UNIÓN IBEROAMERICANA DE MUNICIPALISTAS

Plaza Mariana Pineda, 9 • 18009 GRANADA - ESPAÑA
Telf.: 958 21 50 47 • Fax 958 22 97 67

EMail: uim@uimunicipalistas.org
http://www.uimunicipalistas.org

ESTUDIOS Y COMENTARIOS

La Planificación Estratégica y el Arte del Buen Gobierno

María García Pizarro

Nº 10

UIM
UNIÓN IBEROAMERICANA DE MUNICIPALISTAS

• instituto de investigación urbana y territorial
iut UIM

La Planificación Estratégica y el Arte del Buen Gobierno

La Planificación Estratégica y el Arte del Buen Gobierno

María García Pizarro

Granada (España), 2007

© **UIM**

ISBN: 978-84-933726-4-4
Dep. Legal: GR 1.741 - 2007

Imprime: Imprenta Comercial. Motril.

Printed in Spain *Impreso en España.*

Agradecimientos y dedicatoria

Quiero agradecer a mi marido, Jaume Amill Miralles, a mis hijos, Alexander y Victor, a mi familia y a mis amigos del alma porque tienen la habilidad de convertir el día a día en el mejor de los proyectos y hacer de sus planes la mejor de las aventuras posibles.

Quisiera dar las gracias a profesionales como Olga Paris Costa, Arnau Vallbe Mumbru y Aram Barón Esteso que me han ayudado en el proceso de revisión de los textos que hoy forman parte de esta publicación. Deseo agradecer a todos los profesionales, y de manera especial a Amelia López Izquierdo, a Javier Valle García y a Antonio Silva De Pablos, todos ellos miembros de ESPACIOS_MGP, quienes con sus vivencias compartidas, su evolución intelectual y con su apoyo han hecho posible que hoy pueda poner a disposición del lector esta reflexión.

Por último, quisiera dedicar esta publicación a Pedro e Isabel, mis padres y a Pedro María, Arantxa y Manuel, mis hermanos.

PRÓLOGO

El libro que el lector tiene entre sus manos, y que tengo el gusto de presentar, constituye, sin lugar a dudas, una clara y rigurosa respuesta a muchas de las claves del Gobierno de la ciudad en América Latina, en una época en que, precisamente, los procesos de descentralización en curso en muchos países han despertado el interés de los gobiernos y de los expertos para afrontar los retos que este presenta. Pero para poder, como me solicita la autora, poner en contexto la obra voy a referirme de forma previa a la situación actual de gobierno de la ciudad en América Latina para, a continuación, abordar la temática del libro y la trayectoria, especialmente interesante en relación a la obra, de la autora.

1. El contexto de la obra: la situación del Gobierno local en América Latina.

En las últimas décadas los Gobiernos locales en América Latina, y puede decirse que en casi todo el mundo –en el caso de España a partir de la transición democrática y a lo largo de los años 80–, han asumido nuevas funciones y nuevos servicios a proveer. Los Ayuntamientos se han visto obligados a generar toda una serie de dinámicas nuevas, que incluían la gestión de procesos complejos, con el objeto de afrontar los nuevos retos que les planteaba la sociedad y que les demandaban en forma creciente los ciudadanos.

Suplir la carencia de infraestructuras de todo tipo y establecer o extender la prestación de servicios se han convertido en los ejes prioritarios de la gestión política y técnica. Sin embargo, las estructuras administrativas de las que estaban dotados los municipios no eran suficientes para abordar estas nuevas tareas, muchas de las cuales requerían un planteamiento que iba más allá del mero ejercicio de potestades administrativas y de la mera administración de derechos propia de etapas anteriores.

Lo cierto es que dicho proceso se ha realizado, específicamente en América Latina, en medio de una deficiente articulación institucional y financiera de los municipios que se manifiesta en cuestiones de envergadura como su incapacidad económica e insuficiencia financiera para prestar servicios básicos y atender no a la renovación, sino ni siquiera al mantenimiento de la infraestructura elemental, añadida a su ausencia en la definición de las grandes políticas del Estado.

La deficiente articulación institucional de la que hablábamos se va a manifestar y va a afectar al manejo cotidiano de la agenda pública en cuestiones tan simples pero tan precisas para dar

respuesta a los problemas a los que se enfrentan cómo: la difícil y, en ocasiones, onerosa articulación política; las excesivas reglas formales de procedimiento debidas a la desconfianza; controles inútiles; necesidad de una auténtica justicia administrativa; las normas sobre personal basadas en el mérito se eluden con excesiva frecuencia y se detecta una ausencia de memoria institucional por la alta rotación en los ejecutores de las políticas; existe un importante déficit en la planificación y ejecución presupuestaria; y, por último y sin intención de agotar los temas que podrían ser apuntados, se mantiene una importante informalidad, es decir, subsiste una gran distancia entre las reglas aparentes y las formales.

De otro lado, es de destacar la crisis financiera que, con carácter general, han de enfrentar éstos y que se ve agudizada en los momentos actuales. En efecto, la crisis económica que se deriva del cambio estructural que se produce en los mercados internacionales afecta a las empresas y a sus beneficios, lo que unido a la mayor facilidad para la transferencia de capitales y la evasión impositiva con la consiguiente reducción de recaudación en las arcas públicas y, específicamente en lo que nos importa, en las arcas municipales (por ejemplo, una gran empresa puede reducir fácilmente sus obligaciones impositivas declarando a sus sedes como simples filiales y estableciendo nuevas centrales en países con un sistema impositivo más beneficioso).

Pero además dicha dinámica de cambio se ha desarrollado en un doble sentido que discurría de manera paralela. Por un lado, los municipios veían en la correcta gestión de los servicios un mecanismo de legitimación, y por el otro, la ciudadanía era cada vez más exigente y más consciente de su condición de ciudadano. Probablemente por este motivo, estos últimos años los esfuerzos municipalistas se han concentrado, de un lado, en la aspiración de consolidar las competencias que debían desplegar y, de otro, en buscar nuevas formas de gestionarlas correctamente.

Más específicamente, a lo largo de la década de los noventa, se puso el acento en una cierta sofisticación de los procesos de gestión. La presión ejercida desde la ciudadanía se incrementó y, simultáneamente, un cambio en el entorno económico de las administraciones públicas generó la necesidad de establecer criterios restrictivos en materia presupuestaria y gasto público. Ello imposibilitó continuar con el ritmo de extensión de prestaciones y, con ello, la necesidad de optimizar y racionalizar la gestión. Fue la etapa del management, de la introducción, y la casi adoración en muchos casos, de modelos originarios de la empresa privada. Se generó un gran interés por los mecanismos de control de la eficiencia y la economía propios de los países de tradición anglosajona y se inició más decidamente la búsqueda de sistemas de participación de la ciudadanía (consejos sociales, NIPs...).

Puede decirse, de esta forma, que en los países desarrollados las reformas de los años ochenta y principios de los noventa pusieron el acento en las instituciones administrativas, no ya para gestionar la expansión del Estado de bienestar, sino su contención o reducción. Los reformadores concentraron su esfuerzo en cambiar las instituciones para descargarlas de responsabilidades públicas. La organización, los mecanismos de asignación de recursos, la gestión del empleo público, los procedimientos administrativos, las relaciones de la Administración con el mercado y con los ciudadanos, han sido ámbitos institucionales prioritarios de estas reformas. Sin embargo, en esta misma época, es discutible que las instituciones administrativas en los países latinoa-

mericanos hayan sido el objeto principal de las reformas. En estos casos, la presión por la estabilización macroeconómica ha llevado a reformas sustanciales de políticas económicas, principalmente orientadas al ajuste fiscal, que han tenido fuertes repercusiones sobre las instituciones administrativas. Ahora bien, achicar y recortar no equivale a reformar y el resultado ha sido un Estado más pequeño, pero también más deforme e inadaptado para ejercer las múltiples responsabilidades que continúa asumiendo.

En la actualidad, y tras este proceso, en la mayoría de los países de América Latina, con más dificultades que ventajas como decimos, los municipios han asumido por completo su rol de administraciones locales, de organizaciones prestadoras de servicios públicos, pero han perdido buena parte del contenido político que deberían desplegar como nivel de gobierno y han descuidado el ejercicio de expresión democrática que debe plantear todo poder público. En definitiva, los entes locales se han convertido esencialmente en entes gestores, difuminándose su discurso político y perdiendo peso, en consecuencia, en la estructura institucional de distribución de competencias y toma de decisiones. A menudo parece haberse olvidado que tan importante como la correcta gestión, lo es el posicionamiento político e ideológico de los entes locales, como parte de la estructura del Estado, ante cualquier problemática o debate público. Ciertamente, y aun cuando la centralidad del Estado ha venido relegado a los gobiernos locales a meros ejecutores de políticas adoptadas en otros niveles de decisión y ha condenado a los municipios a dedicar sus mejores recursos a superar los problemas más acuciantes, es preciso retomar un nuevo impulso del Gobierno local. Hasta este momento, el corto plazo ha impedido visiones de más largo alcance cuya formulación en estrategias operativas puedan elevar al gobierno local a la altura de los desafíos provocados por la globalización.

Este hecho, coincide por demás e interactúa con un debate abierto en los últimos años sobre la ampliación y el alcance de las competencias, fundamentado en el principio de subsidiariedad y amparado en los modelos nórdicos de vertebración territorial, aspiración de otro lado que entra en conflicto con la insuficiencia de recursos y con la falta de autonomía en el gasto imperantes.

En este último debate no sólo se cuestionan aspectos vinculados a lo que podríamos llamar "funcionamiento", sino que las voces críticas se extienden hasta poner en duda la idoneidad de las estructuras políticas actuales como mecanismos de respuesta a las necesidades de los entes locales.

Desde este punto de vista, y en el comienzo de este siglo, a nivel teórico se están gestando dos visiones en orden a recuperar el papel de la política en el Gobierno local que el futuro dirá si son o no excluyentes entre sí. Por un lado, encontramos lo que podríamos considerar liderazgo político o en términos más radicales "conducción de la comunidad". Este liderazgo es aquel caracterizado por la definición desde un punto de vista ideologico de los problemas, prioridades y agenda de la ciudad. Nos encontramos así, con un modelo que prioriza la toma de decisiones desde el gobierno municipal y se concreta en la elaboración de planes estratégicos y marcos de futuro para la ciudad. Es un modelo que puede permitir más o menos participación ciudadana y donde el control de la decisión final tomará especial relevancia. Es legítimo en tanto que quien aplica y decide es un gobierno elegido democráticamente en función de un programa y una ideología concretos.

Por otro lado, y más desde la teoría innovadora que desde la experiencia práctica, surge un modelo que podríamos llamar de "arbitraje". Se concreta en un modelo en que el Gobierno local adopta un tono más mediador, en la asunción, por parte del gobierno municipal, de un rol de concertación entre los intereses de los diferentes sectores sociales de la ciudad. Se trata, pues, de un modelo caracterizado por una definición de la agenda y un mecanismo de toma de decisiones mucho más participativo y de perfil negociador. En este caso, el objetivo final es el consenso y la implicación de los agentes sociales en el futuro y el desarrollo del municipio. La adhesión a las normas aprobadas por todo el mundo. La legitimidad del modelo viene dada por un mayor grado de gobernabilidad.

Evidentemente, estos dos modelos no son puros ni reales, pero permite plantear, a partir de una visión conjunta de ambos, cuales pueden ser los retos que ha de enfrentar un liderazgo local en el presente siglo en América Latina. Y es precisamente éste uno de los grandes logros que el presente trabajo plantea permitiendo, y aportando para ello instrumentos y herramientas, la conciliación realista y necesaria entre ambas visiones. Pero aún cabe decir algo más sobre el mismo ya que, aunando ambas visiones, permite además establecer un nuevo paradigma en el gobierno de la ciudad al que voy a referirme a continuación con especial hincapié en su aplicación al caso de la ciudad latinoamericana.

2. Las políticas de ciudad y el nuevo gobierno: la temática del libro presentado

El crecimiento, en cierto modo incontrolado, de muchas ciudades en América Latina ha ido degradando poco a poco también los espacios urbanos. Las superficies habitadas han aumentado sin otros límites que los impuestos por la situación geográfica. La necesidad de largos desplazamientos se ha convertido en un problema de primera magnitud. La multiplicación de los medios de transportes individuales y colectivos y la desordenada gestión de los residuos han agravado, a su vez, los índices de polución. La dotación de equipamientos –viviendas, estructuras sanitarias y educativas– ha ido casi siempre detrás del crecimiento demográfico y la aparición de cinturones de pobreza, la consiguiente violencia e inseguridad, y una cierta desarticulación estructural y geográfica del territorio es un lugar común en muchas de las ciudades de América Latina.

Asumir los desafíos que imponen grandes aglomeraciones urbanas y una prestación de servicios adecuada exigen una renovada visión del espacio local. Y es que, efectivamente, los espacios geopolíticos locales y una nueva gestión urbana son escenarios que posibilitan una mayor democratización y desarrollo local. Las políticas de desarrollo territorial pensadas sobre esquemas heredados del pasado ya no son adecuadas. Hoy el territorio debe ser repensado y redefinido y, con ello, también la estrategia de sus actores. La reinvención del territorio es parte de la respuesta de las sociedades locales a los retos de la globalización.

En efecto, la competitividad económica global y el progreso de los medios de comunicación definen nuevos territorios de geometría variable que tienden a concentrar la población en aglomeraciones territoriales, parcialmente discontinuas, de gigantesca dimensión y de una gran complejidad institucional. Esta nueva estructura territorial desborda con creces los límites de la

ciudad entendida como municipio, transformándose en una realidad territorial no contemplada suficientemente por el sistema jurídico-institucional. En estos territorios es aún más preciso definir un mayor esfuerzo en todas las políticas de integración y atención sobre aquellos sectores de sus poblaciones, que, desde el punto de vista de la lógica implacable del sistema, son considerados funcionalmente irrelevantes y socialmente como perturbadores.

Hoy sabemos que la competitividad internacional de un país va a estar determinada en gran medida por la productividad y la capacidad de innovación de sus áreas de aglomeración económica. Las áreas urbanas funcionan así como centros de alto rendimiento económico que determinan que la globalización no implique una pérdida del papel de lo local que se ve fortalecido en la medida en que se potencia la integración territorial de actividades y en que las ciudades son parte de un sistema de centros que compiten por la radicación de factores económicos[1].

Las ciudades, de este modo, han de competir, al menos, en tres dimensiones diferentes generando para ello infraestructura urbana y social[2]:

a) La competencia por el potencial productivo: es decir mejorar su posición competitiva dentro de la división internacional del trabajo por medio del fomento a la radicación o expansión de complejos productivos o de empresas fuertes y competitivas en el ámbito internacional.

b) La competencia por el potencial de consumo: las ciudades –y los municipios menores dentro de áreas metropolitanas– intentan mejorar su competitividad atrayendo a estratos de alto poder adquisitivo y, por ello, con mayor capacidad de compra.

c) La competencia por las funciones de conducción económica: es decir, mejorando su competitividad por medio del asentamiento de las funciones económicas y políticas claves tales cómo: 1) desarrollo de una infraestructura de comunicación y transportes adecuada; 2) ampliación de la oferta disponible de suelo y edificios adecuados para las instalaciones productivas.

La competencia entre ciudades se establece generalmente en términos de especialización en aquellas de sus condiciones en las que aparecen con ventaja comparativa y desarrollando una política de promoción exterior basada en esa especialidad. De todas forma, es preciso advertir sobre una visión "simplista" de la competitividad a través de inversiones públicas ostentosas. La simple realización de un museo (tomando como modelo la experiencia del Guggenheim) no pone a una ciudad en los circuitos turísticos mundiales, ni estar en éstos significa necesariamente el éxito de una estrategia integral y exitosa a largo plazo.

[1] En torno al papel de las ciudades en la globalización puede consultarse el trabajo de SASSEN, S., «Las ciudades en la economía global», Editores ROJAS y DAUGHTERS, BID, Washington, 1998.

[2] CORAGGIO, J.L., BODEMER, K. Y ZOCCARDI, A., «Las políticas sociales urbanas a inicios del nuevo siglo», op. cit. P. 13.

En cualquier caso, como ha puesto de relieve BATLEY[3], inclusive municipios pequeños y medianos que no gozan de una posición global o regional, sin embargo pueden tener una efectiva posición en este contexto y son prósperos sobre la base de funciones manufactureras locales, de procesamiento o de servicios que sólo están vinculadas en forma vaga y en última instancia con la economía global. En definitiva, pequeños y medianos municipios no insertados en la economía global pueden obtener sin embargo, a través de procesos de desarrollo local en colaboración con los agentes sociales, cierta prosperidad con base en la explotación de su propio desarrollo, en conexión con otros municipios de su espacio territorial y valorando los elementos que benefician a los mismos.

De otro lado, la proximidad geográfica determina que ciertos tipos de ciudades se configuren como puntos centrales de áreas de influencia cada vez mayores, de tal forma que dicha circunstancia que, en principio, podría potenciar una competencia se convierte en un factor de cooperación importante para el desarrollo de proyectos que benefician a toda la región. En definitiva, como han resaltado BORJA y CASTELL[4], esta dinámica de competencia juega un importante papel en la consolidación del sistema urbano mundial y se expresa, en definitiva, en la creciente internalización de las ciudades y en su peso creciente en las relaciones internacionales y redes interurbanas.

De otro lado, es preciso apostar por una revisión sobre las nuevas fronteras de la gestión urbana para situar a cada municipio en condiciones de afrontar la competición global de la que depende el bienestar de sus ciudadanos. Puesto que las actividades estratégicamente dominantes en todos los planos están organizadas en redes globales de decisión e intercambios, se hace preciso consolidar tanto un sistema de redes de ciudades como de participación directa en la construcción de un mundo donde los canales tradicionales de regulación internacional tienden a ser incompletos. Ello permitiría, en un mundo sometido a un alto ritmo de cambios, una cierta permanencia en el tiempo de una línea de actuación, ya que la existencia de compromisos exteriores permite superar las contingencias coyunturales.

Pero, precisamente, por ello es imprescindible reflexionar sobre diversos puntos. Es precisa, como propone la autora, la definición de un proyecto de ciudad, pero a través de una planificación integral, responsable, democrática y estratégica que vaya más allá de los planes de desarrollo urbano con la intención de crear espacios urbanos de alta calidad. Al respecto, es preciso pasar de los proyectos urbanos, que en mayor o menor medida, responden a una demanda ciudadana y cuya satisfacción puede ser relevante, a integrar a éstos dentro de una política coherente que responda a una visión de ciudad y a un proyecto de ésta.

[3] BATLEY, R., «Introducción». La ciudad latinoamericana y del Caribe. Nuevas Orientaciones en Política Urbana. Fundació Carles Pi i Sunyer d

'Estudis Autonómics i Locals. Núm. 4, p. 11-18. 1997. Dado que entiende que hay que considerar dos puntos de vista: el primero, relativo a que cada ciudad reacciona ante el fenómeno global desde su propia situación de partida y con una reacción propia; el segundo, que se refiere a que el destino de las ciudades no está solo determinado a nivel global ni por el punto de partida, sino que los actores locales también pueden tener su influencia.

[4] BORJA, J. Y CASTELL, M. «Local y Global: la gestión de las ciudades en la era de la información», United Nations for Human Settlements (UNCHS), Ed. Taurus, Madrid, 1997.

Y esta idea comporta, por tanto, la necesidad de definir la estrategia de la ciudad[5]. Una estrategia que abordando aspectos como el territorio y las infraestructuras, las actividades económicas, la sociedad y el Gobierno ha de ser capaz de implicar a los actores con capacidad de actuar y transformar el espacio urbano, unificar sinergias positivas en el conjunto de los proyectos y actuaciones que definirán la ciudad, priorizar actuaciones en el espacio público, generar nuevos proyectos e ideas y articular los objetivos y planes de acción.

De ahí la virtud del libro que el lector tiene entre sus manos ya que representa una guía ágil, sugestiva, y creo que se puede añadir, atractiva para poner en marcha este proyecto de ciudad que estimamos necesario. Y realizado, por demás, desde la experiencia práctica de haber participado en diversas y variadas actuaciones urbanas que dotan al libro, por ello, del acqui acumulado en la experiencia.

3. La autora

Siquiera sea brevemente, ya que no se trata de una desconocida, creo que hay que dedicar unas líneas, más que para presentarla que no lo necesita, sí para dar cuenta de la "expertise" que la autora del libro acumula.

Comenzaré, pues es un motivo de orgullo para nosotros, diciendo que Maria García pertenece a la Unión Iberoamericana de Municipalistas desde hace varios años y, en la actualidad, se desempeña dentro del equipo de la Oficina Técnica como Directora de Programas en la Agencia de Cooperación Técnica.

Pero Maria García tiene una larga trayectoria. Licenciada en Derecho por la Universidad de Navarra y Master en Gestión y Administración de Empresas por la Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas (ESADE), en la actualidad es Directora de ESPACIOS_MGP y ha sido consultora de numerosas firmas de prestigio como Estrategias de Calidad Urbana, del Departamento de Planificación Estratégica de Tecnologías Urbanas Barcelona. Asimismo ha sido ponente y profesora en numerosos eventos nacionales e internacionales y tiene, en su haber, numerosos proyectos de consultoría ya sea en España (Planes estratégicos de Sevilla o Valencia, entre otros muchos) o en otros países de América Latina (a título de ejemplo ha participado en la elaboración del Plan Estratégico da ciudad do Río de Janeiro, dirigió el Plan Estratégico de Reconstrucción de Comayagua (Honduras) en colaboración con el CIDEU (Centro Iberoamericano para el Desarrollo Estratégico Urbano) y la AECI o, por poner un último ejemplo, ha llevado a cabo la dirección de proceso de fortalecimiento de dieciséis municipios integrantes de la asociación de municipios AMUPROLAGO (Honduras). Ha sido, asimismo, autora de diversas publicaciones en la materia que ocupa este volumen de la que me permito destacar, y recomendar su lectura, la realizada con la Diputación de Barcelona en torno a "La Estrategia de las ciudades".

[5] Respecto de la experiencia acumulada para estructurar una estrategia de ciudad y su articulación a través de Planes estratégicos puede consultarse PASCUAL i ESTEVE, J.M., «La estrategia de las ciudades. Los planes estratégicos como instrumento: métodos, técnicas y buenas prácticas», Diputació de Barcelona, Barcelona, 1999.

Como puede verse, por tanto, este es un libro que para decirlo de una vez, y en pocas palabras, no sólo transmite saberes, que lo hace y mucho, sino que mucho más allá, y como ya ha quedado expuesto, más después de esta breve semblanza de la autora, que proporciona "saber hacer" y en el que el lector avezado encontrará no pocos elementos para afrontar la necesaria hoja de ruta en la gestión urbana necesaria en la ciudad de hoy.

Federico A. Castillo Blanco.
Secretario General de la
Unión Iberoamericana de Municipalistas.

ÍNDICE

1. GOBERNAR HOY LAS CIUDADES.
EL VALOR DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA 19

2. FINALIDADES Y COMPONENTES DE UN PLAN ESTRATEGICO 47

3. LAS ETAPAS PARA LA ELABORACIÓN DE UN PLAN ESTRATÉGICO 55

4. PRIMERA ETAPA: ORGANIZACIÓN DE LA ESTRUCTURA
INTERNA Y EXTERNA DEL PLAN 65

5. SEGUNDA ETAPA: DIAGNÓSTICO 79

6. TERCERA ETAPA: ESCENARIOS POSIBLES Y DETERMINACIÓN
DEL MODELO DE FUTURO 97

7. CUARTA ETAPA: DETERMINACIÓN DE LA AGENDA DEL PLAN:
CONCRECIÓN DE LOS PROGRAMAS Y DE LOS PROYECTOS 113

8. QUINTA ETAPA: LA PUESTA EN MARCHA DEL PLAN 119

9. EL ROL DE GOBIERNO LOCAL 137

10. LA COMUNICACIÓN DE LOS PLANES ESTRATÉTICOS 143

1. GOBERNAR HOY LAS CIUDADES. EL VALOR DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA[1]

La importancia creciente del nivel local constituye una de las consecuencias y una de las paradojas más importantes de la globalización. Una afirmación que lleva implícita muchas consecuencias y que ha sido objeto de sustanciales foros de debate y de amplia reflexión. Es por ello que la ciudad real necesita la ciudad administrativa, porque gestionar sólo la ciudad administrativa es querer negar la realidad. Hoy, la ciudad real adquiere denominaciones como ciudad metropolitana, ciudad-red; ciudad-nodo; etc. y las denominaciones (y por tanto el ámbito de actuación o referencia correspondiente) son cambiantes. En este sentido, y tal como apuntan Borja y Castells en la publicación "Local y Global"[2] cuando dan cita a los retos de las ciudades, una de las consecuencias de un Plan Estratégico es que efectivamente se analiza, se cuestiona y se pone en valor las competencias "que debería tener".

En la publicación "La gestión estratégica de las ciudades. Un instrumento para gobernar las ciudades en la era info-global"[3], José María Pascual Esteve afirma la existencia –y la necesidad– de una nueva forma de gobernar enfatizando dos aspectos cuyo desarrollo puede dar lugar a evoluciones muy distintas de la ciudad: la *Ciudad con relación a un territorio* y la *Ciudad con relación a un proyecto.*

El valor y el papel de las ciudades no es el mismo y los límites de la ciudad real cambian en función de la dimensión en la que nos situemos. En la actualidad, y tal como queda señalado en el Plan Estratégico de Sevilla 2010[4], el territorio competencial de las ciudades no puede limitar su estrategia, sino todo lo contrario. La estrategia se asentará en diferentes ámbitos: municipal, metropolitana, regional, nacional e internacional. En una sociedad red, la ciudad es el conjunto de relaciones que establece con sus entornos económicos, socioeconómicos y culturales. En este orden, y en el ejemplo indicado de Sevilla, el ámbito más idóneo para definir la estrategia turística y de negocios de Sevilla es, sin duda, internacional, al igual que el puerto y el aeropuerto. En cambio, el ámbito de definición de la movilidad residencia-trabajo es metropolitano, y el

[1] Para desarrollar este capitulo se ha contado con la colaboración de Amelia López Izquierdo, Coordinadora del Plan Estratégico Sevilla 2010. Profesora de Sociología Urbana de la Universidad Pablo de Olavide y miembro del equipo técnico de ESPACIOS_MGP.

