

Planificación estratégica de ciudades*

Urban Strategic Planning

Moneyba González Medina
Universidad Autónoma de Madrid
ORCID ID 0000-0002-9160-1527
moneyba.gonzalez@uam.es

Cita recomendada:

González Medina, M. (2023). Planificación estratégica de ciudades. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 25, pp. 310-326

DOI: <https://doi.org/10.20318/eunomia.2023.8002>

Recibido / received: 16/01/2022
Aceptado / accepted: 29/06/2022

Resumen

El presente trabajo arroja luz sobre el concepto de planificación estratégica de ciudades, sus principales rasgos metodológicos y su relevancia para las políticas urbanas, dada su estrecha relación con los marcos de desarrollo sostenible impulsados por Naciones Unidas, la UE y la OCDE. A tal fin, se profundiza en su origen como herramienta de gestión y en su evolución como instrumento de gobernanza dirigido a la construcción de coaliciones de actores para favorecer el enfoque integrado de las políticas de desarrollo urbano. También se aborda su relación con la planificación urbana tradicional y con el *soft law*, su promoción a través de guías metodológicas para el desarrollo de proyectos y su establecimiento como criterio para acceder a financiación pública. Todos estos elementos han sido decisivos para su difusión en un contexto donde la política urbana ha ido adquiriendo un carácter cada vez más «estratégico», tanto a nivel nacional como internacional.

Palabras clave

Planificación estratégica de ciudades (PEC), agenda urbana, políticas urbanas, gobernanza local, integración de políticas, desarrollo sostenible, derecho blando.

Abstract

This paper sheds light on the concept of strategic city planning, its main methodological features and its relevance for urban policies, given its close relationship with the sustainable development frameworks promoted by the United Nations, the EU and the OECD. To this end, we delve into its origin as a management tool and its evolution as a governance instrument aimed at building coalitions of actors to promote the integrated approach to urban development policies. Its relationship with traditional urban planning and soft law is also addressed, as well as its promotion through methodological guides for project development and its establishment as a criterion for access to public financing. All these elements have been decisive for its dissemination in a context where urban policy has been acquiring an increasingly “strategic” character, both nationally and internationally.

* Este trabajo se ha realizado con el apoyo del Programa On TRUST– CM H2019/HUM-5699 de la Comunidad de Madrid y el Fondo Social Europeo.

Keywords

Urban strategic planning, urban agenda, urban policies, local governance, policy integration, sustainable development, soft law.

SUMARIO. 1. Introducción. 2. Origen y evolución de la planificación estratégica de ciudades. 3. Concepto y caracterización. 4. Proceso metodológico de la PEC. 5. Reflexiones finales. Cuestiones críticas y líneas futuras.

1. Introducción

Desde finales de la década de los ochenta, la planificación urbana como política de desarrollo territorial ha experimentado la necesidad de adaptarse a los cambios generados en el contexto de la globalización. Las nuevas lógicas de organización de los sistemas productivos (postfordismo), la revolución tecnológica y los procesos de recomposición del Estado «hacia arriba» (p. ej., integración en la Unión Europea) y «hacia abajo» (p. ej., procesos de descentralización o de *devolution*) (Borja y Castells, 1999; Le Galès, 2007; Pinson, 2011) han sacudido las bases de una política tradicionalmente caracterizada por ser muy doméstica, sectorial, jerarquizada y poco flexible.

Estas dinámicas han producido una pluralización de los sistemas sociopolíticos urbanos y un progresivo aumento del protagonismo político de las ciudades a nivel global como espacios estratégicos para lograr un desarrollo sostenible. Como resultado, en los últimos años ha proliferado una nueva generación de políticas urbanas (conocidas también como «agendas urbanas») muy influenciadas por los marcos de políticas de desarrollo sostenible (p.ej. la Agenda 2030) impulsados por Naciones Unidas (ONU), la Unión Europea (UE) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (González Medina y Huete García, 2018; Alonso *et al.*, 2020; Huete García y Merinero, 2021; Huete García *et al.*, 2023). En esta nueva generación de políticas urbanas la «integración» emerge como una condición necesaria para alcanzar sus objetivos (p.ej. las políticas de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado de la UE) (Carta de Leipzig, 2007; Comisión Europea, 2014).

El término «integración» –*policy integration*– está asociado con el carácter complejo de una política pública, ya sea por la naturaleza multisectorial del problema que aborda o por su exposición a dinámicas de gobernanza multinivel –*multilevel governance*– que afectan a una variedad de actores. Para Meijers y Stead (2004, p. 1) la integración se refiere a la «transversalidad», esto es, a la gestión de «*cross-cutting issues in policy-making that transcend the boundaries of established policy fields, which often do not correspond to the institutional responsibilities of individual departments*». Ahora bien, como señalan estos mismos autores, la integración también se asocia con otros términos como «*policy coherence*», «*holistic government*» y, sobre todo, con «*policy co-ordination*». El objetivo de la integración es evitar los problemas que genera la fragmentación tanto en la toma de decisiones como en su implementación.

En este contexto, la planificación estratégica de ciudades (PEC) cobra fuerza como enfoque para la elaboración de las políticas urbanas y como componente inherente a las mismas. Así, siguiendo la tipología clásica de Lowi (1972), estaríamos ante políticas esencialmente «constitutivas», orientadas al establecimiento de estrategias, mecanismos o instrumentos que favorecen la movilización y coordinación

de los actores para la construcción colectiva de los objetivos y proyectos de desarrollo de un territorio. La PEC se situaría, de este modo, entre estas nuevas formas de acción pública que permiten la agregación de intereses, la articulación de recursos y la coordinación de actuaciones (Pinson, 2011).

A diferencia de la planificación urbana tradicional, que partía de la premisa de que las desigualdades responden a factores estructurales, la hipótesis subyacente a la PEC es que dichas desigualdades dependen más bien de la falta de movilización de los actores (Pinson, 2011) y de la «capacidad organizativa» del territorio (VAN DER BERG et al., 1997), de ahí que su objetivo sea construir coaliciones territoriales para movilizar los recursos locales y generar desarrollo. Por esta razón, la PEC también es considerada un instrumento de gobernanza territorial (Pascual Esteve y Tarragona Gorgorió, 2009; Martín y Merinero, 2010; González Medina, 2013A, 2013B; Farinós y González Medina, 2021). En este sentido, Healey (2006), exponente de la denominada «planificación colaborativa», afirma que hay tres nociones que conectan la gobernanza urbana con la planificación estratégica, que son: la gobernanza multinivel, la cooperación público-privada y la participación.

