

Planejament estratègic urbà a Venècia: un pla entre la moda i la necessitat?

Helena Cruz i Gallach

Universitat Autònoma de Barcelona. Departament de Geografia
08193 Bellaterra (Barcelona). Spain
Helena.Cruz@uab.cat

Data de recepció: abril del 2005

Data d'acceptació definitiva: maig del 2006

Resum

A finals de l'any 2000, i amb l'arribada del nou alcalde Paolo Costa, Venècia va optar —també— per l'elaboració d'un pla estratègic per al municipi, a fi d'afavorir un posicionament més incisiu del sistema urbà venecià en els processos econòmics, socials i territorials del nord-est italià i d'Europa. Des d'un bon principi, l'alcalde va delegar totes les competències al regidor de planificació estratègica i a l'Oficina del Pla, l'encarregada de promoure els debats amb els principals agents socioeconòmics, i de perfilar els continguts del document. El Pla Estratègic de Venècia va ser aprovat el mes d'octubre del 2004. D'una banda, aquest article analitza el llarg procés de creació del pla i la metodologia implementada i, de l'altra, en qüestiona la necessitat.

Paraules clau: planejament estratègic, planejament urbanístic, Venècia, participació, consens.

Resumen. *Planeamiento estratégico urbano en Venecia: ¿un plan entre la moda y la necesidad?*

A finales del año 2000, y con la llegada del nuevo alcalde Paolo Costa, Venecia optó —también— por la elaboración de un plan estratégico para el municipio, a fin de favorecer un posicionamiento más incisivo del sistema urbano veneciano en los procesos económicos, sociales y territoriales del noreste italiano y de Europa. Desde el inicio, el alcalde delegó todas las competencias al regidor de planificación estratégica y a la Oficina del Plan, la encargada de promover los debates con los principales agentes socioeconómicos y de perfilar los contenidos del documento. El Plan Estratégico de Venecia fue aprobado en el mes de octubre de 2004. Por un lado, este artículo analiza el largo proceso de creación del plan y la metodología implementada y, por otro, cuestiona la necesidad del mismo.

Palabras clave: planeamiento estratégico, planeamiento urbanístico, Venecia, participación, consenso.

Résumé. *Planification stratégique urbaine à Venise: un plan entre la mode et le besoin?*

À la fin de l'année 2000 et avec l'arrivée du nouveau maire Paolo Costa, Venise a opté —aussi— pour l'élaboration d'un plan stratégique pour la municipalité afin de favoriser un positionnement plus incisif du système urbaine vénitien dans les procédures économiques, sociales et territoriales du nord-est italien et de l'Europe. D'abord, le maire a délégué toutes les compétences au conseiller municipal de planification stratégique et au Bureau

du Plan, qui a été le responsable de la promotion des débats avec les principaux agents socioéconomiques et du dessin des contenus du document. Le Plan Stratégique de Venise a été approuvé le mois d'octobre de 2004. Dans cet article on analyse, d'un côté, le long procès de création et la méthodologie implémentée dans ce plan et, de l'autre, on pose en question le besoin de son existence.

Mots clé: planification stratégique, planification urbanistique, Venise, participation, consensus.

Abstract.. *Strategic urban planning in Venice: A trendy plan or a plan born out of need?*

At the end of the year 2000 and with the arrival of the new Mayor Paolo Costa, Venice chose —also— to draw up a strategic plan for the municipality in order to favour a more incisive positioning of the Venetian urban system in the economic, social and territorial processes of the North-Eastern Italy and Europe. Since the beginning, the Mayor delegated all the competencies to the councillor for strategic planning and to the Office of the Plan, which was in charge of both the promotion of debates with the main socioeconomic agents and the drafting of the contents of the document. The Strategic Plan of Venice was approved in October 2004. This article analyzes, on one side, both the long creation process of the plan and the implemented methodology and, on the other, it questions the necessity of its existence.

Key words: strategic planning, urban planning, Venice, participation, consensus.

Sumari

Introducció	El document: un recull d'intencions estratègiques
Els orígens: l'arribada del planejament estratègic a Venècia	Algunes primeres reflexions sobre la metodologia
La construcció del pla: un llarg trencaclosques	Lliçons d'un pla
	Bibliografia

Introducció

Al llarg de les últimes dues dècades, les ciutats han entrat en una espiral de competència que les ha portades a desenvolupar nous projectes amb l'objectiu d'atraure activitats econòmiques, habitants i visitants i, en definitiva, a intentar ser més competitives. Per tal d'afrontar aquesta nova situació, les administracions locals han importat del món empresarial tècniques i eines de gestió, com ara el planejament estratègic, en el qual han buscat la garantia per afrontar aquests nous reptes.

Venècia, a finals de l'any 2000 i seguint la tendència de moltes altres ciutats italianes, va decidir elaborar un pla estratègic amb l'objectiu de «mirar endavant i reprojectar una idea de Venècia actualitzada i projectada a l'horitzó

2015» (Comune di Venezia, 2004). Aquest article, que analitza el procés que Venècia ha dut a terme durant quatre anys (entre el 2000 i el 2004) per arribar a aprovar el Pla Estratègic, posa una atenció especial en la metodologia implementada i també intenta discutir sobre la necessitat del document en un sistema urbà com el venecià¹.

Entenem per planificació urbana estratègica l'activitat de concebre col·lectivament, amb el consens dels representants de l'Administració pública, els agents urbans i la societat civil, el futur desitjable per a la ciutat, així com de definir-ne les tècniques, els projectes i els recursos necessaris per aconseguir aquest objectiu (Forn i Pascual, 1995; Curti i Gibelli, 1996; Camagni, 2003). D'aquesta manera, els agents socials haurien d'esdevenir subjectes actius de les transformacions urbanes, ja que no només hi participen com a consultors, sinó que prenen part en el procés de presa de decisions, i són responsables del finançament i/o de l'execució de projectes específics. Cal acceptar, doncs, que aquest procés consisteix en un debat obert de conflictes d'interessos i que el pla desenvolupa un rol d'instrument aglutinador de nous projectes per a la ciutat. De totes maneres, el caràcter participatiu del procés moltes vegades força a incloure tant mesures de caràcter generalitzador com expressions de bona voluntat que potser no esdevindran mai un projecte finançat ni executat.