[2]. Borja J. y Castells, M: *Local y Global. La Gestión de las ciudades en la era de la información*. Ed. Taurus (1997)

[3]. Pascual Esteve, Jose Mª: Consejería de Gobernación. *La gestión estratégica de las ciudades, un instrumento para gobernar las ciudades en la era info-global*. Junta de Andalucía, (2002)

[4] www.planestratégicosevilla2010.org

ámbito de los servicios sociales será fundamentalmente el barrio. En definitiva la ciudad, más que una forma especialmente configurada, es un proceso que genera espacios específicos y muy heterogéneos; es más, tal como señala Jordi Borja[5], la ciudad es un escenario en el que se producen los flujos y dinamismos más importantes para propiciar el intercambio cultural, el desarrollo económico y social y, en definitiva, el desarrollo humano.

Gobernar hoy una ciudad es, por tanto, establecer un gobierno-red con diferentes niveles de acción territorial, que debe contar con la presencia y la concertación de aquellos actores que tienen capacidad para poder impulsar proyectos complejos de transformación urbana. Una constatación que requiere una rápida toma de conciencia en la esfera de lo local. Y una verificación que también abre otra ventana y es que los límites y los espacios de actuación, de valor diferencial y competitivo, no siempre tienen un carácter territorial, sino que el valor de los proyectos adquiere un énfasis de tal dimensión que condiciona las ciudades, sus interrelaciones y el valor diferencial y singular de las mismas.

Gobernar hoy una ciudad significa ser consciente de la existencia de diferentes intereses legítimos y con capacidad decisiva, así como de la necesidad de gestionar intereses no siempre convergentes.

Gobernar hoy una ciudad requiere de instrumentos de dirección y de gestión con capacidad para articular la complejidad más importante de este siglo, la complejidad social. Hoy la complejidad técnica tiene un peso –y un precio– cada vez más pequeño en la viabilidad de los proyectos. La viabilidad social e institucional, la gestión de la complejidad es el factor crítico actual y es, desde esta multiplicidad de variantes y actores, desde las que la planificación estratégica puede ser un buen instrumento de dirección y gestión estratégica del territorio; un buen instrumento para gobernar bien; una herramienta idónea para mejorar la capacidad de organización y de acción bajo el liderazgo democrático con una finalidad última: contribuir a potenciar el desarrollo de las ciudades para que tengan capacidad de dar respuesta a retos tan decisivos como la plena ocupación, el equilibrio territorial, la sostenibilidad, la cohesión social o la igualdad de oportunidades, a título de ejemplo.

El gobierno de las ciudades requiere, por tanto, un cambio, que sepa capitalizar los avances y modernizaciones apuntadas y, al mismo tiempo, que tenga capacidad de adaptarse a los nuevos tiempos de la gestión.

1.1. Los cambios en la gestión pública: del modelo burocrático al gerencial y a la Gobernanza

1.1.1. El modelo burocrático

Respecto a las transformaciones que están viviendo las Administraciones Públicas, cabe señalar, tal y cómo la profesora Ana Sanz[6], que "*todo gobernante necesita una organización que lleve*

[5] Borja, J.: *La ciudad y la nueva ciudadanía*. Nº17 La Factoría (2002) (www.lafactoriaweb.com)

[6] Sanz, A *La Administración Pública»* capítulo en Caminal Badia, M. (Editor): *Manual de Ciencia Política*. Madrid, Tecnos (2002).

a cabo y asegure el cumplimiento de sus decisiones políticas". Esa organización para los estados modernos, surgidos tras la Revolución Francesa y a lo largo del XIX, y basados en el binomio nación-estado, fue evolucionado hacia estructuras con rasgos similares, en mayor o menor medida, *al modelo burocrático de estado* que teorizó el sociólogo alemán Max Weber a principios del s. XX. Para Weber, la acción del gobierno debía ser guiada por la racionalidad instrumental, plasmada en la burocracia. Weber consideraba la racionalización como clave del desarrollo de la civilización occidental, y este modelo weberiano significó el paso de sistemas de dominación patrimonial-aristocrático a un sistema de dominación racional-legal.

Al respecto, Weber caracterizó el modelo burocrático[7] por:

- La racionalidad en la división del trabajo.
- El carácter legal de las normas y reglamentos.
- Una jerarquía que agrupa cargos y funciones y establece áreas de control.
- Impersonalidad en las relaciones de trabajo.
- Rutinas y procedimientos de trabajo estandarizados.
- Competencia técnica y meritocrática.
- Especialización de la administración y de los administradores.

El modelo de administración burocrática está basado en una doble legitimidad:

- La legitimidad democrática. Que deriva del ejercicio de poderes delegados por el Parlamento, representante de la soberanía popular. El poder soberano del Pueblo se ejerce representativamente por el Parlamento, pero éste delega en el poder ejecutivo que se estructura burocrática y departamentalmente.
- La legitimidad legal y técnica. Que deriva del cumplimiento de las normas y procedimientos establecidos tanto en garantía de los derechos de los administrados como de la eficacia y eficiencia del actuar administrativo.

Cabe decir que el modelo burocrático weberiano cimentó el edificio del estado democrático y social de derecho y, aunque parcialmente, sigue presente en la actualidad.

Este modelo ha supuesto una racionalidad e igualdad del administrado delante del Estado, una uniformidad nacional de rutinas y procesos, una continuidad de la organización más allá de las personas, una unidad de dirección con orden y disciplina fundamentalmente. Pero al mismo tiempo el propio modelo ha convertido en *fines* las normas o reglamentos que deberían ser los *medios* que garantizaban los derechos de los administrados, ha ofrecido una gran resistencia al cambio no ajustándose a la realidad social, ha presentado una excesiva rigidez y falta de adaptabilidad y ha tenido evidentes y graves problemas de eficiencia. Deficiencias que se han magnificado, una vez que al Estado se le planteó la necesidad de que prestase más y más servicios, cada vez más complejos.

[7] Vid. Weber, Max: «*Economía y Sociedad*». México, Fondo de Cultura Económica, 2002.

Durante los años 50 y 60 se comienza a hablar de las limitaciones del paradigma burocrático; determinados autores señalan esas deficiencias y cuestionan la universalidad del modelo burocrático. Por ejemplo, Michel Crozier[8] afirma que *"los patrones burocráticos han llegado a ser tan difíciles de manejar que no logran dominar la complejidad creciente de nuestras actividades colectivas. Además la obediencia que antes constituía la virtud cardinal que hacía funcionar el sistema ya no es aceptada de buen grado por los ciudadanos y los empleados públicos, quienes ahora exigen libertad personal y autonomía individual en forma incontrolable. La complejidad ofrece a los agentes la oportunidad de lograr la libertad, mientras que a la inversa, la libertad de los agentes aumenta la complejidad".*

1.1.2. El cambio de paradigma en la gestión pública.

Ya en los años 70, los cambios del entorno en que se mueven las administraciones públicas llevan a desechar la idea de un modelo organizativo de racionalidad universal. Desde entonces, no se reconoce ningún tipo ideal de organización basado en una racionalidad universal. La racionalidad de la estructura organizativa dependerá de su adaptación a las circunstancias internas o externas a la organización. La crisis del modelo burocrático coincidió en el tiempo y forma parte de la revisión de las relaciones entre estado y mercado que se produjo a mediados de la década de los setenta. La hegemonía del keynesianismo (en paralelo con la primacía del paradigma burocrático) fue sustituida por la de la economía neoclásica, por el neoliberalismo (acompañado de la prevalencia del paradigma gerencial o "Nueva Gestión Pública"). El Estado del Bienestar se enfrenta a una fuerte crisis fiscal que obliga a primar la eficiencia por encima de todo, y el modelo burocrático no cuenta con la eficiencia como su característica más sobresaliente. En ese entorno surge la Nueva Gestión Pública o gerencialismo.

Los rasgos de la administración pública gerencial, en contraste con los de la administración burocrática tradicional, son:

- Orientación de la acción del estado para el ciudadano-usuario o ciudadano-cliente. Aumento del énfasis en la calidad, enfocada en la satisfacción del consumidor.
- Desplazamiento del énfasis y de los controles desde los procedimientos hacia los productos.
- Evaluación por resultados (indicadores) una vez se han fijado unos objetivos concretos de cada servicio.
- Separación entre las instancias formuladoras de políticas públicas, de carácter centralizado y de las unidades funcional y territorialmente descentralizadas, ejecutoras de esas mismas políticas.
- Desagregación de las organizaciones burocráticas tradicionales en agencias separadas (agencias ejecutoras) generalmente relacionadas por contratos o cuasicontratos.
- Introducción de mecanismos de mercados o cuasi-mercado.
- Reducción de costos con búsqueda de mayor transparencia en la asignación de los recursos.
- Transferencia hacia las empresas y las organizaciones no gubernamentales de los servicios de prestación de bienes públicos divisibles o de mérito.

[8] Crozier, M «La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública» «Reforma y Democracia». Caracas: Centro latinoamericano de administración Para el desarrollo (CLAD) N°7, 1997.

- Terciarización de las actividades auxiliares o de apoyo, que pasan a ser licitadas competitivamente en el mercado.
- Nuevas políticas de personal, cambiando desde el empleo público permanente y patrones salariales nacionales para contratos por plazo, con pagos relacionados a desempeño y con determinación local de las condiciones de trabajo y de pago.
- Flexibilidad y adaptabilidad frente a personas, empresas y territorios.

Hasta mediados de los 90, la Nueva Gestión Pública ha sido el paradigma de reforma administrativa que ha prevalecido acompañando a la hegemonía de la agenda neoliberal. No obstante, la aplicación de este paradigma no fue por igual en todos los países; frente a la gran influencia en los países anglosajones, en España su influencia ha sido escasa. De cualquier forma, la Nueva Gestión Pública está presente en el discurso sobre la administración pública y ha reforzado el papel de los gerentes en muchas administraciones.

En estos momentos se manifiesta un proceso de crisis del modelo gerencialista, unido al ascenso de un nuevo paradigma –la Gobernanza– que se propone reformar la Nueva Gestión Pública y se fundamenta en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno y entre éstos y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil. Este nuevo modo de gobernar se conoce como Gobernanza o Gobierno relacional o de redes.

1.1.3. Sobre la Gobernanza[9]. El concepto y su significado

En primer lugar, es preciso partir sobre qué se entiende por Gobernanza[10]. Para su conceptualización se ha indagado en diferentes propuestas comenzando por el Libro Blanco sobre La Gobernanza Europea[11], según el cual, el concepto de Gobernanza "*designa las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes en el ámbito europeo, bajos los principios de apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia; principios que refuerzan el de proporcionalidad y subsidiariedad*". Para el Libro Blanco Europeo, estos principios institucionales, en los que se propone apuntalar este modo de gobernar, no son sólo la base de la democracia y el Estado de Derecho en los Estados miembros; estos principios pueden aplicarse a todos los niveles de gobierno, véase mundial, europeo, nacional, regional o en este caso local. No obstante, la Gobernanza no es un modelo universal, por lo que serán las circunstancias que rodean las decisiones las que perfilen los principios de este buen gobierno.

[9] Se trata del concepto de GOBERNABILIDAD y el del objeto de análisis, el de GOBERNANZA. Según el analista del Instituto Internacional de Gobernabilidad, Joan Oriol Prats, este seguirá en esta distinción a Kooiman («Governance and Governability» en Modern Governance, Gran Bretaña, SAGE Publications, 1993). La Gobernanza es la estructura sociopolítica que emerge del proceso de interacción entre los diferentes actores estratégicos, a través de la cual se toman las decisiones de la cosa pública. La Gobernabilidad ha de entenderse como la capacidad, la cualidad o el atributo de un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo en el contexto de otros sistemas más amplios de los que forma parte.

La Real Academia Española de la Lengua expone en su diccionario (22ª edición) la siguiente definición de Gobernanza: arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.

[10] Vid. Libro Blanco Sobre la Gobernanza Europea. http://www.europea.eu.int/comm/governance (2001).

[11] www.europea.eu.int/comm/governance (2001)

La Gobernanza o Gobierno relacional o de redes, en palabras de Joan Prats, se basa en los estudios de Koimann, por lo que se entiende que se trata de un proceso de interacción entre actores estratégicos. De ahí que se considere como una herramienta analítica y descriptiva, pero también con una dimensión normativa dado que estamos hablando de que el significado de la Gobernanza implica el resultado de las acciones de esos actores. Es por ello que esa estructura de relaciones entre los actores, a partir de la cual se toman las decisiones, está formulada por un conjunto más o menos articulado de reglas y procedimientos institucionalizados que condicionan y pautan la interacción entre los actores en la toma de decisiones que afectan a la colectividad. La Gobernanza es una estructura de relaciones decisionales cada vez más compleja, en la que además de involucrar a actores de los diferentes sectores –público, privado y social– también se involucran distintas interdependencias multinivel. Es decir, en el gobierno de redes (decisionales) influyen desde las organizaciones sociales de base local a ONGs de carácter transnacional; desde la iniciativa privada de pequeñas empresas a las grandes multinacionales y grupos de interés, sin perder de vista los diferentes niveles gubernamentales.

En relación con este protagonismo creciente de múltiples actores en el ámbito local, Gerry Stoker, habla del surgimiento de una serie de Quangos locales[12] (Organizaciones paragubernamentales que influyen en la configuración de determinadas políticas públicas) que nacen como instituciones paralelas a los ayuntamientos y van asumiendo un papel cada vez más destacado en la gobernabilidad local. En algunas localidades concretas del Reino Unido, explica Stoker, las corporaciones de desarrollo urbano, las asociaciones o las fundaciones para la vivienda y otras sociedades de cooperación están asumiendo, con el soporte financiero del gobierno central, responsabilidades en la renovación y el desarrollo urbano.

Pero más allá de este fenómeno del que habla Stoker, en términos generales lo que se observa en la era "info-global" es una multiplicación de las interdependencias económicas y sociales entre municipios y regiones. Esto requiere una nueva manera de entender los gobiernos territoriales y tal como explica José Mª Pascual[13], se debe a la quiebra del principio básico de la política en la época de los estados-nación, en la que cada gobierno actuaba en un solo territorio y cada territorio abarcaba una sola sociedad. En respuesta a este fenómeno, Pascual propone la Gobernanza democrática como un nuevo arte de gobernar que se caracteriza por los siguientes rasgos:

- Su objeto *es la capacidad de organización y acción de una sociedad*
- Su medio *es la gestión relacional*
- Y su finalidad, *el desarrollo humano.*

En el marco de la era del conocimiento, la acción de gobierno tiene la vocación de reestructurar sus relaciones con la sociedad y el territorio; y este gobierno, aún siendo representativo, persigue liderar una mayor articulación social mediante la participación ciudadana.

[12] Stoker, G: Gran Bretaña. Del Gobierno a la Gobernabilidad local. Instituto de Ciencias Políticas y Sociales, Diputación de Barcelona (2002)

[13] Estrategia regional y gobernanza territorial: La gestión de Redes de Ciudades. Junta de Andalucía. Consejeria de Gobernación –DGAL– (2004)

En consonancia con la opinión de autores como Prats y Pascual, Antoni Puig[14] refuerza que esta nueva forma de gobernar debe fundamentarse en la gestión de redes público-privadas dejando atrás los paradigmas anteriores: el legal-burocrático y el gerencial. Concretamente, Puig sostiene que, a partir de principios de los 90 del siglo pasado, se está pasando de la "Administración de bienestar", surgida después de la segunda guerra mundial, a la Administración Pública Relacional, la cual gestiona conjuntamente con el sector asociativo y otras administraciones, siempre en complicidad con la ciudadanía. En el siglo XXI, la ciudadanía reclama una mayor calidad de los servicios públicos que den respuesta a sus múltiples y crecientes necesidades, pero sin que ello repercuta en un aumento de la presión fiscal. Debido a este fenómeno, Puig apuesta por potenciar la Administración Relacional, que *"planifica, programa y produce con el sector de las asociaciones de ciudadanos y el sector empresarial y también con los ciudadanos"*. Pero este autor advierte que para lograr el éxito es necesario invertir la pirámide de la cultura organizativa de las administraciones públicas; pasar de una cultura organizativa centrada en los procedimientos a la cultura del cambio organizativo continuado, avanzando hacia la orientación al ciudadano.

Las ciudades europeas, a través de la red europea Eurocities[15], aportaron su experiencia en los grupos de trabajo para la elaboración del Libro Blanco, señalando al respeto que *"nuestras ciudades vienen desarrollando asociaciones entre el sector público, voluntario y privado sobre bases cada vez más sistemáticas. Estamos abandonando un modelo de gobierno de arriba abajo. En su lugar estamos haciendo evolucionar modelos más participativos de Gobernanza comprometiendo, envolviendo y trabajando mucho más con los ciudadanos, grupos locales, empresas y agencias asociadas"*.

Las razones que justifican un cambio de modelo en la manera de gobernar, haciendo que el modelo de la Gobernanza moderna se extienda y se lleve a cabo, tal y como está ocurriendo en los diferentes niveles, hay que hallarlas a partir de la observación y la propia experiencia de las ciudades, entendiendo que:

- Los gobiernos no son los únicos actores que enfrentan las grandes cuestiones sociales. Éstas son hoy desafíos también para las organizaciones de la sociedad civil y las empresas.

- Con el fin de enfrentar eficazmente esas grandes cuestiones, Prats[16] señala que además de los modos tradicionales de gobernación ya reseñados, burocrático y gerencial, debemos contar con la Gobernanza; conviviendo ésta con la burocracia y la gerencia.

- Que no existe un modelo único de Gobernanza: las estructuras de Gobernanza se adaptarán según el nivel de gobierno y el sector de actuación administrativa considerados. Es decir, la

[14] *Puig, A.:* Marketing de servicios para Administraciones Públicas con los ciudadanos. *Junta de Andalucía, Consejería de Gobernación, (2004).*

[15] Eurocities. Red europea de ciudades, a la que pertenecen actualmente más de 115 grandes ciudades europeas. Esta red tiene como fin reforzar los intereses locales en el contexto de la Unión Europea y, representa la única red internacional que representa a las ciudades europeas como unidad política ante la U.E. y recoge los intereses técnicos de las ciudades. Las ciudades españolas que pertenecen a dicha red son: Madrid, Barcelona, Sevilla, Bilbao, Valencia, Valladolid y Málaga. (www.eurocities.org)

[16] Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña (www.iggov.org), 2005.

Gobernanza es plural, busca la eficiencia, exige flexibilidad, experimentación y aprendizaje, frente al universalismo de la burocracia y la gerencia pública.

- Para llegar a una decisión razonable es necesario articular la cooperación entre los actores, dado que los desafíos sociales hoy son el resultado de la interacción entre varios factores que rara vez son plenamente conocidos ni causados ni controlados por un único actor.

- Los intereses generales se componen en procesos de conflicto, negociación y consenso entre los diversos actores involucrados. No existe un interés general trascendente a los intereses sociales y privados. Por lo que los objetivos de la gobernación no son fáciles de decidir y están sujetos a revisión frecuente.

- Cada vez se es más consciente que sólo mediante la creación de estructuras y procesos sociopolíticos interactivos que estimulen la comunicación entre los actores involucrados y la creación de responsabilidades comunes puede asegurarse la gobernación legítima y por supuesto eficaz.

- Ante esto, el reto de las reformas administrativas hoy es reestructurar las responsabilidades, tareas y actividades de la gobernación sobre la base de la integración y la diferenciación de las diversas inquietudes e intereses y de los actores que lo expresan en los diversos procesos de interacción. El verdadero reto de este modo de gobernar es hacer productivas las interacciones en que consiste la gobernación.

Se debe entender que lo importante en la Gobernanza es la productividad de las interacciones y, por tanto, hay que desechar la idea del gobierno como actor único o del determinante de la gobernación.

Respecto a la imbricación de este modo de gobernar propuesto, la Gobernanza, con el sistema político en el que se aplicará, la democracia, el papel del gobierno no puede ceñirse al de un actor más en los procesos de interacción ya que los gobiernos tienen una legitimidad y una responsabilidad diferenciada y reforzada; la Gobernanza, por tanto, plantea condiciones más complejas para el ejercicio efectivo de la autoridad de un gobierno pero no le resta valor a la representación democrática. Por tanto, el papel de los gobiernos debe ser el de impulsor, facilitador, mediador, el garante de las negociaciones, el de la búsqueda del consenso, el dirimidor de conflictos y en definitiva ser el propulsor y redactor de las normas y reglas de un juego en el que pueden participar otros actores sociales o empresariales. Desde la Gobernanza se han de replantear los roles de los gobiernos, las formas organizativas y procedimientos, los instrumentos de gestión pública, las competencias de los funcionarios y las capacidades de dirección política de la administración.

El gobierno, a través del liderazgo democrático, debe crear conciencia entre estos actores de que la interdependencia entre ellos es necesaria para el correcto desarrollo del territorio. Dicho de otra forma, debe conseguir que organizaciones formalmente autónomas se vuelvan funcionalmente interdependientes y conscientes de la necesidad (y oportunidad) que dicha red de dependencia genera. Como se verá con más atención en el capítulo noveno, es deseable un esfuerzo del gobierno local en el ejercicio de este liderazgo democrático.

1.2. El gobierno relacional, una nueva forma de gobierno local en el paradigma de la Gobernanza

Desde las primeras elecciones municipales de 1979, las ciudades españolas han estado trabajando mucho para dotarse de los equipamientos urbanos y los servicios sociales necesarios para cubrir las necesidades elementales que los ciudadanos demandaban. Durante este periodo, los ayuntamientos eran organizaciones de rendimiento; es decir, no necesitaban una planificación estratégica bien definida porque las demandas eran evidentes y estaba todo por hacer. En pocos años, las ciudades se dotaron de instalaciones deportivas, alumbrado público, pavimentación, saneado, agua potable, etc. que ayudaron a incrementar de forma muy significativa la calidad de vida de la ciudadanía.

Hoy, cubiertas esas necesidades básicas, las ciudades tienen que afrontar otros retos más complejos y hacer frente a necesidades que no se muestran tan evidentes como las de aquella primera etapa, como por ejemplo las relativas a los derechos de la ciudadanía: favorecer la igualdad de oportunidades, trabajar para el desarrollo integral de las personas, entender la ciudad como promotor cultural, como recurso educador o su valor en la inclusión, a título de ejemplo. Todos estos retos se recogieron en el Foro de ciudades de Vitoria celebrado en Noviembre de 2004 con motivo de los 25 años de los Ayuntamientos Democráticos. Durante el transcurso del Foro se construyó la Carta de Vitoria, en la que Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales y Forales, Cabildos y Consells Insulars establecieron las metas a conseguir y las etapas a cubrir de cara a lograr un mayor progreso, justo y solidario, para la ciudadanía.

Así, lo que hoy viene sucediendo es que la ciudadanía ya no se conforma con unos servicios básicos iguales para todos, sino que reclama más servicios, de más calidad, más amables en el trato y que se adecuen a sus necesidades específicas y singularidades, al mismo tiempo que piden moderación en los impuestos, mayor información y transparencia en su gestión. Esta situación obliga a encontrar nuevas formas de trabajar y organizarse por parte de las Administraciones Públicas que permitan una mejor gestión de los recursos para hacer frente a estos nuevos retos.

Además, la globalización promueve la interdependencia de las economías, sociedades y territorios no sólo en términos de bienes, servicios y flujos financieros, sino también de ideas, normas, información y personas. Este fenómeno ha otorgado a las ciudades un nuevo papel para responder a sus desafíos específicos haciendo frente a sus amenazas y aprovechando al máximo sus oportunidades. Así, por su flexibilidad, adaptación y proximidad a las particularidades del territorio, el gobierno local se halla en la mejor disposición para satisfacer las necesidades de la ciudadanía y dar respuestas locales a problemas globales.

Dentro de este contexto, los gobiernos locales deben ser conscientes de que lo que ubica una ciudad o un territorio en el mapa de la globalización no es sólo la posesión de un recurso escaso ni una situación geoestratégica privilegiada, sino que, tal y como se expone en el recientemente publicado Libro Blanco para la Reforma de la Administración Local Española[17],

[17] www.map.es

"*.... lo que verdaderamente evita la globalización por la puerta trasera es la ventaja cooperativa, el liderazgo político del gobierno local para que actores públicos y privados cobren sentido de sus interdependencias y formen una red capaz de hacer competitivo el territorio. Es la calidad de las interacciones entre actores el mayor activo institucional del que una ciudad puede disponer. Por tanto, el civismo de la población, la seguridad jurídica, la calidad de los servicios y el capital social se vuelven variables claves*".