La PEC constituiría, por tanto, un ejemplo de lo que en la literatura reciente viene denominándose «planificación blanda» –*soft planning*–, esto es, un tipo de planificación informal y basada en las relaciones, que ha sido definida como «*practices and instruments reaching beyond administrative borders and seeking synergies between actors across territorial and administrative boundaries through informal or semiformal governance networks*» (Faludi, 2013; Stead, 2014; Purkarthofer, 2016), y «*Planning theorists have promoted soft planning because of the assumed effectiveness and agility of soft planning in responding to multi-scalar and rapidly transforming planning problems*» (Mattila y Heinilä, 2022, p. 2).

Este tipo de planificación se contrapone, por tanto, a la tradición dominante en materia de desarrollo urbano en nuestro país, que tiene su base en el derecho urbanístico, y que da lugar a formas de planificación más «duras», lentas y burocratizadas (p.ej. piénsese en los tiempos de aprobación de un plan general de ordenación urbana), pero que tienen a su favor su carácter vinculante y su vocación garantista. Precisamente, la ausencia de esta última característica en el caso de la PEC y su falta de institucionalización normativa son algunas de las principales críticas que se le hacen desde la perspectiva jurídica.

A partir de estas consideraciones, el propósito de este trabajo es arrojar luz sobre el concepto de PEC, sus rasgos metodológicos y su relevancia en el marco de las políticas de desarrollo urbano contemporáneas. Se trata de un ejercicio necesario dada la poca atención prestada a esta noción por parte de la ciencia política en España a pesar de que ha sido el país precursor de la PEC en Europa y donde su aplicación ha sido más extendida en términos comparados. A ello se añade su especial conexión con la lógica de elaboración de políticas públicas promovida en el ámbito comunitario, que fomenta la introducción de enfoques estratégicos y de gobernanza multinivel en el marco de la dimensión urbana de la Política de Cohesión de la Unión Europea (González Medina y Fedeli, 2015; Comisión Europea, 2019; Fioretti et al., 2020; Carpenter et al., 2020; New Leipzig Charter, 2020)

Este trabajo se estructura como sigue. En primer lugar, se aborda el origen y la evolución de la PEC. A continuación, se ofrecen algunas definiciones del término y su caracterización frente a la planificación tradicional. El siguiente apartado se centra en la PEC como enfoque metodológico. En el apartado final de conclusiones se pone de manifiesto la creciente importancia de este instrumento de gobernanza, se realizan

algunas consideraciones críticas y se destaca su interés como objeto de investigación.

2. Origen y evolución de la planificación estratégica de ciudades

En el origen, la planificación estratégica¹ era una herramienta propia de la gestión empresarial (Olsen, 2012) que, a su vez, se inspiraba en las prácticas desplegadas en el ámbito militar, y que fue introduciéndose paulatinamente en el sector público. Fue aplicada por primera vez para impulsar el desarrollo de una ciudad en Estados Unidos en el año 1983, concretamente, en San Francisco. La experiencia llegó a Europa a través de Barcelona que, en 1987, aplicó este instrumento con el objetivo de preparar la ciudad para la celebración de los Juegos Olímpicos de 1992. Desde entonces, la utilización de la PEC se ha extendido en varios países en todo el mundo.

En el ámbito de las políticas de desarrollo urbano, la PEC ha tenido un importante impacto tanto en su dimensión política como de gestión. En la dimensión política, porque ha implicado abrir el proceso de adopción de decisiones y actuaciones a la ciudadanía y a la colaboración público-privada (Healey, 2003; Navarro Yáñez, 2010). En la dimensión de gestión, porque ha promovido la transición de la práctica administrativa hacia un modelo de gobernanza (Prats i Catalá, 2005) para la gestión por proyectos, que va más allá de su mera consideración como una técnica propia de la Nueva Gestión Pública (Gruening, 2001). En este sentido, para Fernández Güell, el interés del sector público por los conceptos y técnicas provenientes del mundo empresarial no fue tanto consecuencia de la penetración de los postulados neoliberales sino más bien de los cambios socioeconómicos generados en el contexto de la globalización, que afectaron de forma muy importante a las ciudades y que demandaban respuestas más ágiles y complejas por parte de los gobiernos: «el fuerte dinamismo del entorno geopolítico, social, económico, tecnológico y administrativo está produciendo implicaciones de gran magnitud para el desarrollo urbano, las cuales, a su vez, obligan a la transformación y renovación de los instrumentos tradicionales de planificación» (Fernández Güell, 1997, p. 31).

Los principales elementos que diferencian la PEC de la planificación estratégica en el sector privado son, en primer lugar, su vinculación al objetivo de desarrollo del territorio (no al beneficio de una organización); su vocación colectiva o de progreso de una comunidad; y su afán movilizador de recursos público-privados (no solo privados). Aunque la PEC es mucho más compleja que la planificación estratégica en el contexto empresarial, en la siguiente figura, puede observarse un paralelismo entre los principales componentes de una empresa y una ciudad:

Aspectos	Empresa	Ciudad
Propiedad	Accionistas	Ciudadanos y empresas
Alta dirección	Consejo de administración	Ayuntamiento
Productos	Manufacturas o servicios	Servicios, atractivos y puestos de trabajo
Clientes	Consumidores	Ciudadanos, inversores y visitantes
Competidores	Otras empresas	Otras ciudades

Figura 1. Paralelismo entre empresa y ciudad (FERNÁNDEZ GÜELL, 1997, p. 54).

¹ La «estrategia» es una decisión con implicaciones a largo plazo, que establece los objetivos a alcanzar a futuro por un grupo de personas, una organización o un territorio, y que define un curso de acción entre una posición inicial y un punto de llegada. Mientras que la «estrategia» se orienta al establecimiento de objetivos a largo plazo, la «táctica» se centra en los medios necesarios para alcanzarlos a nivel operativo y en el corto plazo.

Otra consideración es que la PEC ha experimentado su propia evolución. La literatura sobre el tema hace referencia a la existencia de varias generaciones de planes estratégicos de ciudad. La primera generación se caracterizó por la prevalencia de una lógica de mercado; mientras que la segunda generación de planes era de tipo más integrador y participativo (Pascual Esteve y Tarragona Gorgorió, 2009; González Mediana, 2013b). De hecho, la primera generación se desarrolló en el marco del discurso de la competición entre ciudades para captar recursos, inversiones, visitantes y residentes, dominante en la década de los ochenta y hasta finales de los noventa. A partir del 2000, los procesos de planificación estratégica comenzaron a acercarse más al marco de la cooperación entre territorios y al establecimiento de redes, consolidando su carácter de instrumento de gobernanza.

La primera generación de planes, como el primer plan estratégico de Barcelona, ponía el foco en las dimensiones económica y social del desarrollo. Perseguía la movilización de la élite socioeconómica y estaba muy orientada al marketing de ciudades, con dos objetivos destacados: por un lado, la promoción de mega eventos como las olimpiadas o las exposiciones, etc. (Guala, 2007); y, por otro, el impulso de la marca de ciudad –*city branding*– (González Medina, 2009). La segunda generación se orientaba más al desarrollo sostenible e integrado del territorio, en línea con un discurso de cooperación territorial y de articulación de economías de escala. En palabras de Farinós, «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, p. 98). Ahora bien, una de las mayores críticas a la PEC ha sido que «en realidad, han sido 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 y Martí-Costa, 2011; González Medina, 2013b, p. 274).