A diferència del planejament urbanístic, el planejament estratègic no està contemplat per la llei, i la seva pràctica depèn totalment de la voluntat dels seus promotors. El procés de creació del pla no està establert per a cap tipus de regulació, no existeixen aplicacions mecàniques per a tècnics consultors ni models estrictes per implementar. En tot cas, però, si s'analitzen els plans elaborats a Europa des dels anys vuitanta, s'hi pot distingir una dinàmica global que ha anat dibuixant un procés estàndard amb unes característiques més o menys comunes. De totes maneres, la manca d'un procés clar preestablert permet que les relacions específiques entre els agents urbans i les dinàmiques socials locals siguin identificades per tal de construir un projecte adequat per a la ciutat.

Els orígens: l'arribada del planejament estratègic a Venècia

El municipi de Venècia està fortament condicionat pel caràcter polaritzador dels seus dos nuclis urbans principals, només connectats pel pont que uneix l'illa de Venècia amb la terra ferma. Els pols d'atracció d'aquest sistema urbà són,

1. L'article sorgeix de l'estada de treball realitzada a l'Oficina del Pla Estratègic de l'Ajuntament de Venècia entre els mesos de febrer i juliol de 2004, amb l'objectiu de realitzar la tesi màster *Strategic planning in Barcelona and Venice: a methodological approach*, en el marc del programa Management of European Metropolitan Region de l'Erasmus Universiteit de Rotterdam. L'Oficina del Pla tenia un interès especial a conèixer en profunditat la trajectòria de la ciutat de Barcelona en planejament estratègic, ja que és una de les ciutats europees pioneres en la creació d'aquests plans. Per aquesta raó i per la llarga experiència en la redacció de quatre plans estratègics, Barcelona s'ha convertit en un referent i en molts casos s'ha agafat com un model que es pot seguir a l'hora d'elaborar un pla estratègic.

d'una banda, la llacuna, amb l'arxipèlag d'illes format pel centre històric (illa de Venècia), les illes del Lido, Pellestrina, Murano i Burano i altres illes menors i, de l'altra, la terra ferma, amb els nuclis urbans de Mestre i la zona portuària de Marghera. La població està distribuïda entorn d'aquests dos pols: un total de 95.883 dels 271.073 habitants² del municipi viuen a la llacuna. Aquesta separació geogràfica és un factor capaç de destruir la cohesió social i una mostra d'aquest fet en són les diverses vegades que s'ha celebrat un referèndum en favor de la separació de Mestre (la darrera l'hivern de 2003, amb resultat negatiu, una vegada més).

Aquesta bipolarització és també notable en la distribució de les activitats econòmiques: aquelles relacionades amb el turisme i la indústria del vidre estan principalment concentrades a la llacuna, mentre que a la terra ferma hi trobem les activitats de serveis i la petita i mitjana empresa. Entremig, la indústria química, la naval, les nanotecnologies i les refineries estan situades a la zona de Porto Marghera, que exerceixen d'enllaç entre tots dos nuclis urbans, així com el recent Parc Científic i Tecnològic, creat amb l'objectiu d'actuar com a nexa d'unió entre tots dos pols. A més, Venècia, com a capital de província i regió, acull, al centre històric, tant les delegacions de l'Administració provincial com les de la regional i estatal.

Aquesta situació de divisió a l'interior del municipi va ser un dels motius (però no l'únic) pel qual l'Ajuntament es va plantejar desenvolupar el Pla Estratègic. Al mateix temps, hi havia prou indicis per pensar que es crearia l'entitat Ciutat Metropolitana, ja que, l'any 2000, van definir-se les competències definitives d'aquestes entitats administratives en un decret legislatiu que especificava la Llei 142 de la reforma de l'Administració pública de 1990, que ja establia dotze ciutats metropolitanes a tot el país. Semblava, doncs, l'oportunitat per desenvolupar un pla estratègic en concordança amb els vint-i-cinc municipis del sistema metropolità venecià, al mateix temps que s'intensificaven les relacions a l'interior del municipi.

Un altre dels motius per realitzar el Pla Estratègic fou un estudi promogut el 1996 en el marc de l'elaboració de l'Agenda 21 local, i que analitzava el sistema urbà venecià (Musu, 1996). L'estudi posava de relleu la complexitat del sistema local i destacava les dificultats existents en la construcció de formes de partenariat; subratllava que la xarxa d'actors que governaven la ciutat era fragmentada, atapeïda, amb una baixa densitat de relacions bilaterals entre els actors i d'una alta complexitat (els actors pertanyien a diversos nivells territorials i categories); que l'Ajuntament era un dels actors principals del sistema, present en la majoria de les operacions, i, finalment, que la representació social en els processos de transformació urbana era reduïda a aquelles accions lligades als moviments ambientals³.

2. Dades extretes del Cens de 2001.

3. Alguns exemples de les experiències d'interacció entre l'Administració pública i les institucions del sector privat pel que fa a temes ambientals, que a Venècia ocupen una posició central, són la Taula pel Consens de Porto Marghera o el Fòrum de la Llacuna.

A més, des de feia temps, la ciutat patia una pèrdua de població intensa al centre històric, que, lligada al desplaçament d'activitats econòmiques cap a la terra ferma i, consegüentment, la creixent ubiqüitat del turisme, feia que Venècia visqués amb dificultat la seva ubicació en el nord-est italià i a Europa, atès el context de globalització.

