguntas abiertas ofrece mayor interés, al facilitar la libertad y espontaneidad en las respuestas.

El hecho de que sea un cuestionario escrito puede aportar mayor precisión. No obstante, si prefieres responderlo de manera verbal, podríamos concertar una entrevista.

Ferran Belda

Entonces director del diario Levante-EMV

El primer Plan Estratégico de Valencia fue aprobado en 1995. Ya en 1991, en su toma de posesión como Alcaldesa, Rita Barberá había anunciado su intención de poner en marcha ese Plan.

El Comité Ejecutivo, como núcleo director del Plan Estratégico, aprobaba las resoluciones. Estaba presidido por la Alcaldesa de Valencia, y compuesto por las instituciones sociales, económicas y culturales más representativas de la ciudad.

En 1996 se crearon 10 Grupos de Impulso y Seguimiento (GIS), para llevar a cabo los diferentes proyectos estratégicos. El trabajo de los GIS se desarrolló entre 1996 y 1999, año en que se procedió a la evaluación de los resultados.

Cuestionario

1. ¿Cómo acogió su periódico la puesta en marcha del primer Plan Estratégico de Valencia, en 1995? ¿Se percibía como un instrumento nuevo, que podría impulsar la transformación de la ciudad?
2. ¿Piensa que las acciones del Plan Estratégico eran conocidas y apreciadas por la ciudadanía?
3. Naturalmente, inicialmente existían intereses contrapuestos entre los diversos actores del Plan Estratégico respecto a alguno de los proyectos que se debían impulsar, y hubo que afinar la comunicación interna para alcanzar consensos. ¿Considera que se actuó también con acierto en cuanto a la comunicación con los medios de comunicación?
4. ¿Piensa que se visualizó adecuadamente el fomento de la colaboración público-privada para alcanzar los objetivos del Plan Estratégico?
5. ¿Considera que los proyectos que transformaron Valencia a mediados de los 90 se hubieran realizado del mismo modo al margen del estímulo del Plan Estratégico de Valencia?
6. ¿Estima que el Plan Estratégico contribuyó a crear en Valencia un estilo de gestión más participativo y colaborativo entre las diversas administraciones, las entidades económicas, culturales y sociales, etc.? ¿Y entre los diferentes partidos políticos?
7. ¿Desea realizar otros comentarios, como director en esos años de un importante medio de comunicación, acerca del desarrollo y los resultados del primer Plan Estratégico de Valencia?

Valencia, 18 de junio de 2015

Sr. D. Alberto Peñín
VALENCIA

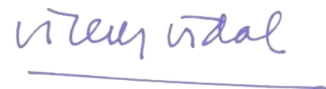
Estimado Alberto:

Estoy realizando una tesis doctoral sobre el primer Plan Estratégico de Valencia (1995-1999), en la Universidad CEU Cardenal Herrera, dirigida por el profesor Javier Domínguez Rodrigo.

Me dirijo a usted, como Decano del COACV durante los años del Plan, para solicitar su colaboración respondiendo al cuestionario adjunto, que puede ayudar a verificar algunas de las hipótesis de la investigación.

Cumplimentar el cuestionario sólo le llevará unos minutos, y espero que, bastantes años después, le ayude a recordar momentos de un trabajo muy fructífero. Agradezco de antemano su colaboración, que tiene gran interés para mí.

A la espera de su pronta respuesta, le saluda afectuosamente

A handwritten signature in blue ink that reads "Vicente Vidal". Below the signature is a horizontal line that ends in an arrowhead pointing to the right.

Fdo.: Vicente Vidal
Email: vicens10@gmail.com
Teléfono: 616 916 394

PD:

El presente cuestionario trata sobre algunos aspectos relacionados con el primer Plan Estratégico de Valencia.

Pensamos que hacerlo mediante preguntas abiertas ofrece mayor interés, al facilitar la libertad y espontaneidad en las respuestas.

El hecho de que sea un cuestionario escrito puede aportar mayor precisión. No obstante, si prefieres responderlo de manera verbal, podríamos concertar una entrevista.

Sr. D. Alberto Peñín

Entonces Decano del COACV

El primer Plan Estratégico de Valencia fue aprobado en 1995.

Su Comité Ejecutivo, como núcleo director del Plan Estratégico, tenía potestad de aprobar resoluciones. Presidido por la Alcaldesa de Valencia, estaba compuesto por las instituciones sociales, económicas y culturales más representativas de la ciudad.

En 1996 se crearon 10 Grupos de Impulso y Seguimiento (GIS), para llevar a cabo los diferentes proyectos estratégicos. El trabajo de los GIS se desarrolló entre 1996 y 1999, año en que se procedió a la evaluación de los resultados.

Cuestionario

1. ¿Cómo se percibía desde la profesión de arquitecto la puesta en marcha del primer Plan Estratégico de Valencia (PEV)?
2. ¿En qué medida participó el COACV en el diseño y desarrollo del PEV?
3. ¿Considera que los proyectos que transformaron Valencia a partir de mediados de los 90 se hubieran realizado del mismo modo al margen del estímulo del PEV?
4. ¿Piensa que las acciones del Plan Estratégico eran conocidas y apreciadas por la ciudadanía?
5. ¿Considera que con el PEV se estaba contribuyendo a introducir un modo más participativo de gestionar los cambios en la ciudad?
6. ¿Piensa que es posible el desarrollo integrado de cualquier ciudad sin mantener con constancia un cierto 'estilo estratégico' en la gestión urbana?
7. ¿Cuál es su opinión sobre la incidencia del PEV en la transformación urbana de Valencia?
8. ¿Desea realizar otros comentarios...?