COMPARACIÓN PLANES ESTRATÉGICOS 1G Y 2G	
Elementos comunes:	
<ul style="list-style-type: none"> • Estrategia compartida • Participación sectores ciudadanos • Cooperación pública y privada 	
Elementos diferenciadores:	
PE 1G	PE 2G
<ul style="list-style-type: none"> • Finalidad: desarrollo económico y social • Planificación específica económica y social • Identificación proyectos • Prioridad proyectos tangibles • Escasa importancia de la visión o modelo de ciudad/territorio • Liderazgo cooperativo/ democrático 	<ul style="list-style-type: none"> • Finalidad: desarrollo humano • Planificación como inicio de gobernanza • Capacidad de organización y acción del territorio • Prioridad proyectos intangibles • Gran importancia de la visión o modelo de ciudad/territorio • Liderazgo sólo democrático

Figura 2. Comparación generaciones de PEC (PASCUAL ESTEVE y TARRAGONA GORGORIÓ, 2009, p. 88).

La evolución de la PEC también ha sido objeto de estudio en otros países de nuestro entorno. Por ejemplo, en la literatura italiana (Sartorio, 2005; Tanese *et al.*, 2006), otro de los países donde su aplicación ha sido más extendida², se distingue una primera generación, que se insertaría en el marco de políticas espaciales «keynesianas» (bienestar, zonificación, etc.), siendo el plan (sectorial), su principal instrumento. En la segunda, el instrumento pasa a ser el proyecto para el desarrollo de políticas urbanas orientadas al mercado y a la competitividad. Por último, la tercera generación estaría más dirigida hacia políticas de calidad de vida, atractivo y solidaridad (Gibelli, 2005, p. 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 (González Medina, 2013b).

3. Concepto y caracterización

Como se ha señalado, la PEC supuso un cambio de enfoque en el ámbito de la planificación urbana, dominada hasta entonces por la idea de «*physical solutions to social problems*» (Albrechts, 2004, p. 748). La PEC aborda el desarrollo urbano desde una perspectiva incremental, multidimensional y multiactor, en la que los objetivos son constantemente reevaluados y reprogramados, a diferencia de la planificación tradicional, basada en marcos regulatorios altamente formalizados y poco flexibles. En la siguiente tabla pueden verse las principales diferencias entre ambos tipos de planificación:

Strategic planning	Conventional planning
Decentralised approach (bottom-up)	Centralised approach (top-down)
Process-oriented and action-oriented	Product-oriented (the plan)
Combination of responsive and proactive	Driven only by proactive strategies
Flexible	Rigid
Starts with consensus on issues	Starts with consensus on “power to enforce”
Planning, budgeting and implementation integrated	Planning separated from implementation (and therefore, budgeting)
Focused and selective – aims at identifying and resolving critical issues while targeting sustainable and balanced urban development in the long term	Comprehensive
Strong assessment of internal and external environment (situation)	Limited or politically motivated assessment of situation
Expects new trends, discontinuities and surprises	Assumes that current trends will continue in the future
Interactive with a range of stakeholders	Based largely on data rather than stakeholder engagement
Political/multi-stakeholder awareness and involvement	Administrative orientation and awareness
Implementation by empowerment	Implementation by directive.

Tabla 1. Enfoque de la planificación estratégica vs planificación convencional (ONU-Hábitat, 2007, p. 9).

² En el caso italiano llegó a constituirse una red nacional formada por las ciudades que aplicaban la planificación estratégica (*Rete delle Città Strategiche*, RECS) y que acabó por ser absorbida por la *Associazione Nazionale Comuni Italiani* (entidad equivalente a la Federación Española de Municipios y Provincias) después de más de una década de actividad. En el caso de España, la asociación que promueve el intercambio de experiencias y el estudio en materia de planificación estratégica a nivel nacional es Ebrópolis, que anualmente convoca un encuentro de directores de planes estratégicos. El Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU), con sede en Barcelona, hace lo propio en el contexto iberoamericano.

La PEC se contrapone, por tanto, a la práctica dominante en materia de desarrollo urbano en nuestro país, que tiene su legitimación en el derecho urbanístico, y que da lugar a formas de planificación más lentas y burocratizadas (p.ej. piénsese en los tiempos de aprobación de un plan general de ordenación urbana), pero que tienen a su favor su carácter vinculante y su seguridad jurídica. Precisamente, en la falta de estas características en el caso de la PEC reside la principal crítica que se le hace desde la planificación convencional y la perspectiva jurídica.

Por lo que se refiere a su estudio, la producción de literatura sobre PEC se nutre fundamentalmente de manuales metodológicos para la elaboración de un plan estratégico o de estrategias integradas de ciudad (Fernández Güell, 1997; Tanese *et al.*, 2006; ONU-Hábitat, 2007; Pascual Esteve, 2007; Pascual Esteve y Tarragona Gorgorió, 2009; Martín y Merinero, 2010; Merinero, 2010; Fioretti *et al.*, 2020). Desde un punto de vista académico, la PEC ha sido objeto de interés específico para disciplinas como la planificación urbana (Healey, 2003; Albrechts, 2004; Fernández Güell, 2006), la geografía (Farinós, 2010), la economía (Echevarría, 1993; Mella, 1999) o la sociología (Navarro Yáñez, 2010; Merinero, 2010; Pinson, 2011), resultando llamativo que apenas haya recabado la atención de la ciencia política a pesar su consideración como instrumento de gobernanza territorial (González Medina, 2013a, 2013b) y de su carácter eminentemente político: «*Urban strategic planning is a specific instrument of management which encourages citizen participation in local policy decisions*» (UCLG, s.f.). Por lo que respecta al ámbito jurídico, su abordaje es aún incipiente y más bien desde una posición crítica. No obstante, en trabajos recientes se observa una progresiva asimilación de este tipo de planificación «blanda» –*soft planning*– en conexión con el denominado «Derecho blando» –*soft law*– (Mattila y Heinilä, 2022), entendido como «*rules of conduct that are laid down in instruments which have not been attributed legally binding force as such, but nevertheless may have certain (indirect) legal effects, and that are aimed at and may produce practical effects*» (Senden, 2004, p. 112), lo que constituye una oportunidad para una mejor integración de la PEC en el ámbito jurídico.