D'altra banda, destaca l'evolució del *modus operandi* de l'Ajuntament de Venècia pel que fa a la gestió de les transformacions urbanes del municipi al llarg de les dues darreres dècades. Fou durant la dècada de 1990, sota el mandat de l'alcalde Massimo Cacciari (La Margarita⁴), quan, en l'àmbit del planejament urbanístic, es va intentar superar el model de «dissenyar i regular», per tal d'impulsar transformacions urbanes integrades, amb un horitzó a mitjà i llarg termini. D'aquesta manera, l'Administració municipal establia un nou mètode: es presentava com a instigador de projectes envers el sector privat, amb el qual buscava el consens per executar-los establint una relació concertada entre totes dues parts. L'arribada d'aquesta nova metodologia cal entendre-la en el marc de la reforma organitzativa que es va dur a terme a l'Ajuntament. Es va considerar que l'estructura del moment era un impediment per desenvolupar les transformacions urbanes que es volien emprendre, de manera que la reforma va tendir a disminuir la jerarquització de l'estructura⁵. Un bon exemple d'aquest nou mètode és la realització de Pla General de Venècia, que, per primera vegada, tenia una visió general de tot el municipi i, al mateix temps, coordinava els plans específics de cada àrea. Es va elaborar seguint certs nivells de cooperació i, en certa manera, el planejament estratègic era present en els mètodes utilitzats, sense que pròpiament s'hagués elaborat cap pla⁶.

L'any 2000, l'elegit alcalde Paolo Costa (La Margarita) va decidir promoure la formulació del Pla Estratègic com «un nou i natural esglaó» per continuar aproximant-se, com ja havia fet Venècia fins aleshores, a aquesta manera d'operar, portant cada procés de transformació urbana i territorial a polítiques d'intervenció més complexes, a una estratègia generalment acordada, a un escenari de desenvolupament de la ciutat fortament compartit (Pugliese, 2003). El Pla Estratègic es concebia com un document programa que definia i traduïa en operacions concretes el projecte de creixement acordat amb els representants de les entitats líder de l'escena urbana. Per tal d'assolir aquest objectiu, el pla resultant hauria de ser fruit d'un procés de participació, l'èxit del qual dependria d'una perspectiva real i compartida quant a objectius per assolir i a metodologia per implementar.

4. La Margarita és un partit de centre que forma part de la gran coalició de centreesquerra l'Unione, liderada per Romano Prodi, de la qual també forma part el partit Demòcrates d'Esquerra.
5. Es va dissenyar una nova estructura en direccions generals i unitats de treball, així com una unitat especial de coordinació a càrrec del *city manager*.
6. Es va posar èmfasi en operacions estratègiques i es van crear taules de consens per a determinades problemàtiques de la ciutat: la Taula de Concertació per a Porto Marghera, el Fòrum per a la Llacuna, Venècia Laboratori de Cultura o l'Acord de Programa per a la Química de Porto Marghera en són alguns exemples (Pugliese, 2003).

En definitiva, si considerem el patrimoni històric i artístic de la ciutat, l'interès natural de la llacuna, la situació geogràfica del municipi i les activitats econòmiques ubicades a la zona, podem comprendre que fossin necessàries una estratègia efectiva i una gestió integrada i comprensiva. Cal dir, però, que la tendència general instaurada a les ciutats més importants d'Itàlia⁷ va incidir decisivament a l'hora d'optar per elaborar un pla estratègic, així com el fet d'incloure aquest projecte en el programa electoral de l'alcaldeable (que, una vegada elegit, va afegir la realització del Pla Estratègic al Pla Detallat d'Objectius de l'equip de govern).

La construcció del pla: un llarg trencaclosques

L'alcalde Costa (La Margarita) va delegar des d'un principi el projecte del Pla Estratègic al regidor Roberto D'Agostino (Demòcrates d'Esquerra), el qual, durant les legislatures anteriors de l'alcalde Cacciari (La Margarita), fou regidor de Planejament Urbanístic i Territorial. La raó, en part, fou el repartiment del pes polític entre les diferents forces de la coalició de l'equip de govern: mentre l'alcaldia requeia al partit de La Margarita, el lideratge i la responsabilitat del Pla Estratègic es destinava als Demòcrates d'Esquerra. D'Agostino va rebre també responsabilitats en la institució de l'entitat Ciutat Metropolitana, fet que mostra la intenció que tots dos projectes avancessin paral·lelament i, de fet, la fase d'estudi tècnic es va desenvolupar alhora i per part del mateix equip de treball. A causa de dificultats polítiques quant a la creació del govern metropolità i referents a les relacions amb els altres ajuntaments metropolitans, aquest projecte va romandre paralitzat durant tot el procés d'elaboració del Pla Estratègic, que, per tant, va seguir el seu camí com a pla estratègic municipal, tot i mantenir les intencions metropolitanes a l'eslògan *Venècia Ciutat Metropolitana. Qualitat, treball i cultura*.

En un primer moment, per verificar la possibilitat d'elaborar el Pla Estratègic, el regidor va organitzar un grup de treball (embrió de la futura Oficina del Pla), amb un coordinador al capdavant perquè establís contactes informals amb col·laboradors usuals de l'Administració local i així constatar aquesta possibilitat. Posteriorment, detectada la predisposició general d'emprendre el projecte, tot i no haver acordat encara el perfil real ni les estratègies específiques del pla, es van identificar els agents urbans clau per realitzar el procés. Els criteris de selecció dels agents clau es concentraven en l'estatus institucional, la representació, les accions i les estratègies de treball de la institució; en tot cas, però, les raons polítiques van ser decisives. Es van escollir els anomenats «interlocutors privilegiats», nou agents considerats amb prou capacitat per tenir una visió de projecte de desenvolupament de la ciutat: les dues universitats, la cambra de comerç, els tres sindicats principals, l'associació d'in-

7. Com s'expressa en la premissa del document del pla: «També Venècia, com les ciutats europees i italianes més grans, s'ha proposat redactar un pla estratègic propi» (Comune di Venezia, 2004: 1).

dustrials, l'associació d'artesans i la fundació bancària de la Cassa di Risparmio di Venezia (Carive).