Anexo 3.3

DOCUMENTOS ORIGINALES DEL PLAN ESTRATÉGICO EN AYUNTAMIENTO DE VALENCIA			
Nº	Título	Fecha	Fecha estimada
1-1	Declaración institucional del Comité Ejecutivo		940302
2-1	Instituciones que configuran el Comité Ejecutivo del Plan Estratégico de Valencia		940302
3-1	Miembros del Comité Ejecutivo del Plan Estratégico de Valencia		940302
4-1	Boletín de Inscripción en el Consejo General		940401
5-1	Entidades que han confirmado por escrito su deseo de asistir al Consejo General y ser miembros		940501
6-1	Cuestionario para el Consejo General		940501
7-1	Orden del Día de la 2ª Reunión del Comité Ejecutivo	940511	
8-1	Orden del Día del Acto de Constitución del Consejo General	940511	
9-1	Acta de Constitución del Consejo General	940511	
10-1	Entidades que pertenecen al Consejo General		940511
11-1	Dossier de Presentación del Plan Estratégico de Valencia al Consejo General		940511
12-1	Dossier de Presentación del Plan Estratégico de Valencia a los Medios de Comunicación		940511
13-2	Acta de la 4ª Reunión del Comité Ejecutivo del Plan Estratégico de Valencia	941019	
14-1	Conclusiones de los Grupos de Diagnóstico (reunidos del 19 al 22 de septiembre)	941101	941001
15-2	Opciones estratégicas para Valencia y su Área Metropolitana	941101	941015
16-2	Comisiones de elaboración de Propuestas		941015
17-2	Objetivo Central y Líneas Estratégicas	941101	
18-1	Boletín de Inscripción a las Líneas Estratégicas		941101
19-1	Ficha de formulación de Propuestas		941201
20-2	Plan de Reuniones de las Comisiones de Propuestas (21 y 22 de diciembre)	941219	
21-2	Relación de entidades que han remitido Propuestas a fecha 25 de enero de 1995	950125	
22-2	Nota de Prensa sobre presentación de las Propuestas de las Líneas Estratégicas	950127	
23-2	Anexo: Propuestas Líneas Estratégicas (7 archivos)	950201	
24-2	Priorización Propuestas Líneas Estratégicas (7 archivos)	950301	
25-2	Líneas Estratégicas del Plan (indicando el Presidente de cada una de las Mesas)		950400
26-2	Orden del Día del 2º Consejo General	941108	
27-2	Confirmaciones de Instituciones y Asistentes al 2º Consejo General	941108	
28-3	Relación de entidades asistentes al 2º Consejo General		941108
29-2	Discurso de la Alcaldesa en el 2º Consejo General	941108	
30-3	Acta del 2º Consejo General	941108	
31-2	Nota manuscrita en 2º Consejo General	941108	
32-2	Despacho de la Agencia EFE sobre aprobación del Objetivo Central	941108	
33-2	Orden del Día del 5º Comité Ejecutivo	950302	
34-2	Asistentes al 5º Comité Ejecutivo		950302
35-2	Anexo de CC.OO. a las Propuestas Línea 2, en el 5º Comité Ejecutivo		950302
36-3	Propuestas aprobadas en el 5º Comité Ejecutivo	950401	
37-3	Orden del día del 3º Consejo General	950411	
38-3	Entidades que confirman asistencia al 3º Consejo General	950411	
39-3	Discurso de la Alcaldesa en el 3º Consejo General	950411	
40-3	Informe de gestión de la etapa de elaboración del Plan Estratégico	950411	
41-3	Orden del Día del 6º Comité Ejecutivo	960131	
42-3	Trabajos efectuados por la Organización del Plan Estratégico desde marzo de 1995		960131
43-3	Proceso de Impulsión y Seguimiento del Plan Estratégico de Valencia		960131
44-3	Objetivos 1996 para cada Línea Estratégica		960131
45-3	Calendario de Actividades de enero a abril de 1996		960131
46-3	Nota de Prensa sobre el 6º Comité Ejecutivo	960131	
47-3	Nota de Prensa sobre la difusión del Plan Estratégico a través de Internet	960209	
48-1	Convenio entre GV y AV para difusión y promoción del Plan Estratégico de Valencia	960718	
49-1	Nota de prensa sobre el Convenio de colaboración entre GV y AV	960718	
Nº	Número-Ubicación. Ej.: 15-2 significa documento nº 15, que está en la Carpeta 2		
Clave de colores:			
	Comité Ejecutivo		
	Consejo General		
	Orden del Día, asistentes y Actas de reuniones; Comisiones de trabajo		
	Decisiones y documentos definitivos		
	Documentos de trabajo: resúmenes y avances de gestión, metodología, objetivos, etc.; Convenios		
	Discursos de la Alcaldesa		
	Boletines y Fichas, Cuestionarios, Dossiers de Presentación		
	Notas de Prensa y despachos de Agencia		

Anexo 3.4

DOCUMENTOS DEL ARCHIVO DE JOSÉ MARÍA PASCUAL			
Nº	Título	Fecha	Fecha estimada
	Avance de resultados de una encuesta a los ciudadanos		010427
	Conclusiones de los Grupos de Diagnóstico	941001	
	La comunicación de una estrategia urbana. Conclusiones y recomendaciones... (*)		000704
	El Diálogo Estratégico Territorial		121201
	Proyecto de Comunicación sobre la Ciudad de Valencia. Valencia, objetivo de todos		020101
	Plan de Comunicación para dar a conocer el CEyD		040101
	Entrevistas a Alcaldes Metropolitanos	931008	
	Valencia en marcha II. El desarrollo del modelo de ciudad (1994-1999) (Eval. PEV)		991201
	Valencia: Modelo de ciudad. La evaluación del desarrollo... entre 1994 y 2000	000301	
	Cuestionario al Consejo General (9 preguntas)		940321
	Cuestionario al Consejo General (12 preguntas)	940501	
	Cuestionario al CG: selección de las principales medidas a impulsar inicialmente		960306
	Cuestionario al Consejo General (12 preguntas)		010205
	Línea 1 Priorización Propuestas	950100	950131
	Línea 1 Anexo Propuestas	950200	950227
	Línea 2 Propuestas	941200	941215
	Línea 2 Propuestas	950100	950127
	Línea 2 Anexo Propuestas	950200	950227
	Línea 3 Priorización Propuestas	950100	950130
	Línea 3 Propuestas	950100	950130
	Línea 3 Propuestas	941200	941215
	Línea 4 Propuestas	950100	950131
	Línea 4 Priorización Propuestas	950100	950131
	Línea 5 Propuestas	941200	941215
	Línea 6 Priorización Propuestas	950100	950130
	Línea 6 Propuestas	950100	950131
	Línea 7 Propuestas	941200	941216
	Línea 7 Propuestas	950100	950131
	Línea 7 Priorización Propuestas	950100	950131
	Línea 7 Propuestas	950100	950120
	(*) Junto con Cristina Montalvá		
Claves de color:			
	Ciudadanos		
	Alcaldes Metropolitanos		
	Consejo General		
	Grupos de Diagnóstico		
	Documentos de Evaluación del PEV, que se publicaron como libros		
	Reflexión sobre la Comunicación del PEV		
DOCUMENTOS DEL ARCHIVO DE FRANCISCO TABERNER			
	Aportación del COACV al Plan Estratégico de Valencia (COACV)		1994
DOCUMENTOS DEL ARCHIVO DE MIGUEL DOMÉNECH			
	El pensamiento estratégico urbano (Plan Estratégico de Valencia 2015)		000615

Anexo 3.6 Usos del suelo del término municipal de Valencia (1988)

	Ha.	%
SUELO URBANO (S.U.)	3.632	26'9
Residencial y terciario	2.421	
Industrial	187	
S.G. equipamientos e infraestructuras	1.024	
SUELO URBANIZABLE PROGRAMADO (S.U.P.).....	335	2'5
Residencial (P.R.R.)	268	
Terciario (P.R.T.)	12	
Industrial (P.R.I.)	55	
SUELO URBANIZABLE NO PROGRAMADO (S.U.N.P.)	205	1'5
Residencial (N.P.R.)	163	
Industrial (N.P.I.)	42	
SISTEMAS GENERALES DE SUELO URBANIZABLE (EQUIPAMIENTOS E INFRAESTRUCTURAS).....	275	2'0
Internos a Sectores de S.U.P.	72	
Externos a Sectores de S.U.P.	82	
Internos a áreas de S.U.N.P.	116	
Externos a áreas de S.U.N.P.	5	
SUELO NO URBANIZABLE	9.018	66'9
Dehesa de El Saler	713	
Albufera y Marjales	2.843	
Arrozal	1.400	
Area Litoral	71	
Cauces Públicos	226	
Huerta	3.382	
Secano	114	
Equipamientos públicos e infraestructuras	269	
TOTAL SUPERFICIE TERMINO MUNICIPAL.....	13.465 Ha.	100'0