Por otro lado, desde un punto de vista conceptual, junto al término «planificación estratégica de ciudades» conviven otras denominaciones como «planificación estratégica urbana», «planificación estratégica territorial», «*spacial (strategic) planning*», «*collaborative planning*», «*networking planning*», «*soft planning*», «*integrated planning*», «*urban strategic planning*», etc. Éstas se refieren unas veces a la PEC como proceso, otras como producto resultante de ese proceso (lo que sería el plan estratégico de ciudad) y otras veces como una mezcla de ambos. En todas se observa su caracterización como instrumento relacional que promueve la integración en la toma de decisiones para la fijación de los objetivos de desarrollo de un territorio. Por ejemplo, Fernández Güell define la PEC como una

forma sistemática de manejar el cambio y de crear el mejor futuro posible para una ciudad. [...] la planificación estratégica es un proceso creativo que sienta las bases de una actuación integrada a largo plazo, establece un sistema continuo de toma de decisiones que comporta riesgo, identifica cursos de acción específicos, fórmula indicadores de seguimiento sobre los resultados e involucra a los agentes sociales y económicos locales a lo largo de todo el proceso (Fernández Güell, 1997, p. 54).

Por su parte, Merinero define el plan como un proceso

que permite determinar los objetivos estratégicos para una ciudad o un territorio, para conseguir una posición óptima de competitividad económica y de calidad de vida. Ese proceso debe concretarse como un programa de actuación de las entidades y agentes que tienen capacidad y recursos para incidir mediante sus acciones sobre el

desarrollo de la ciudad, pero ineludiblemente de una manera consensuada (Merinero, 2010, p. 31).

Desde la perspectiva de las políticas públicas, el plan estratégico constituye una intervención directa e intencionada sobre los procesos de toma de decisiones relativos a la provisión de bienes colectivos, siendo la modificación de los procesos (y de las instituciones) de gobierno urbano el verdadero resultado esperado del plan estratégico (Dente, 2007, p. 9). En este sentido, la planificación estratégica es, sobre todo, un enfoque metodológico que permite orientar la toma de decisiones y las actuaciones para el desarrollo de políticas urbanas.

4. Proceso metodológico de la PEC

De acuerdo con Fernández Güell, para que este tipo de procesos se lleven a cabo con ciertas garantías de éxito es importante que la metodología satisfaga las siguientes condiciones: inclusión de técnicas de prospectiva, aplicación de un enfoque sistémico, y desarrollo de una participación operativa por parte de los actores clave (Fernández Güell, 1997, p. 67). Si se compara con el proceso de elaboración de una política pública, la PEC sigue una lógica similar al ciclo de las políticas planteado por Lasswell (1956). De forma simplificada, las fases de la PEC pueden observarse en la siguiente figura:

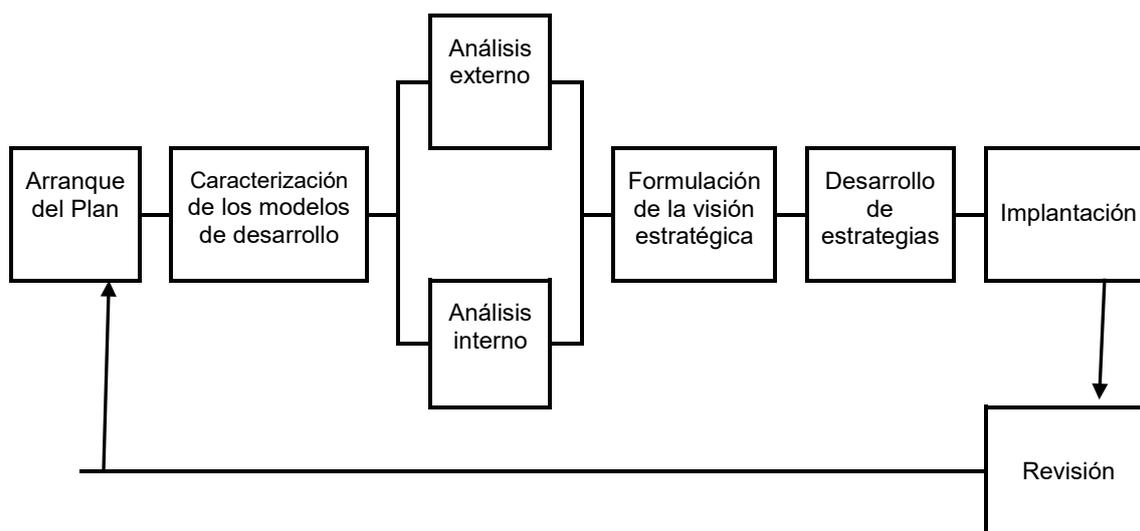


Figura 3. Metodología simplificada de la planificación estratégica de ciudades (Fernández Güell, 1997, p. 67)

Cabe destacar que este enfoque metodológico es ampliamente utilizado en el ámbito de las políticas comunitarias, especialmente en el marco de la dimensión urbana de la Política de Cohesión, hasta el punto de que ha acabado imponiéndose como metodología para la elaboración de propuestas y proyectos susceptibles de ser financiados con cargo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) (Comisión Europea, 2021). Un ejemplo es el documento de Orientaciones para la definición de Estrategias integradas de desarrollo urbano sostenible integrado en el periodo 2014-2020 elaborado por la Red de Iniciativas Urbanas, en el que se puede observar el paralelismo con la figura anterior. Además, existe un esfuerzo por parte de la Comisión Europea (concretamente, de la Dirección General de Política Regional y Urbana –DG Regio– por transferir este enfoque metodológico a través de Urbact³, un

³ Más información: <https://urbact.eu/>

programa de intercambio y aprendizaje que promueve el desarrollo urbano sostenible, y de los manuales elaborados en sus centros de investigación –*Joint Research Center*– (Fioretti *et al.*, 2020).



Figura 4. Diagrama orientativo de desarrollo de la estrategia integrada (RED DE INICIATIVAS URBANAS, 2014, p. 5).

En la misma línea, ONU-Hábitat (2007) lleva promoviendo desde hace años este enfoque metodológico con el objetivo de ayudar a las ciudades a que transiten hacia un desarrollo urbano sostenible. En sus publicaciones se establecen las siguientes fases del proceso de planificación estratégica de ciudades



Figura 5. Fases del proceso de PEC según Naciones Unidas (ONU-HÁBITAT, 2007, p. 4)