Este cambio en el rol del gobierno local requiere, asimismo, un cambio en las estructuras organizativas y en la cultura de las administraciones públicas. De las estructuras burocráticas jerarquizadas de la etapa anterior, se debe pasar a otras más diversificadas y fragmentadas a escala territorial pero también en el ámbito funcional. De igual forma, de una gestión pública sectorial debe pasarse a una gestión transversal y con la participación de todos aquellos actores que estén implicados. Estos cambios deben apuntar a una administración más eficiente, más abierta, más ágil y que debe ser capaz de relacionarse de forma transparente con sus ciudadanos y con las demás administraciones. En el ámbito cultural, las administraciones públicas deben dejar de lado el inmovilismo, la excesiva reglamentación y la resistencia al cambio, típicos de las administraciones burocráticas y pasar a gestionar las interdependencias de los actores más allá de ofrecer unos servicios públicos de calidad para la ciudadanía. Este nuevo rol, llamado también gobierno relacional, no sólo no quita protagonismo político al gobierno local, sino que supone una emergencia de la política con relación a la gestión y le otorga un papel de coordinador y organizador de las relaciones entre la multitud de actores implicados. Este rol de los gobiernos locales se traduce en la responsabilidad de asumir el liderazgo democrático en la sociedad de redes; en palabras de Osborne[18], ya es tiempo de dejar de remar para llevar el timón.

1.3. La necesidad de planificar estratégicamente. Beneficios y Retos

Para materializar este nuevo papel del gobierno local la planificación estratégica es uno de los avíos con mayor capacidad para producir este cambio hacia el gobierno relacional en la medida en que planificar estratégicamente significa sobrepasar la capacidad de la administración como gestora únicamente de competencias y recursos para pasar a coordinar las relaciones de cooperación públicas, privadas e institucionales en función de objetivos y proyectos que respondan a los intereses generales –construidos desde el reconocimiento y la atención a los intereses individuales–, a una visión de futuro y a las necesidades de la ciudadanía.

Así, la elaboración de un Plan Estratégico –para que sea efectivo– deberá incidir en los siguientes elementos:

- La organización del gobierno local en el marco de la planificación estratégica y en las nuevas exigencias de la Gobernanza.

[18] *Osborne, D. y Gaebler, T.:* Reinventing government. *Addison-Wesley cop. (1992)*

- La necesidad de una estrategia. Contar con un proyecto de calidad y que sea compartido.
- La relevancia de gestionar proyectos en red. Articulación de la cooperación desde la identificación de las diferencias y su gestión positiva.
- La participación social, revitalizadora y rehabilitadora de la acción pública y soporte social a la estrategia sobre la base de la participación ciudadana.
- La consolidación del liderazgo democrático, habilitador, con capacidad para el acuerdo y la gestión de relaciones diversas.

Y estas necesidades, en definitiva, constituyen los beneficios y retos de la planificación estratégica que serán tratados seguidamente.

1.3.1. Beneficios y retos de la planificación estratégica[19]

A. BENEFICIOS

A.1. Disponer de una estrategia compartida a través de un número determinado de proyectos que permitan orientar los esfuerzos y las capacidades en una misma dirección

La estrategia define el posicionamiento posible y deseable de un territorio (el modelo de futuro) así como las áreas de intervención y los proyectos clave estructurantes para hacerlo posible.

Y para ello, la estrategia debe estar compuesta de:

I. Posicionamiento del territorio con relación a:

a. *El sistema de relaciones funcionales con otras ciudades y entornos territoriales más próximos* así como los territorios que son referentes en virtud de las estrategias que se quieran poner en marcha.

b. *La estructura y la dinámica interna del territorio*. Determinando su opción sobre los componentes territoriales, el crecimiento urbano y la aceptación del crecimiento existente; el carácter unicéntrico o policéntrico de su territorio equilibrando centralidades versus periferias; los criterios para la creación y utilización del espacio público y zonas verdes; la ordenación de densidades urbanas; la vertebración entre barrios y centros urbanos; la revitalización de los centros de las ciudades (patrimonio e identidad, centro direccional, atractivo turístico, espacio público) o la política de la movilidad interna (criterios en relación a la intermodalidad en el transporte, los nodos de acceso al centro, la conexión entre barrios y municipios metropolitanos), mejora de la accesibilidad, etc.

[19] Para la elaboración de este apartado se ha contado con el análisis y la reflexión realizada con motivo de la realización del Manual de Elaboración y Gestión de Planes Estratégicos Locales para la Junta de Andalucía, en proceso de publicación.

c. *El desarrollo económico*. Los sectores de actividad que deben potenciarse para crear un mayor valor añadido en el futuro; los sectores que proporcionan una mayor competitividad externa; los criterios de una política de una innovación y difusión tecnológica y productiva; la formación de los recursos humanos; los criterios de diferenciación y valor del territorio.

d. *El desarrollo social*. Una opción sobre la estructura social de la ciudad con respecto a los entornos próximos; la estructuración social y cultural del territorio; los principales criterios de actuación de las políticas educativas, culturales, deportivas y de servicios sociales. La definición de los criterios de una política de seguridad urbana, en relación con temas como la prevención, la protección, promoción e inclusión social.

e. *Los intangibles de la conciencia colectiva: gestionar la memoria colectiva.* Una estrategia debe pronunciarse sobre los signos y símbolos de pertenencia e identidad así como de su distribución social y espacial: los aspectos culturales o de conciencia ciudadana necesarios para participar y colaborar con el dinamismo territorial.

II. Áreas estratégicas de intervención.

Las estrategias territoriales, más allá de establecer un posicionamiento, deben identificar medidas o proyectos concretos que se consideran necesarios implantar.

A modo de ejemplo, se recogen las áreas de intervención que, inicialmente, fueron identificadas en el proyecto Algeciras 2015.

Territorio y medio ambiente

Accesibilidad externa (vías de comunicación de alta capacidad).
Conectividad interna e integración territorial.
Recuperación / renovación de centros históricos.
Equilibrio y cohesión entre barrios.
Nuevas áreas urbanas residenciales.
Establecimiento de áreas de nueva centralidad.
Recuperación / valorización de espacios naturales.
Acciones correctoras del impacto medio ambiental.
Acciones de proyección externa.
Recuperación y valoración del patrimonio cultural e histórico.
Mejora de la relación entre la ciudad y el puerto.

Personas

Nuevas oportunidades a la reducción de las desigualdades sociales.
Promoción del asociacionismo y la participación.

Adecuación/ampliación de la red de equipamientos y servicios culturales, deportivos y sanitarios.
Fomento de la educación media y superior adaptada a la realidad socioeconómica.
La ciudad como centralidad cultural de la región
Promoción de la oferta cultural

Gobierno de la ciudad

Establecimiento de mecanismos de cooperación social y participación ciudadana.
Mejora de la colaboración interinstitucional.
Adecuación y mejora de la gestión municipal.
Creación o formalización de redes de relación con otros territorios.

Actividades económicas

Promoción de determinados sectores económicos o productivos (desarrollo endógeno)
Mejora eficacia procesos productivos o la competitividad de los productos.
Proporcionar una base material atractiva para la implantación de nuevas actividades.
Estimular la creación de nuevas empresas en el territorio.
Mejora de la capacidad de crear empleo (programas formación ocupacional, etc.).
Crear centralidades en determinados ámbitos funcionales.
Impacto de la sociedad de la información.

III. Los proyectos clave

Las áreas de actuación, que son susceptibles de ser agrupadas en líneas estratégicas, se concretan en un conjunto de proyectos y programas de actuación.

Es fundamental para el éxito de una estrategia, la identificación de proyectos denominados clave, motores o estructurantes. Es decir, proyectos importantes que impactan positivamente y de manera significativa en diferentes objetivos y ámbitos de la estrategia territorial y que, por tanto, actúan de motores –y determinan vectores de actividad– para garantizar la cohesión económica y social del territorio.

Disponer de una estrategia es especialmente beneficioso para las ciudades, tanto desde la perspectiva de potenciar la identidad interna como la visibilidad externa y encauzar relaciones de cooperación con el entorno más inmediato, así como poder evaluar las posibles relaciones interurbanas.

A.2. Articular los principales actores territoriales en una misma dirección
Cooperación y coordinación para desarrollar la estrategia

El éxito de las ciudades depende, en gran parte, de la capacidad de orientar en una dirección de futuro, la capacidad de acción y de organización de los diferentes agentes que inciden en el territorio.

Todos los estudios sobre la nueva economía global y del conocimiento reconocen la creciente importancia de lo que algunos definen como la "capacidad de organización" del territorio.

La "ventaja colaborativa" del territorio es, actualmente, un factor clave para la creación de valor social y económico. Requiriendo que el énfasis en las infraestructuras sea acompañado del fortalecimiento de las personas, la creación y consolidación de redes y la mejora de la capacidad de organización.

Porque hoy las ciudades, tal como se apunta en el Plan Estratégico de Jerez de la Frontera, que más avanzan en la sociedad del conocimiento son aquellas que se proyectan "desde la persona".

La relación entre cultura ciudadana y progreso económico y tecnológico es un hecho ampliamente demostrado por las Ciencias Sociales[20] que permite afirmar que las ciudades no progresan ni por recursos naturales ni por situación geoestratégica, ni por clima, ni por demografía, sino porque su desarrollo se basa en que la ciudad esté en disposición para aprender y crear. Hoy, tal como señala D. Putman[21] la mayor confianza y colaboración social entre los actores; el capital social o, si se prefiere, la ventaja colaborativa son los principales factores de desarrollo, y no (sólo) el capital económico, tecnológico o los recursos naturales. Y esta misma resolución es adoptada por el Foro de Ciudades celebrado en Vitoria con motivo de la celebración de los 25 años de los Ayuntamientos Democráticos, tal como se ha comentado con anterioridad.

Por tanto, la clave del buen gobierno ya no reside tanto en la gestión interna de las organizaciones públicas como en la calidad de las instituciones y de las interacciones entre éstas, la sociedad civil y el sector privado.

Esta afirmación plantea un nuevo reto al gobierno público: la oportunidad de asumir un rol específico como catalizador de las relaciones de cooperación entre las diferentes administraciones, instituciones públicas y agentes privados que actúan en el territorio. Es decir, el gobierno local debe ejercer un papel de liderazgo, articulando y orientando la capacidad de acción de todos los agentes hacia una proyección determinada y por tanto hacia la realización de un proyecto común.

El proceso de planificación es, desde esta perspectiva, un instrumento y marco privilegiado en torno al cual se pueden establecer los puntos de encuentro y establecer las bases de una cooperación sostenida.

[20] *Ver trabajos elaborados por Max Weber, D. Putman, C. Cipolla y colaboradores, D.S. Landes, entre otros. Ver reflexión realizada por Pascual Esteve, J.M.* La gestión estratégica de las ciudades *(Junta de Andalucía, 2002)*

[21] *D. Putnam,* Para que la democracia funcione. *(Ed. Proa. 2000).*

En este sentido, se concibe el proceso de planificación como un instrumento que permite construir los parámetros para la gestión estratégica de la ciudad, es decir:

Construye *unos objetivos comunes*: La creación de una visión compartida sobre el futuro del territorio, las orientaciones y prioridades para hacerlo posible.

Genera la asunción de responsabilidades concretas para desarrollar la estrategia y la ejecución de los proyectos clave.

Facilita la articulación efectiva de las responsabilidades asumidas, con el objetivo de conseguir la máxima sinergia entre recursos, conocimientos y capacidades de los diferentes agentes, tanto públicos como privados.

Promueve el desarrollo de un liderazgo por parte de la institución promotora en una clara dirección:

- Reforzar la capacidad del propio gobierno para la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía.
- Identificar los proyectos y servicios que resultan clave desde la perspectiva de la ordenación y equilibrio territorial y social.
- Construir el proyecto de ciudad a partir de los retos y demandas de la ciudadanía, fortaleciendo los distritos y su capacidad de incidir en el territorio.
- Actuar como órgano eficaz de intermediación entre los diferentes niveles de la administración pública.

La creación de una estructura permanente para la negociación ofreciendo al mismo tiempo coherencia del proyecto colectivo por parte de los principales actores.

A. 3. Generar cultura de ciudad: Confianza y corresponsabilidad

Existen numerosas razones por las que es importante para los gobiernos públicos la construcción de una activa y efectiva relación con la ciudadanía.

Las razones más relevantes son las siguientes:

a. Mejora la calidad de la estrategia, de las decisiones, de la definición de políticas públicas y determinación de los servicios. Cuando se incluyen diversos grupos para la toma de decisiones o concreción de servicios se adquieren nuevas perspectivas y permita poder probar *cómo* son recibidos.

b. Permite construir confianza y entendimiento. Promover la participación desde el primer momento y hacer de la misma un eje central del proceso, permite romper con la barrera que distancia al gobierno local de la ciudadanía; y dejar de pensar que la administración es el único responsable.

c. Da visibilidad y soporte a la acción ciudadana. En el momento en que se activa la participación ciudadana se está dando el valor que tiene su participación en asuntos y decisiones que les

afectan. Se está reconociendo que cada persona tiene una parcela en la toma de decisiones y por tanto cuenta con la legitimidad necesaria para poder participar en la misma.

d. Permite crear una sociedad más inclusiva. Cuando la acción de gobierno es el resultado de una acción conjunta, los ciudadanos se sienten más fuertes y con mayor valor, así como sienten la fuerza y la importancia de trabajar por un interés conjunto.

En la ciudad de Sevilla, la participación, con especial atención a lo que se denominó ciudadanía emergente, es decir personas cuyo valor es ser sevillanos y sevillanas no perteneciendo a ninguna asociación u ocupando un lugar destacado, fue un factor crítico –y de gran excelencia– en el proceso de planificación.

El Plan inició su andadura con la celebración de un gran evento de debate, reflexión y difusión del propósito pretendido: Dar a Sevilla una estrategia de ciudad. En este evento, denominado *Conferencia Estratégica*, participaron quinientos ciudadanos y ciudadanas, representantes de los más diversos estamentos, colectivos, asociaciones, organismos y entidades de todo tipo que articulan la sociedad sevillana y que tuvieron, por primera vez en la historia de la ciudad, la oportunidad real de exponer e identificar los temas críticos de su ciudad y también de determinar propuestas de actuación. Esta jornada fue acompañada de un conjunto de consultas posteriores a diferentes grupos de interés de la ciudad, profesionales del sector medioambiental, asociaciones de mujeres empresarias, asociaciones de vecinos, usuarios de los medios de transporte, arquitectos, colegios profesionales, etc. y con cifras de participación muy elevadas, como por ejemplo los 2.822 cuestionarios que se recogieron en una semana entre los usuarios de las líneas de autobuses de la ciudad.

Es más, se buscó la implicación de quienes caminan cada día por Sevilla, quienes se conocen cada rincón de sus calles: los carteros sevillanos. Se pudo contar con la práctica totalidad, más de 300 profesionales, que son auténticos observadores de la calidad de vida de los barrios y los avances de la ciudad, tal como será tratado con posterioridad.

Pero incluso tener una imagen fiel de la ciudad no era suficiente, porque la realidad observada y analizada tenía que estar acompañada de la toma de conciencia –aceptar el diagnóstico– y éste fue el propósito de los doce grupos de trabajo celebrados y en los que intervinieron 733 participantes y la celebración de foros de debate sobre aspectos especialmente relevantes para la ciudad, por su arraigo o por su carácter innovador como las jornadas celebradas sobre la sociedad de la información, la Sevilla metropolitana, la estrategia cultural de Sevilla, estrategias empresariales, el transporte y la ciudad o la ciudad como nodo de actividad deportiva con una participación, sólo en este ultimo caso y a título de ejemplo, de 253 entidades.

Todas estas actividades, destinadas a crear cultura estratégica y generación de espacios de diálogo, debate y deliberación fueron acompañadas de la apertura de una línea directa de atención ciudadana, en el que se ofrecía información y al mismo tiempo la posibilidad de poder tomar parte en los debates y actividades del Plan. La web del Plan Estratégico, durante el proceso de elaboración, tuvo una media de peticiones por día de 4.320 y en los meses en los que se celebra-

ron los grupos de trabajo anteriormente referidos, la descarga de documentos alcanzó la cifra de 45.064 en un mes.

Estas cifras, siendo impresionantes para cualquier ciudad, han resultado críticas para Sevilla, para lograr que la ciudadanía tenga ilusiones y confíe en sus gobernantes, en los inversores y en la vecindad.

A.4. Refuerza el liderazgo

Elaborar un Plan Estratégico desde estas premisas facilita a los propios responsables, políticos y técnicos, la asunción de protagonismo y la captación de las habilidades que son necesarias para que efectivamente el Plan Estratégico sea el inicio de la gobernanza. Facilita el paso de políticos gestores a auténticos lideres políticos, habilitadores, con capacidad de convencer y conmover para crear y crecer en un interés colectivo.

A.5. Permite mayor captación de fondos y reconocimiento institucional

Tanto desde una perspectiva pública como privada, disponer de un proyecto que cuenta con un amplio consenso y de semejante envergadura es una garantía para las inversiones. Así mismo, disponer de un gobierno facilitador, con capacidad de articular intereses y captar recursos, es un aval de buena gestión, de seguridad y de cooperación.

Prueba de ello es que la Unión Europea para acceder a recursos adscritos a ciertas iniciativas, requería (o prestaba) especial atención a que los proyectos estuvieran enmarcados y fueran el resultado de un plan. Esta situación dió lugar a la aparición de un sin fin de planes de desarrollo que servían de marco tanto para la identificación como para la propia justificación de los proyectos solicitados.

Y también, un gran número de gobiernos provinciales y algunos regionales han abierto líneas de financiación específicas para facilitar que los municipios puedan disponer de un Plan Estratégico como instrumento de gestión e incluso han sido promotores de planes estratégicos provinciales, como es el caso de la Diputación de Jaén o la Diputación de Málaga. Es más el apoyo reiterado de las Diputaciones para la realización de planes estratégicos y su propio valor de ser la provincia un marco adecuado para abordar retos y aprovechar oportunidades más allá de la división administrativa municipal, ha motivado que en el proyecto de reforma de Ley Básica de Medidas para la Racionalización y Modernización de la Administración Local, y en el artículo 36 en particular, se señale:

"Son competencias propias de la Diputación las que les atribuyan, en este concepto, las Leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública y en todo caso...d) el fomento del desarrollo económico y social y a planificación estratégica en el territorio provincial, sin perjuicio de las competencias de las demás administraciones públicas en este ámbito".

Estos beneficios adquieren un acento específico para las Diputaciones en el espectro español y en Andalucía en particular. Andalucía es la comunidad autónoma con el territo-

rio más extenso; es la región más poblada y cuenta con una importante fragmentación municipal.

En el momento en el que se está realizando este publicación la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local atribuye a las provincias funciones en materia de fomento del desarrollo económico y social y de planificación estratégica en el territorio provincial, sin perjuicio de las competencias de las demás Administraciones Públicas en éste ámbito. Por otro lado la Proposición de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía establece en su artículo 188, sobre la autonomía y competencias financieras, que *"Las haciendas locales andaluzas se rigen por los principios de suficiencia de recursos para la prestación de los servicios que le corresponden, autonomía, responsabilidad fiscal y solidaridad"*. Igualmente, en la Propuesta de Estatuto se señala que la Junta de Andalucía asume como propia la intervención estratégica en la ordenación del territorio con criterios correctores de los desequilibrios internos. Como se recoge en el artículo 55 de dicha Proposición: *"Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, que incluye en todo caso el establecimiento y regulación de las directrices y figuras de planeamiento territorial, las previsiones sobre emplazamientos de infraestructuras y equipamientos, la promoción del equilibrio territorial y la adecuada protección ambiental"*.

Una tarea en la que la coordinación con las Diputaciones resulta crítica.

B. RETOS

En el estudio referido sobre los planes estratégicos de la Provincia de Barcelona, se identificaron una batería de retos, cuya superación o debido tratamiento, son factores de éxito de un Plan Estratégico y que por tanto merece detenerse en comentar cada uno de ellos.

B.1. Identificar correctamente a los actores que inciden en el territorio

Identificar correctamente los actores que inciden en el territorio y garantizar su participación e implicación sostenida en el tiempo es una cuestión muy compleja y que requiere ser atendida con celeridad dada la mayor necesidad de participación y democratización que se está produciendo.

Y en este orden la determinación de quien va a formar parte del núcleo directivo del plan es una cuestión delicada, que incluso ha generado ciertas incertidumbres iniciales sobre las oportunidades –a tenor del clima institucional existente– de lanzar un Plan Estratégico.

La identificación, como paso previo para la invitación, así como conseguir su participación e implicación, requiere que la decisión política esté compuesta por una clara determinación con relación a la ciudad –qué es lo que se pretende conseguir y por tanto con quién debo contar– y una decisión interna que se traduce en condiciones como:

- Aceptar las implicaciones que va a tener en el ejercicio del gobierno. Los agentes con los que va a ser necesario interactuar tienen naturaleza diferente e inciden en esferas de actuación que no son exclusivamente públicas.

- Ser consciente de la complejidad institucional y competencial[22]. Entre los diferentes niveles de gobierno aumenta el dinamismo y la complejidad. Ningún nivel de gobierno es autónomo, todos son dependientes y las estructuras de autoridad ya no son resolutivas. La colaboración y la complementariedad enriquecen la relación entre los agentes y permite logra acuerdos y resultados necesarios para el desarrollo de estrategias, para la articulación de políticas públicas.

- Ejercer un liderazgo democrático y habilitador, frente a un liderazgo dominador.

B.2. Asegurar la existencia de voluntad política clara por parte de la institución promotora para llevar a cabo la fase de impulso y ejecución del plan: compromiso político

Tal como apunta Jose María Pascual[23] unos de los riesgos de los planes estratégicos es la no ejecución. Pensar que la planificación estratégica consta sólo de la fase de elaboración y que no hace falta diseñar, seguir y potenciar el proceso de implantación o ejecución del plan.

Y un Plan Estratégico es tal en la medida en que es un proceso orientado a la acción. Nace del análisis de la realidad existente y es consecuente con las capacidades reales y potencialidades para transformar la realidad.

La no ejecución de un plan crea insatisfacción ciudadana, la falta de confianza en la utilidad de los planes y de sus propios gestores.

B.3. Partir de planteamientos posibilistas en la redacción de objetivos y criterios, así como de lo que cabe esperar de un Plan Estratégico

Es preciso que el Plan esté apuntando objetivos, que genere una estrategia de futuro acorde a las capacidades reales y que previsiblemente se pueden tener.

En este sentido es necesario que no se creen expectativas que no se puedan cubrir dado que su incumplimiento genera insatisfacción. Una de las críticas más sostenidas de los planes estratégicos es que en muchas ocasiones se convierten en listas largas de proyectos que responden a muchos anhelos pero que difícilmente se van a poder realizar. Por ello es importante cuidar la comunicación, definir los objetivos y valorar detenidamente tanto el proceso de elaboración del plan como su posterior desarrollo.

[22] *Carles Anglada.* La cooperación en red: Red Barcelona Municipios de Calidad». *Diputación de Barcelona.2004*

[23] La estrategia de las ciudades. Los planes estratégicos como instrumento: métodos, técnicas y buenas prácticas. Diputación de Barcelona. 1999

Y en iguales circunstancias es oportuno tener en cuenta que un Plan Estratégico no es una fórmula única, ni ofrece una sola respuesta. Elaborar un Plan Estratégico es uno de los instrumentos de gestión que pueden ser utilizados, tanto desde una perspectiva global del territorio como desde un ámbito sectorial y organizativo. El buen desarrollo de un Plan Estratégico ofrece una respuesta que quizás no siendo la más óptima, si que se puede afirmar que se dirige a dar la respuesta más idónea a una aspiración compartida. Y ésto, lejos de ser poco, es la clave para saber si se va a realizar o si sólo va a ser un ejercicio de planificación técnica y, en segundo lugar, si es una solución que está más allá de una persona u opción política determinada y por tanto preparado para un cambio político.

B.4. Asegurar que la comunicación es acorde con los objetivos pretendidos en el proceso

La comunicación resulta un factor crítico que debe acompañar a todo el proceso de planificación y el diseño de un buen plan de comunicación requiere ser consciente de su importancia en la creación de confianza e intereses por participar en un plan y su relevancia.

Una de las principales finalidades de la comunicación de un Plan es generar confianza en las posibilidades del territorio y potenciar la cooperación entre los diferentes agentes. Por ello, una información adecuada y continuada en los medios de comunicación sociales, es pues, prioritario para el logro de dos objetivos: eficacia y legitimidad.

La eficacia se relaciona con el impulso para la realización de los principales objetivos del Plan Estratégico. *Legitimidad* se entiende como la búsqueda de la justificación y apoyo de la ciudadanía a la existencia de la estrategia o del propio Plan.

Por tanto, el diseño y ejecución de acciones de comunicación son un elemento fundamental en un proceso de estas características en el que tan importante como el rigor técnico es la creación de complicidades en torno al futuro del territorio.

B.5. Contar con una estructura institucional que sea garante de un trabajo riguroso, serio y garante de que no se va a efectuar una politización del plan

Determinar cuál va a ser la estructura organizativa es una de las primeras tareas que se deben acometer al inicio de la elaboración de un Plan Estratégico, tal comos se abordará en el capítulo correspondiente. En más de una ocasión la decisión de promover un Plan Estratégico se resume en la vertiente política y no se presta suficiente atención a pensar en cómo se va a estructurar el plan y cómo se va a asegurar que la propia estructura sea capaz de expresar y recoger los diversos y diferentes puntos de vista, opiniones e intereses.

En el mapa de planes estratégicos existentes en la geografía española son varios los modelos organizativos existentes y, si bien se analizarán algunos de ellos, las propias características del territorio y la necesaria articulación de los actores, llevan a afirmar que no se pueden establecer unas características generales que aseguren un cierto nivel de éxito. En todo caso, las primeras cuestiones que hay que resolver son las siguientes:

- si la estructura del plan va a estar "dentro" de la institución promotora, como una dependencia o área de trabajo que se incorpora a la existente, o si se va a optar por la creación de una estructura específica.
- si se va utilizar una estructura externa ya existente o si se va a crear una estructura específica externa.