Al mateix temps, l'Oficina del Pla Estratègic va encarregar al COSES⁸ l'anàlisi socioeconòmica del municipi⁹. El mes de març de 2001, les conclusions d'algunes de les anàlisis fetes van revelar que, encara que Venècia representava el cor polític d'una de les àrees més dinàmiques d'Itàlia, només pertanyia parcialment al context socioeconòmic del nord-est italià. L'estudi de les especificitats del sistema local venecià demostraven les seves potencialitats:

- Articulació de la seva base econòmica (turisme, cultura, logística i indústria).
- Presència de centres d'excel·lència institucional, administrativa i direccional.
- Riquesa de sistemes culturals i formatius.
- Importància de la presència de nodes infraestructurals.
- Patrimoni històric, artístic, arquitectònic i el valor simbòlic de la imatge de Venècia.
- Ecosistema de la Llacuna.
- Importància de les relacions internacionals de la ciutat.

Però també s'hi posaven de manifest les febleses del sistema, que provocaven una pèrdua progressiva de la seva competitivitat:

- El desenvolupament de les estructures industrials estava condicionat per les dificultats d'operar en aquest entorn particular, on era necessari establir criteris de sostenibilitat a causa de la fragilitat ambiental de l'ecosistema.
- Presència de certes activitats econòmiques que feien ús de recursos públics i es beneficiaven de la seva posició monopolista.
- Dinamisme escàs de la classe emprenedora local (absència de tradició, manca de capital, difusió reduïda de coneixements innovadors).
- Simplificació progressiva de les funcions del centre històric, cada vegada més dirigides a la monocultura del turisme.
- Limitació de l'accessibilitat i la mobilitat.
- Capacitat insuficient del sistema venecià de projectar-se a si mateix més enllà de l'àrea local i, en particular, de generar connexions amb altres sistemes locals del nord-est italià.

Aquesta avaluació va permetre dibuixar una interpretació de l'estat de la qüestió del sistema i de les seves perspectives a mitjà i llarg termini. Venècia

8. COSES és un consorci per a la recerca i l'educació que va néixer el 1967, fundat per l'Ajuntament i la Província de Venècia. El seu objectiu és desenvolupar anàlisis, estudis i projectes, finançats per les administracions, sobre economia urbana, habitatge, turisme, cultura, educació, immigració, demografia, transports, comerç, planejament urbà i estratègic.

9. L'estudi més complet és a Zanon i altres (2001).

apareixia incapaç de mantenir, a escala regional, el seu rol econòmic, funcional i polític, i la seva economia no semblava suficientment capaç de produir prou valors ni recursos per mantenir les oportunitats de la ciutat i superar els condicionants que assaltaven el desenvolupament local.

Una vegada realitzada la primera fase d'anàlisi, l'Ajuntament va decidir emprendre el procés de creació del pla durant la segona meitat de l'any 2001. L'Administració pública local es presentava com a promotor primordial del projecte, amb la intenció d'implicar els interlocutors privilegiats per tal de tenir un suport més gran en l'enfocament estratègic i un consens més elevat en l'acord de les línies estratègiques. L'Oficina del Pla va organitzar seminaris sobre els mètodes del planejament estratègic i va promoure trobades puntuals amb representants d'altres centres de recerca, d'empreses privades, d'entitats amb interessos específics¹⁰, associacions culturals, professors universitaris, entitats culturals, etc. Fou, però, amb els interlocutors privilegiats que es va acordar l'estratègia general del pla i la mateixa oficina es va encarregar de perfilar els continguts, detallats en línies estratègiques, estratègies, polítiques i accions. L'esquematització inicial es va confrontar, una altra vegada, amb els interlocutors privilegiats per recollir propostes i enllestir el primer esborrany del pla. Aquesta primera versió es va oferir als mateixos interlocutors privilegiats perquè la signessin en un acte el novembre de 2003 com a mostra del seu suport. Així es materialitzava la primera adhesió formal al pla per part d'aquells que havien acompanyat el procés de construcció del document. Els set sotasignats, ara ja promotors oficials del pla, eren les dues universitats, els tres sindicats, l'associació d'industrials i la Cambra de Comerç. Se'n van retirar, doncs, la fundació bancària Carive i l'associació d'artesans.

Paral·lelament, l'Oficina havia lliurat el primer esborrany del pla a l'equip de govern per tal d'incorporar-hi les seves peticions particulars. Formalment, no va ser fins al desembre del mateix any que el Ple Municipal va aprovar la primera versió del pla. La pronunciació del Consistori, si bé acceptava l'estructura i els objectius generals del pla, encoratjava l'Oficina a definir eines d'organització capaces de garantir lligams permanents entre l'estructura operativa responsable del pla i els actors del sistema local. Així mateix, demanava a l'Oficina que promogués moments de discussió amb la multiplicitat dels actors per aconseguir una acceptació més general del pla, així com per prioritzar les

10. Sobretot les entitats amb competències relacionades amb l'aigua a Venècia: l'Autoritat Portuària, el Magistrat de les Aigües (Autoritat de les Aigües) i el Consorci Venècia Nova. El Magistrat de les Aigües és l'hereu d'una oficina històrica creada el 1501 per concentrar totes les responsabilitats relacionades amb l'aigua, tant de la llacuna com del mar, en una única institució. Avui és un departament tècnic del Ministeri d'Infraestructures que té responsabilitats directes en la salvaguarda, la seguretat i la protecció hidràulica d'una gran àrea que agrupa les tres regions del nord-est italià. El Consorci Venècia Nova és la concessió del Ministeri d'Infraestructures i el Magistrat de les Aigües responsable de la realització de les mesures per salvaguardar Venècia. És un grup de grans empreses nacionals, cooperatives i empreses locals que van crear una estructura capaç de planejar i executar totes les intervencions.

polítiques i les accions. Després de l'aprovació del Consistori, el pla va ser presentat als directors de les unitats de treball de l'Ajuntament, per tal d'avaluar la viabilitat de les propostes i la capacitat de resposta enfront d'un possible impacte en l'organització de l'administració. Fora de l'Ajuntament, es presentà oficialment el 9 de desembre del 2003 a tots als agents socioeconòmics implicats i als ciutadans.