Respecto a la secuencia del proceso, es importante tener en cuenta que, al igual que ocurre con el ciclo de las políticas públicas, no es lineal, sino que las fases pueden retomarse en función de las circunstancias. Ahora bien, en todo proceso de PEC hay cinco momentos importantes:

a) La organización del proceso: es la fase de lanzamiento del plan, donde se establece el diseño del modelo organizativo de todo el proceso y la política de

comunicación. Todo plan estratégico surge de una decisión de los líderes de la comunidad. Puede provenir de la detección de una situación problemática o de la previsión de un cambio estructural que amenaza el desarrollo futuro del territorio, pero también de la identificación de una oportunidad como, por ejemplo, la adopción de un Plan Nacional de regeneración urbana. En la experiencia europea, es el gobierno local quien asume el liderazgo del proceso. Ahora bien, para ejercer este liderazgo, el gobierno local tiene que ser capaz de movilizar a los actores clave, generar credibilidad en la ciudadanía, conciliar intereses diversos y establecer coaliciones. En esta fase, el diseño del proceso de participación (conformación de grupos de trabajo), la política de comunicación (tomar conciencia del proceso, informar e involucrar) y el mapeo de los actores clave públicos y privados son fundamentales (Urbact, 2013, p. 65). Asimismo, hay una serie de elementos organizativos e institucionales que deben abordarse como el establecimiento de una estructura de gestión⁴ (oficina del plan y procedimientos de gestión de la información, de las decisiones y actuaciones, y de los agentes participantes), y la adopción de un compromiso formal por parte de los actores movilizados para llevar a cabo el proceso que, además a dar credibilidad, funcione como mecanismo de «arrastre» –*bandwagon effect*– o de atracción de los agentes interesados o *stakeholders*.

b) El análisis del territorio: es uno de los momentos más importantes, dado que en él se lleva a cabo la caracterización del modelo de desarrollo a partir de indicadores de naturaleza física (parque de vivienda y estado de los edificios públicos, sistema de transporte y comunicaciones, etc.); ambiental (zonas verdes, calidad del aire, gestión de residuos, riesgos climáticos, etc.), económica (mercado de trabajo, tejido empresarial, sectores productivos clave, etc.) y social (demografía, vulnerabilidad, abandono escolar, conflictividad, etc.). Para obtener esta información, suele acudir a estadísticas oficiales. En el caso español, el Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda urbana (MITMA) facilita el acceso a datos actualizados relacionados con los objetivos estratégicos de la Agenda Urbana Española a todos los municipios españoles, con el objetivo de que puedan realizar su análisis y desplegar sus planes de desarrollo urbano denominados Planes de Acción Local⁵, que siguen la misma lógica de la PEC.

En esta fase se realiza el diagnóstico de situación de la ciudad, a partir de un análisis externo, esto es, del entorno, la demanda y los competidores (en su caso); y de un análisis interno, que se centra en los recursos humanos, las actividades productivas, las comunicaciones, la calidad de vida⁶ y el apoyo público en el territorio. Para desarrollar este análisis se utiliza la herramienta DAFO –*Swot Analysis*–, que permite la identificación de Amenazas y Oportunidades (análisis externo) y de Fortalezas y Debilidades (análisis interno). En el análisis externo se incorporan aquellos factores que escapan al control de la ciudad (crisis salud pública, programa de financiación comunitario, posicionamiento en el sistema de ciudades,

⁴ Existen diversos modelos de organización, siendo uno de los criterios más importantes el decidir si la oficina se sitúa dentro del ayuntamiento, si se externaliza en una entidad instrumental (agencia) o en una entidad privada sin ánimo de lucro, como puede ser una fundación. En el panorama nacional e internacional tenemos ejemplos variados de cada una de estas fórmulas. En todo caso, siempre habrá una distinción entre órganos políticos (dirección) y técnicos (gestión).

⁵ Datos actualizados a julio de 2021, aquí: <https://www.aue.gob.es/datos-descriptivos>

⁶ Se trata de un concepto, cuya utilización se remonta a los Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial, que permite conocer la percepción de las personas acerca de su grado satisfacción con la vida o su bienestar personal, basada en una valoración subjetiva de sus condiciones de vida en sus dimensiones ambiental, económica y social (URZÚA y CAQUEO-URÍZAR, 2012). Desde 2004, la Comisión Europea ha realizado un seguimiento de la calidad de vida de las ciudades europeas. El grado de satisfacción de las cuatro ciudades españolas participantes en este estudio (Barcelona, Madrid, Málaga y Oviedo) supera el 78%, siendo Madrid la ciudad en la que dicho nivel es más bajo (78-86%) y Málaga y Oviedo donde es más alto (92-94,5%) (COMISIÓN EUROPEA, 2020).

competidores, etc.). Mediante el análisis interno se identifican los puntos fuertes y débiles del sistema urbano. Toda esta actividad de análisis desemboca en un diagnóstico de la ciudad que permite identificar problemas, prioridades u objetivos y sentar las bases de la estrategia de desarrollo.

c) La formulación del modelo de ciudad: con la información recabada en la fase anterior se realiza el análisis de posicionamiento de la ciudad, a partir del que se define la visión del modelo de ciudad. Esta es la fase en la que se imagina el futuro de la ciudad en los próximos años, hacia dónde quiere avanzar. La visión estratégica

representa la toma de posición frente al entorno y, consecuentemente, persigue dos fines: por un lado, que una ciudad destaque de sus competidores aprovechando su voluntad de transformación y diferenciación; y, por otro lado, otorgar coherencia al desarrollo del plan estratégico facilitando la asignación de prioridades a las diversas estrategias (Fernández Güell, 1997, p. 177).

El modelo de ciudad recoge tanto la visión como el conjunto de objetivos hacia los que se orienta el desarrollo futuro de la ciudad. Para el desarrollo de la visión estratégica suele acudir a la prospectiva o diseño de escenarios de futuro (Godet, 2007). Mediante esta técnica se construye un relato imaginario de la posición de la ciudad en contextos influidos por distintas variables (positivas y negativas).

d) El desarrollo de propuestas: la visión de la ciudad permite identificar cuáles son los temas críticos para el territorio. En este estadio se definen las metas y proyectos estratégicos que ayudan a orientar las políticas para alcanzar los objetivos que permitirán realizar la visión o el modelo de ciudad. Se trata de un proceso de operacionalización u operativización de la respuesta que quiere darse a un problema identificado (línea estratégica) y que se traduce en una serie de acciones concretas (proyectos). En la definición de la propuesta se explica cómo contribuye a la estrategia del plan y se vincula a otros planes que impactan en el territorio (p. ej., la Agenda 2030 o un plan sectorial), en qué consiste (descripción), cómo se llevará a cabo (definición de tareas), cuáles son los agentes implicados en su ejecución (asignación de recursos humanos, responsables y movilización/coordinación de actuaciones), cuál es la estimación presupuestaria y cómo será financiada (asignación de recursos), en qué plazo será ejecutada (planificación temporal) y el establecimiento de indicadores de seguimiento y resultado. La respuesta a estas cuestiones se concreta en una ficha de proyecto. Para la identificación de las tareas y sus interdependencias, la asignación de responsabilidades y de recursos pueden utilizarse los diagramas PERT y Gantt.