Estos temas serán tratados en el capítulo dedicado a las etapas del proceso de elaboración de un Plan Estratégico.

1.4. Orígenes y avances de la Planificación Estratégica

Estrategia es un concepto de origen militar y que en el diccionario se define como *"el arte de coordinar la acción de las fuerzas militares, políticas, económicas y morales implicadas en la conducción de un conflicto o en la preparación de la defensa de una nación o de una comunidad de naciones"*. Tarea ésta que era encomendada exclusivamente a los generales y un saber hacer que se muda al mundo empresarial por primera vez a finales del siglo XIX. Es a comienzo de los años sesenta cuando se convirtió en una herramienta de gestión empresarial generalizada sobre la que se dieron muchas definiciones y aparecieron numerosos estudiosos, manuales e incluso ya ciertas modas sobre los vocablos a utilizar.

Ésta forma de dirección y de gestión se traslada a los territorios, a las ciudades, por primera vez en 1981 en la ciudad de San Francisco ante una situación de grave crisis fiscal impulsado por un grupo de empresarios ante la amenaza del declive de la ciudad. Cabe decir que resultó una experiencia muy exitosa (que en un primer momento no contó con el gobierno de la ciudad) y que dió lugar a que a mitad de la década fueran más de veinticinco las ciudades americanas que utilizaban este instrumento de dirección. En el caso de España, es en 1988 cuando se realiza el primer Plan Estratégico, concretamente en la ciudad de Barcelona, del que se hablará posteriormente.

Rusell Ackoff, en 1973, realizó la siguiente definición:

"La planificación estratégica consiste en concebir un futuro deseable y definir los medios reales para poder alcanzarlo".

Esta definición engloba los siguientes atributos:

- En primer lugar, es un *proyecto global* dirigido a anticipar y orientar el futuro de un territorio o de sectores económicos y sociales prioritarios.
- En segundo lugar, nace y es el resultado de una *acción concertada* para implicar a todos en esta transformación. Sólo incorporando la pluralidad de visiones y perspectivas, es posible encontrar las respuestas y sólo desde una acción concertada se podrán realizar los proyectos o lograr los compromisos para la transformación en el sentido deseado.
- En último lugar, se trata de un proceso *orientado a la acción*. Nace del análisis de la realidad existente y es consecuente con las capacidades reales y potencial de transformar; es decir, de

las posibilidades de intervención efectiva en función de la capacidad financiera, los recursos necesarios o el compromiso de los agentes que se han de implicar en su realización.

Estos atributos inspiraron el Plan Estratégico de Barcelona y le otorgaron el reconocimiento europeo de buena experiencia en planificación y, como tal, fue copiado por no pocos territorios tanto en España como en América Latina. Posteriormente se verá cómo este buen ejemplo de planificación es imitado y no siempre con mucho acierto.

En el estudio realizado sobre veinte planes estratégicos de la provincia de Barcelona[24] se señalaba que *"la decisión principal para elaborar un Plan Estratégico fue la de buscar una mayor capacidad de relación entre los actores urbanos y, por tanto, de colaboración de la sociedad civil con la administración local"*. En dicho estudio se recogieron cuatro decisiones tipo que llevaron a la Administración Local a iniciar un proceso de planificación estratégica y que también se recogen en otros territorios:

- Crear un consenso en torno a un modelo de futuro de la ciudad ya predeterminado, como fue el primer Plan Estratégico de la ciudad de Barcelona.
- Definir un modelo de ciudad dada la percepción de los cambios que se producen en el entorno, situación en la que se encontraban los municipios de la Región Metropolitana de Barcelona por el impacto versus influencia de la ciudad central o casos como la ciudad de Valencia, que estaba perdiendo atractivo frente a ciudades como Sevilla, Zaragoza e incluso Bilbao. También la importancia de definir un nuevo modelo de desarrollo de la ciudad ante un gran evento como fueron las Olimpiadas para Barcelona o la Expo para Sevilla que apuntó la necesidad de poner en marcha un Plan Estratégico.
- Dar respuestas a una situación de crisis, de recesión de los sectores básicos de la economía territorial, tal como fue el caso de algunos municipios vinculados a la actividad textil en la provincia de Barcelona o casos en los que la situación de vicisitud estaba especialmente agudizada como era el caso de Avilés.
- Lograr una mayor cohesión e integración territorial. Una finalidad que se inscribe fundamentalmente en los planes de carácter supramunicipal. Éste fue el caso del Plan Estratégico de Igualada y la Conca d'Òdena, que, formada por un total de cuatro municipios de la provincia de Barcelona Igualada, Òdena, Santa Margarida de Montbui y Vilanova del Camí, hoy por hoy forman todos parte de una mancomunidad a efectos de impulsar un desarrollo social y territorial acorde a una realidad de clara continuidad territorial.

Estas decisiones-tipo, si bien permiten acoger la mayor parte de los casos existentes en el mapa español, no deben minar la importancia de traer a colación otras razones de peso que han motivado la puesta en marcha de planes estratégicos como, por ejemplo, razones de moda; unas razones que, si bien pierden creatividad en su origen, el resultado no tiene por qué ser desacertado. Pero las razones "porque está de moda" en no pocos casos se han acompañado de otras totalmente desaconsejables, como puede ser copiar los procesos realizados por otras ciudades.

[24] Estudio realizado por el equipo de profesionales de Estrategias de Calidad Urbana para el Área de Cooperación Local de la Diputación de Barcelona (1999).

En este sentido, Font y Rivero (1999) no dudan en apuntar que el mimetismo ha representado el punto de arranque de la mayoría, (incluso llegan a apuntar "por no decir todos"), los planes estratégicos elaborados en España. Los pioneros imitaron las primeras experiencias internacionales mientras que los más tardíos imitaron a los pioneros.

Desde esta afirmación, efectivamente en los primeros años de los 90, la planificación estratégica se convirtió en un instrumento de dirección de las ciudades muy habitual. Pero eso no significa exactamente, como señalan Quim Brugué y Marina Jarque en su trabajo sobre planes estratégicos locales[25] que *"las ciudades españolas se hayan dedicado más a hacer lo que tocaba que a hacer lo que les convenía"*. Lo que se propone es cambiar la expresión en esta dirección: *"las ciudades españolas se han dedicado a hacer lo que les tocaba y lo que les convenía"*. Una circunstancia que coincide con la aparición de factores internos y externos a la escena local que van a condicionar la necesidad por parte de los gobiernos locales de dotarse de nuevos instrumentos de gestión y dirección.

1.4.1. Breve historia de la planificación estratégica en España[26]

Es sabido que la planificación más propia de los ayuntamientos es la planificación urbanística o, en el caso español, los denominados planes generales de ordenación urbana. Estos planes, ligados a las competencias municipales en materia de ordenación del suelo, tienen como finalidad clasificar el suelo municipal y diseñar la estructuración de los sistemas relevantes del territorio, como las principales vías de acceso y salida del municipio, o las que facilitan la movilidad interna, así como las vías que permiten el acceso de la energía y del agua.

En España, la planificación estratégica se inicia con la aprobación del I Plan Estratégico de Barcelona en 1988, el pionero en nuestro país, seis años después de Estados Unidos (en la ciudad de San Francisco, como se apuntaba anteriormente) y antes de que se generalizasen estas técnicas en Europa, donde tradicionalmente las administraciones locales se centraban exclusivamente en el Plan Director Urbanístico.

Después de Barcelona, se fueron incorporando las demás grandes ciudades, posteriormente las urbes medias y, en los últimos años, pequeñas poblaciones y diferentes ámbitos territoriales, como provincias, comarcas, mancomunidades, agrupaciones municipales, áreas transfronterizas, etc.

Por otro lado, es un fenómeno repetido que en las ciudades en las que se ha desarrollado un proceso de planificación estratégica importante, posteriormente se han diseñado varios planes sectoriales que persiguen los mismos objetivos que el Plan Estratégico general aplicados a un sector concreto. Por ejemplo, en el caso de la ciudad de Barcelona se dispone del Plan Integral

[25] Brugué, Q. Y Jarque, M.: *«Los planes estratégicos locales»* en Blanco, I. y Gomà, R. (*Gobiernos Locales y Redes Participativas*. Ariel. Barcelona (2002).

[26] Para elaborar este análisis se ha contado con el análisis efectuado por la autora junto a Aram Barón Esteso con motivo de los trabajos previos para la elaboración del Manual de Elaboración y Gestión de Planes Estratégicos Locales encargado por la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía y pendiente de publicación.

de Servicios Sociales, el Proyecto Educativo de Ciudad, el Plan de Cultura o el Plan Estratégico del Deporte. La ventaja del desarrollo de planes sectoriales en el marco de un Plan Estratégico de ciudad es que permite a éstos disponer de una visión más amplia e integral.

La motivación de la planificación estratégica en España se debe sobre todo a la necesidad de una colaboración entre las instituciones públicas y el sector privado, y a la exigencia de una transformación continua y de revitalización de las ciudades. En términos generales, la finalidad de los procesos de planificación estratégica en España ha sido propiciar un avance global del territorio, no sólo urbanístico y de infraestructuras.

En consonancia con lo dicho anteriormente, según el estudio de Ebrópolis *"Inventario de Planes estratégicos de Ciudades y Territorios"*[27], las causas más comunes que mueven a los líderes políticos y sociales a iniciar los procesos de planificación son, en orden decreciente: la colaboración público-privada, la coordinación de actuaciones, la revitalización, la mejora continua, superar una determinada crisis, seguir ejemplos (por imitación) y la celebración de un evento.

De acuerdo con el citado estudio de Ebrópolis, en sus visiones estratégicas, los planes españoles abordan unos componentes comunes, entre los cuales merece la pena destacar:

La mejora de la calidad de vida
El fomento de la cultura y la actividad cultural
La competitividad económica y el bienestar social
El desarrollo local y la movilidad/accesibilidad de las personas.

Un hecho a resaltar es que, en general, salvo contadas excepciones, los planes estratégicos existentes no abordan la problemática específica de la evolución demográfica y el envejecimiento de la población. No obstante, se prevé que este tema irá cobrando importancia en los próximos años.

De esta manera, fue a lo largo de los años 90 del siglo pasado cuando se generalizó –aunque de forma desigual según cada Comunidad Autónoma– la elaboración y posterior ejecución de planes estratégicos. Desde entonces, la tendencia ha seguido al alza, aunque algunos de los planes que se iniciaron a principios de los años 90 están paralizados, fundamentalmente debido a cambios en el signo político de los gobiernos municipales. Afortunadamente, los proyectos iniciados en la última década siguen en su mayoría activos.

En general, se puede afirmar que la planificación estratégica en España se encuentra en fase de implantación, dado que prácticamente una tercera parte de todos los planes se están ejecutando o algunos de ellos en fase de revisión. Además, numerosos planes ya elaborados están esperando su aprobación. A finales de 2001, según el citado estudio de Ebrópolis, se contabilizaban un centenar de planes estratégicos en España, número que sin duda ya ha sido sobrepasado a fecha de hoy.

[27] estudio disponible en www.ebropolis.es/planificacion.asp

Por Comunidades Autónomas, según el mismo estudio, el líder en los procesos de planificación es Cataluña, la cual presenta el mayor número de planes registrados. Signo de la amplia difusión de la planificación estratégica en Cataluña es que casi todas las poblaciones de más de 25.000 habitantes tienen o están elaborando un Plan Estratégico. Esta enorme difusión se da sobre todo en la provincia de Barcelona, como se desprende del estudio realizado por el Área de Cooperación Local de la Diputación de Barcelona[28].

Otra Comunidad Autónoma en la que está muy extendida la planificación estratégica es el País Vasco, a pesar de que su peso demográfico en relación con el Estado es sólo del 5,22%.

En cambio, en Andalucía, aunque se cuenta con un número considerable de planes estratégicos, esta cifra no es tan significativa como en los ejemplos anteriores, sino más bien proporcional a su alto nivel de población, cercana a los 8 millones de habitantes.

Lo contrario sucede en las Comunidades de Madrid, Castilla la Mancha y la Comunidad Valenciana, donde la presencia de planes estratégicos dista mucho de su peso demográfico en España. A pesar de todo, cabe destacar que no existe ninguna Comunidad Autónoma en la que no se haya iniciado por lo menos un proceso de planificación estratégica.

En cuanto a los distintos ámbitos territoriales que en España han emprendido procesos de planificación estratégica, de acuerdo con Quim Brugué y Marina Jarque[29], se puede realizar una clasificación según se trate de grandes metrópolis, ciudades secundarias de áreas metropolitanas, ciudades medias, comarcas, provincias o Comunidades Autónomas.

En primer lugar, en el caso de las denominadas grandes metrópolis, destacan los casos de Barcelona, Bilbao, Valencia, Málaga y Zaragoza.

En segundo lugar, se puede hablar de las experiencias de planificación estratégica en centros secundarios de áreas metropolitanas. Los casos de planificación estratégica en ciudades pertenecientes al área de influencia de una gran metrópoli los encontramos sobre todo en los cinturones de Madrid y Barcelona. En el primer caso, Alcobendas es el ejemplo más claro, mientras que en el cinturón de Barcelona encontramos múltiples ejemplos, como Santa Coloma de Gramanet, Terrassa, o l'Hospitalet, entre otros.

En el caso de las ciudades medias –las más prolíficas en producción de planes estratégicos– destacar los casos de Córdoba, Elche, Ferrol, Gijón, Gerona, Santander, Tarragona, Vigo, Torremolinos y Ceuta, entre muchos otros.

En el ámbito provincial los planes han tenido una importancia menor, pero recientemente se están llevando a cabo distintos proyectos provinciales, entre los que destacan los planes estratégicos de Álava, Cuenca, Guipúzcoa, Málaga y Jaén.

[28] *El mapa de los Planes Estratégicos Locales*. Barcelona: Diputación de Barcelona, 1999.

[29] Brugué, Q. Y Jarque, M.: «Los planes estratégicos locales» en Blanco, I. y Gomà, R. Gobiernos Locales y Redes Participativas. Op. Cit.

Respecto a la planificación estratégica comarcal en España, en un análisis de Manuel de Forn[30], se explica que ésta se ha llevado a cabo principalmente en Cataluña (por ejemplo destacan los planes estratégicos de Osona y Berga y comarca), y en las ocho comarcas de la provincia de Jaén.

También existen algunos planes que abarcan ámbitos territoriales menos convencionales, como pueden ser el Plan de Bidasoa, de carácter transfronterizo, el de Ceuta, que afecta al territorio de la ciudad autónoma, el de Gran Canaria, de ámbito insular, y el citado Plan de Igualada y la Conca d'Òdena, que se extiende a cuatro municipios contiguos.

Una tendencia creciente es que, aunque más de la mitad de las experiencias de planificación estratégica se restringen a un único municipio, en los últimos años se está dando una ampliación del ámbito territorial sobre el que operan los grandes planes municipales. Esto sucede por ejemplo en los planes de Barcelona y Málaga, que han extendido su radio de acción abarcando no sólo su ciudad, sino también las áreas metropolitanas de las que forman parte.

En cuanto al liderazgo de la planificación estratégica en España, éste ha sido eminentemente público, sobre todo municipal. Según el citado estudio de Ebrópolis, en 2001 más de la mitad de planes se estructuraban en torno al ayuntamiento que los estaba impulsado. Sin embargo, esto no significa que la sociedad civil no se involucre de forma organizada en la planificación estratégica, pues más de veinte planes están siendo desarrollados por parte de entidades con personalidad jurídica propia, como asociaciones civiles sin ánimo de lucro, fundaciones o sociedades anónimas.

En contraposición con el fuerte liderazgo de las corporaciones municipales en los procesos de planificación estratégica, en España tan sólo existen dos planes liderados exclusivamente por la iniciativa privada, los dos en Galicia, que son Ferrol y Pontevedra.

Un elemento positivo a destacar es que en los órganos de dirección y participación de los distintos planes españoles existe una variada representación ciudadana, principalmente organizaciones empresariales y sindicales, universidades, asociaciones de vecinos y empresas asentadas en el territorio. Además, en dichos órganos también están fuertemente representadas instituciones como las cámaras de comercio y entidades financieras.

Para concluir este apartado, sólo queda añadir que a fecha de hoy, la producción de planes estratégicos en España continua a buena marcha. Prueba de ello es que además de la ciudad de Barcelona, que está ejecutando su III Plan, existen otras experiencias como las de Jerez de la Frontera, Málaga, Córdoba, Osona, Rubí o Vilafranca del Penedés, en las que debido al buen resultado que obtuvo su primer plan, ya se encuentran inmersos en el segundo.

1.4.2. La influencia del Plan Estratégico de Barcelona

En 1988, la ciudad de Barcelona comienza su primer Plan Estratégico. Una experiencia de gran éxito porque supo responder a la dinámica especifica de la ciudad y su área de influencia en un momento concreto y exclusivo que se describirá en los siguientes párrafos.

[30] De Forn Foxà, Manuel: *Estrategias y Territorios. Los nuevos paradigmas*. Barcelona: Diputación de Barcelona, 2005

En el año 1986, la ciudad de Barcelona gana la nominación para los Juegos Olímpicos de 1992; un proyecto ilusionante, con capacidad de generar interés y orgullo por la ciudad, acompañado por una importante inyección de recursos económicos.

Una de las cosas que van a hacer del Plan Estratégico Barcelona 2000 un proyecto exitoso fue la existencia de una sólida cooperación público-privada: *el Plan de Barcelona heredó todo el proceso de participación ciudadana y de colaboración con instituciones y empresas privadas que había originado el proyecto olímpico*. Una circunstancia beneficiosa pero que también supuso el reto de crear el marco adecuado para que las inversiones, las apuestas y los esfuerzos de las más de 200 instituciones partícipes siguieran una misma dirección: Barcelona 2000.

Un alcalde con mucho liderazgo y un equipo de gobierno muy consciente de lo que se pretendía con el Plan Estratégico. En el momento en el que se sitúa la decisión respecto de la oportunidad de poner en marcha el Plan Estratégico de la ciudad había una situación que fue trascendente: la existencia de una cierta desconexión entre lo que era el Ayuntamiento de la ciudad y su funcionamiento, y la concepción del Plan como un instrumento de relación de la ciudad con las instituciones básicas de la misma.

Un elevado consenso sobre cuáles eran las principales infraestructuras y grandes equipamientos urbanos recogidos en el Plan General Metropolitano.

La circunstancia de que la experiencia de Barcelona fuera a la vez pionera y altamente exitosa la convirtió en un caso de buena práctica denominada la "metodología de Barcelona". Fue imitada por muchas ciudades y no siempre con muy buenos resultados dado que aplicar una metodología en un territorio concreto –el "cómo"– no puede convertirse en –el "qué"– para otros territorios.

El resultado fue una exigencia que afloró en el seminario técnico del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU) celebrado en Guadalajara (México) en 1998. Algunas de las ciudades asistentes, al exponer el nivel de desarrollo de su Plan Estratégico, se veían en la obligación de justificarse por haber introducido cambios en la metodología Barcelona; por haber cambiado el patrón.

En definitiva, las experiencias exitosas de otras ciudades tienen que orientar y servir de referentes, pero en ningún caso pueden sustituir el esfuerzo y empeño individual de cada ciudad en su proceso de planificación estratégica.

2. FINALIDADES Y COMPONENTES DE UN PLAN ESTRATÉGICO

Las finalidades de un Plan Estratégico son, fundamentalmente, dos:

- Definir una estrategia e identificar los proyectos e infraestructuras que van a resultar clave con los actores.
- Ser conscientes de las interdependencias. Construir y gestionar las interdependencias desde el reconocimiento, la aceptación de las diferencias y la importancia de saber gestionarlas.

La calidad de las interacciones entre actores se convierte, por tanto, en el mayor activo institucional del que un territorio puede disponer. Un buen ejemplo en el que se plasma este hecho es en el Plan Estratégico de Jerez (Estrategias y Ciudadanía 2004-2010). La Nueva Marca de Jerez es el resultado del trabajo y de las aportaciones realizadas por 680 personas y 267 colectivos, entidades e instituciones.

Y el desarrollo de un Plan Estratégico se estructura a tenor de lo que se van a denominar *componentes o ingredientes* dirigidos a:

- Contar con una administración pública relacional
- Contar con una estrategia
- Poseer el necesario soporte y legitimidad social además de la legitimidad democrática y técnica.
- Fortalecer un liderazgo democrático.

2.1. La Administración Pública Relacional

La Administración Pública Relacional, con capacidad de crear y gestionar interacciones entre los actores capaces de incidir en el territorio, precisa tener una importante capacidad de organización y de acción bajo su liderazgo. En la figura siguiente se recoge de una manera muy sintética cómo la capacidad de organización y acción se apoya en tres factores:

- En la elaboración de un Plan Estratégico.
- En la gestión de los diferentes intereses presentes en el territorio y sus interdependencias.
- En la disposición de un gobierno local con capacidad de ejercer un claro liderazgo democrático.

La capacidad de organización y acción: los ingredientes

Fuente: Elaboración propia.

Para identificar las características y especificidades de la Administración Pública Relacional se señala lo que *no es* empleando el trabajo realizado por Toni Puig i Picart en la publicación referida anteriormente "Marketing de servicios para administraciones públicas con los ciudadanos".

No es "Urbicompetente". Una de las cuestiones con las que resulta interesante iniciar un programa sobre planificación estratégica es el nivel de competencias que tienen los gobiernos locales para atender las cuestiones que suceden en las ciudades. La respuesta siempre se repite y es la gran cantidad de cuestiones a solventar, la importancia de las actuaciones del Ayuntamiento en el territorio y la constante necesidad de ir más allá de lo que dicen las competencias. En una intervención realizada por D. Enrique Hernández Martínez[31], Director del Plan Estratégico de Sevilla y Asesor del Alcalde de dicha ciudad, señaló lo siguiente:

"....No olvidemos que en el momento actual, y según los datos de la Contabilidad Nacional, el 69,9% del gasto público en vivienda y servicios comunitarios lo realizan los ayuntamientos, así como el 66,7% en protección del medio ambiente, o el 56% en materia de servicios culturales. Y en otras materias de gran importancia, como es la policía, los gobiernos locales realizan casi un tercio del gato público total...". Además, y poniendo por ejemplo un ayuntamiento como el de Sevilla, éste desarrolla una gran actividad en temas como el desarrollo industrial, la

[31] Intervención realizada en el I Congreso Anual de la Red Andaluza de Desarrollo Estratégico Urbano y Territorial (RADEUT). En Abril del 2003 se constituyó la primera asociación en España de municipios y territorios andaluces inmersos en diversos procesos de planificación estratégica. Hoy está integrada por veintiún miembros. Para obtener más información, consultar la página web, www.radeut.org

promoción del empleo o el establecimiento de medidas contra los accidentes laborales por poner sólo algunos ejemplos de cuestiones que en principio no se contemplan en su mayor entre las competencias estrictamente municipales".

Planifica, presta, gestiona y evalúa los servicios y su calidad no para la ciudadanía sino con la ciudadanía. Las administraciones públicas que son útiles a los ciudadanos son aquellos que facilitan servicios desde sus necesidades. Son administraciones que piensan y organizan los servicios desde los ciudadanos. Es más, la Administración no se contempla como la única facilitadora de servicios públicos. Ella presta servicios públicos, pero junto a otras organizaciones de la ciudad: es una administración cooperante.

No actúa en un futuro incierto, sino que lo anticipa. La planificación deviene clave en la gestión del territorio.

No sufre el cambio: le da forma. Innovando y asumiendo el papel de líder en el proceso de elaboración de políticas públicas.

No engorda: gestionan su crecimiento. Las pesadas estructuras burocráticas, con inflación orgánica, dan paso a unas nuevas, más ágiles, centradas en valores como la eficiencia y la calidad.

No sobrevive: construyen ciudad. Junto con el asociacionismo, la empresa privada y los ciudadanos.

En conclusión, se está apuntando hacia un auténtico cambio en la manera de gobernar.

2.2. Contar con una estrategia

Tener un proyecto que sea de futuro y compartido. Resulta importante subrayar estos dos atributos: de futuro, y por tanto con capacidad de proyectar y posicionar el territorio en un horizonte temporal determinado y compartido. Estos dos atributos, que son predicados en no pocos manuales y por no menos conductores de procesos de planificación, no siempre se cumplen. Es más, será preciso determinar cuándo se han logrado.

En definitiva, se inicia este punto subrayando *qué significa contar con una estrategia.*

Una estrategia se define por tres elementos básicos:

a. La opción o modelo de futuro. Determinando el posicionamiento de la ciudad con relación al sistema de relaciones funcionales con otras ciudades y los entornos territoriales más próximos; la estructura y la dinámica urbana interna del territorio; el desarrollo económico; el desarrollo social y los intangibles de la conciencia colectiva.

b. La identificación de las áreas estratégicas de intervención. Son aquellos vectores de actividad que, por su carácter estratégico, resulta clave actuar sobre ellos o de forma prioritaria.

c. El desarrollo de los proyectos clave estructurantes. Proyectos que impactan positivamente en diferentes objetivos y ámbitos de la estrategia territorial y que, en definitiva, actúan de motores del desarrollo económico y social.

2.3. Gestión de proyectos en red.

El reconocimiento de no tener todas las competencias, la necesidad de dar respuestas –y de calidad– a las crecientes demandas ciudadanas y la complejidad de las respuestas requiere articular la cooperación entre todos los agentes con capacidad de acción y decisión, desde dos premisas: la identificación de los diferentes intereses y la gestión positiva de las diferencias.