PRINCIPALES HITOS DEL PLAN ESTRATÉGICO DE VALENCIA (MARZO 1994 - FEBRERO 2005)				
Siglas:				
PEV Plan Estratégico de Valencia / CE Comité Ejecutivo / CG Consejo General / GD Grupos de Diagnóstico / AM Área Metropolitana / CEP Comisiones de Elaboración de Propuestas / GIS Grupos de Impulso y Seguimiento				
FECHA	ÓRGANO	SEDE	PRINCIPALES TEMAS TRATADOS	DOCUMENTOS MÁS RELEVANTES
940302	1º CE	Palau de la Música	Constitución del CE Firma de la Declaración Institucional	Declaración Institucional del CE Instituciones del CE Miembros del CE
940511	2º CE	Ayuntamiento	Preparación Acto de Constitución del CG Evolución de las tareas de Diagnóstico	Orden del Día
940511	1º CG	Ayuntamiento	Constitución del CG Presentación del PEV, del CE y del CG Explicación metodología y fases del PEV	Orden del Día Acta Entidades que pertenecen al CG Dossier Presentación del PEV al CG Dossier Presentación del PEV a los medios Boletín de inscripción al CG Entidades que desean pertenecer al CG Cuestionario para el CG
940706	3º CE	Cámara de Comercio	Documento base sobre el diagnóstico de la ciudad Aprobación de la creación de 7 GD	
940718-20	GD	Palau de la Música	Entrega de documentos base para realizar el Diagnóstico (plazos para este trabajo: 20 y 30 de agosto)	
940919-22	GD	Palau de la Música	Análisis de las aportaciones recibidas de los GD Aprobación del documento final	
941019	4º CE	U. Politécnica V.	Informe de gestión de los trabajos del PEV Valoración y resultado de los GD Explicación de las Opciones Estratégicas Explicación del Objetivo Central del PEV Aprobación del Escenario III Calendario fase elaboración de Objetivos y Propuestas Comentario sobre filtración de noticias a la prensa	Acta Conclusiones de los GD Opciones estratégicas para Valencia y su AM
941108	2º CG	Ayuntamiento	Informe de gestión fase Diagnóstico Informe del Objetivo Central y Líneas Estratégicas Opciones estratégicas para Valencia y su AM Calendario fase elaboración de Objetivos y Propuestas	Orden del Día Acta Discurso de la Alcaldesa Relación de asistentes Objetivo Central y Líneas Estratégicas Boletín de Inscripción a las Líneas Estratégicas Ficha de formulación de Propuestas
941221-22	CEP	Palau de la Música	Elaboración de Propuestas para las Líneas Estratégicas	Plan de reuniones de las CEP
950124-26	CEP	Palau de la Música	Elaboración de Propuestas para las Líneas Estratégicas	Entidades que han remitido Propuestas a 25 enero 95
950302	5º CE	A. V. Agricultores	Informe sobre el estado del PEV Presentación de objetivos y propuestas por L. Estratégica Aprobación de las propuestas de cada Línea Estratégica Calendario de las siguientes fases del PEV	Orden del Día Relación de asistentes Anexo de CC.OO. a las Propuestas de la Línea 2 Propuestas aprobadas en el 5º CE Comisiones de elaboración de Propuestas Propuestas para las Líneas Estratégicas Priorización de las Propuestas para las L. Estratégicas L. Estratégicas del PEV (indicando Presidentes de Mesa)
950411	3º CG	Palau Generalitat	Propuestas aprobadas de cada Línea Estratégica Explicación de la próxima Fase de Impulsión del PEV	Orden del Día Discurso de la Alcaldesa Informe de gestión de la etapa de elaboración del PEV Entidades que confirman asistencia
960131	6º CE	Ayuntamiento	Informe de gestión desde el anterior CE Metodología de la Fase de Impulsión del PEV Objetivos y primeros resultados de la Fase de Impulsión Calendario de esta Fase	Orden del Día Trabajos de la organización del PEV desde marzo 95 Proceso de Impulsión y Seguimiento del PEV Objetivos 1996 para cada Línea Estratégica Calendario de actividades de enero a abril 1996
960711	7º CE	Ayuntamiento	Constitución de los GIS Fijación del Horizonte 2015 para el PEV Demanda de financiación al Gobierno Central (1997-2015)	Convenio Generalitat-Ayuntamiento para difusión PEV
970722		Palau de la Música	Presentación Oficial del PEV	Libro del PEV y video documental
9712 980109 980223			Renuncia Tàrsilo Piles como Delegado del PEV Nombramiento Silvestre Senent como Delegado del PEV Disolución ProValencia, S.A. y cese Pascual Hernández	
980408			Creación de la Asociación Plan Estratégico Valencia 2015 Evaluación del PEV	
990922			Presentación del libro 'Valencia en Marcha'	Libro 'Valencia en Marcha'
000113	CE	Ayuntamiento	Inicio de la II Etapa del PEV Desarrollo de los Liderazgos	Nota del Gabinete de Comunicación Programa de actividades para el año 2000
001026	CE	Ayuntamiento	Informe de gestión del PEV Evaluación del desarrollo de la ciudad Presentación de nuevas actividades	Libro 'Valencia, modelo de ciudad' Boletín Noticias PEV
030325		Hotel Inglés	Presentación del libro	Libro 'La evaluación del desarrollo estratégico de V.'
031126			Designación de Valencia como sede de la Copa América	
0401 040203		Hotel Meliá Plaza	Creación del Centro de Estrategias y Desarrollo de Valencia (CEyD) Presentación de la 'Nueva Estrategia' de la ciudad de Valencia	
050224		Palacio Exposición	Conferencia de Exploración Estratégica Inicio de la III Etapa del PEV	

DECLARACION INSTITUCIONAL DEL COMITE EJECUTIVO

Las entidades abajo firmantes, motivadas por el interés hacia la ciudad y conscientes del papel que tienen en la misma, han decidido, a iniciativa del Ayuntamiento de Valencia, elaborar conjuntamente el Plan Estratégico de Valencia.

La ciudad de Valencia está inmersa en un entorno de importantes cambios económicos, sociales, tecnológicos y culturales, que deben ser oportunamente tratados para que nuestra ciudad se encamine hacia un futuro que proporcione una mayor calidad de vida a todos sus ciudadanos.

Conocedores de la importancia creciente de las ciudades en la construcción de Europa, queremos que el Proyecto de Futuro contribuya a hacer de Valencia una ciudad clave del sistema de ciudades europeo y mediterráneo.

Conscientes del papel de la ciudad como "Cap i Casal" de la Comunidad Valenciana, creemos en la necesidad de hacer un proyecto estratégico de la ciudad, inscrito en el marco de la Comunidad y que ayude eficazmente al desarrollo económico y cohesión social de la misma.

Planteamos un Plan Estratégico para la ciudad, plenamente cooperador y solidario con los proyectos de los municipios del Area Metropolitana, que permita situar por encima de particularidades y singularidades locales, los intereses comunes en el territorio.

PLAN ESTRATEGICO DE VALENCIA

La proyección exterior de Valencia, como ciudad moderna y socialmente avanzada con una oferta atractiva para residir e invertir, es una exigencia de los tiempos y una responsabilidad de todas las entidades que se sientan valencianas y quieran comprometerse en el futuro de su ciudad.

Pensamos que la construcción del futuro de la ciudad, no sólo debe establecerse a partir de un sólido sistema de cooperación público-privado, sino que además, debe contar con una amplia participación ciudadana.

El Plan debe ser de todos los que desean la prosperidad de la ciudad, y ésto se consigue a través de la participación ordenada y rigurosa de las entidades valencianas en la organización del Plan Estratégico. El objetivo es que todo proyecto importante que se proponga para la ciudad pueda ser valorado por el Plan Estratégico.

Por todo ello, manifestamos nuestra voluntad de colaborar y participar en este proceso de reflexión global, al tiempo que invitamos a todas las entidades, organismos, empresas e instituciones, y a todos los ciudadanos en general, a colaborar en este proyecto de futuro de Valencia a través de su integración en el órgano de máxima representación social, el Consejo General del Plan Estratégico.

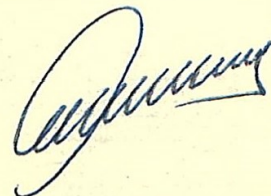
Queremos desarrollar un proyecto integral para Valencia que contenga unos objetivos realistas pero ilusionantes para que las entidades, empresas, asociaciones y la ciudadanía se pongan en marcha de manera generosa y solidaria para ganar el futuro.

**INSTITUCIONES QUE CONFIGURAN EL COMITE EJECUTIVO
DEL PLAN ESTRATEGICO DE VALENCIA.**

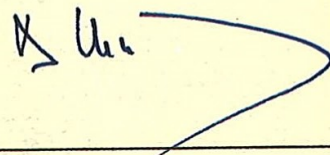
Excma. Sra. D^a Rita Barberá Nolla.
Presidenta Nata del Comité Ejecutivo.
Alcaldesa del Ayuntamiento de Valencia.