e) La ejecución de las actuaciones: con el desarrollo de los proyectos estratégicos se finaliza el diseño del plan y se entra en la fase de ejecución o implementación. Esta fase se apoya en un plan de acción a nivel de proyectos (fichas de proyecto), en el que se detallan los pasos necesarios para llevarlos a cabo. Se trata de la fase más crítica de todo proceso de planificación, el momento en el que se pasa de las palabras a los hechos. Fernández Güell apunta que «el grado de éxito de un plan estratégico radica básicamente en el número e importancia de los proyectos que llegan a ser ejecutados respecto a las estrategias propuestas por los agentes participantes en el plan» (Fernández Güell, 1997, p. 226). Sin embargo, según matiza el autor, en el caso de la PEC es más difícil mantener la implicación de los actores en el largo plazo, son procesos más politizados (y por lo tanto susceptibles de desaparecer con un cambio de gobierno) por el alto coste que tiene revertir el impacto de las políticas pasadas –*policy legacy* o *path dependency*– y cambiar el *statu quo* de un sistema urbano. Por ello, es común ver planes que han completado la fase de diseño, pero que no se han puesto en marcha o no se mantienen por problemas de

organización o de recursos, por falta de comunicación o implicación de los actores clave o por cambios en el gobierno. Todos estos elementos pueden tener un efecto de desmovilización de los actores y generar desinterés en la ciudadanía. Por ello, es fundamental ser capaz de gestionar las relaciones para mantener la colaboración y el intercambio de recursos a lo largo de todo el proceso, haciéndolo sostenible en el tiempo.

f) La revisión del plan estratégico: esta es la fase en la que se evalúa el plan y que permite realizar los ajustes necesarios para garantizar el alcance de los objetivos (rendición de cuentas), además de mantener el interés en el plan. A tal fin, cada proyecto, en su ficha, debe tener asociados una serie de indicadores de proceso y de resultado, que a su vez estarán relacionados con los objetivos estratégicos. Esta asociación suele recogerse en un sistema de indicadores a partir de instrumentos de recogida, análisis y actualización de la información (observatorios, cuadros de mando⁷, etc.). Dada la vinculación existente entre objetivos e indicadores, se recomienda que los objetivos sean S.M.A.R.T. –*Specific, Measurable, Assignable, Realistic and Time-related*– (Doran, 1981), esto es, específicos, medibles, alcanzables, asignados a un responsable, realistas y con un espacio de tiempo concreto para su alcance (Olsen, 2012). Si se descuida este aspecto, tanto la ciudadanía como los actores perderán el interés. Al igual que el seguimiento y la revisión del plan, la coordinación de agentes y actuaciones, y la difusión y comunicación serán actividades transversales a lo largo de todas las fases del proceso.

5. Reflexiones finales. Cuestiones críticas y líneas futuras

El objetivo del presente trabajo ha sido arrojar luz sobre el concepto de PEC, sus rasgos metodológicos y su relevancia en el marco de las políticas de desarrollo urbano dada su estrecha relación con los marcos de desarrollo sostenible. A tal fin, se ha profundizado en su origen como herramienta de gestión, en su evolución como instrumento de gobernanza dirigido a la construcción de coaliciones de actores, y su relación con el denominado «*soft law*». También se han enumerado los factores que han motivado su progresiva adopción como enfoque de elaboración de políticas urbanas frente a la planificación tradicional, así como la activa promoción de la PEC por parte de Naciones Unidas, la UE y la OCDE a través de la publicación de diversos «*policy papers*» y manuales (ONU-Hábitat, 2007; UCLG, 2010; Urbact, 2013; Fioretti *et al.*, 2020), la formación a agentes locales o incluso su establecimiento como criterio para acceder a la financiación. Todos estos elementos han sido decisivos para su difusión en diversos países.

La emergencia de la PEC se deriva de la necesidad de revisar críticamente los enfoques tradicionales de planificación y gestión urbana como consecuencia de las dinámicas globalizadoras. Sin embargo, hoy en día la convivencia entre la PEC y la planificación urbana tradicional sigue siendo difícil. El carácter voluntario de la primera y obligatorio de la segunda constituyen, al mismo tiempo, su mayor virtud y su principal obstáculo. La PEC implica transitar desde un enfoque tecnocrático, en el que se trata de dar solución a los problemas sociales mediante intervenciones físicas en el territorio, hacia un enfoque en el que las necesidades de cambio del territorio pasan a ser abordadas a través de la movilización de distintos actores (Albrechts, 2004) en el marco de procesos participativos y ágiles. En este sentido, su consolidación es más difícil en países con una tradición político-administrativa

⁷ Véase, por el ejemplo, el caso del II Plan Estratégico de la Provincia de Jaén: <https://www.planestrajaen.org/centro-documental/cuadro-de-mando-integral/>

dominada por el principio de seguridad jurídica frente al principio de resolución de problemas, más propio del «*management*» o del análisis de políticas públicas.

Por otra parte, destaca el escaso interés que ha suscitado la PEC como objeto de estudio más allá de disciplinas como la planificación urbana, la geografía, la economía o la sociología. A pesar de su extraordinaria difusión en España y su consideración como instrumento de gobernanza, la PEC ha pasado prácticamente inobservada para la ciencia política de nuestro país (González Medina, 2013a y 2013b). Su estudio, más extendido en la tradición de estudios urbanos francesa y angloamericana, ha llevado a posiciones críticas que ponen de manifiesto el elitismo de la PEC, especialmente visible en la primera generación de planes estratégicos de ciudad:

[...] los representantes urbanos están íntimamente asociados a grupos de élite portadores de recursos en la elaboración y ejecución de proyectos y cada vez menos implicados en actividades de movilización e integración políticas de las categorías populares que continúan poblando las ciudades. Así, a medida que la gobernanza, tiende también a hacerse más elitista. Se crea una distancia cada vez más nítida entre las élites y los grupos sociales movilizados por el proyecto, por una parte, y los grupos sociales que quedan al margen, por la otra (Pinson, 2011, p. 35).

Por lo que respecta al ámbito jurídico, la PEC encuentra una vía para su acomodación en el «*soft law*», si bien no exenta de crítica, en tanto que, los juristas sostienen que este tipo de prácticas informales despolitizan el gobierno de la acción colectiva al decaer la exigencia de que las decisiones sean adoptadas por órganos elegidos democráticamente y que estén sometidas a requerimientos formales de transparencia y participación pública (Mattila y Heinilä, 2022, p.5). En respuesta ello hay que señalar que en el caso de la PEC es el gobierno local quien tiene el liderazgo del proceso y que la segunda generación de planes estratégicos otorga a la participación en procesos abiertos un mayor peso.

Junto a ello, otro aspecto relevante es la asociación entre la PEC y desarrollo metropolitano dada su potencialidad para la constitución de redes y la coordinación de políticas y actuaciones (véanse, por ejemplo, los planes estratégicos de Barcelona, Bilbao, Málaga y Sevilla, que tienen una dimensión metropolitana). En entornos complejos como las ciudades, las redes son el resultado de la cooperación más o menos estable entre actores que se conocen, reconocen e intercambian recursos. Las normas e intereses compartidos en el marco de los procesos de planificación estratégica refuerzan la red, promoviendo la coordinación en la política. La estabilización de las relaciones entre actores genera confianza, reciprocidad y aprendizaje, reforzando la capacidad de cooperar y actuar colectivamente (Pinson, 2011, p. 280).