Desde este componente, resulta clave solicitar la cooperación de los principales actores –los que tienen capacidad de transformar la ciudad– generando que piensen, conozcan y se sientan parte y actúen conforme la dinámica de la ciudad.

Adquieren especial valor dos términos, cooperación y de los principales actores. En el estudio referido con anterioridad sobre los planes estratégicos de la provincia de Barcelona, uno de los principales retos señalados por los responsables de los planes estratégicos analizados era, precisamente, *"identificar correctamente todos los actores que inciden en el territorio y garantizar su participación e implicación en el proceso de elaboración del Plan Estratégico"*. Y, en este sentido, si bien es una opinión generalizada de los responsables públicos la importancia de la cooperación público-privada (especialmente cuando los recursos públicos son escasos y en todo caso mucho menos que los privados) es difícil encontrar foros reales de encuentro, debate y de trabajo público, privado e interinstitucional que vayan más allá de la formalidad.

La cooperación es entendida (y confundida) en muchos casos como un acto de una única dirección. Expresiones como *el gobierno nos informa,* tan referido en los actos de gobierno realmente rompen con esa supuesta aquiescencia respecto de la necesidad de la participación y la necesaria correspondencia entre la acción del gobierno y las demandas de la ciudadanía.

Cooperar debe entenderse como implicar, buscar el apoyo y el compromiso desde la propia definición de una estrategia compartida de la ciudad. Y Michel Crozier lo expresa de la siguiente manera:

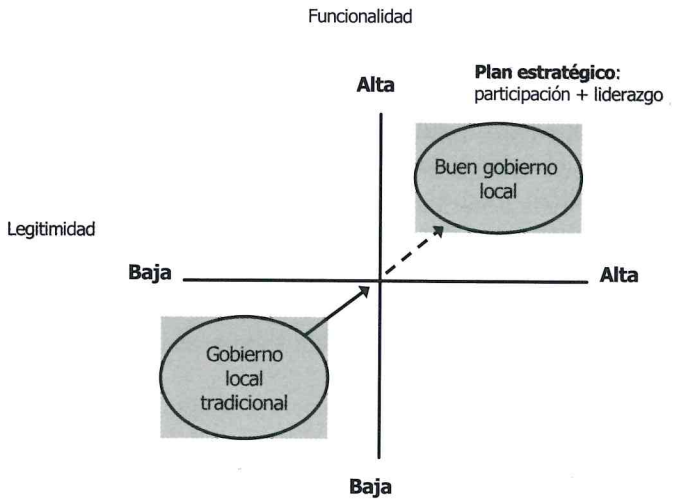
"Lo más importante para el éxito colectivo será cada vez más la interiorización del interés general por parte de los actores privados, de objetivos y medios, y no la obediencia a una idea racional externa definida por una autoridad superior. El problema esencial es el saber propiciar el necesario consenso en la elaboración del concepto de interés general".

2.4. Soporte y legitimidad social.

En la definición de la estrategia ya se apuntaba parte de este componente y en la frase referida en líneas anteriores se recoge: *"que sea un proyecto compartido"*. Y no solamente por la necesidad de crear complicidades para la puesta en marcha sino para unir a la legitimidad técnica (tener un buen proyecto) la legitimidad social (estar haciendo bien las cosas que hay que hacer).

- *Unir a la legitimidad técnica la correspondiente legitimidad social* permite beneficiarse de factores como:
  - Poder unir al capital urbano de una ciudad el capital humano, creando y construyendo complicidades.
  - *Generar sentimiento de pertenencia.* Gestión de la memoria colectiva: de los intangibles.
  - *Visualizar la acción pública.*

De la observación de la figura siguiente se pueden extraer las siguientes conclusiones:



Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo realizado por Font i Rivero (1999)

La buena utilización de un Plan Estratégico, desde la participación y liderazgo, permite pasar de una situación en la que la legitimidad de la acción de gobierno no siempre es entendida y su funcionalidad en ocasiones es cuestionada a una escena en la que la acción de gobierno es percibida de calidad y cuenta con el reconocimiento y conocimiento de la ciudadanía.

Veáse cuál es la situación de partida. Hoy el interés por los asuntos de la ciudad no es un valor en alza; prueba de ello es la baja participación de votantes en aquellos países en los que no es obligatorio. Por ejemplo, en el caso de España, el promedio de la participación en las elecciones locales es sólo del 65%, bastante por debajo de las generales, en las que la participación media se sitúa en torno al 74%[32]. Este nivel de participación sorprende si tenemos en cuenta que es precisamente el gobierno local, el nivel de la administración más conocido y valorado por la

[32] Boix, C. y Riba, C.: *Las bases sociales y políticas de la abstención en las elecciones generales españolas: Recursos individuales, movilización estratégica e instituciones electorales*. REIS (2000).

ciudadanía tal como se recoge en el informe elaborado por el Departamento de Estudios de la Federación Española de Municipios y Provincias; y, tal como dentro del marco de Plan Estratégico de la ciudad de Sevilla, se pudo constatar en una encuesta de percepción ciudadana realizada a 800 personas mayores de 18 años residentes en Sevilla ciudad, elegidos de forma proporcional a los seis distritos que integran a la ciudad.

En la encuesta "Sevilla presente y futura", una de las cuestiones planteadas era la siguiente: ¿Quién cree Usted que está/n jugando un papel más importante en el desarrollo de la ciudad? Y las conclusiones fueron las siguientes: ocho de cada diez sevillanos/as (80%) consideran que la acción conjunta de la ciudadanía y autoridades es lo que hará posible la construcción del futuro deseado para la ciudad. Pero, pese a tal declaración de principios, casi un 40% de los entrevistados –especialmente los más jóvenes–, están de acuerdo en que los sevillanos se implican poco personalmente para mejorar el futuro de su ciudad.

En definitiva, es una situación dispar que exige un proceso de visualización de la importancia que tiene participar en el proceso de elección de quién va a dirigir la ciudad y cuáles son las habilidades que pone a tal fin. Esta necesidad se agudiza a medida que los gobiernos locales se sumergen en el proceso de elaboración de un Plan Estratégico por cuanto son aún más conscientes de la necesidad/beneficio de lograr la implicación y la participación de los actores urbanos. En este sentido, las ciudades miembro de la red CIDEU en Cartagena de Indias ya en 1994 firmaron una declaración que elevaron a la IV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno con los siguientes términos:

" ...Subrayamos la importancia de impulsar una metodología de planificación participativa para el desarrollo urbano que incremente la capacidad de anticipación y previsión de las ciudades ante su crecimiento actual y les permita afrontar con el mayor éxito los problemas económicos, sociales y ambientales".

2.5. Liderazgo democrático

Trabajar desde estas premisas requiere contar con directivos públicos que, en su función de gestores de la administración, sean capaces de ejercer el liderazgo, de facilitar el encuentro entre intereses no siempre convergentes y de "involucrar" un sistema de gestión que será la consecuencia de la aplicación de los principios del pensamiento estratégico (énfasis en el análisis del entorno, en ser visto e idear desde la individualidad y desde la perspectiva de ser un nodo dentro de una red) y del desarrollo de la gestión relacional (catalizador de las relaciones de cooperación pública, privada e interinstitucional) en función de los objetivos y proyectos que respondan a los intereses generales y a las necesidades más sentidas de la ciudadanía.

Una manera de gestionar el territorio, las ciudades, y de definir políticas públicas que ya se ha reflejado en el mundo empresarial. Son cuantiosos los grandes *gurús* del mundo empresarial que apuestan por abandonar la vieja concepción de que la definición de la estrategia es un asunto de generales para pasar a ser un asunto de toda la organización, creando valor añadido en un mundo altamente competitivo y muy flexible a los liderazgos.

Este papel de líder no debe ser interpretado como un líder autoritario que ejerce el mando de forma jerárquica sino que es la persona que debe liderar, orientar el proceso de definición de la estrategia a seguir, capaz de movilizar, gestionar, establecer relaciones e influenciar en aquellas redes cuya colaboración es necesaria para el éxito del plan. El responsable político debe actuar como *dinamizador,* liderando coaliciones con el sector privado y la sociedad civil. Por otro lado, en una relación de redes con intereses muy dispares, es normal que aparezcan conflictos entre los actores. Por eso el líder deberá actuar, en muchas ocasiones, como *moderador* para gestionar y resolver estos conflictos.

Otro aspecto imprescindible por parte del líder político debe ser la capacidad de *gestionar el cambio*, sobre todo en el interior de la organización. Este elemento de cambio no debe ser percibido como algo negativo y de ruptura, sino como un aspecto estrechamente ligado al de "gestión del conocimiento" y vinculado a la idea de la "organización que aprende". Se trata, en definitiva, de estimular el aprendizaje interno y la formación de los trabajadores y conseguir que el cambio se valore positivamente dentro de la cultura organizativa de las Administraciones Públicas. En este sentido, el rol de *comunicador* toma importancia, no solo para poder transmitir sus puntos de vista, influenciar y ganar adhesiones y complicidades sino también para recibir información, tanto en el seno de la organización como en el de la sociedad.

Toda esta relación de componentes forma parte de lo que la autora ha venido denominando la "formula de la Gobernanza", que es la siguiente:

La Capacidad de Organización y de Acción de un Territorio (COAT) es igual a la suma ponderada de la disposición de una Administración Pública Relacional (Apr), contar con una Estrategia Compartida (Ec), capacidad de Gestión de Proyectos en Red (Gpr), nivel de aval o Legitimidad social (Ls) y Liderazgo democrático (Ld).

COAT= SUMA PONDERADA(Apr+ Ec+Gpr+Ls+Ld)

Y es una suma ponderada porque el *peso* de los ingredientes no siempre es el mismo, sino que será diferente en cada caso y es lo que precisamente va a determinar la singularidad de cada uno de los procesos por los que transcurre la realización de un Plan Estratégico.

3. LAS ETAPAS PARA LA ELABORACIÓN DE UN PLAN ESTRATÉGICO

3.1. Primeras preguntas, primeras decisiones

Decidir elaborar un Plan Estratégico, la propia decisión en sí misma, marca ya la singularidad del mismo en su nacimiento y en los resultados, tal como se va a examinar. Es por ello que, si bien se va a seguir una secuencia concreta en el proceso de elaboración de un Plan Estratégico, el orden de los pasos determina –y concluye– la singularidad del proyecto, condición que lleva a aseverar (y aconsejar vivamente llegado el caso) que:

El orden de las etapas altera el producto, siendo en ocasiones necesario y, en otras, oportuno.

Esta afirmación es el resultado de que, si bien la planificación estratégica tiene un proceso que, con mayor o menor acierto, es descrito en numerosos manuales y utilizado por ciudades, provincias, áreas metropolitanas y territorios de distinta índole, seguirlo paso a paso es necesario para crear un espíritu de sistematización, de prepararse para analizar y proyectar en las mejores condiciones, *pero no es suficiente*. Y esta *insuficiencia* es la que se ilustra y la que en numerosas ocasiones da lugar a la singularidad e innovación de cada uno de los proyectos.

Con tal propósito, se apunta cada uno de los pasos a dar y se ahondará en cada una de las etapas del proceso de planificación. Pero antes es adecuado resolver algunas preguntas frecuentes cuyas respuestas, no siendo únicas, son determinantes de la dirección y la gestión que va a seguir el proceso.

3.1.1. ¿Qué es un Plan Estratégico?

Si bien a lo largo de esta publicación se avanzará en el desarrollo de los conceptos, baste recordar en este punto la definición del referido Russel Ackoff, según el cual se trata de: *"un proceso sistemático destinado a producir decisiones para definir y orientar el futuro de la organización y determinar las acciones reales para llegar"*

3.1.2. ¿Plan Estratégico y Plan General de Ordenación Urbana?[33]

Comenzamos por la diferenciación de estos dos importantes instrumentos de planificación y para ello, recogemos la reflexión realizada por Carlos García Vázquez[34]. Muchas son las diferencias que separan un Plan Estratégico de un plan urbanístico y se pueden estructurar de la siguiente manera:

Mientras que un plan urbanístico es un producto cerrado en el tiempo y el espacio, un Plan Estratégico es un proceso en continuo cambio que evoluciona según las circunstancias.

El plan urbanístico establece medidas normativas y tecnocráticas, el Plan Estratégico define estrategias.

El plan urbanístico atiende a la oferta y ordenación del suelo y de las infraestructuras, un Plan Estratégico lo hace a la demanda de ciudadanos y empresas.

El plan de urbanismo se ciñe al ámbito administrativo municipal, el otro lo supera. Por tanto las estrategias que puede marcar un plan de urbanismo son sólo aquellas que atañen al territorio administrativo.

Y si bien estas son las diferencias, son muchas las complementariedades y la oportunidad de que ambos instrumentos sean gestionados adecuadamente y en este sentido ciudades como Sevilla o Jerez han acompañado el proceso de elaboración del Plan Estratégico con la revisión del Plan de Ordenamiento Urbano por cuanto entienden que el marco urbano tiene que ser adecuado y capaz de dar respuestas solventes a la población residente y usuaria de la ciudad, a su actividad cívica, social y económica.

Antoni Font reflexiona al respeto al observar que "el planeamiento urbanístico tradicional de lógica fordista difícilmente puede dar respuesta a las nuevas condiciones que supone el modelo territorial más emergente" y plantea, en conclusión, que "hace falta un planeamiento urbanístico más maduro y consciente de sus capacidades y de las diversas escalas, momentos, agentes e instrumentos del crecimiento y de la transformación urbana. Más riguroso, flexible y estratégico, abierto a posibles contingencias de escenarios diversos, desde la comprensión del funcionamiento de las lógicas internas del mercado, pero también en defensa de los intereses generales y del planeamiento como instrumento de gobierno y administración racional y democrática del territorio"[35].

En esta línea, el Nuevo Plan General de Ordenación Urbanística de la ciudad de Sevilla, recoge esta importante reflexión:

[33] En la elaboración de este punto se ha incluido la reflexión realizada por diversos expertos en planificación, además de la autora, con motivo de los trabajos preparatorios del Manual de Elaboración y Gestión de Planes Estratégicos Locales de la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía, en proceso de publicación, y con motivo de la reflexión realizada sobre la gobernanza urbanística para la Delegación de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla.

[34] García Vazquez, A. Ciudad de Hojaldre. Visiones urbanas del siglo XXI. Ed. Gustavo Gil, 2004.

[35] Antoni Font. «Planeamiento urbanístico: de la controversia a la renovación», en Territorio y ciudad. Diputación de Barcelona (2003).

"....la propuesta del Nuevo Plan General se fundamenta en un objetivo principal: descubrir y hacer viable, con equidad, el marco urbano idóneo para dar cabida a la población residente y su entorno natural para poder conseguir con todo ello una ciudad más próspera, ordenada y bella, que contribuya al bienestar de sus ciudadanos y a la evolución positiva del área metropolitana y la provincia de Sevilla y, por ende, Andalucía".

Y esta propuesta se realiza desde la constatación de las siguientes premisas:

a. La emergencia del territorio metropolitano.
b. Los espacios naturales relevantes como espacios clave en la construcción de la ciudad metropolitana: Guadalquivir y Guadaira.
c. El Puerto de Sevilla, apertura de la ciudad metropolitana al mar y enclave de oportunidades urbanas.
d. La condición fundacional de Sevilla y las nuevas formas de movilidad en la ciudad metropolitana.
e. El reconocimiento de los operadores en la organización material del territorio que no sólo coexisten sino que interactúan e incluso compiten o defienden intereses no siempre convergentes.

En este sentido, el Nuevo Plan señala que una reflexión urbanística que aspire a ser sólida tiene que tener en cuenta ciertas lógicas:

- De los operadores político-institucionales.
- De los operadores empresariales.
- De los operadores sociales.

Y (sigue apuntando) que es necesario concebir modalidades de articulación activa entre los operadores, con una Administración que asuma una práctica urbanística con un profundo sentido colectivo porque será garantía de su ejecución. Lograr que el plan de ordenación sea ejecutado es una finalidad que se alcanzaría mucho más fácil, si ya, desde el primer momento de elaboración del Plan, estuvieran sus propuestas respaldadas por una cierta seguridad, o al menos por la confirmación, de que la intención de actuar por parte de los distintos agentes públicos y particulares que hayan de hacerlos, es conforme a las previsiones del Plan.

En el caso de la ciudad de Jerez, el coordinador del Plan Estratégico, Pedro Pacheco, refiriéndose al Plan Estratégico de la ciudad y a la revisión del Plan General de Ordenación Urbana, se expresaba de la siguiente manera en la presentación de la Nueva Marca de Jerez[36]:

"El éxito de Jerez, como una de las ciudades de mayor pujanza de Andalucía, se debe, en gran medida, a esa idea de anticiparse a las tensiones que se generan en nuestro entorno geográfico,

[36] Se puede encontrar la intervención completa en el documento Plan Estratégico 2004-2010 disponible en la página web www. 2004-2010.jerez.es

planificando estrategias y acometiendo iniciativas que nos permitan avanzar en competitividad, frente a otros territorios y situar el bienestar de los jerezanos y jerezanas, como objetivo de todos nuestros esfuerzos es necesario actualizar los objetivos políticos y los instrumentos de gestión para que la Ciudad que Viene siga posicionada en vanguardia y garantice la participación de todos en la toma de decisiones. Ese ha sido el planteamiento del II Plan Estratégico cuyo diagnóstico y conclusiones han servido de base a los trabajos de revisión-adaptación del Plan General que ahora se erige en instrumento al servicio del "Bueno Gobierno" (desde la perspectiva urbanística) de Jerez".

Y tal como señala Mireia Belill[37], el proceso de construcción de la estrategia territorial, la visión global de la planificación, es tanto o más importante que el resultado final: no se trata de construir un plan sino una estrategia urbana aceptable que puedan realizar los distintos actores públicos y privados y que se pueda revisar en sus modalidades concretas.

Hoy, en definitiva, el urbanismo tiene que afrontar nuevos retos a los que dar respuesta:

A. La emergencia del conocimiento como principal generador de valor añadido, que requiere unos servicios avanzados, un funcionamiento en red de los procesos productivos, que precisan una densidad de comunicación e información, la cualificación permanente de los recursos humanos o el desarrollo de la capacidad de organización social para el progreso, a título de ejemplo; todo ello exige una cualificación revolucionaria de la oferta urbana que pasa necesariamente por, entre otros:

El desarrollo de nuevas centralidades de servicios avanzados y de espacios con altos contenidos tecnológicos no segregados sino insertos en la dinámica urbana.

La gestión en red de proyectos territoriales supramunicipales.

La emergencia de la ciudad educadora que dé intencionalidad en valores y formativa a todas sus operaciones urbanísticas.

La necesidad de dar significantes y significados al espacio público y concebirlo como lugar de encuentro, convivencia y conocimiento.

Ordenar el espacio urbano para generar capital social y adecuarse al proceso de individualización social. Es decir, para densificar y cualificar las relaciones de interdependencia ciudadana.

B. El desarrollo del urbanismo reflexivo. Es decir, de la aparición de nuevas y más diversificadas ideas y propuestas que una ciudadanía cada vez más culta expresa sobre el desarrollo territorial de su ciudad.

C. La complejidad fruto de la diversidad y la mayor presencia de enfoques y disciplinas que acontecen en el desarrollo espacial de la ciudad, que es básica para la revalorización de la ciudad que exige la sociedad del conocimiento.

[37] La ordenación de las áreas metropolitanas europeas. Diputación de Barcelona 2001.

D. **Las nuevas fracturas y desigualdades sociales**, resultado del acceso al capital educativo, cultural y relacional, que se expresan en el espacio urbano y que en no poca medida son condicionados y reproducidos por el mismo.

E. **El desarrollo de nuevas capacidades institucionales** en la dirección política del urbanismo, para dar oportunidades a la innovación política que emerge como consecuencia de la presencia de una mayor diversidad de intereses y demandas originadas en una sociedad más individualizada y en la que sus diferentes sectores o segmentos expresan de manera desigual sus intereses y demandas.

Retos que requieren una nueva manera de dirigir y de planificar y es lo que se propone: el paso de la gestión del territorio a la gobernanza urbanística; concepto por el que se va a entender que es la gestión de calidad de las interdependencias de los actores y la canalización de la participación y corresponsabilización de la ciudadanía, para encaminar el desarrollo urbanístico de la ciudad desde su redacción –lo que lleva a revisar la oportunidad del procedimiento contemplado por las leyes de urbanismo– y la propia gestión del plan de urbanismo, entendida como:

El impulso de proyectos a través de las redes de actores.
La permanente renovación de la estrategia territorial.
La participación de la ciudadanía en la misma.
El desarrollo urbano de la ciudad coherente con su entorno territorial de referencia.

La estrategia urbanística de una ciudad se asienta en el desarrollo de programas o proyectos, pero no se agota en ellos. Centrar su atención sólo en ellos puede hacer perder la visión general del desarrollo urbano. La validez de una estrategia se relaciona directamente con el avance del modelo de ciudad que, tiene que incorporar una propuesta económica, social, medioambiental, urbana o cultural en el que el espacio, no siendo el único factor que incide y no siendo siempre determinante de la estrategia urbana, tiene que ser acorde y estar preparado para poder acoger las apuestas que se incluyen en el modelo y la evolución del mismo, desde el conocimiento y reconocimiento de los actores y la importancia de su organización en un mismo sentido.

En definitiva poder trasladarse de la gestión del territorio a la gobernanza urbanística precisa:

1. Una organización atenta para **identificar los ajustes estructurantes** a partir de evaluar permanentemente la adecuación del desarrollo concreto de la ciudad con la visión o modelo de ciudad. De este modo se asegura no sólo la característica estructurante de los proyectos, sino que se reconduce en caso de emergencia de dificultades en su realización o en la aparición de disfuncionalidades no previstas inicialmente.

2. **Disponer de unos criterios de actuación que constituyan una referencia para la acción** pública y privada y para la participación e implicación de la ciudadanía. La estrategia territorial de la ciudad no puede ser asumida sólo por el gobierno local sino que precisa de

la complicidad de todo un amplio sector asociativo y ciudadano. El gobierno local democrático debe dirigir este conjunto social amplio con el fin de lograr el desarrollo del modelo territorial de ciudad.

3. **Definir estrategias para distintos ámbitos territoriales**. Asegurar la calidad de vida de la ciudadanía en un territorio significa desarrollar estrategias (sub estrategias) de desarrollo territorial en diferentes ámbitos territoriales, por ejemplo: equipamientos (barrios), movilidad (metropolitano o regional-metropolitano), vivienda (municipal-metropolitano), espacio público (municipal), desarrollo económico-industrial (metropolitano), etc. De ahí se deduce la necesidad de articular políticas intermunicipales, no tanto mediante la construcción de instituciones político-administrativas, como por el acuerdo de abordar proyectos complejos o complementarios a partir de compartir criterios de actuación y que sean capaces de reflejar unos resultados beneficiosos para las partes implicadas ("yo gano, tú ganas").

4. **Desarrollar las ciudades como ciudad de flujos y de lugares**. La planificación y las políticas urbanísticas han entendido tradicionalmente la ciudad de manera pasiva como un espacio en el que se concentran la población, las actividades económicas, el mercado de trabajo, etc., fruto de un desarrollo que tenía lugar en el Estado-nación; su objetivo se centraba en ordenar este espacio para asegura el buen funcionamiento de las economías de aglomeración (o evitar las deseconomías). Hoy, en la Era Info-global, la ciudad es considerada el principal activo (de hecho siempre lo ha sido) del desarrollo económico, el progreso humano y la sostenibilidad del medio ambiente. Esto significa que el desarrollo de la estrategia territorial debe partir de la visión integral que proporciona un Plan Estratégico, y también a través de la articulación y coordinación con otras planificaciones sectoriales de desarrollo económico, cohesión social y sostenibilidad ambiental, para posicionar la ciudad de flujos y concebir al conjunto de la ciudad como espacio de apropiación ciudadana.

F. Instrumentar la gobernanza como forma adecuada de gobernar en la Sociedad del Conocimiento. La complejidad de los actuales retos ciudadanos y el permanente desarrollo de nuevas necesidades, cuya respuesta satisfactoria es la base del progreso humano, exige la gobernanza como forma de gobierno.

Es decir, promover y articular la interdependencia entre los actores y la ciudadanía para asegurar la realización de las necesidades ciudadanas es la tarea fundamental del gobierno local y los pilares sobre los que tiene que asentarse son los siguientes:

- *La renovación permanente de la estrategia territorial de la ciudad.*
- *La evaluación y seguimiento de los programas y proyectos clave así como la evaluación global del Modelo de Ciudad Integral.*
- *El fomento de la participación ciudadana y, en especial, en su vertiente reflexiva y deliberativa.*
- *La promoción y generación de una cultura de acción y compromiso de la ciudadanía.*

- *La disposición de métodos y procedimientos para la prevención y gestión de los conflictos en el urbanismo.*

- *La creación y fortalecimiento de las capacidades institucionales para ejercer un gobierno relacional. El surgimiento de la gobernanza, en general, y en urbanismo en particular, supone un cambio en las maneras tradicionales de proceder por parte de los poderes públicos, tal como se expone en el capitulo dedicado al liderazgo democrático.*

- *La propia exploración de los marcos normativos en materia urbanística. Ante la nueva realidad dominada por la complejidad e interdependencias, es preciso buscar nuevas soluciones que permitan incorporar a todos los actores afectados e interesados en la fase de formulación de políticas públicas y en su aplicación posterior. Esto quiere decir que los gobiernos locales deben ir más allá de la consulta limitada a los actores dominantes y a algunos expertos si desean hacer frente con éxito a las nuevas situaciones. Por tanto, es necesario explorar las potencialidades de la actual legislación urbanística que garantiza el derecho de información y de participación de los ciudadanos en los procesos urbanísticos de planeamiento y de gestión.*

Como conclusión de este apartado, hoy los territorios necesitan un Plan Estratégico, como inicio de una nueva gestión del territorio, totalmente compatible y complementario con un plan de ordenación territorial y urbana[38].