Ilmo. Sr. D. Társilo F. Piles Güaita.
Presidente Comité Ejecutivo del Plan Estratégico.
Primer Teniente de Alcalde. Ayuntamiento de Valencia.



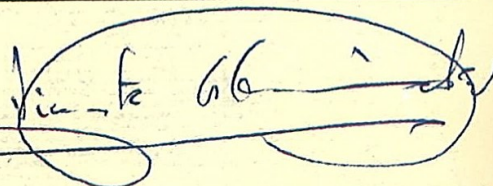
Ilmo. Sr. D. Aurelio Martínez Estévez.
Conseller de Economía y Hacienda. Generalitat Valenciana.



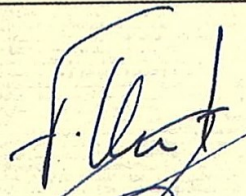
Excma. Sra. D^a Clementina Ródenas Villena.
Presidenta. Diputación de Valencia.



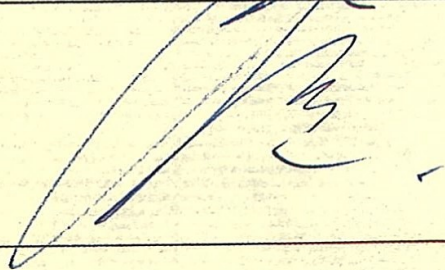
Ilmo. Sr. D. Vicente Hernández Martínez.
Presidente. Asociación Valenciana de Agricultores.



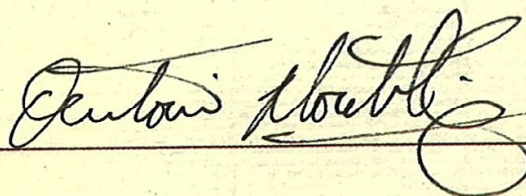
Ilmo. Sr. D. Fernando Huet Fuentes.
Presidente. Autoridad Portuaria de Valencia.



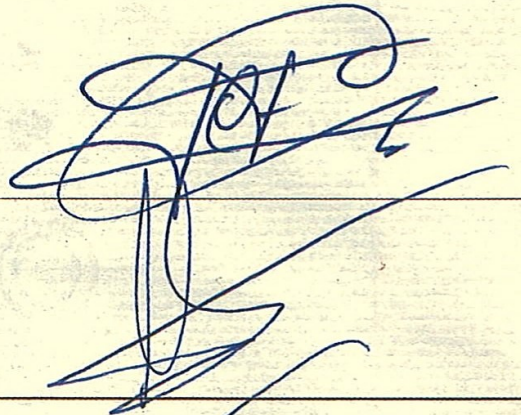
Ilmo. Sr. D. Enrique Silla Criado.
Presidente. Cámara Oficial de Comercio,
Industria y Navegación de Valencia.



Sr. D. Antonio Montalbán Gómez.
Secretario General. CCOO.

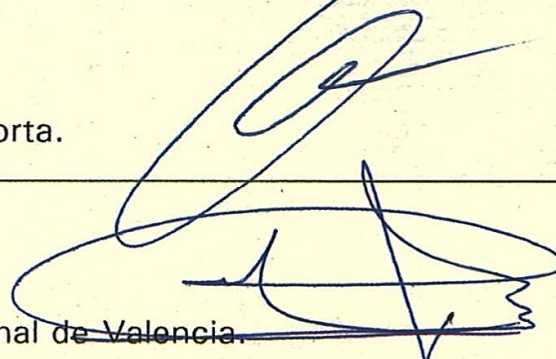


Ilmo. Sr. D. Cesáreo Fernández Alvarez.
Presidente. CEPYMEV.



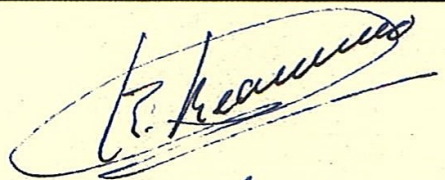
Ilmo. Sr. D. José M^a Jiménez de Laiglesia.
Presidente. CEV.

Ilmo. Sr. D. Antonio Cubillos Royo.
Presidente. Consell Metropolità de L'Horta.

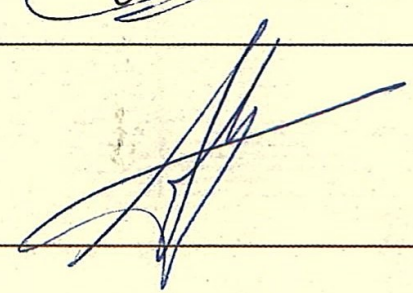


Ilmo. Sr. D. Ramón Cerdá Garrido.
Presidente. Feria Muestrario Internacional de Valencia.

Sr. D. Rafael Recuenco Montero.
Secretario General. UGT.



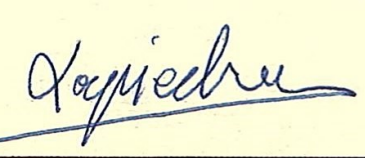
Ilmo. Sr. D. Alfonso Grau Alonso.
Presidente de la Unión Autonómica. CSIF.



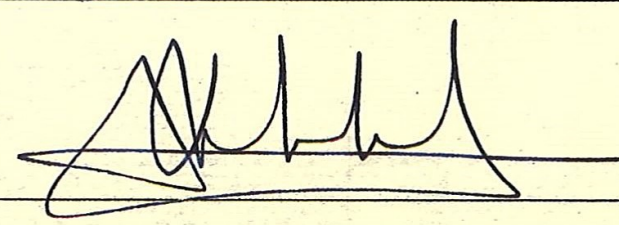
Ilmo. Sr. D. Vicente Montaner Agustí.
Presidente. Unión Gremial.



Excmo. Sr. D. Ramón Lapiedra Civera.
Rector. Universitat de Valencia.



Excmo. Sr. D. Justo Nieto Nieto.
Rector. Universidad Politécnica.





ProValencia^S_A

MIEMBROS DEL COMITÉ EJECUTIVO DEL PLAN ESTRATÉGICO DE VALENCIA.

Presidenta Nata

Rita Barberá

Alcaldesa. Ayuntamiento de Valencia.

Presidente Ejecutivo

Társilo F. Piles

Primer Teniente de Alcalde. Ayuntamiento de Valencia.

Aurelio Martínez

Conseller de Economía y Hacienda de la Generalitat Valenciana.

En su representación asiste **D. Ernest Reig**, Director General de Economía.

Clementina Ródenas

Presidenta. Diputación de Valencia.

Manuel Tarancón.

Concejal de Planificación e Informática. Ayuntamiento de Valencia.

Juan Manuel Castañer.

Concejal de Urbanismo y Medio Ambiente. Ayuntamiento de Valencia.

Vicente Hernández

Presidente. Asociación Valenciana de Agricultores.



ProValencia ^S_A

Fernando Huet.

Presidente. Autoridad Portuaria de Valencia.

Enrique Silla.

Presidente. Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Valencia.

En su representación asiste **D. Arturo Virosque**, Vicepresidente de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Valencia.

Antonio Montalbán.

Secretario General. CCOO.

Cesáreo Fernández.

Presidente. CEPYMEV.

José M^a Jiménez.

Presidente. CEV.

Antonio Cubillos.

Presidente. Consell Metropolità de L'Horta.

Ramón Cerdá.

Presidente. Feria Muestrario Internacional de Valencia.

En su representación asiste **D. Alejandro Mañes**, Director General de la Feria Muestrario Internacional de Valencia.



ProValencia ^S_A

Fernando Martínez.
Consejero de ProValencia.

Francisco Calatayud.
Consejero de ProValencia.

Rafael Recuenco.
Secretario General. UGT.

Alfonso Grau.
Presidente de la Unión Autonómica.CSIF.

Vicente Montaner.
Presidente. Unión Gremial.

Ramón Lapiedra.
Rector. Universitat de Valencia.