Sin embargo, el reto es mantener la cooperación en el tiempo. Por ello, el objetivo de la PEC no es solo movilizar, sino coordinar y mantener este interés. Así, los procesos son «estratégicos» hacia afuera y hacia adentro. «Hacia afuera» porque se centran en establecer una serie de objetivos de desarrollo en relación con el contexto general y las características del territorio en particular. «Hacia adentro» porque establecen un marco que permite gestionar las interacciones e intercambios entre actores a través de un relato de desarrollo atractivo que tiene en cuenta sus identidades e intereses. Esta característica relacional de la PEC, junto a su naturaleza informal, la convierte en un instrumento de planificación «blando», que progresivamente va siendo asimilado desde la perspectiva del «*soft law*».

Estas cuestiones, unidas al impacto de los recientes marcos supranacionales de desarrollo sostenible sobre las agendas urbanas nacionales (p.ej., en la Agenda

Urbana Española aprobada en 2019), por un lado; y la importancia de la dimensión urbana en el contexto de los planes de recuperación por la pandemia (p.ej. en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia –España Puede–, aprobado en 2021), no sólo inauguran un interesante escenario para el futuro de la PEC sino que también justifican un mayor espacio para los estudios urbanos en la agenda de investigación de nuestro país.

Bibliografía

- Alonso Ibáñez, A., De Gregorio Hurtado, S. y González Medina, M. (2020). *Las agendas urbanas y el gobierno de las ciudades: Transformaciones, desafíos e instrumentos*. Editorial Reus.
- Borraz, O. y Le Galès, P. (2010). Urban Governance in Europe: The Government of What? *Métropoles*, 7. <https://doi.org/10.4000/metropoles.4297>
- Borja, J. y Castells, M. (1999). *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Taurus.
- Comisión Europea. (2014). *Desarrollo urbano sostenible integrado. Ficha informativa*. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/urban_es.pdf
- Comisión Europea. (2019). *Urban Agenda for the EU – Multi-level governance in action*. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/brochure/urban_agenda_eu_en.pdf
- Comisión Europea. (2020). *Report on the Quality-of-Life in European Cities, 2020*. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/work/qol2020/quality_life_european_cities_en.pdf
- Comisión Europea. (2021) *Metodología de gestión de proyectos PM2 3*. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b8458be2-821d-11eb-9ac9-01aa75ed71a1/language-es>
- Dente, B., y Melloni, E. (2005). Il piano strategico di Torino come strumento di Governance. *Revista Amministrare*, XXXV (3), pp. 385-420.
- Dente B. (2007). Valutare il piano strategico o valutare il governo urbano? En T. Pugliese (Ed.), *Monitoraggio e valutazione dei piani strategici* (5-10). Rete delle Città Strategiche.
- Doran, G. T. (1981). There's a S.M.A.R.T. Way to Write Management's Goals and Objectives. *Management Review*, 70, pp. 35-36.
- Echebarria Ariznavarreta, K. (1993). La planificación estratégica de ciudades. Un enfoque metodológico. *Boletín de Estudios Económicos*, 148, pp. 25-41.
- Faludi, A. (2013). Territorial cohesion, territorialism, territoriality, and soft planning: a critical review. *Environ. Plan. A*, 45(6), pp. 1302-1317. <https://doi.org/10.1068/a45299>
- Farinós Dasí J. (2010). Gobernanza para una renovada planificación territorial estratégica: hacia la innovación socio-territorial. En A. Martín y R. Merinero (Dir.), *Planificación estratégica territorial. Estudios metodológicos* (89-116). Junta de Andalucía.
- Farinós Dasí, J. y González Medina, M. (2021). La gobernanza territorial como concepto, proceso y resultado. En A. Romero Tarín y A. Alejo Jaime (coord.). *Panorama de la gobernanza: perspectivas y retos para su estudio en Iberoamérica* (147-167). Tirant lo Blanch.
- Fernández Güell, J. M. (1997). *Planificación estratégica de ciudades*. Gustavo Gili, SA.
- Fernández Güell, J. M. (2006). *Planificación estratégica de ciudades: nuevos instrumentos y procesos*. Reverté.
- Fernández Güell, J. M. (2007). 25 años de planificación estratégica de ciudades. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, XXXIX (154), pp. 621-637.

- Fioretti, C., Pertoldi, M., Busti, M. y Van Heerden, S. (Ed.) (2020). *Handbook of Sustainable Urban Development Strategies*. Publications Office of the European Union.
- Gibelli, M. C. (2005). La pianificazione strategica fra tradizione e innovazione. En F. Martinelli, *La pianificazione strategica in Italia e in Europa. Metodologie ed esiti a confronto*, (279-296). Francoangeli.
- Godet, M. (2007). Prospectiva Estratégica: problemas y métodos. *Cuadernos de LIPSOR*, 20. Propektiker.
- González Medina, M. (2009). Problemática y consideraciones jurídicas en torno a la «Marca de Ciudad». *Actas de Derecho Industrial*, (2008-2009). pp. 187-221.
- González Medina, M. (2013a). La planificación estratégica de «nueva generación»: ¿Cómo evaluar su impacto como instrumento de gobernanza territorial? *Geopolítica(s). Revista de Estudios sobre espacio y poder*, 3(2), pp. 271-291. https://doi.org/10.5209/rev_GEOP.2012.v3.n2.40400
- González Medina, M. (2013b). Procesos metropolitanos y planificación estratégica en el sur de Europa: un enfoque de gobernanza territorial. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 45 (177), pp. 487-499.
- González Medina, M. y Fedeli, V. (2015). Explorando la Política urbana europea: ¿Hacia una agenda urbana nacional-europea? *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 14, pp. 8–22. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i14.10287>
- González Medina, M. y Huete García, M. A. (2018). Procesos de agenda y políticas de desarrollo urbano: centrando la cuestión. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 20, pp. 6–13. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i20.10594>
- Governa, F., Janin Rivolin, U., y Santangelo, M. (2009). *La costruzione del territorio europeo. Sviluppo, coesione. Governance*. Carocci.
- Gruening, G. (2001). Origin and theoretical basis of new public management. *International Public Management Journal*, 4 (1), pp. 1-25.
- Guala, C. (2007). *Mega eventi. Modelli e storie di rigenerazione urbana*. Carocci.
- Healey, P. (2003). Collaborative planning in perspective. *Planning Theory*, 2(2), pp. 101-123.
- Healey, P. (2006). Relational complexity and the imaginative power of strategic spatial planning. *European Planning Studies*, 14 (4), pp. 525-546 <https://doi.org/10.1080/09654310500421196>
- Huete García, M. y Merinero Rodríguez, R. (2021). *La agenda urbana: Un instrumento de política pública para las ciudades*. Catarata.
- Huete García, M., Rodríguez Miranda, A., Ugalde, V. y Merinero Rodríguez, R. (Ed.) (2023). *Urban Policy in the Framework of the 2030 Agenda. Balance and Perspectives from Latin America and Europe*. Springer.
- Lasswell, H. D. (1956). *The decision process: Seven categories of functional analysis*. University of Maryland.
- Le Galès P. (2007). *Las ciudades europeas: Conflictos sociales y gobernanza*. Comunidad de Madrid.
- Lowi, T. J. (1972). Four Systems of Policy, Politics and Choice. *Public Administration Review*, 32, pp. 298-310.
- Martín Mesa, A. y Merinero Rodríguez, R. (Dir.) (2010). *Planificación estratégica territorial. Estudios metodológicos*. Junta de Andalucía.
- Martinelli, F. (2005). *La pianificazione strategica in Italia e in Europa. Metodologie ed esiti a confronto*. Francoangeli.
- Mattila, H. y Heinilä, A. (2022). Soft spaces, soft planning, soft law: Examining the institutionalisation of city-regional planning in Finland. *Land Use Policy*, 119, pp. 106-156 <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2022.106156>
- Meijers EJ. y Stead, D. (2004). Policy integration: what does it mean and how can it be achieved? A multidisciplinary review. En German Political Science Ass. (Ed.), *Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change*:

- Greening of Policies- Interlinkages and Policy Integration* (1-15), Freie Universität Berlin.
- Mella Márquez, J. M^a (1999). Sobre la planificación estratégica de ciudades: algunas reflexiones. *Análisis Local*, 27, pp. 11-18.
- Merinero Rodríguez, R. (2010). *Manual básico de Planificación Estratégica Urbana y Territorial: elementos básicos para su aplicación en la administración local*. Junta de Andalucía.
- Ministros responsables de Desarrollo urbano de los Estados miembros de la UE. (2007). *Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles*. Aprobada el 2 de mayo de 2007 en Leipzig, Alemania.
- Ministros responsables de Desarrollo urbano de los Estados miembros de la UE. (2020). *The New Leipzig Charter. The transformative power of cities for the common good*. Aprobada el 30 de noviembre de 2020 en Leipzig, Alemania. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/brochure/new_leipzig_charter/new_leipzig_charter_en.pdf
- Navarro Yáñez, C.J. (2010). Participación y planificación estratégica territorial. En A. Martín y R. Merinero. (Dir.). *Planificación estratégica territorial. Estudios metodológicos* (25-49). Junta de Andalucía.
- Olsen, E. (2011). *Strategic planning kit for dummies*. Wiley Publishing.
- ONU-Hábitat (2007). *Inclusive and Sustainable Urban Planning: A Guide for Municipalities. Introduction to Urban Strategic Planning. United Nations Human Settlements Programme*. <https://unhabitat.org/sites/default/files/2014/07/A-guide-for-Municipalities-Inclusive-and-Sustainable-Urban-Development-Planning-Volume-1.pdf>
- Pascual Esteve, J. M. (2007). *La estrategia territorial como inicio de la gobernanza democrática. Los planes estratégicos de segunda generación*. Diputación de Barcelona.
- Pascual Esteve, J. M. y Tarragona Gorgorió, M. (2009). *Estrategia Territorial y Gobierno Relacional. Manual para la planificación estratégica de 2ª generación*. Junta de Andalucía.
- Pinson, G. (2011). *Urbanismo y gobernanza de las ciudades europeas. Gobernar la ciudad por proyecto*. Universidad de Valencia.
- Prats i Catalá, J. (2005). *De la burocracia al management, del management a la gobernanza*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Purkarthofer, E. (2016). When soft planning and hard planning meet: conceptualising the encounter of European, national and sub-national planning. *Eur. J. Spat. Dev.*, 61, pp.1-20.
- Red de Iniciativas Urbanas (2014), *Orientaciones para la definición de Estrategias integradas de desarrollo urbano sostenible integrado en el periodo 2014-2020*. https://www.rediniciativasurbanas.es/recursos_riu/pagina-basica/recursos/20150803_orientacionesestrategiasintegradas20142020.pdf
- Sartorio, F. S. (2005). Strategic Spatial Planning. A Historical Review of Approaches, its Recent Revival, and an Overview of the State of the Art in Italy. *DisP-The Planning Review*, 162 (3), pp. 26-40.
- Senden, L. (2004). *Soft Law in European Community Law*. Hart Publishing.
- Stead, D. (2014). European integration and spatial rescaling in the Baltic region: soft spaces, soft planning and soft security. *Eur. Plan. Stud.*, 22(4), pp. 680-693. <https://doi.org/10.1080/09654313.2013.772731>
- Tanese, A., Di Filippo, E., Rennie, R. (2006). *La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territorio*. Rubbetino.
- Tomás, M., y Martí-Costa, M. (2011). La reconfiguración de la agenda urbana: el debate. En M. Iglesias, M. Martí-Costa, J. Subirats y M. Tomàs (Ed.). *Políticas urbanas en España. Grandes ciudades, actores y gobiernos locales* (23-41). Icaria Política.

UCLG, United Cities and Local Governments (s.f). *Commission on Urban Strategic Planning*.

https://www.uclg.org/sites/default/files/EN_525_draftpolicypapermonica2504.pdf

UCLG, United Cities and Local Governments (2010). *Policy paper on urban strategic planning: Local leaders preparing for the future of our cities*. UCLG.

https://www.citiesalliance.org/sites/default/files/9636672792_%28EN%29_uclg_policy_paper_%28eng%29_web.pdf

URBACT Programme (2013). *Kit de herramientas para Grupos de Apoyo Local de URBACT II*. <https://urbact.eu/sites/default/files/sp.pdf>

Urzúa, M.A. Y Caqueo-Urizar, A. (2012). Calidad de vida: Una revisión teórica del concepto. *Terapia Psicológica*, 30(1), pp. 61-71.

Van Der Berg, L., Braun, E. y van der Meer, J. (1997). The organising capacity of metropolitan regions. *Environment and Planning C*, 15, pp. 153- 272.

Otras referencias bibliográficas

Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU):

<https://www.cideu.org/>

Cities Alliance, City Development Strategy (Toolkit): <https://city-development.org/>

Ebrópolis: <http://www.ebropolis.es/>

Red de Iniciativas Urbanas: <https://www.rediniciativasurbanas.es/>

Plan estratégico de Barcelona: <https://pemb.cat/>

Plan estratégico de Bilbao: <https://www.bm30.eus/>

Plan estratégico de Málaga: <https://ciedes.es/>

Plan estratégico de Sevilla: <https://www.sevilla.org/planestrategico2030>

Plan estratégico de la provincia de Jaén: <https://www.planestrajalen.org/>

Webgrafía. Agenda Urbana Española: <https://www.aue.gob.es/>