3.1.3. ¿Quién promueve la puesta en marcha un Plan Estratégico territorial?

La respuesta en la mayor parte de las ocasiones es la administración pública directamente competente en el ámbito de actuación, si bien, a tenor de lo comentado con anterioridad, no sólo son promovidos por administraciones públicas.

Sería importante destacar la idoneidad de este liderazgo por cuanto los cambios, la envergadura de los proyectos y la transformación, tanto en el territorio como en la relación/función de los principales actores, requieren de un promotor con la capacidad de inversión y legitimidad institucional como el que ostenta la administración pública competente o con incidencia más directa sobre el territorio. Freddy Garay[39], si bien se refiere al urbanismo, su reflexión es aplicable a la planificación estratégica y a la propia definición de políticas públicas: *"El urbanismo no puede seguir ingenuamente las tendencias del mercado; la iniciativa privada no contabiliza los efectos, equilibrando las cargas dentro de un modelo que sea a la vez equitativo y legítimo. Tampoco es cierto que, en este contexto, el Estado pueda confiar en su propia capacidad de inversión. No garantiza la reversión de las tendencias, perdiendo en cambio la potencialidad de las iniciativas de la sociedad. Promover, encauzar, acotar, compensar son los parámetros para la construcción de un instrumental adecuado a las condiciones actuales de desarrollo de la ciudad".*

[38] Ésta fue una de las conclusiones que contaron con mayor acuerdo de los participantes en la jornada la Gestión de Redes de Ciudades, instrumento de gobernanza. La totalidad de las ponencias y conclusiones están disponibles en la publicación. Estrategia Regional y Gobernanza Territorial: La gestión de Redes de Ciudades. Consejería de Gobernación, Junta de Andalucía. 2004.

[39] Garay, A. *Repensando el proyecto*. ARQUIS. Nº 1. Buenos Aires. Argentina (1994).

Sin embargo, siendo de promoción pública la situación habitual, hay buenos ejemplos de planes estratégicos iniciados desde la iniciativa privada como es el caso de la ciudad de Tarragona promovido por la Cámara de Comercio, Industria y Navegación o el caso de Encamp (Andorra), que en su primera etapa fue impulsado por un conjunto de empresarios o el caso de Bilbao, Bilbao Metrópoli-30, que es liderado por una empresa eléctrica.

3.1.4. ¿Quién toma las decisiones y dirige el proceso?

Para dar respuesta a esta cuestión, se puede abrir una triple clasificación de respuestas:

La autoridad máxima del Plan. Una situación que responde al origen de la palabra estratega –"cosas de capitantes"– y que en la trama que se ocupa se traduciría en el alcalde o presidente y su equipo de gobierno. Esta tipología normalmente no es pretendida al inicio del proyecto, sino que se presenta como consecuencia de la manera en que se quiere invitar a la participación (que es equiparable a prestar información exclusivamente o una consulta no vinculante) o incluso al grado de consolidación del propio equipo de gobierno. Son situaciones que si bien se anuncian como la elaboración de un plan integral de ciudad realmente se pretende elaborar un plan municipal (de gestión del propio ayuntamiento). Esta definición inadecuada puede producir que dos instrumentos válidos –un plan de ciudad y un plan de acción municipal– pierdan virtualidad al no transmitir cuál es el propósito de cada uno de los instrumentos y la relación (así como la oportunidad) entre ambos.

Los expertos. Es lo que se pueden llamar planes de expertos o de gabinete en los que las tomas de decisiones corresponden a un número muy determinado de personas. Esta situación se suele producir cuando se tiene un proyecto de ciudad claro, o bastante claro, y se busca la legitimidad técnica y el apoyo social por parte de los principales actores que inciden en una ciudad o en su área de influencia. Son proyectos que se caracterizan por ser muy operativos y ágiles, si bien pueden introducir un factor de distancia, cuando no de ruptura, muy importante entre el grupo de expertos y una ciudadanía no experta.

La ciudadanía. La participación en su génesis. Son proyectos más complejos, que tienen un proceso de madurez más lento y que en el corto plazo pueden resultar mucho menos operativos pero en cualquier caso con muchas más posibilidades de éxito si hay un cambio de actores y no digamos si ya se produce un cambio político. Un factor que siempre hay que tener en cuenta y que centra gran parte de las cuestiones que se plantean quienes ostentan la dirección de los planes estratégicos ¿Qué pasa si hay un cambio político?

La participación en la toma de decisiones, en la identificación y selección de las acciones a emprender por parte de la ciudadanía requiere de la dirección institucional (la alcaldía, la presidencia, etc.), y de la relevancia de asumir que la toma de decisiones dejará de ser un acto único del equipo de gobierno. Un cambio que no siempre se percibe y que puede dar lugar a dificultades y cambios en los mensajes comunicaciones que se realizan a lo largo del proceso.

Por otro lado, abrir la participación también implica iniciar una nueva reflexión, que es ¿Hasta dónde tiene que abrirse?, ¿Participación universal? ¿Representativa? En este caso, ¿Cómo deter-

minamos la participación representativa? Son muchas las reflexiones que se han realizado y a estos efectos se toman las expuestas por Manuel Zafra[40] y los análisis que realiza de las consideraciones lanzadas por diferentes expertos. En tal sentido señala:

"... que la influencia en la elaboración de un Plan Estratégico de los grupos mejor organizados relega a otros colectivos a posiciones testimoniales. No todos los habitantes de una ciudad tienen la misma posibilidad de superar los costes de la acción colectiva y como enseña Olson, precisamente los intereses particulares alcanzan cotas de cohesión mayores mientras que los más difusos quedan en la irrelevancia por su alto coste para movilizarse. Corregir esta asimetría corresponde al gobierno local que ha de garantizar una pluralidad de puntos de vista para evitar que el modelo de ciudad acabe en un pacto corporativo entre el gobierno, los empresarios y las centrales sindicales. Y esta función cada vez es más clara desde la perspectiva de los gobernantes y de los gobernados".

En el texto en el que se ubica esta reflexión comienza con una pregunta que ha invitado (e invita) a una profunda reflexión sobre la participación en los procesos de planificación estratégica. La interrogación que plantea es la siguiente: ¿Cómo podrá un equipo de gobierno ubicar en sus políticas la llamada a la ciudadanía si no se cuenta con un proyecto definido? Es muy importante cómo se resuelve esta pregunta porque cambiará la consideración que se está analizando en este punto.

3.1.5. ¿Quién toma las decisiones y dirige el proceso? ¿Resultará crítico que sea el gobierno quien defina un proyecto para posteriormente hacer una llamamiento a la ciudadanía?

Y la respuesta es *depende* del territorio, los agentes, los proyectos actualmente en ejecución o en programación. Realizar un llamamiento a la ciudadanía desde el inicio de la elaboración del plan permite identificar potencialidades y establecer prioridades, concentrándose en aspectos clave sobre la base del consenso desde el primer momento. No obstante, abrir la participación lo más ampliamente posible no tiene que llevar a encubrir déficits ni a no plantear los aspectos críticos por difíciles o incluso conflictivos. En el análisis elaborado para la Diputación de Barcelona sobre los Planes Estratégicos existentes en la provincia, algunos de los responsables de los planes con cuya participación se contó, señalaban:

"Se ha priorizado conseguir el consenso por encima de la concreción de la estrategia y ha originado la ausencia de concreción de la estrategia a seguir, o lo que es lo mismo, la falta de identificación de proyectos motores o estructurantes para la ciudad al finalizar el proceso de elaboración. Esta indefinición de la estrategia comporta, en no pocos casos, que no se pueda concretar la colaboración y el compromiso entre los principales actores".

Esta situación es la causa de importantes déficits a los planes estratégicos y, por tanto, debe generar la necesaria reflexión de la oportunidad de la participación y la necesidad de la dirección de la misma. La participación sin rumbo, puede no sólo no llevar a ningún sitio, sino a cuestionar el liderazgo de la administración pública, de la propia participación y del proyecto de ciudad en la que se inserta.

[40] Manuel Zafra Víctor es Director General de Cooperación Local del Ministerio de Administración Pública.

3.1.6. ¿Es un Plan Estratégico una fórmula única, una sola respuesta?

Y la solución es rotundamente *no*. Elaborar un Plan Estratégico es uno de los múltiples instrumentos de gestión que pueden ser utilizados, tanto desde una perspectiva global del territorio como desde un ámbito sectorial y organizativo. Por ello, no es una fórmula única y tampoco facilita una sola respuesta a los retos. El buen desarrollo de un Plan Estratégico ofrece una respuesta que quizás no siendo la más óptima, si que se puede afirmar que se dirige a dar la respuesta más idónea a una aspiración compartida. Y ésto, lejos de ser poco, es la clave para saber si se va a realizar o si sólo va a ser un ejercicio de planificación técnica y, en segundo lugar, si es una solución que está más allá de una persona u opción política determinada y por tanto preparado para un cambio político.

3.2. Las cinco etapas en el proceso de elaboración

La singularidad no está determinada por el instrumento en sí, sino la manera en que es empleada. Brecht, lo expresa, de forma elocuente, en la siguiente frase:

"Si hay ciudades horrorosas que se han hecho siguiendo un Plan, ello es debido a que el Plan era horroroso y no a que hubiera un Plan".

Seguidamente, se abordará cada una de las etapas y en cada una de ellas los objetivos, actividades y principales hitos ilustrados con casos y situaciones que dejan entrever las virtudes y las complejidades a las que se les debe de prestar especial atención. Si bien, tal como se ha venido señalando, este instrumento de gestión es de diversa aplicación, *a partir de este momento supondremos que se va a tratar de un Plan Estratégico territorial y que va a ser promovido por el gobierno local.*

Las etapas en las que se va a estructurar el proceso de elaboración de un Plan Estratégico serán las siguientes:

Etapa 1. Organización de la estructura interna y externa del Plan
Etapa 2. Diagnóstico
Etapa 3. Construcción de la opción o modelo de futuro y las áreas de intervención estructurantes
Etapa 4. Determinación de la Agenda del Plan: Cartera de proyectos
Etapa 5. La puesta en marcha del Plan Estratégico

4. PRIMERA ETAPA: ORGANIZACIÓN DE LA ESTRUCTURA INTERNA Y EXTERNA DEL PLAN

El inicio de un Plan Estratégico siempre se caracteriza por ser momentos con mucha emoción; de quien lo promueve y de quienes son invitados para participar en él. La ilusión con la que se inicia esta andadura es una buena inyección para la determinación y concreción de los aspectos más relevantes de esta etapa que, por otra parte, pueden resultar decisivos para el exponente del proyecto.

Los **OBJETIVOS** en esta etapa son los siguientes:

- *Identificar los temas críticos* que están ya en la agenda y en el debate local y en su entorno de referencia e influencia (elaboración de un primer diagnóstico).
- *Garantizar que la estructura organizativa externa* (órganos permanentes del plan) *e interna* (equipo de gobierno interno local) *sea acorde* con los objetivos del proceso.
- Garantizar el diseño del plan de comunicación adecuado a los objetivos del proceso.
- *Identificar los actores*: Incorporar sus puntos de vista en la definición de los temas críticos.
- Dar a conocer el proyecto a la ciudadanía.

Y los **HITOS** más relevantes en esta etapa son:

- *Preparar la organización interna*, que va a ser la responsable del día a día del proyecto y de la coordinación técnica del mismo.
- La constitución de la estructura directiva del Plan Estratégico.
- *La presentación pública del proceso* e identificación de los temas críticos o elaboración de un primer diagnóstico.

A continuación se tratarán cada uno de estos hitos.

4.1. Preparar la organización interna responsable del día a día del proyecto

En más de una ocasión la decisión de promover un Plan Estratégico se resume en la vertiente política y no se presta suficiente empeño en la estructura técnica que va a refrendar el trabajo, la

manera en que se van a organizar las relaciones interinstitucionales, de representación y promoción del propio proyecto en la dinámica diaria más allá de la representación oficial que corresponde –y es del todo conveniente– al líder político de máxima autoridad.

Son varios los tipos de estructuras internas que actualmente están vigentes en el mapa español y que, en general, se acomodan a los siguientes casos:

Área del Ayuntamiento que, en la mayoría de los casos, en el momento del lanzamiento del proyecto corresponde al área de economía y en menos casos se liga al área de urbanismo o a presidencia. Si bien no se puede extraer estadísticas respecto a cuando pertenecen a un área u otra, si que se puede contemplar una cierta tendencia a que los planes estratégicos sean promovidos desde el área de urbanismo cuando la elaboración de Plan Estratégico va a seguir (o se va a producir de forma simultánea o sucesiva) con la revisión del plan general de ordenación urbana o cuando ambos proyectos están en marcha.Tal es el caso de la ciudad de Jerez. El Plan Estratégico ha sido promovido por una asociación y el coordinador general del Plan es, a su vez, Delegado de Suelo y Política Territorial. El Plan de Jerez lleva pareja la revisión del Plan General que hoy, cuenta ya cuenta con la aprobación parcial.

Empresa pública. Esta fue la modalidad elegida para la elaboración del Plan Estratégico de Huelva, promovido por el Patronato de Desarrollo Local de la ciudad y por el Plan Estratégico de Valencia que, su elaboración, fue realizada por una empresa pública, ProValencia, S.A., dedicada a la promoción y realización de actividades económicas y sociales que contribuyan al desarrollo del entorno socioeconómico de la ciudad de Valencia y su área de influencia.

Fundación. Fue la modalidad elegida por el Plan Estratégico de Málaga desde sus inicios, Fundación CIEDES. Una entidad constituida en 1994, presidida por el Alcalde de la ciudad y compuesta por las siguientes instituciones: Ayuntamiento de Málaga, Cámara de Comercio, Industria y Navegación, Confederación de Empresario de Málaga, Delegación de Gobierno de la Junta de Andalucía, Diputación Provincial, Federación Provincial de la Asociación de Vecinos, Parque Tecnológico de Andalucía, Puerto de Málaga, SubDelegración del Gobierno, Unicaja, Unión General de Trabajadores, Unión Provincial Comisiones Obreras, Universidad de Málaga.

Asociación. Figura utilizada por el Plan Estratégico de Bilbao, Bilbao Metropoli-30, constituida en 1991, liderada por el Vicepresidente de Iberdrola (una empresa privada) e integrada por instituciones públicas (el Gobierno Vasco, la Diputación Foral, los ayuntamientos del área metropolitana, asociación de municipios vascos, autoridad portuaria de Bilbao, Consorcio de Aguas Bilbao etc., empresas (IBM, BBVA, Ibedrola, etc.), medios de comunicación (Bilbao editorial, Editorial Iparraguirre, etc.), universidades (Deusto, País Vasco, UNED), centros de investigación (Fundación Labein, Robotiker, Gaiker), organizaciones sin animo de lucro (Cámara de comercio de Bilbao, Asociación de constructores de Vizcaya, Asociación de Comerciantes Casco Viejo, etc.) y otros socios colaboradores. Su actividad está centrada en el impulso de la estrecha colaboración entre las instituciones públicas, las empresas y las organizaciones del tercer sector en la definición, implantación y actualización de la visión estratégica de futuro para el Bilbao Metropolitano.

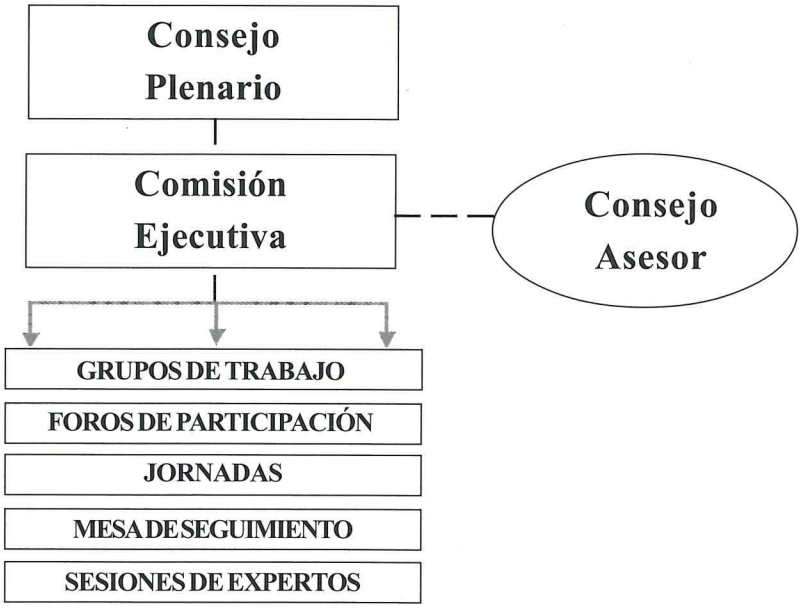
Tanto la figura de la Fundación como la Asociación, si bien en los ejemplos dados fue la elegida en el momento de iniciar el plan específico, normalmente esta tipología es empleada en el proceso de ejecución de los planes, tal como se podrá examinar llegados a ese punto.

4.2. Constitución de los órganos del plan

Y las preguntas a realizar son las siguientes: ¿Cuál es la estructura permanente que se debe constituir? ¿Quién debe formar parte de los órganos?. Con relación a la primera pregunta –qué órganos se deben constituir– en la mayoría de los planes se opta por un órgano directivo (denominado Comisión Ejecutiva, Directiva, etc.) y un órgano que, siendo menos operativo, viene a representar la amplitud de la participación en el proceso. Este órgano se suele denominar Consejo General, Foro de Ciudad o Asamblea General, a título de ejemplo. Pero lo cierto es que la similitud de las denominaciones y de número de órganos entre los planes estratégicos responde a la actividad de copiar, más que al resultado de haber realizado esta reflexión previa.

De cualquier modo, centrados en el tema clave. La cuestión no es cómo se denominan y cuántos órganos se van a crear sino cuál es su función, con la que podremos dar respuesta a la segunda pregunta, quién debe/puede formar parte de dicha estructura.

La **estructura permanente** –pintada en azul– de un Plan Estratégico y la **estructura variable** –en verde– (relativa a grupos de trabajo, foros de debate, etc.) puede mostrar la apariencia que queda recogida en la siguiente figura y que será comentado seguidamente.



Fuente: Elaboración propia.

4.2.1. La estructura permanente del Plan

Consejo Plenario

Es el órgano adecuado para canalizar tanto la participación como la difusión de esta manera de gobernar. Está integrado por representantes de entidades, instituciones, y miembros de la ciudadanía que quieran conocer y aportar sus reflexiones en el proceso. Sus funciones son validar las decisiones propuestas, el modelo de futuro seleccionado y los proyectos que la Comisión Ejecutiva previamente haya determinado. Sus reuniones en plenario son menos frecuentes por cuanto se trata de un órgano multitudinario, si bien durante todo el desarrollo del proceso a sus miembros, además de recibir información periódica, se les solicita su participación tanto individual como en grupo de tal manera que las reuniones del Consejo sean resolutivas y adicionalmente informativas de los siguientes pasos, de las acciones que se van a emprender por cuanto sus miembros han ido conociendo y tomado parte paulatinamente en los avances del plan.

Este órgano tiene una importancia clave en el Plan Estratégico por ser el de representación ciudadana en el que se plasma la máxima participación del Plan y canaliza al mismo tiempo la elaboración, la implicación y seguimiento en la ejecución del plan:

- Aseguran que ningún objetivo o área de intervención prioritaria deje de ser tratado. Garantiza que no ha quedado ningún objetivo, ninguna propuesta sin valorar y que sean consideradas todas las alternativas posibles.

- Es en este órgano en el que se articula la cultura estratégica común a todos los participantes y fomento de la ilusión e implicación en un mismo proyecto.

- La amplia participación es un importante instrumento de presión social dirigida hacia el cumplimiento de los objetivos y por tanto el Consejo se erige en un buen instrumento a tales efectos.

La participación efectiva en el Consejo Plenario *le da derecho* a:

- Estar informado directamente de toda la evolución del Plan Estratégico.

- Poder participar en los diferentes grupos de trabajo y foros de participación articulados por el plan.

- Proponer enmiendas a la documentación presentada por el órgano o núcleo directivo del plan.

Y en esta cultura de participación, además de derechos es preciso hablar de *responsabilidades* que son las siguientes:

- Seguir el proceso de la elaboración del Plan Estratégico previa información y aceptación de la metodología de trabajo.

– Dar soporte al plan en especial a la ejecución de los objetivos.

La propia formalización de la estructura permanente del plan es un buen material de promoción e invitación a participar en esta iniciativa. Es por ello que merece la pena detenerse para que la invitación a participar sea coherente –y exitosa– a los objetivos pretendidos y sea fruto de una estrategia de comunicación que tendrá que desarrollarse a lo largo del proceso.

Comisión Ejecutiva o núcleo directivo del plan

Si bien se apunta la oportunidad de que un Plan Estratégico sea promovido por la autoridad local, también es preciso señalar la conveniencia de que su impulso consista en que efectivamente se invite formalmente a participar en la dirección del proceso a otras instituciones, a la sociedad en general. En algunos casos, la circunstancia de que la promoción sea efectuada por el ayuntamiento (calificada como la entidad "que pone el dinero") da lugar a que las instituciones que participan pasen de ser responsables a que consideren que son simplemente participantes en un proyecto del Ayuntamiento. Esta es una debilidad muy importante que se puede agudizar si además la estructura interna del plan es un área del Ayuntamiento, y carente de una solución fácil por cuanto significa que antes de invitar y al tiempo de hacerlo, el Ayuntamiento tiene que encabezar el inicio de un nuevo gobierno y una nueva manera de gobernar en la que las decisiones serán el resultado de una acción colegiada.

Y no siempre este convencimiento se traslada más allá de los mensajes iniciales de lanzamiento del plan. Y no siempre es fácil realizar este cambio por cuanto las entidades invitadas asumen, en muchas ocasiones, roles reactivos de las decisiones tomadas por quien está pagando el plan. Esta posición a veces responde a la desconfianza, a veces es consecuencia de considerar que los asuntos de la ciudad son responsabilidad del Ayuntamiento. Lo cual es un grave error y un enorme peligro porque, si bien en el papel la gran parte discrepería (los asuntos de la ciudad no son del ayuntamiento), la operativa después demuestra que es una presunción mucho más extendida de lo esperado.

Por ello, es cardinal determinar *cuál va a ser el abasto de sus funciones*, en qué manera y hasta dónde va a participar en la toma de decisiones, las consecuencias de su ejercicio y *con quien debemos de contar*.

Las funciones del órgano directivo del plan, tal como señala Josep María Pascual[41] es la dirección del plan. Es el crisol donde se desarrollará buena parte del proceso de colaboración entre los sectores público y privado y por tanto de cimentación de la gestión relacional que se concretará en la ejecución de los proyectos. Por tanto es preciso que durante el proceso de elaboración se creen lazos de confianza, de transparencia y con base en las siguientes premisas:

[41] Pascual Esteve, Jose Mª: *La estrategia de las ciudades. Los planes estratégicos como instrumento: Métodos, técnicas y buenas prácticas*. Diputación de Barcelona (1999).

1) *El consenso no puede presuponerse*. Es preciso traer a colación los temas clave para el desarrollo urbano territorial. No ocultando la diferencia de intereses, ni la legitimidad de los mismos, sino afrontándolos desde el desarrollo de la propia estrategia de cooperación, y desde el objetivo de "ganar-ganar".

2) *La autoridad se dispersa*. La entidad local carece de muchas de las competencias para atender y dar respuesta a las necesidades que se producen en la trama urbana. Depende de otros niveles de administración pública. Y, en una gran cantidad de situaciones, carece de los recursos fundamentales para cubrir las demandas, precisando unir a los medios públicos los privados, mediante el reconocimiento de interdependencias y la existencia de intereses comunes.

Estas premisas tienen que ser los bastiones de su creación y su funcionamiento. Razón por la que es muy recomendable que no sólo quede explícito en el acto de invitación o en el momento correspondiente a su constitución, sino que es preciso que esté vivo a lo largo del proceso y especialmente arraigado en el instante en el que se va determinar cuál va a ser el modelo de futuro de la ciudad y qué proyectos van a centrar la agenda de la ciudad y, por tanto, el esfuerzo de las actividades e instituciones que, comprometidas con el plan, son responsables del logro del proyecto de ciudad.

Respecto a la cuestión de ¿Quién tiene que formar parte del núcleo directivo?, si revisamos los diferentes análisis efectuados de los planes estratégicos en Andalucía, Cataluña y los datos de los planes en España, si bien su composición varia se podría poner en común la presencia de representantes de la esfera pública (el ayuntamiento y otros niveles de la administración pública), la esfera económica (cámaras de comercio, asociaciones de empresarios, infraestructuras económicas, puerto, aeropuerto, central de transportes, principalmente), ámbito educativo (universidades, centros de investigación e innovación),y sociales (sindicatos, principales asociaciones y representantes del tercer sector, asociaciones de vecinos).

Determinar quien va a formar parte del núcleo directivo del plan es una cuestión tremendamente delicada y que, tal como se ha apuntado, incluso puede generar ciertas incertidumbres iniciales sobre la oportunidad de lanzar un Plan Estratégico; por lo que la decisión política tiene que estar compuesta por una clara determinación tanto con relación a la ciudad –qué es lo que se pretende conseguir y por tanto con quién debo contar– y una decisión interna que se traduce en algunas condiciones esbozadas con anterioridad:

- Aceptar las implicaciones que va a tener en el ejercicio del gobierno municipal. Decisión política de sumar a la gestión cotidiana del ayuntamiento la visión estratégica del territorio.