Com a resultat de les propostes del Ple Municipal, l'Oficina del Pla va dissenyar el Projecte Comissions, que es va dur a terme entre els mesos de març i juliol de 2004. Les conclusions de cada una de les comissions havien de servir per estudiar en profunditat les propostes del pla (especialment les accions), definir el document final que se signaria i fer-ne sentir partícip el màxim nombre possible d'actors.

Es van establir vuit comissions de treball dividides temàticament, que coincidien principalment amb les línies estratègiques que contenia el document¹¹:

- Ciutat Internacional.
- Ciutat de la Cultura.
- Ciutat del Turisme.
- Ciutat de la Formació Superior, de la Recerca i de la Innovació.
- Ciutat Node d'Excel·lència de la Logística.
- Ciutat de la Producció Material i dels Serveis.
- Ciutat dels Habitants.
- Sostenibilitat.

Cada comissió era presidida per una autoritat reconeguda a la ciutat, que havia de convocar les reunions, moderar-les i col·laborar amb l'Oficina. El projecte preveia tres trobades per ser desenvolupades més o menys contemporàniament per cada comissió: presentació i inici del debat, comparació de les aportacions i presentació de les conclusions. El regidor, el coordinador del pla i els membres de l'Oficina participaven com a responsables tècnics del projecte, on es va arribar a convidar fins a sis-cents participants. Per finalitzar el procés, es preveia organitzar una trobada de coordinació entre presidents de comissió per mantenir les interaccions entre les línies estratègiques del pla després de cada ronda de debats i una trobada final amb tots els participants.

Amb les conclusions de les comissions, l'Oficina del Pla va reelaborar el pla intentant donar a les accions l'ordre de prioritats expressat per les comissions, incorporant noves polítiques o eliminant aquelles accions repetides en més d'una línia estratègica. El mes de setembre de 2004, l'Oficina va lliurar el pla a l'Equip de Govern i el Consistori el va aprovar definitivament. El mes d'octubre, el Primer Pla Estratègic de Venècia fou presentat definitivament a tota la ciutadania signat pels set promotors, ja que s'esperava que, a mesura que se'n difonguessin els continguts, serien més els agents socioeconòmics que hi voldrien afegir la seva signatura i mostrar-hi el seu compromís.

11. Vegeu la figura 1 a l'apartat següent.

Pel que fa a la definició d'eines d'organització que garantissin lligams futurs entre els promotors i altres agents del sistema local, l'Ajuntament va preveure la creació (en un futur incert) d'una agència com a estructura participativa encarregada de les activitats d'implantació de les accions, l'assessorament, el seguiment i l'avaluació. L'agència, més desvinculada de l'Ajuntament que l'Oficina, hauria de ser el lloc per enfortir l'autoritat del pla i garantir la participació d'aquells subjectes que voluntàriament volien adherir-se al projecte.

El document: un recull d'intencions estratègiques

El document finalment aprovat el 8 d'octubre de 2004, conegut per *Pla Estratègic de Venècia Ciutat metropolitana: qualitat, treball i cultura*, conté una visió eslògan que s'estructura en línies estratègiques i condicions estructurals, les quals es desglossen successivament en estratègies, polítiques i accions. A causa del perllongament de la fase d'elaboració del pla, el seu horitzó temporal es va modificar i es va establir com a definitiu l'any 2015.

Es consideren condicions estructurals els elements a través dels quals es poden llegir i interpretar estructuralment la ciutat i el territori. Són, al mateix temps, però, objectius de desenvolupament necessaris per millorar el sistema estructural existent. D'altra banda, les línies estratègiques fan referència als factors competitiu del sistema econòmic productiu i social venecià que la ciutat haurà de desenvolupar per realitzar la visió proposada. Mentre les estratègies són els objectius generals temàtics marcats per les condicions estructurals i les línies estratègiques, les polítiques representen la fase operativa del procés d'implementació del pla i les accions són les intervencions específiques, els projectes o els programes promoguts per l'Administració local o per altres entitats amb capacitat d'intervenció. Es considera que aquestes últimes poden variar de manera substancial en canviar el context de referència (promotor, temps d'actuació, disponibilitat de recursos, etc.). És per aquest fet que el pla definitiu, a diferència de la primera versió, només inclou una llista provisional d'accions i obre la possibilitat que se'n hi afegixin d'altres a mesura que es perfilen els acords transversals entre els agents socioeconòmics.

Com es pot veure a la figura 1, el Pla Estratègic de Venècia definitiu conté tres condicions estructurals i set línies estratègiques, que, a més a més, se subdivideixen en trenta-quatre estratègies i 129 polítiques. Respecte a la primera versió, han augmentat en cinc les estratègies i en vint-i-quatre les polítiques. Pel que fa a les accions, s'ha passat de 501 a 280. Tot i la significativa reducció, cal recordar que totes les polítiques contenen, com dèiem, una acció anomenada «...Altres».

Algunes primeres reflexions sobre la metodologia

Des d'un punt de vista metodològic, el grup de treball encarregat d'elaborar el Pla Estratègic va inspirar-se en experiències desenvolupades per altres ciu-