Justo Nieto.
Rector. Universidad Politécnica.

Coordinador del Plan Estratégico.
Pascual Hernández.

Invitado:

Jose María Pascual.
Consultor Gerente en Planificación Estratégica.

ENTIDADES QUE PERTENECEN AL CONSEJO GENERAL

ASOCIACION VALENCIANA DE AGRICULTORES (AVA)

AUTORIDAD PORTUARIA DE VALENCIA

AYUNTAMIENTO DE VALENCIA

CAMARA DE COMERCIO INDUSTRIA Y NAVEGACION DE VALENCIA

CEPYMEV

COMISIONES OBRERAS.(CC.OO)

CONFEDERACION EMPRESARIAL VALENCIANA (CEV)

CONSELL METROPOLITA DE L'HORTA

DIPUTACION DE VALENCIA

FERIA MUESTRARIO INTERNACIONAL DE VALENCIA

GENERALITAT VALENCIANA

UNION AUTONOMICA CSI-CSIF

UNION GENERAL DE TRABAJADORES (U.G.T)

UNION GREMIAL

UNIVERSIDAD POLITECNICA DE VALENCIA

UNIVERSITAT DE VALENCIA

AEROPUERTO DE VALENCIA

AGENCIA EFE

AGUAS DE VALENCIA, S.A

ARCHIVAL

ARZOBISPADO DE VALENCIA

PLAN ESTRATEGICO DE VALENCIA

ASAMBLEA PROVINCIAL DE LA CRUZ ROJA DE VALENCIA

ASOCIACIÓN CÁMARA-CEV REVITALIZACIÓN CENTRO HISTÓRICO

ASOCIACION DE AMAS DE CASA Y CONSUMIDORES TYRIUS

*ASOCIACION DE EMPRESARIOS DE CAMPINGS Y C.V. DE VALENCIA Y SU
PROVINCIA*

ASOCIACION DE VENDEDORES DEL MERCADO CENTRAL

ASOCIACION EMPRESARIAL DE AGENCIAS DE VIAJE ESPAÑOLAS (AEDAVE)

ASOCIACION EMPRESARIAL HOTELERA DE LA PROVINCIA DE VALENCIA

ASOCIACION GREMIAL DE TAXIS DE VALENCIA

*ASOCIACION NACIONAL DE INDUSTRIALES Y EXPORTADORES DEL MUEBLE DE
ESPAÑA*

ASOCIACIÓN NAVIERA VALENCIANA

*ASOCIACION PROF. DE FLORES PLANTAS Y AFINES DE LA COMUNIDAD
VALENCIANA*

ASOCIACION PROF. DE VENDEDORES DE PRENSA

ASOCIACION PROVINCIAL DE INDUSTRIALES FERIANTES DE VALENCIA

ASOCIACION TERCARIO AVANZADO

ASOCIACION VALENCIANA DE AMIGOS DEL FERROCARRIL

ASOCIACION VALENCIANA DE COMERCIANTES DE CALZADO

ASOCIACION VALENCIANA DE DROGUEROS Y PERFUMISTAS

ASOCIACION VALENCIANA DE PERIODISTAS Y ESCRITORES DE TURISMO

ATELIER

ATENE0 MERCANTIL DE VALENCIA

AYUNTAMIENTO DE VALENCIA (GRUPO MCPAL SOCIALISTA)

AYUNTAMIENTO DE VALENCIA (GRUPO MCIPAL ESQUERRA UNIDA)

PLAN ESTRATÉGICO DE VALENCIA

AYUNTAMIENTO DE VALENCIA (GRUPO MUNICIPAL UNION VALENCIANA)

AYUNTAMIENTO DE VALENCIA (GRUPO MUNICIPAL POPULAR)

BANCO DE ALICANTE, S.A

BANCO DE VALENCIA

C&R. SERVICIOS INTEGRALES A LA EMPRESA

CADENA SER

CAIXA POPULAR COOP.CTO. VALENCIANA

CAJA RURAL DE TORRENT COOP.CTO, VALENCIANA

CAJA DE AHORROS DE VALENCIA CASTELLON Y ALICANTE - BANCAJA -

CAJA DE AHORROS DEL MEDITERRANEO

CAJA RURAL DE LA VALENCIA CASTELLANA

CAJA RURAL VALENCIA COOP.CTO. VALENCIANA

CARITAS DIOCESANA DE VALENCIA

CIRCULO DE EMPRESARIOS DE VALENCIA

CIRCULO DE EMPRESARIOS DE VALENCIA-ALTER CORPORACION

CLUB DE ECONOMIA Y DIRECCION

COLEGIO OFICIAL DE ECONOMISTAS DE VALENCIA

COLEGIO OFICIAL DE AGENTES Y COMISIONISTAS DE ADUANAS

COLEGIO OFICIAL DE APAREJADORES Y ARQUITECTOS TECNICOS DE VALENCIA

COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS DE VALENCIA

COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS DE MINAS DE LEVANTE

COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS AGRONOMOS DE LEVANTE

COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS DE CAMINOS, CANALES Y PUERTOS DE
VALENCIA

COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS INDUSTRIALES SUPERIORES DE VALENCIA

PLAN ESTRATEGICO DE VALENCIA

COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS TECNICOS DE MINAS

COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS TECNICOS DE OBRAS PUBLICAS

COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS TECNICOS INDUSTRIALES DE VALENCIA

COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS TECNICOS Y PERITOS AGRICOLAS DE LEVANTE

COLEGIO OFICIAL DE MEDICOS

COLEGIO OFICIAL DE NOTARIOS DE VALENCIA

COMPAÑIA ESPAÑOLA DE GAS, S.A (CEGAS)

CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL JÚCAR

*CONFEDERACION INTERPROVINCIAL DE EMPRESARIOS DE LA REGION
VALENCIANA*

CORREOS Y TELEGRAFOS DE VALENCIA

CORTE INGLES, S.A.

DIARIO 16 DE VALENCIA

DIARIO EXPANSION

DIARIO LEVANTE

EMPRESA MUNICIPAL DE TRANSPORTES (EMT)

EUROCOM

EXCMO. AYUNTAMIENTO DE CATARROJA

EXCMO. AYUNTAMIENTO DE SILLA

EXCMO. AYUNTAMIENTO DE ALACUAS

EXCMO. AYUNTAMIENTO DE ALDAYA

EXCMO. AYUNTAMIENTO DE ALMASSERA

EXCMO. AYUNTAMIENTO DE BENETUSER

EXCMO. AYUNTAMIENTO DE MASSALFASSAR

PLAN ESTRATEGICO DE VALENCIA

EXCMO. AYUNTAMIENTO DE MASSANASSA

EXCMO. AYUNTAMIENTO DE MISLATA

EXCMO. AYUNTAMIENTO DE MONCADA

EXCMO. AYUNTAMIENTO DE MUSEROS

EXCMO. AYUNTAMIENTO DE PICANYA

EXCMO. AYUNTAMIENTO DE PICASSENT

EXCMO. AYUNTAMIENTO DE QUART DE POBLET

EXCMO. AYUNTAMIENTO DE TORRENT

FEDERACION DE ASOCIACIONES DE VECINOS DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

FEDERACION DE CENTROS DE ENSEÑANZA

FEDERACION DE PELOTA VALENCIANA

FEDERACION DE SOCIEDADES MUSICALES DE LA CDAD. VALENCIANA

FEDERACION EMPRESARIAL DE HOSTELERIA

FEDERACION PROVINCIAL ASOCIACION PADRES ALUMNOS

FEDERACION REGIONAL ALIMENTARIA

FEDERACION TERRITORIAL VALENCIANA DE FUTBOL

FEDERACION VALENCIANA DE ASOCIACIONES LOCALES DE COMERCIO

FEDERACION VALENCIANA DE EMPRESARIOS DE LA CONSTRUCCION

FEDERACION VALENCIANA DE EMPRESARIOS TRANSPORTISTAS

FEDERACION VALENCIANA DE EMPRESAS COOPERATIVAS DE TRABAJADORES ASOCIADOS (FVECTS)