- Voluntad de liderazgo por parte del municipio, en conjunción con el de las instituciones locales de mayor calado e incidencia.

- Actitud de diálogo y de disuadir las jerarquías no reales o que no son necesarias.

La pregunta planteada, a tenor de esta reflexión, conduce a que no hay una única respuesta y que cada caso merecería una propuesta concreta y adaptada a su realidad.

En la ciudad de Valencia, la constitución del Comité Ejecutivo requirió prácticamente ocho meses de reuniones, de presentaciones de los objetivos e implicaciones del proyecto, de selección y acuerdo sobre quien iba a ser invitado. El Comité Ejecutivo del Plan Estratégico de Valencia está formado por la Generalitat Valenciana, el Ayuntamiento de Valencia, la Diputación Provincial de Valencia, la Asociación Valenciana de Agricultores, la Autoridad Portuaria de Valencia, la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Valencia, Comisiones Obreras, Confederación Empresarial de la Pequeña y Mediana Empresa Valenciana, Confederación Empresarial Valenciana, Consell Metropolità de l'Horta, Feria Muestrario Internacional de Valencia, Unión Autonómica CSI-CSIF, Unión General de Trabajadores, Unión Gremial, Universidad de Valencia, Universidad Politécnica de Valencia. Su constitución fue catalogada de un día histórico en la memoria de la ciudad por cuanto el Plan Estratégico había sido capaz de reunir y comprometer a los principales agentes económicos, sociales, culturales e institucionales para trabajar con un mismo fin: poner a la ciudad en el sitio que le corresponde.

Además de los dos órganos permanentes señalados (Consejo General y Comisión Ejecutiva), prácticamente existentes en la totalidad de los planes estratégicos, hay dos figuras que están resultando muy enriquecedoras, y al mismo tiempo garantes, del proceso. Por un lado tenemos la figura del *Consejo Asesor,* que puede estar formado por un número variable de miembros en función del tema que se está tratando y las propias necesidades del debate. Su aparición, ha permitido, poder ofrecer datos objetivos, información e informes de expertos al órgano directivo del plan para facilitar la toma de decisiones.

Tal ha sido el caso del Plan Estratégico de Lucena, municipio situado en la provincia de Córdoba, en el que se constituyó un Comité Asesor formado por lucentinos de reconocido prestigio y representativos de la sociedad y la actividad económica del municipio; y cuyas funciones eran analizar y debatir las propuestas de actuación, asesorar sobre las propuestas de acción apropiadas en las materias objeto del Plan, proponer las actuaciones para ser incluidas en el Plan e instrumentar las actuaciones que le sean encomendadas con la finalidad de alcanzar los objetivos operativos establecidos. Y se constituyó un Comité de Expertos integrados por profesores de gran prestigio en Andalucía y cuyas funciones eran orientar metodológicamente cada una de las fases de elaboración del Plan Estratégico estableciendo los parámetros y características de cada una de ellas; así como participar en el diseño de las líneas estratégicas y actuaciones específicas.

Y por otro lado, también están resultando de máxima utilidad las *Comisiones Informativas* en los propios Ayuntamientos que, entre otros beneficios, permiten garantizar la transparencia del proceso y dar, de forma constante en el tiempo, información sobre cuáles son los avances y los retos que se están debatiendo y sobre los que será necesario tomar decisiones para que efectivamente los proyectos priorizados por el plan formen parte de la agenda de la ciudad y sean contemplados en el presupuesto.

En la ciudad de Sevilla, con motivo de la elaboración del Plan Estratégico Sevilla 2010, se constituyó una Comisión Informativa, formada por todos los partidos políticos, con reuniones periódicas y en las que, además de informar del estado del proyecto, se atendían a todas las preguntas y se recogían las sugerencias realizadas. En este momento, en el que el plan está en su

fase de ejecución se ha dado un paso más, se ha constituido una Comisión en la que está integrado el Plan Estratégico y el Plan General para asegurar la total sintonía entre lo que la ciudad anhela y la huella física que requiere y la Asociación Plan Estratégico Sevilla 2010 va a pasar a integrarse en el Consejo Social del Ayuntamiento.

En el caso de la ciudad de Jerez se ha constituido dentro del Ayuntamiento una Comisión, denominada de Seguimiento, y está formada por representantes políticos, responsables de proyectos y también por técnicos cuya labor incide en el Plan Estratégico. Forma parte de esta Comisión, la Alcaldesa, Primer Teniente de Alcalde-Coordinador General de Política Territorial, Segundo Teniente de Alcalde-Coordinador General de Economía y Hacienda, Cuarto Teniente de Alcalde-Coordinador General de Desarrollo Económico y Promoción de la Ciudad, Coordinador General de Desarrollo Ciudadano y Planes especiales, Delegada de Juventud y Fiestas, Delegada de Políticas Sociales, Director del Área Económico Financiera, Gerente de la Gerencia Municipal de Urbanismo de Jerez, Subdirector de Vivienda, Suelo y Control de Calidad, Directora de Área de Gestión Presupuestaria, Directora del Área de Desarrollo Ciudadano y Planes Especiales Director de la Oficina de revisión-adaptación del PGOU, Secretario Técnico del Plan Estratégico, Responsables de Comunicación del Plan Estratégico, Director de la Asociación del Plan Estratégico, Jerez 2004-2010. Estrategias y Ciudadanía.

Como colofón a esta primera parte de esta etapa sirva apuntar algunas consideraciones y preguntas al respecto:

"Siempre los mismos". En los órganos directivos siempre hay una composición que se "repite", y que es la apuntada con anterioridad, y ello tiene que lleva a profundizar en si ser siempre los mismos es suficiente. Y parece ser que *no*. La participación de los diferentes sectores económicos, sociales e institucionales no es equitativa. Y ello, se le puede atribuir como primera causa a la capacidad estructuralmente diferente que tienen ciertas instituciones con mayores competencias o recursos para hacer patente su presencia – cuando no imponerla. Una segunda causa está en los diferentes niveles de organización que existen, generando incluso problemas de interlocución y representatividad con ciertos grupos sociales.

Representatividad versus reconocimiento social. Cuando se aborda la participación en los planes estratégicos, se recurre al criterio de la representatividad en el territorio. Pero éste es un criterio que no siempre resulta satisfactorio por cuanto en determinados sectores como el social la representación es mucho más difícil de evaluar y los criterios de corte cuantitativa dejarían fuera de los planes estratégicos grupos de acción y de intereses importantes. Es por ello que será preciso combinar la representatividad con lo que se denomina reconocimiento social y que tiene como respuesta contar con aquellas entidades que, no teniendo un peso cuantitativo específico, recogen los diferentes intereses en la ciudad.

Órganos abiertos o cerrados. Esta es una de las primeras cuestiones que acostumbran a plantearse los líderes de los planes estratégicos. Y, una vez más, no existiendo una única respuesta si que, quien suscribe este texto, se decanta por órganos abiertos. Y esta decisión responde tanto a querer ser coherente con el propio concepto de la participación en un pro-

yecto "de" gobierno de la ciudad y no "del" gobierno, como por lo que la propia evolución del plan va a requerir y de los proyectos que finalmente se pondrán en marcha.

El papel de la oposición. Una de las cuestiones que se plantean es en qué medida debe de ser invitada la oposición y la respuesta no es única. En la medida en que es un plan del territorio y no institucional, es obvio que estarán presentes en los órganos abiertos y más de participación del plan pero la cuestión es si se les va a invitar a integrarse en los órganos directivos del plan. En la experiencia desarrollada hasta ahora encontramos ejemplos de planes que funcionan con todo tipo de alternativas tanto de participación de la oposición en el núcleo directivo como de ausencia de la misma en dicho órgano. La decisión corresponde tan sólo al gobierno promotor y sin duda estará condicionada por aspectos tales como:

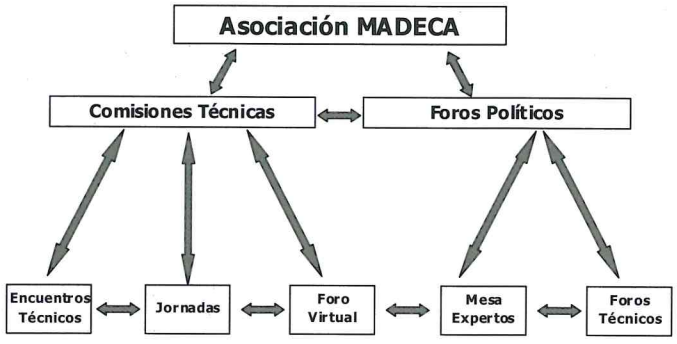
- El tipo de mayoría del partido o partidos del equipo de gobierno.
- El liderazgo del Alcalde o Presidente en el territorio.
- La relación de los máximos directivos con la oposición.
- La envergadura de los temas a tratar.

4.2.2. La estructura variable del plan.

Como su nombre indica, varía y son de duración determinada. Son mecanismos de participación, de reflexión, debate y de profundización cuyas dinámicas de trabajo serán acordes tanto a la etapa del plan en la que se encuentre como a los fines específicos para los que sean creados.

La variedad en sus organizaciones, funciones y duración es muy amplia. Y, a título de ejemplo, se puede ilustrar esta circunstancia con las estructuras variables de la provincia de Málaga.

El plan de la provincia de Málaga cuenta con una estructura institucional formada por una Asamblea que está integrada por 21 entidades públicas y privadas representativas de la provincia de Málaga; una Junta Directiva, formada por tres entidades, un Consejo Director, que es el máximo órgano de dirección entre Asambleas. Así mismo cuenta con una importante estructura organizativa de participación y decisión para la gestión de los pactos y los proyectos que articulan la agenda del plan, vinculados a través de dos figuras centrales, las Comisiones Técnicas y los Foros Políticos, ampliamente ligados y con un circuito claro para aprovechar las sinergias que se generan entre el debate técnico y el político, tal como se desprende de la figura adjunta.



Fuente:
Asociación MADECA 10

4.3. Presentación pública del proceso e identificación de los primeros retos

La presentación pública del Plan Estratégico es importante que se haga coincidir con un hito del mismo proyecto. A saber, en ocasiones se inicia dicha presentación con el acto de toma de la decisión política en el órgano correspondiente y se acompaña con una sucesión de actos ligados a acontecimientos como puede ser la identificación de los primeros retos, tal como fue en el caso de la ciudad de Montcada i Reixach en la provincia de Barcelona. En el acto de presentación del proyecto, tildado Una ciutat pel demà[42], se constituyó la Comisión Coordinadora y el Foro Ciudadano, como estructura permanente del plan, y se dió paso a la elaboración de un primer diagnóstico e identificación de los principales retos de la ciudad. Para ello se empleó un valioso instrumento, la celebración de una Conferencia de Exploración.

La Conferencia de Exploración es una adaptación del método Search Conference[43] que permite iniciar una reflexión muy participativa y ordenada y concretar qué temas deberán ser analizados con profundidad en el proceso de planificación y, en particular, en la fase de diagnóstico. Es el primer paso para tomar el pulso a las reflexiones y las ideas de futuro de sindicatos, empresarios, responsables y gestores públicos de los diferentes niveles de la administración pública, expertos, universitarios e identificar con realismo los retos y las cuestiones a las que, necesariamente, el plan deberá de dar respuesta o, por lo menos, considerar en las tareas de diagnóstico que se inician posteriormente.

Se organiza a través de mesas de expertos y de actores quienes elaboran, en primer lugar, un listado de temas clave para que el público invitado –entidades y colectivos sectoriales que participarán en el proceso– priorice aquellos aspectos y temas que consideran más importantes. Posteriormente los componentes de cada una de las mesas, señalan los principales proyectos por temas que, más tarde, serán votados por el público invitado para seleccionar las propuestas clave.

Esta técnica, si bien está pensada para pequeños formatos, la autora ha dirigido aplicaciones a formatos de gran escala con la participación de más de 400 personas y con resultados muy exitosos.

La primera vez que se utilizó este método en gran formato fue en la ciudad de Sevilla en el año 2000, estando la experiencia recogida en la página web y posteriormente se han realizado importantes adaptaciones tanto de la manera de trabajar como sus aplicaciones no sólo en la primera etapa del Plan Estratégico sino incluso para ahondar en el diagnóstico o reprogramar el Plan Estratégico.

Pero sin duda hay muchas maneras de poder iniciar el plan, su presentación e identificación de los primeros retos, tal como se puede ver en el caso de Jerez de la Frontera[44], una ciudad en

[42] Una ciudad para el mañana

[43] The search for effective strategic planning is over, Steven Cabana.

[44] Esta información está sustraía de los propios documentos del Plan Estratégico, proyecto coordinado técnicamente por la autora de esta publicación y que está en su totalidad disponible en la página web, www. 2004-10.jerez.es

la que la existencia de un Plan Estratégico que databa de 1991 orientaba los primeros trabajos de análisis e identificación de lo que se determinó como *primera proyección de la ciudad.*

Esta primera proyección de la ciudad partió de la *evaluación del primer Plan Estratégico* y cuyos resultados comienzan a orientar en parte el nuevo proceso sobre determinadas cuestiones que permanecen aún vigentes aunque sobre escenarios distintos. La formación, la modernización agroindustrial, y el empleo son ejemplo de asuntos sobre lo que sería preciso analizar y pronosticar en este proceso.

Para ello se realizaron *entrevistas individuales* que incluyeron a dirigentes y técnicos del Ayuntamiento de Jerez, directivos de centros universitarios, representantes del sector vitivinícola, sindicales, del consejo económico y social, del sector agrícola y ganadero, del sector comercial, industrial y de negocios, empresarios individuales, representantes del ámbito cultural, expertos en planificación y desarrollo urbanísticos, representantes políticos, de medios de comunicación y de los sectores sociales.

El objetivo alcanzado por estas entrevistas fue la obtención de manera rápida y eficaz de una visión general y cualitativa de la ciudad. Asimismo, mediante la detección de asuntos recurrentes y de posicionamientos a veces complementarios y otros sustitutivos, se estableció un esquema básico que venía a clarificar los intereses de los diferentes actores de la ciudad.

La estructuración y sistematización de la información conseguida se sumó como elemento de trabajo a las conclusiones de la evaluación del plan de 1991. A partir de ambas piezas se construyó una primera propuesta con todos aquellos *Retos* que Jerez debía afrontar por considerarse de vital importancia. Además se confeccionó, también como propuesta, una batería con los parámetros nominales –*Indicadores*– que debían permitir la evaluación de la ciudad en los próximos periodos.

Este *Primer Avance* fue sometido a la reflexión y debate ciudadano mediante las denominadas *Reuniones Sectoriales*. Atendiendo a los diferentes ámbitos de actividad o intereses en la ciudad, se delimitaron ocho segmentos mediante los que quedarían agrupados de alguna u otra manera todos los sectores de Jerez. En cada uno de ellos, a su vez, se incluyeron entidades, instituciones o colectivos que abarcaran los diferentes estratos y temáticas que cada grupo acogía.

Así se formaron los siguientes grupos:

1. Agentes económicos, sociales y comerciales (I)-Sindicatos.
2. Agentes económicos, sociales y comerciales (II)- Entidades de corte económico, profesional o de negocios con carácter institucional o colegiado.
3. Agentes económicos, sociales y comerciales (III)-Empresas y agrupaciones de empresarios o comerciantes.
4. Sector agroindustrial.
5. Sector educativo y cultural.
6. Sector social
7. Sector público, político e institucional.
8. Prensa y medios de comunicación.

Un total de 54 entidades estuvieron representadas en estas reuniones. En cada sesión de trabajo, el Coordinador General del Plan Estratégico y los responsables de la Oficina Técnica presentaron, en primer lugar, el proyecto de elaboración del Plan Estratégico para la ciudad, quedando encuadrado desde el punto de vista de oportunidad y justificación así como en sus aspectos metodológicos. En segundo lugar, se expuso la relación propuesta de retos y la batería de indicadores.

El objetivo de cada una de estas reuniones fue obtener de los participantes sus observaciones sobre los contenidos expuestos e identificar la visión que tienen sobre la ciudad los principales agentes económicos y sociales.

La diversidad de procedencias e intereses de los asistentes a cada reunión aseguraba una pluralidad de visiones, opiniones y criterios que quedó demostraba por el importante número de aportaciones que se recogieron en ellas.

Con las propuestas realizadas y el debido consenso dentro del grupo y sintetizando finalmente las de todos ellos en conjunto, se daría redacción definitiva al *primer Balance y propuesta de Posicionamiento de la Ciudad* que se estructuró en cuatro Ejes Troncales y seis Perspectivas Transversales.

Los Ejes Troncales delimitaban ámbitos y criterios de actuación a través de los cuales debe articularse y llevarse a cabo la estrategia de la ciudad. Aunque relacionados entre sí, puesto que conjuntamente afectan en mayor o menor medida al territorio y a su ciudadanía en general, ocupan parcelas de actuación complementarias. Bajo esta noción se determinaron cuatro Ejes Troncales:

EJE 1. Ciudad educadora y cultural.
EJE 2. Innovación y diversificación económica.
EJE 3. Cultura ciudadana y compromiso cívico.
EJE 4. Desarrollo Territorial: Integración del territorio en el sistema de ciudades de referencia; calidad del espacio y diversidad en sus usos.

La Perspectiva Transversal, de frecuente aplicación en la actualidad sobre realidades complejas, propone la existencia de determinadas cuestiones que afectan y quedan afectadas por la dinámica de cualquier ámbito de actividad –de territorio en nuestro caso– sin circunscribirse a ninguno de ellos en concreto. Amparados en esta descripción se determinaron los siguientes *Ejes Transversales*:

- Generación de empleo.
- Desarrollo sostenible y de calidad
- Igualdad de género
- Ciudad con equidad de oportunidades
- Ciudad de la innovación
- Ciudad de la información y el conocimiento

El esquema definido por esta nueva perspectiva fue la base sobre la que giró el trabajo participativo enmarcado en los *I Foros Ciudadanos Estrategias para Jerez* y para lo que se empleó la técnica de las Conferencias de Exploración, movilizando a más de cuatrocientas personas, representantes de todos los sectores de la ciudad.

En cualquier caso, siendo el momento y el hito escogido para la presentación de plan de gran importancia e incluso condicionante en sus primeros pasos, lo más relevante es que los mensajes que se lancen, verbales y no verbales, sean acordes con los objetivos pretendidos y evaluados de tal manera que se tenga la seguridad de que los mensajes –y las consecuencias de los mismos– se van a poder mantener.

Y en este orden, resulta conveniente traer a colación como en los actos iniciales de presentación se emplean líneas de comunicación acordes con temas que se podrían denominar de moda; aspectos (y valores) como participación, gobierno abierto, gestión transparente, con celo por efectivamente ser representativo y que está trabajando en virtud de las necesidades sentidas por la ciudadanía y no del partido o de un número limitado de personas. Y son mensajes buenos; mejor dicho, muy buenos, pero que requieren ser conscientes de que la memoria colectiva exige que el significado de dichos mensajes se mantenga (se pueda mantener) a lo largo de la vida del proyecto. Una disciplina que no siempre se sostiene en el tiempo porque en ocasiones los actos (y actores que intervienen) de presentación y lanzamiento de un plan no son resultado de un proceso de reflexión previo y suficiente sobre cuáles son los objetivos en sí del plan y cuál es el posicionamiento de la institución promotora.

5. SEGUNDA ETAPA: DIAGNÓSTICO

5.1. La necesidad de contar con una estrategia compartida

Tal como se recoge en la primera parte de esta publicación, uno de los componentes de lo que se ha venido a denominar la fórmula de la Gobernanza es tener un proyecto que sea de *futuro y compartido*. Dos atributos que requieren un importante esfuerzo y que centrará esta etapa.

Cabe puntualizar unas premisas que serán básicas para ponderar el peso y los resultados de esta etapa en el marco de todo el proceso de planificación estratégica:

- *El diagnóstico no es un fin, sino un medio* y por tanto es importante determinar qué es lo que vamos a diagnosticar y para qué.

- *El mejor diagnóstico es el que está consensuado*. La realidad objetiva es necesaria pero no suficiente. Sin la debida aceptación no sólo carecerá de sentido el diagnóstico, sino que puede actuar en detrimento del proceso llegando incluso a cuestionar la validez del instrumento. Esta circunstancia es habitual en situaciones de crisis que se van evidenciando muy poco a poco y en territorios que tradicionalmente ostentan una posición de bonanza y de dominio. En determinados casos, promotores de planes estratégicos que, si bien en primera instancia percibían una crisis o un cambio importante en la trayectoria de la ciudad, no han sido capaces de aceptar –y mucho menos trasladar– la envergadura de la crisis objetivamente demostrable.

- *No es saber todo sobre todo*, sino todo lo que hay que saber. Este punto enfatiza lo apuntado en el primer punto de la necesidad de limitar el análisis y de aceptar el reto que significa querer reflexionar sobre una realidad de múltiples variables de relaciones complejas y en constante cambio.

Los objetivos de esta etapa son disponer de un buen diagnóstico-pronóstico y que el mismo sea compartido. Para su logro, las tareas a emprender son los siguientes:

1. Analizar los factores que condicionan el crecimiento y la cohesión social.

2. *Comparar la ciudad con otros territorios*, en busca de relaciones de complementariedad, identificando posibles valores diferenciales.

3. *Determinar la percepción existente sobre el territorio y su futuro.*

Estas tres tareas son, a su vez, requisitos para poder disponer de una estrategia consistente, compartida y clave para la determinación de la agenda de proyectos y construir un compromiso sólido. Con esta afirmación se quiere incidir en que el diagnóstico no es necesario sólo en esta etapa sino que la calidad del mismo va a resultar determinante a lo largo de todo el proceso, adquiriendo diferentes matices y énfasis. Por tanto, será fundamental:

- *Disponer de la información necesaria para diseñar una buena estrategia.*
- *Impulsar la participación de la ciudadanía mediante la concreción de qué se pretende, cuáles son sus retos y beneficios.*
- *Implicar a los agentes decisivos, determinando por qué a su interés particular le conviene sumar el colectivo y en qué se concreta su implicación.*

Cabe destacar el rigor técnico y la manera de estructurar la participación que fue utilizada en el Plan Estratégico de la Provincia de Jaén en la etapa de diagnóstico[45], un proyecto que es el resultado del convenio entre la Diputación de Jaén y la Universidad y que partía de la necesidad de poder generar conocimiento con profundidad sobre el estado de la provincia.

El diagnóstico en cada proceso adquiere un tamaño y requiere la utilización de herramientas muy específicas. Seguidamente se presenta una batería de herramientas que son catalogadas por la autora como las más efectivas si bien cada plan –y cada planificador– deberá atender a las circunstancias concretas para determinar que utillaje es el más acorde.

5.1.1. Análisis de fuentes secundarias.

Consiste en el análisis de los estudios existentes sobre el territorio. Para concretar el índice de contenidos a analizar resulta de gran utilidad –y oportunidad social– el empleo de los retos y temas apuntados en la Conferencia de Exploración. De la aplicación de este instrumento se deriva la identificación de los principales retos del territorio (incluso la prelación de los mismos) y qué propuestas de actuación resultan prioritarias. Iniciar las tareas de diagnóstico con este material permite centrar el análisis y sentar los mimbres para que efectivamente sea un análisis compartido.

Las universidades, centros de investigación, organismos internacionales, entidades financieras y la propia administración promotora del plan suelen ser los principales proveedores de los análisis y diagnósticos efectuados, por lo que su colaboración e implicación es muy relevante.

[45] Para mayor información visitar la página: www.ujaen.es

Para realizar un análisis riguroso es preciso destacar que éste tiene que hacer frente a dos vertientes: la interna de la propia ciudad y la externa, o análisis del entorno en el que se enclava y de las tendencias externas que puedan tener una aguda incidencia. Este segundo análisis ha derivado la necesidad de que se tengan en cuenta variables adicionales, tal como se expone seguidamente en dos casos concretos: una ciudad y los cambios en la planificación turística.

En casos como el Plan Estratégico de Barcelona, su carácter de ciudad metropolitana derivó, desde un primer momento, en la necesidad de ampliar su punto de planificación en el área metropolitana e incluso, en muchas de sus iniciativas, tener como horizonte espacial la región metropolitana de Barcelona o introducir nuevos valores y servicios en las estrategias de desarrollo y posicionamiento en determinados sectores.

En la planificación de destinos turísticos, se tuvo que tener en cuenta otros parámetros como la seguridad y lo que se ha venido conociendo como el tiempo de retorno en caso de una situación de emergencia. En la actualidad hay una creciente preocupación por la seguridad a raíz del 11 de septiembre del 2001, el 11 de marzo y de las guerras de Afganistán, Irak, atentados de Bali, Djerba, Marruecos, Madrid, Turquía, Rusia o situación de riegos para la salud como la incidencia de la SARS.

Los consumidores, ante situaciones de inseguridad, adoptan una serie de estrategias que van desde abortar las vacaciones en el último momento y mientras tanto ver y esperar a realizar viajes más cercanos y a destinos conocidos. La sensibilidad a los precios aumenta y los viajes de negocios ven recortados sus presupuestos.

El impacto en la actividad turística de SARS fue similar a la que se produjo tras los atentados del 11-S, si bien la medición de dichas consecuencias –y por tanto la habilitación de las medidas correspondientes– fue distinta: mientras que en el caso de USA requirió semanas, en el caso de China y Hong Kong ha requerido meses. No obstante, siendo ambas situaciones desfavorables para la actividad turística, mientras que la inseguridad sanitaria desaparece con un control sanitario eficaz, la ciudadanía requiere un periodo de tiempo más largo para recuperar la confianza en el destino.