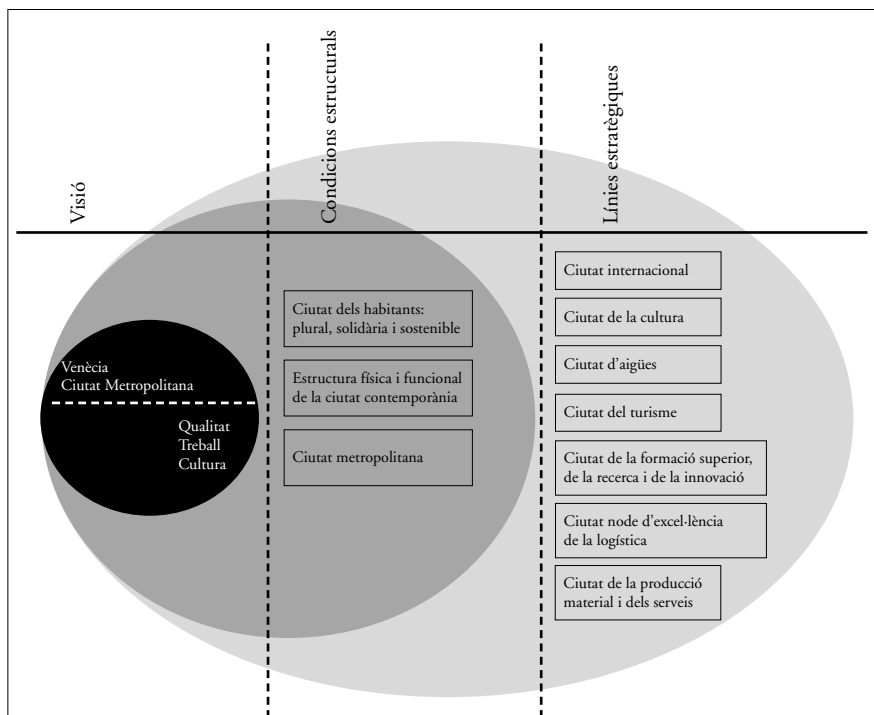


Figura 1. La visió, les condicions estructurals i les línies del Pla Estratègic de Venècia.
 Font: elaboració pròpia a partir del Pla Estratègic de Venècia (Comune di Venezia, 2004).

tats, tant italianes com europees, i amb aquest objectiu van establir-hi vincles per compartir-hi realitzacions.

Algunes de les característiques metodològiques importants en l'elaboració d'aquest pla són l'important rol com a promotor de l'Administració pública local, la tradició de col·laboració d'alguns dels agents urbans i la modalitat de compromís i de participació establertes.

Pel que fa a la participació, se'n poden observar dues fases ben diferenciades. La primera es caracteritza per una de reduïda, on només els nou interlocutors seleccionats van ser convidats a definir els escenaris i les estratègies principals. Per alguns, aquestes trobades eren l'ocasió de donar veu al seu descontentament envers la manca de debat obert entorn dels problemes de la ciutat i, en general, sobre la dificultat de dialogar amb altres agents. La segona fase més participativa va iniciar-se una vegada el Consistori va aprovar el primer esbós del pla i es va desplegar el Projecte Comissions. Aquesta es va caracteritzar per una participació decreixent a mesura que avançaven els debats i, en termes generals, l'assistència també va ser més reduïda de l'esperada (finalment, van assistir-hi cent cinquanta persones). De fet, la llargada d'un procés d'aquest

tipus representa un risc quant a la participació, ja que tendeix a debilitar-la i esdevé més difícil mantenir l'atenció i la implicació dels participants. L'encarregada de mobilitzar els participants i de fer atractius els debats era l'Oficina del Pla, que va exercir de connector real, tant del procés com entre els participants, i va esdevenir el vigilant i el punt de referència per a aquells que desitjaven donar suport als objectius. En totes dues fases, però, hi va mancar tant la participació passiva dels ciutadans com l'activa. L'únic coneixement que els ciutadans tenien del procés de planificació era a través dels mitjans de comunicació en els quals el Pla Estratègic va aparèixer rarament, conseqüència de l'absència d'una forta política de comunicació per part de l'Oficina.

Pel que fa al consens, el Pla Estratègic va aprofitar-se del caràcter interactiu aplicat al planejament urbanístic durant els anys noranta, que va obrir els canals de diàleg entre actors urbans i Administració local. El nivell de consens, necessari per donar rellevància i autoritat al pla, va ser facilitat pel mètode de construcció del document: no es van buscar debats incisius i es van evitar conflictes, atès que els actors no desenvolupaven cap rol decisiu pel que feia a la natura dels projectes. D'aquesta manera, el consens va aconseguir-se sobretot entorn d'estratègies i polítiques —idees—, però no entorn de les accions —els projectes—. De tota manera, cal recordar que són precisament les accions aquelles mesures més concretes, assimilables en molts casos a un projecte específic, realitzable i avaluable.

El cas del planejament estratègic a Venècia presenta una anomalia de mètode respecte a la majoria de plans estratègics europeus: el lideratge no era representat per la figura de l'alcalde, sinó per la d'un regidor. L'alcalde Costa en comptades ocasions va ser present en actes lligats al Pla Estratègic durant la seva elaboració. És sabut que la figura de l'alcalde dóna legitimitat i autoritat als projectes, però, com hem dit, a causa dels acords de govern i per repartir equilibradament el pes polític entre els partits de la coalició de govern, es va cedir el projecte del Pla Estratègic al regidor D'Agostino. Era, per tant, necessari atorgar el pla a un regidor que fos àmpliament reconegut en termes institucionals, per evitar possibles conflictes polítics. Així, D'Agostino va veure's afavorit pel seu protagonisme en la redacció del Pla General durant els anys noranta i sota el mandat de Cacciari. De tota manera, les diferències de color polític dins l'equip de govern sovint van implicar divergències en el seu interior i van dificultar el procés de creació del Pla.

El compromís establert amb el Pla es mostrava a través de la signatura del document. S'hi explicitava que aquells que el signaven compartien els continguts i s'esforçaven per referir el seu propi programa d'activitats a les estratègies i a les polítiques que aquell proposava. El Pla, però, es va donar a conèixer només amb set institucions venecianes que li donaven suport.

Pel que fa al Projecte Comissions, aquest es va desenvolupar amb força variacions. No totes les comissions van trobar-se tres vegades, n'hi va haver algunes que van retardar-se uns quants mesos, la qual cosa va impossibilitar les trobades transversals entre presidents posteriors a cada ronda de reunions. Quatre comissions, Cultura i Turisme, d'una banda, i Logística i Producció

Material, de l'altra, van sol·licitar poder mantenir una trobada entre elles per intercanviar informació i punts de vista. Pel que fa als resultats, l'Oficina va reconèixer que fou impossible prioritzar les accions, ja que les respostes als qüestionaris distribuïts entre els membres de les comissions per valorar la importància de les accions de la pròpia línia estratègica, van mostrar una equiparació de valors, de manera que totes les accions eren percebudes amb la mateixa importància.