FEDERACION VALENCIANA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS

FERROCARRILS DE LA GENERALITAT VALENCIANA

FETCOMAR PV CCOO

PLAN ESTRATEGICO DE VALENCIA

FORD ESPAÑA, S.A

FUNDACION UNIVERSIDAD EMPRESA. ADEIT

FUNDACION UNIVERSITARIA SAN PABLO- CEU

FUNDACION VALENCIANA DE ESTUDIOS AVANZADOS

FUTUR VALENCIA

GALERIA JORGE JUAN

GEC-ALSTHOM

GREMIO DE COMERCIANTES TEXTILES

GREMIO DE PANADEROS Y PASTELEROS

GREMIO DE ULTRAMARINOS Y SIMILARES

GREMIO PROVINCIAL DE EMPRESARIOS CARNICEROS Y CHARCUTEROS

GRUPO AUDIT

HOTEL ASTORIA PALACE

IBERDROLA, S.A

IBM, S.A

ILUSTRE COLEGIO OFICIAL DE ABOGADOS DE VALENCIA

INDEPENDIENTE

INSTITUTO ESPAÑOL DE COMERCIO EXTERIOR (ICEX)

LO RAT PENAT

MERCADONA, S.A

MERCAVALENCIA, S.A

MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS, TRANSPORTE Y MEDIO AMBIENTE

MUY ILUSTRE COLEGIO OFICIAL DE FARMACEUTICOS DE VALENCIA

NUEVA OPCION SINDICAL

PLAN ESTRATEGICO DE VALENCIA

OFICINA TECNICA DEL PLAN VERDE

OMSA ALIMENTACION (OSCAR MAYER)

ORGANIZACION LLADRÓ

PYMEV

RADIO 97.7 FM

RADIO TELEVISION VALENCIANA (CANAL NOU)

REAL ACADEMIA DE CULTURA VALENCIANA

REAL AUTOMOVIL CLUB VALENCIA

RENFE

SOCIEDAD RECTORA DE LA BOLSA DE VALORES DE VALENCIA

SOCIEDAD VALENCIANA PROTECTORA DE ANIMALES Y PLANTAS

TELEFONICA DE ESPAÑA

TRIBUNAL DE LAS AGUAS

TVE CENTRO COMUNITAT VALENCIANA

UNIO DE LLAURADORS I RAMADERS

UNION DE MUTUAS

UNION NAVAL DE LEVANTE. ASTILLEROS DE VALENCIA

UNION SINDICAL DE CONTROLADORES AEREOS (USCA)

UNION SINDICAL OBRERA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA (USO)

UNIVERSIDAD MENENDEZ PELAYO

UNIVERSIDAD NACIONAL EDUCACION A DISTANCIA - U.N.E.D.

VALENCIA CLUB DE FUTBOL

VALENCIA CONVENTION BUREAU

GRUPOS DE IMPULSO Y SEGUIMIENTO

GRUPO 1: Valencia Ciudad Accesible

Confederación Empresarial Valenciana

Ayuntamiento de Valencia.- Concejalía de Circulación y Transporte

Diputación de Valencia

GEC Alstom

Generalitat Valenciana.- Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte

Federación Valenciana de Empresarios de la Construcción

RENFE

Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Valencia

Delegación de Fomento

(Confederación Empresarial Valenciana)

GRUPO 2: Valencia Movilidad Metropolitana

Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte.

Ayuntamiento de Valencia.- Concejalía de Circulación y Transporte.

Ayuntamiento de Valencia.- Concejalía de Urbanismo.

Diputación de Valencia.

Federación Valenciana de Empresarios de la Construcción.

RENFE.

Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Valencia.

Delegación de Fomento.

Confederación Empresarial Valenciana.

Feria Muestrario Internacional de Valencia.

Ferrocarriles de la Generalitat Valenciana.

Generalitat Valenciana.- Consell. de Obras Públ., Urban. y Transp.

Valencia Plataforma Intermodal y Logística, S.A.

Consell Metropolità de l'Horta.

GRUPO 3: Valencia Centro Logístico

Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación.
Generalitat Valenciana.- Consell. de Obras Públ., Urban. y Transp.
Aeropuerto de Valencia.
Autoridad Portuaria de Valencia.
Valencia Plataforma Intermodal y Logística, S.A.
Temarsa.
Centro de Transportes de Valencia.
Federación Valenciana de Empresarios Transportistas.
RENFE.
Terminal Marítima de Contenedores de Valencia.
Aumar.
Ayuntamiento de Valencia.- Delegación de Comercio y Abastecimiento.
Ayuntamiento de Valencia.- Delegación de Transportes y Circulación.
MercaValencia.

GRUPO 4: Valencia Ciudad de la Información

Escuela de Telecomunicaciones de la Universidad Politécnica de Valencia.
Ayuntamiento de Valencia.- Área de Administración General.
Generalitat Valenciana.- Conselleria de Presidencia.
Confederación Empresarial Valenciana.
Airtel.-
Telefónica.
Iberdrola.
Universitat de València. Centro de Informática.
ONO.
Universidad Politécnica de Valencia.
Comisión Especial.
Generalitat Valenciana.- Consell. Cultura, Educación y Ciencias.
Ayuntamiento de Valencia.
Universitat de València.

GRUPO 5: Valencia Ciudad Verde Europea

Universidad Politécnica de Valencia.
Ayuntamiento de Valencia.- Área de Urbanismo.
Ayuntamiento de Valencia.- Área de Transportes y Circulación.
Ayuntamiento de Valencia.- Concejalía de Medio Ambiente.
Comisiones Obreras.
Consell Metropolità de l'Horta.
Diputación de Valencia.
Fomento de Construcciones y Contratas.
Generalitat Valenciana.
Universidad Politécnica de Valencia.
Agricultores de la Vega.
Asociación Valenciana de Agricultores (AVA).
Delegación de Parques y Jardines.
Oficina Técnica del Plan Verde.

GRUPO 6: Valencia Ciudad Competitiva

Confederación Empresarial de la Pequeña y Mediana Empresa Valenciana.
Asociación Valenciana de Agricultores (AVA).
Ayuntamiento de Valencia.- Área de Economía y Hacienda.
Bancaja.
Sociedad Rectora de la Bolsa de Valores de Valencia.
Caja de Ahorros del Mediterráneo.
Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Valencia.
CEV.
Futuros de Cítricos y Mercaderías.
Generalitat Valenciana.- Cons. Economía y Hacienda.
IMPIVA.
IVF.
IVIA.
Universidad Politécnica de Valencia.
Universitat de València.
IVEX.

GRUPO 7: Valencia Ciudad de la Cultura, Ferias y Congresos

Feria Muestrario Internacional de Valencia.
Aumsa.
Turismo Valencia Convention Bureau.
Fundación Tercer Milenio.
Ayuntamiento de Valencia.
Federación Empresarios de Hostelería.
Unión Gremial.
Ayuntamiento de Valencia.- Área de Comercio y Abastecimiento.
Diputación de Valencia.
Universitat de València (Rectorado).
Universidad Politécnica de Valencia.

GRUPO 8: Valencia Ciudad del Bienestar

Asamblea Provincial de la Cruz Roja en Valencia.
Generalitat Valenciana. Conselleria de Bienestar Social.
Ayuntamiento de Valencia.- Delegación de Acción Social y Solidaridad.
Cáritas Diocesana.
Comisiones Obreras.
Unión General de Trabajadores.
Unión Autonómica CSI-CSIF.
Instituto Social Obrero.
Ayuntamiento de Valencia.- Fundación Deportiva.