Durant els debats, la necessitat d'establir més coordinació entre els agents del mateix sector va aparèixer com un dels temes més urgents que calia tractar. En general, totes les comissions van expressar el seu desig de continuar les trobades regularment, a fi de consolidar relacions bilaterals i millorar la transparència entre l'Administració local i els agents socioeconòmics. Paradoxalment, es va demanar que l'Administració pública liderés el desenvolupament d'aquestes trobades, fet que contradeia l'objectiu principal del pla, que preveia: «el pla cal que sigui compartit, implementat i difós per tots els participants» (Comune di Venezia, 2004). Els millors resultats van donar-se en aquelles comissions que recollien participants provinents de sectors més diferents, és a dir, on la transversalitat dels participants d'una mateixa línia estratègica era més gran, ja que les seves aportacions eren més riques de contingut i l'intercanvi de punts de vista, més ampli.

En resum, Venècia ha construït el pla amb una confrontació contínua amb els principals agents socioeconòmics de la ciutat, ja sigui per les qüestions generals —estratègies i escenaris— com per les particulars —projectes concrets—. Però l'Oficina del Pla, que era la mà dreta de l'Ajuntament, preparava el document i després el proposava als interlocutors seleccionats, per tal d'incloure-hi algunes contribucions (o no). D'aquesta manera, l'Ajuntament s'assegurava el control dels continguts i es mantenia en una posició de poder a l'hora de dissenyar el procediment que calia seguir, acceptar les modificacions o seleccionar els participants. Cal apuntar que aquesta posició pot representar un perill per al pla quan les eleccions locals comportin l'arribada d'un nou equip de govern¹².

Lliçons d'un pla

L'espiral de competitivitat en el qual han entrat les ciutats al llarg de les últimes dècades ha portat les administracions locals a cercar unes noves eines de gestió i, moltes vegades, han optat per l'elaboració d'un pla estratègic. Sovint, aquesta decisió ha estat influenciada per les experiències d'altres poblacions: a Itàlia, Torí i Florència van ser ciutats pioneres en la redacció d'un pla estratègic i van marcar clarament aquesta tendència al país. Totes dues van seguir, al mateix temps i per motius diversos, l'exemple de Barcelona, que, gràcies a la seva llar-

12. Com ja hem dit, en aquest article analitzem el procés de creació del Pla, entre l'any 2000 i 2004. El mes d'abril de 2005, les eleccions locals van comportar un canvi de govern i Massimo Cacciari (La Margarita) retornà com a alcalde. L'estudi de l'evolució i la implementació del pla sota un nou equip de govern, però, formaria part d'una anàlisi futura.

ga trajectòria i a la internacionalització de la ciutat durant els darrers vint-i-cinc anys, ha esdevingut un model a seguir pel que fa al seu mètode de planificació estratègica i a la formulació d'un pla estratègic.

Durant els anys noranta, Venècia va desenvolupar un mètode propi de planificació urbana: dissenyar projectes de desenvolupament sostenible a mitjà i a llarg termini, promovent i implicant els operadors privats. L'Administració local es preguntava com es podien activar els agents socioeconòmics com a socis, i el Pla Estratègic va semblar a les autoritats locals l'ocasió per reforçar aquesta modalitat de treball.

En termes generals, la introducció tradicional del planejament estratègic té una característica recurrent: la creació d'una discussió genèrica sobre uns objectius amb la participació dels agents urbans. A Venècia, la discussió no va girar entorn dels objectius (ja acordats amb els promotors), sinó entorn dels projectes, però la manca de consens entorn de les pròpies accions va portar el pla a una situació contradictòria: la definició d'un projecte de ciutat amb consens, sense incorporar mecanismes d'acció directa en el territori, i va reduir el planejament estratègic a un exercici no conflictiu de sentit comú.

Venècia, que va emprendre el Pla per realitzar transformacions urbanes integrades, no va incorporar en aquest procés la millora del sistema de gestió de la ciutat ni d'organització de l'Ajuntament necessari perquè el pla esdevingués el node de tots els projectes de la ciutat. Han estat molts els projectes amb caire estratègic desenvolupats en paral·lel per altres departaments i, de fet, hauria calgut que el pla hagués estat partícip en el seu debat i ideació (la creació d'un metro que connecta l'aeroport amb l'illa de Venècia per sota la Llacuna, la construcció d'un aeroport secundari a l'illa del Lido, el tancament de la Llacuna amb fins ambientals —projecte MOSE—, el disseny d'una nova política cultural per a Mestre, etc.). Si el pla va néixer de la necessitat de desenvolupar projectes integrats, sorprèn, doncs, la seva escassa presència en altres esdeveniments relacionats amb el mateix pla i organitzats per les mateixes autoritats locals. Podem apuntar que era necessari crear una política de comunicació a l'interior de l'Administració, però la manca de lideratge de l'alcalde també podria haver contribuït a provocar aquest aïllament, ja que la seva figura és la que engloba i coordina el conjunt de projectes de l'Administració. El fet que la responsabilitat del pla recaigui en un regidor, amb una responsabilitat específica, pot provocar aquesta separació entre el pla i la resta d'activitats, quan precisament hauria de ser-ne el connector.

En termes generals, tot i el caràcter imitador de l'experiència veneciana, el Pla ha estat un bon instrument per a la diagnosi i el debat dels problemes als quals s'enfrontava la ciutat i ha estat segurament el més gran debat polític que s'ha desenvolupat a Venècia des de finals dels anys vuitanta (Scaramuzzi, 2004). Però, d'acord amb els objectius inicials, en un futur no gaire llunyà caldria establir un canal de diàleg amb els municipis metropolitans, per tal de no tancar els discursos a l'àmbit municipal i poder afrontar conjuntament les febleses del sistema urbà venecià, malgrat que la creació de l'entitat Ciutat Metropolitana romangués aturada i el govern provincial no s'impliqués en el procés.