GRUPO 9: Valencia Proyectos Urbanos de Futuro

Plan Estratégico de Valencia.
Diputación de Valencia.
Paisajes.
Generalitat Valenciana.- Conselleria de Cultura, Educación y Ciencia.
Universidad Politécnica.- Escuela de Ingenieros Industriales.
Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Valencia.
Colegio de Economistas de Valencia.
Autoridad Portuaria.

Universitat de València.
Facultad de Económicas.
Ayuntamiento de Valencia.
Empresa Municipal de Transportes (E.M.T.).
Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Valencia.

GRUPO 10: Valencia Innovación y Calidad

Dirección General de Economía de la Generalitat Valenciana.
Diputación de Valencia.
Ayuntamiento de Valencia.- Concejalía de Medio Ambiente.
Generalitat Valenciana. Conselleria Cultura, Educación y Ciencia.
Ayuntamiento de Valencia.- Concejalía de Personal.
Facultad de Económicas (Dpto. Sociología).
Autoridad Portuaria.
Colegio de Economistas de Valencia.
Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Valencia.
Empresa Municipal de Transportes (E.M.T.).

CUESTIONARIO

PARTE GENERAL

1. ¿Cómo caracterizaría la situación actual de la Ciudad de Valencia?

2. ¿Cuáles son los principales aspectos del Area Metropolitana de Valencia que considera que le dan una posición competitiva actualmente?

- Calidad de vida.
- Accesibilidad a las principales ciudades.
- Precio del suelo.
- Coste Laboral.
- Servicio a las empresas.
- Formación y especialización de la fuerza de trabajo.
- El espíritu emprendedor del empresario.
- Accesibilidad a la materia prima y su coste.

3. ¿Cuáles son los principales obstáculos en el desarrollo del Área Metropolitana de Valencia?

4. Le agradeceríamos que nos diera su opinión sobre la situación actual y las perspectivas de evolución en el futuro de los siguientes aspectos económicos:

- Innovación tecnológica y flexibilidad productiva de las empresas.

- Espíritu emprendedor y nivel de formación empresarial.
- Capacidad técnica o formación de la fuerza laboral.
- Adecuación del sistema o formación de la fuerza laboral.
- Servicios a las empresas.
- Costes laborales.
- Comunicaciones.
- Oferta de suelo industrial, cantidad y calidad.
- Atractivo residencial.
- Estabilidad, conflictividad social.

5. Le agradeceríamos que también nos diera su opinión sobre la situación actual y perspectivas de evolución en el futuro de los siguientes aspectos sociales y de bienestar social:

- Tasa de paro.
- Envejecimiento progresivo de la población. -Oferta deportiva.
- Servicios sanitarios: grado de cobertura.
- Servicios socio-culturales.
- Otros.

6. ¿Cuál cree que es el papel del Área Metropolitana de Valencia en la realidad económica y social de la Comunidad Valenciana.

7. ¿Cómo valoraría la función del Consell Metropolità de l'Horta?
¿En qué medida se puede mejorar su gestión?

EL MUNICIPIO, EN PARTICULAR

1. ¿Cuáles son los principales problemas económicos y sociales de su municipio?

2. En la actualidad se reflexiona sobre el futuro de los diferentes sectores económicos con la implantación del Mercado Unico, ¿Cuál cree que va a ser la evolución de sectores tales como las industrias de la madera y del calzado? ¿Por qué razones?

3. En su apreciación personal, ¿Qué factores considera como críticos para mantener una posición competitiva en un futuro inmediato?

4. ¿Qué factores considera que deben desarrollarse prioritariamente?

-Industriales.

-Servicios avanzados a las empresas.

-Equipamientos comerciales.

-Equipamientos sanitarios.

-Sector inmobiliario.

5. ¿Qué proyectos debería desarrollar el municipio para potenciar la actividad económica de la zona y la calidad de vida de los ciudadanos?

6. ¿Cuáles son los municipios con los que se podría relacionar de manera prioritaria en la perspectiva de crecimiento económico y calidad de vida?

7. De los proyectos que en este momento están siendo desarrollados por Valencia, ¿En qué medida son especialmente interesantes para su municipio?

8. ¿Qué proyectos del municipio, presentes o futuros, pueden resultar igualmente interesantes para la ciudad de Valencia?

PLAN ESTRATÉGICO, EN PARTICULAR

1. ¿Cree usted necesario la elaboración de un Plan Estratégico para Valencia que cuente con la participación y colaboración de sus agentes públicos y privados?
2. (Si es positiva) ¿Qué espera usted de la elaboración del Plan Estratégico de Valencia?
3. ¿Qué tipo de relación considera oportuna de su municipio con el Plan Estratégico?
4. ¿Está usted interesado en la participación en el Plan Estratégico, formando parte del Consejo General del mismo?

* Sería de gran interés que nos facilitara información respecto a aquellos temas que considera de especial relevancia, así como la bibliografía que estime oportuna.



CONVENIO DE COLABORACION ENTRE LA GENERALITAT VALENCIANA Y EL AYUNTAMIENTO DE VALENCIA PARA LA DIFUSION Y PROMOCION DEL PLAN ESTRATEGICO DE VALENCIA.

En Valencia, a 18 de julio de 1.996

REUNIDOS

De una parte, el Hble Sr. D. José Luis Olivas Martínez, Conseller de Economía y Hacienda, autorizado para este acto mediante Acuerdo del Gobierno Valenciano adoptado en la sesión celebrada el día 16 de julio de 1.996.

Y de otra parte, La Excma. Sra. D^a Rita Barberá Nolla, Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Valencia, asistida del Secretario Adjunto del Ayuntamiento D. Federico Torres Curdi, previo acuerdo de la Comisión de Gobierno de fecha 12 de julio de 1.996.

EXPONEN

Que las dos instituciones públicas coinciden en considerar el Plan Estratégico de Valencia como un instrumento muy útil y adecuado para la determinación de los objetivos estratégicos de la ciudad de Valencia en el horizonte 2015.

Que ambas instituciones se encuentran representadas en el órgano directivo del Plan Estratégico de Valencia, denominado Comité Ejecutivo.

Que el proceso que se ha llevado a cabo para realizar este Plan de Futuro ha sido participativo y consensuado. Así en el órgano director se encuentran representadas las siguientes instituciones valencianas:

Generalitat Valenciana, Ayuntamiento de Valencia, Diputación de Valencia, Asociación Valenciana de Agricultores, Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Valencia, CC.OO., UGT, CEPYMEV, CEV, Consell Metropolità de l'Horta, Feria Muestrario Internacional de Valencia, CSI-CSIF, Unión Gremial, Universidad Politécnica y Universitat de València, mientras que en el llamado Consejo General se encuentran representadas cerca de 200 entidades.



Que, por lo dicho anteriormente, la difusión del Plan Estratégico de Valencia en prácticamente todas las instituciones y entidades de relieve de la ciudad de Valencia ha sido notoria.

Que, sin embargo, no se ha podido llegar, como hubiera sido deseable, a difundir este proceso estratégico y los objetivos de futuro de la ciudad a nivel ciudadano, lo cual es importante, ya que es un derecho de los mismos conocer y participar en el futuro de la ciudad.

Que como primeras medidas y para paliar lo anterior, se considera oportuno la edición de un libro y la producción de un video que se dirijan, entre otros, fundamentalmente, al público ciudadano.

Que el libro contará con una primera edición de dos mil ejemplares, combinando textos, gráficos y fotografías para ilustrar el desarrollo del Plan Estratégico de Valencia, insistiendo en las propuestas de futuro para Valencia.

De esta manera, el libro, además de dirigirlo al público, objetivo anteriormente señalado, podrá ser distribuido en las administraciones (locales, autonómica, central y europea) así como a todos los agentes económicos y sociales de la ciudad; universidades, colegios profesionales, asociaciones culturales, de vecinos, económicas, deportivas, sociales, etc.