Un altre impacte positiu ha estat que ha facilitat que els diversos actors, tant privats com públics, es coneguessin millor, encara que els agents urbans hi participessin separatament dividits per àrees temàtiques, la qual cosa va provocar que la transversalitat del procés es veïés reduïda. Com a conseqüència, la visió global no va ser adquirida pels participants, sinó per l'Oficina del Pla. Cal tenir present que, abans de començar el procés d'elaboració d'un pla estratègic, la xarxa d'actors urbans normalment és complexa i dividida. En alguns casos, la complexitat i la fragmentació de la xarxa social es posa com a obstacle, quan precisament l'exercici del planejament estratègic és l'oportunitat per superar aquesta situació. La limitació de l'experiència d'intercanviar punts de vista, interessos i informació amb només els actors d'un únic sector dificulta l'eixamplament de la visió de la ciutat a tots els agents urbans i l'intercanvi de diversos punts de vista. És més, com més variats i transversals siguin els membres de la comissió, més rics seran els resultats i les conclusions de les discussions. Per tant, la integració de les línies estratègiques podria millorar els impactes de l'experiència del planejament estratègic a Venècia. Seguint l'eslògan del pla venecià *Ciutat metropolitana. Qualitat, treball i cultura*, es podrien agrupar les línies estratègiques en tres grans grups: Ciutat dels habitants; Ciutat de la producció material, node de logística, innovació i universitat, i Ciutat internacional, del turisme i de la cultura. D'una banda, la integració de les línies estratègiques caldria acompanyar-la de la revisió de les accions per tal d'equilibrar els continguts del Pla i, quan fos possible, reduir-los, ja que el Pla conté quasi tres-centes accions. La fase d'implantació és crucial, però al mateix temps esdevé la més difícil. Com més reduït sigui el nombre de mesures, més fàcil serà el seu desplegament. A més, el pla ha d'identificar els principals problemes que s'encaren a la ciutat, però no pot ser vist com la solució per a totes les problemàtiques. Respecte a les condicions estructurals, caldria diferenciar-les de les línies estratègiques, ja que actualment tenen la mateixa estructura en polítiques i accions. Pel que fa a la línia estratègica Ciutat d'Aigües, es podria considerar una condició estructural, ja que es tracta d'una especificitat del territori.

L'establiment de la ja prevista Agència del Pla Estratègic de Venècia podria enfortir l'autoritat de l'Oficina del Pla i evitar la fatiga de la participació. La fundació d'una estructura capaç de desplegar el pla i esdevenir un punt de referència per a aquells agents activats durant el procés, podria considerar-se apropiat. L'Agència podria activar i promoure processos de partenariat entre els agents públics i privats i millorar el lideratge, integrant en la seva estructura tant agents públics com privats. Seria l'encarregada de difondre els continguts del pla, així com de vetllar pel seu compliment.

En resum, i seguint les consideracions anteriors, atès el procés de control general per part de l'Administració entorn del procés, dels continguts i dels participants, podríem apuntar que el Pla Estratègic realitzat a Venècia és un *pla per a la ciutat*, un pla que l'Administració del moment elabora, amb el consentiment d'alguns actors i que l'ofereix a la ciutadania perquè se'l faci seu. En canvi, generalment, un pla estratègic és concebut com l'exercici de construir conjuntament, entre tots els agents implicats en la ciutat, un document amb uns

objectius generals i uns projectes específics, de manera que la ciutat crea un *pla de la ciutat*.

En aquest sentit, considerant el rol de l'Administració, la incapacitat d'establir uns projectes prioritaris, la manca de coordinació de projectes amb caràcter estratègic a l'interior de la mateixa Administració, la decreixent participació en els debats, la reduïda selecció d'interlocutors en la definició dels objectius generals i el minvat impacte i coneixement per part dels ciutadans, no sembla que fos necessari dissenyar cap pla estratègic per a Venècia. Més aviat, calia analitzar quin era l'instrument adequat per al sistema venecià, a fi de millorar la gestió de les transformacions urbanes integrades empreses durant la dècada dels anys noranta, en comptes d'elaborar «també Venècia» un pla estratègic. La creació d'una estructura permanent amb representació públicoprivada que debatés i guiés les transformacions urbanes estratègiques i, paral·lelament, plantejés escenaris futurs, podia perfectament representar un esglau «nou i natural» en la línia empresa durant la dècada dels anys noranta i evitar el llarg i entrebancat procés que ha representat la creació del Pla Estratègic, que ha tendit a seguir la tendència instaurada a Europa i sobretot a Itàlia.

Bibliografia

- CAMAGNI, R. (2003). «Piano strategico, capitale relazionale e community governance». A: PUGLIESE, T.; SPAZIANTE, A. (a cura de). *Pianificazione strategica per le città: riflessioni dalle pratiche*. Milà: Franco Angeli, p. 79-100.
- COMUNE DI VENEZIA (2004). *Venezia città metropolitana. Qualità, lavoro, cultura. Piano strategico Città di Venezia*. Venècia: Comune di Venezia.
- CRUZ, H. (2004). *Strategic urban planning in Barcelona and Venice: a methodological approach*. Tesi màster. Erasmus Universiteit de Rotterdam.
- CURTI, F.; GIBELLI, M. C. (a cura de) (1996). *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*. Florència: Alinea.
- FORN, M.; PASCUAL, J. M. (1995). *La planificació estratègica territorial. Aplicació als municipis*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- MUSU, I. (coord.) (1996). *Venezia sostenibile: suggestioni dal futuro*. Bolonya: Il Mulino.
- PUGLIESE, T. (2003). «Venezia. Il Piano Strategico: un progetto di cambiamento». A: PUGLIESE, T.; SPAZIANTE, A. (a cura de). *Pianificazione strategica per le città: riflessioni dalle pratiche*. Milà: Franco Angeli, p. 207-231.
- SCARAMUZZI, I. (2004). «Ascolto il tuo cuore città». Doc. núm. 582. Venècia: COSES.
- ZANON, G. i altres (2001). «La struttura e le funzioni del sistema urbano». *Studi preliminari per il Piano Strategico di Venezia*. Doc. num. 343. Venècia: COSES.