El libro se estructurará con una presentación en la que aparecerá la Declaración Institucional firmada, al principio del proceso, por el Comité Ejecutivo, así como una pequeña introducción histórica de la ciudad. Posteriormente se presentará la metodología y fases que se han seguido, así como los resultados en la elaboración del Plan Estratégico de Valencia, para finalizar con las medidas estratégicas a impulsar por el Plan.

Así, por lo tanto, en la confección del libro aparecen los siguientes conceptos: diseño y maquetación, fotografía, memoria y portadas (impresión 2.000 u), texto en inglés, impresión en inglés, revisión del mismo, fundas especiales en metacrilato, estuches de piel con grabado al fuego, corrector ortográfico y de estilo, producción y coordinación.

Que el vídeo combinará imágenes de la ciudad con los proyectos de futuro a través de técnicas de imagen virtual (2D y 3D), con el objetivo de visualizar cuál es la Valencia que la sociedad valenciana quiere en el horizonte 2015.



Así, aparecerá por diseño gráfico la Valencia del siglo XXI, la cual debe ser competitiva y moderna, con alta calidad de vida, atractiva para sus ciudadanos, visitantes y empresas, y singular dentro del entorno europeo urbano.

La estructura del video será la siguiente: introducción de la ciudad de Valencia, presentación y justificación de los motivos por los que se decidió acometer el Plan Estratégico de Valencia, descripción de los proyectos más estratégicos en base a las potencialidades con que cuenta Valencia.

Así, el video (1.500 ejemplares) incluye: guión, música original, duración de 8 minutos aproximadamente, rodaje, postproducción, personal, duplicaciones en castellano, valenciano e inglés.

En ambos productos, libro y video, se tratará de comunicar la participación, la cooperación público-privada y el consenso alcanzado, así como el modelo de ciudad acordado por todas las instituciones a alcanzar: hacer de Valencia ciudad verde europea y abierta al mar, integradora en lo social y activa culturalmente, capital vertebradora de la Comunidad Valenciana y articuladora del sistema de ciudades europeo y peninsular con el Mediterráneo, con una elevada posición competitiva de sus sectores económicos en el mercado internacional.

Por todo ello, las dos partes acuerdan formalizar el presente convenio de colaboración, con arreglo a las siguientes

CLAUSULAS

PRIMERA.- El presente Convenio tiene por objeto la colaboración financiera entre la Generalitat Valenciana y el Ayuntamiento de Valenciana, para la publicación de un libro y la producción de un video, que permita difundir el Plan Estratégico de Valencia y los objetivos de futuro de la ciudad a los ciudadanos, posibilitándoles participar activamente en la configuración de la Ciudad de Valencia para el Siglo XXI.



SEGUNDA.- La Generalitat Valenciana, a través de la Conselleria de Economía y Hacienda, participará en la realización de los fines señalados en la cláusula primera, mediante la aportación de treinta millones de pesetas (30.000.000.- ptas.), con cargo a la aplicación presupuestaria 06.02.612.10.4, línea de subvención 1.889, del presupuesto de gastos de la Generalitat Valenciana para 1.996.

Dicha aportación se distribuirá entre las actividades objeto del presente Convenio de la siguiente forma:

Edición del Libro..... 13.854.000.- ptas.

Producción del video..... 16.146.000.- ptas.

TERCERA.- El Ayuntamiento de Valencia se compromete a realizar todas las actividades necesarias para la edición de dos mil ejemplares de un libro sobre el Plan Estratégico de Valencia y sus propuestas de futuro y la producción de un video sobre el mismo tema.

Las actividades señaladas en el párrafo anterior deberán ser realizadas a través de la mercantil ProValencia, S.A., empresa mixta encargada de la coordinación y realización de los distintos trabajos del Plan Estratégico de Valencia, en la que participan como accionistas tanto la Generalitat Valenciana, como el Ayuntamiento de Valencia.

El Ayuntamiento de Valencia se compromete a entregar a la Conselleria de Economía y Hacienda 50 ejemplares del libro editado y 50 copias del video producido.

CUARTA.- La aportación económica de la Generalitat, será satisfecha por la Conselleria de Economía y Hacienda de la siguiente forma:

- Un 40% tras la firma del Convenio.

- El resto será satisfecho una vez el Ayuntamiento de Valencia justifique ante la Conselleria de Economía y Hacienda, mediante documentación suficiente, la totalidad de los gastos de la actividad y la correcta realización de lo convenido.



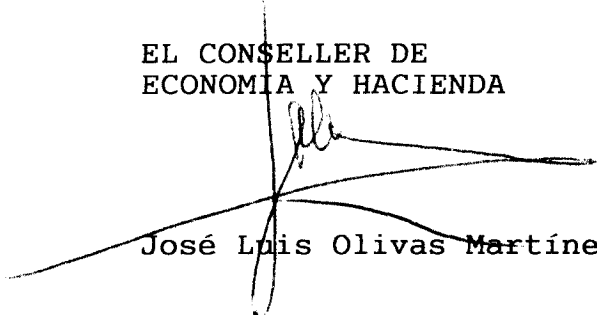
QUINTA.- En el supuesto de incumplimiento de las obligaciones derivadas del presente Convenio, el Gobierno Valenciano podrá, mediante Acuerdo razonado, rescindir el Convenio, debiendo el beneficiario de la subvención devolver las cantidades percibidas, en su caso.

SEXTA.- Tanto en el libro como en el video sobre el Plan Estratégico de Valencia, objeto del presente Convenio figurará (en lugar preferente y destacado) el anagrama de GENERALITAT VALENCIANA. CONSELLERIA DE ECONOMIA Y HACIENDA.

SEPTIMA.- El presente Convenio estará en vigor hasta el 31 de diciembre de 1.996.

Y en prueba de conformidad, suscriben el presente Convenio en la ciudad de Valencia y fecha expresada en el encabezamiento, por triplicado y a un solo efecto.

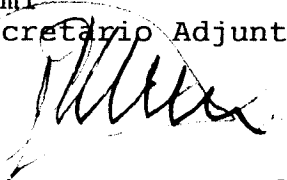
EL CONSELLER DE
ECONOMIA Y HACIENDA


José Luis Olivas Martínez

LA ALCALDESA
DE VALENCIA


Rita Barberá Nolla

Ante mí
El Secretario Adjunto


Federico Torres Curdi

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 2.01	Ejemplo de segmentación de objetivos de comunicación en función del público	p. 080
Tabla 2.02	Énfasis de las funciones de comunicación según el público objetivo	p. 081
Tabla 3.01	Consultas enviadas y respuestas obtenidas	p. 143
Tabla 3.02	Personas entrevistadas y que han respondido el cuestionario	p. 143
Tabla 3.03	Viviendas construidas en Valencia	p. 157
Tabla 3.04	Equipamientos incluidos en el PGOU	p. 169
Tabla 3.05	Equipamientos realizados no incluidos en el PGOU	p. 170
Tabla 3.06	Calendario comparado de los distintos niveles de Administraciones públicas	p. 223
Tabla 3.07	Correspondencia entre las Líneas Estratégicas y las variables para el progreso de la ciudad	p. 270
Tabla 3.08	Correspondencia entre las Líneas Estratégicas del PEV, los objetivos de la Estrategia Territorial Europea, y los retos de las Ciudades del Mañana	p. 272
Tabla 3.09	Evolución de las medidas del Plan	p. 301
Tabla 3.10	Nivel de ejecución de las medidas	p. 302
Tabla 3.11	Cómputo de reseñas en medios escritos, por años	p. 311
Tabla 3.12	Cómputo de reseñas por medios de comunicación	p. 311
Tabla 3.13	Correspondencia entre los Ejes del Plan Estratégico tipo, las Líneas Estratégicas del PEV, y las políticas sectoriales del PGOU de 1988	p. 322
Tabla 3.14	Correspondencia entre las políticas sectoriales del PGOU, las medidas estratégicas del PEV, y los objetivos de los GIS	p. 323