Según los datos facilitados por la WTTC (2003) las consecuencias derivadas del SARS provocaron una perdida de puestos de trabajo, directos e indirectos, de cerca de 6.798.120.

5.1.2. Entrevistas en profundidad.

La utilización de entrevistas en profundidad a profesionales, expertos y autoridades locales resulta clave, tanto desde el punto de vista del diagnóstico como desde la identificación de los puntos en los que sustentar la gestión de interdependencias. Es por ello que, a la relevancia de incidir en la captación de información, se debe añadir la oportunidad de presentar el proyecto y determinar cuáles serán los aspectos en los que se puede tener más éxito para generar cultura de gestión en red.

La realización de entrevistas en ocasiones no se cuida de manera suficiente o no se es consciente de todos los actos de comunicación e intercambio que se producen entre el entrevistador

y entrevistado. En muchos casos es el primer contacto que la personas entrevistada tiene del Plan Estratégico por lo que será un acto de presentación, más allá de la importancia que tiene la visión que aporte o la información que facilite. En las entrevistas se generan expectativas con relación al proceso (y el producto esperado) y con relación a qué papel va a desempeñar el entrevistado en el plan. Tratar inadecuadamente estas esferas puede limitar sustancialmente los valores de este instrumento y el interés del actor.

5.1.3. Análisis Delphi.

El empleo de esta herramienta permite focalizar los puntos de acuerdos y de desacuerdos desde una perspectiva experta.

Esta herramienta, fundamentada en el método Delphi o sistema de doble vuelta, está dirigido a expertos y a singularizar las discrepancias y por otro lado a acercar las posiciones.

En la primera vuelta se obtiene un documento que recoge las distintas variables sobre las que se pregunta y los porcentajes obtenidos por cada respuesta. A continuación, la segunda vuelta tiene el objetivo de aproximar criterios, ya que quienes dan respuestas más dispersas tienden a acercarse o, en su caso, a singularizarse la diferenciación.

Esta herramienta puede resultar muy útil cuando no hay un discurso de ciudad homogéneo o generalizado. Por otra parte, su aplicación no siempre resulta fácil por su carácter de método de experto y, por tanto, la necesidad de trabajar con actores que han reflexionado profundamente sobre la ciudad no sólo en la parcela en la que se desenvuelven (económica, social, etc.), sino con una idea formada de la ciudad en su conjunto.

5.1.4. Matriz de actores.

La matriz de actores es una técnica que desarrolló Michael Godet[46] en su análisis sobre las fuerzas aéreas en Estados Unidos y que la autora, junto al equipo de Estrategias de Calidad Urbana, ha aplicado y adaptado de forma exitosa en planes estratégicos territoriales y en el análisis de organizaciones públicas, como fue en el caso de varios recintos feriales o el Proyecto de Reconstrucción de Comayagua (Honduras) tras el impacto del huracán Mitch.

La matriz o cuadro de actores se construye especificando, tanto en las filas como en las columnas, los actores implicados o con intereses en un proyecto, equipamiento o servicio de carácter estratégico. La fila indica el actor que es objeto del análisis, y en las casillas se identifica la demanda que hace el actor de la fila a los actores situados en la columna con respecto al proyecto, sector o equipamiento estratégico considerado. Cuando coincide el actor de la fila con el de la columna se especifica el objetivo fundamental que persigue el actor en dicho servicio, equipamiento o proyecto.

[46] GODET, Michel (1985), Prospectiva y Planificación Estratégica. Ed. Económica, Paris.

En la siguiente figura se puede ver el movimiento de la matriz:

(La lectura se tiene que realizar de izquierda a derecha)

ACTORES	**Ayuntamiento**	Asociación de Empresarios
Ayuntamiento	Cuál es el interés (o intereses) del Ayuntamiento con relación a un determinado proyecto.	Qué es lo que espera el Ayuntamiento de la Asociación de Empresarios con relación al proyecto.

Leyendo desde la fila a la columna y de izquierda a derecha, en el primer cuadrante se tiene que situar qué es lo que espera el actor (en este caso el Ayuntamiento) de un proyecto concreto y, en el segundo cuadrante se tiene que situar qué es lo que espera el Ayuntamiento de un determinado actor (por ejemplo de la Asociación de Empresarios) con relación a un proyecto concreto.

La utilización de esta matriz permite contemplar de una manera ágil y muy fiable las complementariedades y contradicciones que se dan entre los distintos actores con intereses presentes y concurrentes.

Este análisis es de gran utilidad para:

- Conocer el entramado de intereses y fuerzas presentes.
- Encontrar una solución global y lo más integradora y sinérgica posible entre los actores con intereses en una determinada línea de actuación.
- Rechazar las propuestas de desarrollo que no contemplen los intereses de los principales actores implicados, así como las que agudizan sus contradicciones.

Seguidamente se recoge una de las aplicaciones que se han realizado de esta matriz. En la medida en que la información que se genera es de carácter reservado, la matriz está identificada como la ciudad de Carpio, cambiando situaciones e incluso omitiéndose información.

LA APERTURA DE LA CIUDAD AL MAR

Actualmente todo el frente marítimo de la ciudad está ocupado por los muelles e Instalaciones Portuarias de Carpio (IPC), concretamente en el Muelle de Moa. Las actividades que se llevan a cabo en este muelle están, fundamentalmente, relacionadas con las actividades pesqueras y tráfico de mercancías. El muelle está ocupado por la lonja de la pesca, tinglados de mercancías, los pequeños tinglados de las vendedurías, etc.

Antiguamente, antes del establecimiento del polo de desarrollo industrial, el Muelle de Moa era una de las principales zonas de esparcimiento de la ciudadanía. La existencia de un balneario propició que fuese una zona de baños muy popular. Esta situación cambió radicalmente y en poco tiempo los ciudadanos se vieron privados de una salida al mar. La gran contaminación de las aguas, que provocaron los vertidos incontrolados, acabó con cualquier atisbo de vida animal.

El resultado fue que el ciudadano y la ciudad se "olvidó" de su existencia y el crecimiento urbanístico posterior tendió a desarrollarse hacia el interior.

Actualmente existe una zona del Muelle donde es posible acceder libremente, si bien la existencia de barreras y la presencia de la aduana son factores altamente disuasorios.

En el momento en el que se plantea la matriz, los responsables de las Instalaciones Portuarias de Carpio están planteándose abrir el puerto a la ciudad, ubicando, en las proximidades del Muelle de Moa, un espacio lúdico-cultural que combinara una parte deportiva con una zona de restauración y un área comercial, por ejemplo. Con su realización, el Puerto de Carpia conseguiría más ingresos, utilizar más y mejor el espacio portuario y ser reconocido por la ciudad en su parte de generador de beneficios y no de externalidades negativas.

Un proyecto que exigiría una cierta reorganización de almacenes y tinglados pesqueros que están en malas condiciones por una parte y una progresiva eliminación de los vertidos que se realizan, así como una oferta interesante que efectivamente se produce por cuanto son varias las empresas que vinculadas con actividades lúdicas y comerciales ya han mostrado su interés cierto, e incluso existe un grupo de promotores de zonas comerciales y lúdicas americano que ha planteado un proyecto global de actuación.

El resultado de la aplicación de este método, lo podemos ver en el cuadro de la página 85.

MATRIZ DE ESTRATEGIAS DE ACTORES: SALIDA DE LA CIUDAD AL MAR

ACTORES	Ayuntamiento	IPC (Instalaciones Portuarias)	Ciudadanos	Futuros concesionarios	Actividades pesqueras
Ayuntamiento	☐ Creación de la fachada litoral urbana de calidad dotada de equipamientos náuticos y usos terciarios. ☐ Dejar de vivir de espaldas al mar:.	☐ Conseguir un acuerdo de uso público de la parte central del Muelle de Moa: constituir una zona de ocio y esparcimiento ciudadano. ☐ Eliminación de la barrera física que une la zona urbana con el muelle.	☐ Conseguir que los ciudadanos se acerquen al mar y que utilicen la zona del Muelle como espacio de ocio y esparcimiento ciudadano.	☐ Conseguir que se establezcan actividades de ocio atractivas y de calidad.	☐ Mantener y mejorar las actividades pesqueras de la ciudad, ya sea en esta ubicación actual o en otra.
IPC (Insta.Portuarias)	☐ Llegar a acuerdos beneficiosos en los que IPC pueda ganar una mayor legitimación ante el Ayuntamiento y la ciudadanía, pero al mismo tiempo poder desarrollar las actividades económicas e industriales que son el objetivo principal de la actividad portuaria.	☐ Evitar la ruptura de la unidad funcional del puerto, es decir evitar el aislamiento funcional del Muelle de Moa	☐ Ganar legitimidad ante la ciudadanía. Dejar de actuar de espaldas a la ciudad, ganar complicidades ciudadanas.	☐ Que sean solventes y puedan pagar un buen canon, aunque para el puerto esta fuente de financiación es secundaria.	☐ Poder desarrollar las actividades pesqueras.
Ciudadanos	☐ Que llegue a acuerdos con la IPC para poder recuperar parte del frente marítimo de la ciudad para usos públicos y ciudadanos,	☐ Que la IPC vaya cediendo espacios de uso ciudadano para poder recuperar la fachada litoral	☐ Dejar de vivir de espaldas al mar. Recuperar la fachada litoral par usos ciudadanos.	☐ Tener una oferta de ocio atractiva de la que carece la ciudad: buenos restaurantes, bares...	Que generen puestos de empleo y riqueza para el territorio.
Futuros concesionarios (empresarios de ocio)	☐ Que les facilite la negociación con la IPC para conseguir buenas concesiones e instalaciones que puedan atraer un gran número de ciudadanos.	☐ Conseguir unas concesiones administrativas del puerto aceptables. (Canon, superficie, horarios,...)	☐ Atraer el máximo número de ciudadanos-clientes a sus establecimientos.	☐ Conseguir una zona de ocio atractiva en el Muelle de Moa.	Que puedan eliminar las "externalidades negativas" derivadas de su actividad, (imagen, olores, etc.)

Los aspectos críticos de esta matriz son la identificación de los actores y, una vez realizado, precisar las finalidades de su acción urbana. Para ello, tal como indica José María Pascual[47] es de gran utilidad fijarse un modelo para analizar los actores urbanos inspirados en el que elaboró Alain Touraine, para el estudio de los movimientos sociales e identifica en la construcción de la matriz los siguientes elementos:

- *Los actores* son instituciones, entidades o empresas, es decir, agentes urbanos organizados. En algunos casos puede darse que un agente urbano con gran capacidad de influencia sea una persona física, pero no es lo habitual en las ciudades.

- *Los objetivos identificadores* de la institución o entidad son aquellos que constituyen su razón de ser y la diferencian del conjunto de actores de la ciudad.

- *La tipología de asociados* constituye la procedencia empresarial, social, profesional, etc., de los miembros de la entidad y en la que debe resaltarse si existen algunas de sus características más identificadoras.

- Es importante resaltar *los temas y proyectos urbanos que el actor considera más importantes* para desarrollar la ciudad, así como las razones que justifican su interés económico, social, cultural o medioambiental.

- *Los aliados* son otros actores urbanos que también están interesados en el desarrollo de los mismos temas o proyectos, aunque para estos últimos no constituya una prioridad.

- *Los opositores* son los actores que muestran cualquier tipo de resistencia para el desarrollo de algunos de los proyectos. Es imprescindible profundizar en los motivos de dicha resistencia para poder posteriormente encontrar alguna vía de solución a estas contradicciones urbanas en el caso de que los proyectos del actor sean considerados estratégicos.

Actores	Objetivos identificadores	Tipología de asociados	Principales temas y proyectos urbanos	Principales aliados en temas urbanos	Principales opositores en temas urbanos
Actor 1					
Actor 2					

[47] Pascual Esteve, José María: La estrategia de las ciudades. Los planes estratégicos como instrumento: Métodos, técnicas y buenas prácticas. Diputación de Barcelona (1999).

[48] M. Alejandro M. Estevez. Diseño de proyectos con el Enfoque del Marco Lógico. Facultad de las Ciencias de la Sociología Universidad de Buenos Aires.

Otra matriz de actores a tener en cuenta es la desarrollada por Alejandro M. Estevez[48] para analizar la participación de los distintos grupos sociales en los proyectos o políticas públicas.

Para ello considera a los actores con sus demandas, intereses, poder relativo y el impacto que cada decisión tiene sobre cada uno de los actores.

Actor	Demanda	Interés	Impacto del proyecto	Jerarquización de su poder
Conjunto de personas dotadas de intereses homogéneos que participan en el proceso de decisión de un proyecto	Formulación formal de los objetivos perseguidos	Objetivo real que persigue el actor con sus demandas y acciones	Grado de beneficio perdido que le provoca al actor en cuestión el proyecto considerado	Capacidad del actor considerado de obstaculizar o promover el proyecto considerado.

Esta matriz va más allá del análisis de actores inicialmente presentado, y su utilización resulta especialmente beneficiosa para conocer el nivel de aceptación de un proyecto ya determinado y con un programa operativo ya perfilado para constatar qué actores debemos de unir (y por tanto qué tipo de intereses particulares tenemos que satisfacer) para lograr su ejecución.

El valor de esta matriz estriba especialmente en la capacidad de determinar y transmitir el impacto del proyecto en el actor y la posibilidad de determinar el nivel de jerarquización del poder (y que tal poder sea reconocido por los demás actores), dos variables que en la primera matriz no están contempladas y resultan de gran importancia para determinar el peso específico de los actores en un proyecto concreto.

Con relación a este aspecto, el autor referido se remite a tres métodos para identificar el poder:

Formal: En principio, ostentan poder quienes ocupan las máximas jerarquías de cualquier organización o quienes ocupan los cargos más destacados de un determinado mapa institucional.

Estimativo: se realiza un seguimiento de las personas identificadas como poderosas dentro de un grupo determinado de entrevistados.

Decisional: se siguen una cantidad de decisiones determinadas (especialmente las más importantes o críticas) y se identifican a los grupos o actores que participaron en ellas, sabiendo cuales son los objetivos iniciales de cada uno y comparándolos con los resultados finales del proceso de decisión.

[49] Para más información véase la página del Plan Estratégico de Sevilla, www.planestrategicosevilla2010.org

5.1.5. Encuesta de valoración/percepción de la ciudadanía.

Resulta conveniente realizar una encuesta de valoración tanto desde el punto de vista del análisis como desde la condición de orientar las estrategias de comunicación del plan de la forma más acertada posible a tenor de las preocupaciones y demandas de la ciudadanía.

Este tipo de encuestas busca ofrecer de forma estadística una imagen fiel de los diferentes grupos de actores que existen en la ciudad y de sus intereses.

Por ejemplo, en el caso del Plan Estratégico de Sevilla[49], se realizó una encuesta de percepción ciudadana aplicada telefónicamente a 800 sevillanos que pretendía conocer la percepción a pié de calle de la ciudadanía sobre la situación de la ciudad, sus principales retos y sus perspectivas de futuro.

Esta encuesta se enmarcaba en el estudio denominado Sevilla presente y futuro, la visión de los ciudadanos.

La ficha técnica de la encuesta fue la siguiente:

- *Universo:* Individuos de ambos sexos de 18 y más años residiendo en hogares familiares con teléfono de la ciudad de Sevilla.
- *Ámbito*: Término municipal de Sevilla.
- *Tamaño muestral*: Se han realizado 800 entrevistas, distribuidas de forma proporcional al peso de cada uno de los seis distrito municipales
- *Selección de entrevistados*: Aleatoria de hogares mediante listados telefónicos, con cuotas anidadas de sexo /edad para cada uno de los seis distritos de la ciudad a la hora de determinar los individuos a entrevistar.
- *Método de aplicación*: Entrevista telefónica asistida por ordenador (Sistema Catibllview).
- *Margen de error*. Para un nivel de confianza de 95,5% en las condiciones habituales de muestreo donde p=q= 50% el margen de error es de +/- 3,5% en el total muestral, y de +/- 5% en cada una de las dos macrozonas construidas (Zona A: Distrito de Macarena Este; Zona B: Resto de distritos).

Otra de las consultas realizadas fue a los Carteros de Sevilla. Se pudo contar prácticamente con la totalidad de los carteros, más de 300 profesionales, a los que se les pidió una especial colaboración como Observadores directos de la ciudad.

El objetivo de esta encuesta era poder responder a la pregunta "cómo está la ciudad", especialmente con relación a determinados indicadores de la calidad de vida en la ciudad. En este sentido, se diseñó un cuestionario que constaba de dos partes:

- una primera parte en la que se pedía la valoración de aspectos concretos de la ciudad a nivel de los distintos barrios donde trabajan los carteros

- una segunda parte con dos preguntas generales sobre la ciudad con las que se quería obtener la percepción general de Sevilla que tiene este colectivo directamente en contacto diario con todos sus barrios, rincones y con quienes los habitan.

El cuestionario empleado fue el siguiente:

CALIDAD DE VIDA EN SEVILLA

Indique, por favor, la zona o barrio asignada en su trabajo.

Le agradeceríamos que valorase, según su zona de recorrido, los siguientes aspectos (o elementos de calidad de vida): Señale con una cruz la opción elegida: **(4) Muy Bueno (3) Bueno (2) Regular (1) Mal.**

	Muy Bueno	Bueno	Regular	Mal
1. Limpieza de las calles	4	3	2	1
2. Estado del mobiliario urbano (papeleras, contenedores,...)	4	3	2	1
3. Evalúe la facilidad para el reciclaje de materiales (contenedores de papel, cartón, vidrio, plástico, envases)	4	3	2	1
4. Zonas verdes: parques y jardines	4	3	2	1
5. Estado de los parques y jardines (cuidados y limpieza)	4	3	2	1
6. El arbolado de la calle (cantidad y cuidados)	4	3	2	1
7. Estado de los edificios y viviendas	4	3	2	1
8. Existencia de facilidades para los discapacitados físicos (rampas para sillas de ruedas, semáforos para invidentes, etc.)	4	3	2	1
9. Estado de las aceras y calles	4	3	2	1
10. Califique la facilidad para encontrar aparcamiento en la zona	4	3	2	1
11. Califique la circulación y el tráfico en la zona	4	3	2	1
12. Califique el nivel de ruidos en la zona	4	3	2	1
13. Califique el nivel de contaminación atmosférica en la zona (por el tráfico, humos,...)	4	3	2	1
14. Califique el grado de seguridad en la zona (nivel de delincuencia, ...)	4	3	2	1
15. Califique la facilidad para acceder al barrio en transporte público	4	3	2	1
16. Califique el ambiente que percibe entre los vecinos de la zona	4	3	2	1
17. Valore su relación con los vecinos de la zona	4	3	2	1
18. Valore el cambio experimentado en el barrio en los últimos años (si ha lo ha habido)	4	3	2	1
19. Valore este cambio en cuanto a las relaciones que observa entre los vecinos	4	3	2	1
20. Valore este cambio en relación a la imagen del barrio (zonas verdes, edificios, ...)	4	3	2	1

Enumere 3 aspectos de la ciudad que, según su opinión, podrían mejorarse.

1. _____
2. _____
3. _____

Señale 3 razones por las que aconsejaría a otra persona vivir en Sevilla.

1. _____
2. _____
3. _____

La implicación de los carteros en esta actividad, permitió involucrar a un colectivo que, teniendo un amplio conocimiento y siendo una antena de comunicación vecinal, no siempre es suficientemente considerado y no siempre son partícipes de los asuntos de la ciudad.

5.1.6. Análisis D.A.F.O. (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades)

La realización de este análisis ayuda a identificar estrategias y seleccionar las más certeras y oportunas.

Concluido el análisis, interno y externo, de los estudios de tendencias y de las valoraciones cualitativas, se prepara una síntesis de las Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades para cada uno de los factores estratégicos o temas clave a identificar. La matriz DAFO se construye situando en vertical las Fortalezas y Debilidades de territorio, y en horizontal las Oportunidades y Amenazas que, derivadas de factores, decisiones y circunstancias ajenas a la ciudad, le pueden favorecer o perjudicar. A partir del cruce de dichas variables, se podrán extraer las áreas y estrategias de intervención preferentes.

Así, una vez analizados los puntos de cruce de todas las variables, se señalan en positivo o negativo aquellas coincidencias que responden a efectos de tal carácter. De esta forma, una oportunidad podrá ser aprovechada mejor si existe una fortaleza, o la aparición de una oportunidad realimentará unas fortalezas determinadas. Lo mismo sucede con las amenazas y las debilidades; las confluencias pueden originar que una debilidad se agrave o que una amenaza se potencie.

En los cuadros donde se cruzan oportunidades y debilidades, puede suceder que la debilidad dificulte el aprovechamiento de la oportunidad o que ésta compense en algo la debilidad. En lo que respecta a las amenazas y fortalezas, puede que las amenazas pierdan agresividad dados los puntos fuertes existentes o que contrarresten las fortalezas.

EXTERNO			
OPORTUNIDADES	AMENAZAS		
1.Oportunidades aprovechables por las fortalezas	2.Amenazas que se contrarrestan por las fortalezas	FORTALEZAS	INTERNO
3.Oportunidades que se podrán aprovechar si se superan las debilidades	4.Amenazas que no se podrán contrarrestar mientras no se superen las debilidades	DEBILIDADES	

La representación gráfica permite valorar visualmente la posición competitiva y, por tanto, el punto de partida para la definición de posibles escenarios de futuro y posterior determinación del modelo de desarrollo futuro de un territorio:

Este instrumento fue de gran valor para clarificar el posicionamiento del territorio y seleccionar posibles estrategias de actuación para la ciudad de Comayagua (Honduras) con motivo del plan de reconstrucción elaborado tras la catástrofe derivada del Huracán Mitch[50].

Comayagua, ciudad colonial fue fundada en diciembre de 1537 por el conquistador español D. Alonso de Cáceres, quien, atendiendo la ordenanza de su superior, D. Francisco de Montejo, de fundar una ciudad en un sitio estratégico de fácil comunicación entre las dos zonas costeras, visualiza el Valle de Comayagua como el lugar más indicado para dicho propósito. Un enclave que es realmente preferencial, en la línea de comunicación norte-sur del país y que le ha convertido en una área de especial proliferación de zonas industriales y áreas de servicios.

Tras las tareas de diagnóstico, objetivas y cualitativas, se procedió a la construcción de la matriz recogida en la siguiente figura destacando tres **Oportunidades:**

- La llegada de recursos técnicos y económicos provenientes de la ayuda internacional. Oportunidad que, si bien era coyuntural, generó mejoras de carácter estructural: restablecimiento y potenciación de la estabilidad económica y social, canalización de los recursos hacia un crecimiento sostenible en el tiempo de integración, bienestar y reducción de la vulnerabilidad ecológica.

- Su posicionamiento estratégico entre los dos centros económicos y políticos más importantes del país. Condición que le permite, a su vez, aprovechar la oportunidad generada por el estrechamiento de las relaciones entre los países de América Central.

[50] Proyecto realizado por la autora en colaboración con CIDEU, el Gobierno Hondureño y de la Municipalidad de Comayagua. Febrero de 1999.

- La fuerte implicación del gobierno hondureño en el proceso de reconstrucción.

Estas oportunidades operaban de forma muy favorable, potenciando y reforzando **Fortalezas** de la municipalidad de Comayagua, fundamentalmente:

- Su importancia como centralidad económica, reforzada por la disponibilidad de suelo adecuado para la ubicación de empresas y para convertirse en foco distribuidor de la actividad comercial del país.

- La disposición de una oferta educativa importante y con una población joven.

- Su capacidad articuladora de una realidad territorial superior, el propio Valle y el Departamento de Comayagua.

Pero simultáneamente confluían importantes Debilidades susceptibles de agudizarse por la presencia de Amenazas que de sucederse incidirían sobre las mismas.

Estas **Debilidades** se agrupaban en torno a:

- Las graves deficiencias en infraestructuras y servicios básicos. Tanto desde la perspectiva de hacer frente las necesidades actuales como las más próximas en un futuro cercano, esta ciudad no tenía garantizados los servicios mínimos.
- La elevada vulnerabilidad medioambiental, situándose en límites de "alto riesgo". Al escaso valor y reducida educación medioambiental, se unen los graves efectos del Mitch.
- La debilidad financiera de la propia corporación municipal y la reducida capacitación para poder desarrollar proyectos que vayan más allá del "día a día".
- La progresiva desvertebración social. Las características físicas del término municipal y los asentamientos urbanos no regulados, derivados de la propia dinámica demográfica, establecen un marco adecuado para fomentar la desvertebración y la vulnerabilidad social.

Estas debilidades incluso podían agudizarse, determinando su desarrollo futuro negativamente por la afluencia de **Amenazas** que incidían sobre las mismas:

- La insuficiente coordinación de proyectos y por tanto, el crecimiento de la ciudad de forma segmentada y determinada en función de los intereses y acuerdos con las organizaciones internacionales.
- La fuerte presión demográfica que están sufriendo las ciudades ante el alarmante empobrecimiento de las zonas rurales. De hecho, esta amenaza ya está causando tensión a Comayagua. Los imponderables incrementos poblacionales que sufre esta ciudad ya, antes del Huracán, habían colapsado los servicios básicos, así como el parque de viviendas había quedado totalmente insuficiente para atender los movimientos migratorios.
- La propagación del abandono de los centros escolares y el aumento de grupos de jóvenes que salen a la calle a trabajar o a conseguir recursos mediante la perpetración de actos vandálicos.

En la página siguiente se muestra el cuadro con la matriz DAFO.

Matriz D.A.F.O.

Leyenda:

+ Sinergia de claros elementos positivos

- Sinergia de claros efectos negativos

(+) Predominio de aspectos positivos en el cruce entre fuerzas y tendencias

(-) Predominio de aspectos negativos en el cruce entre fuerzas y tendencias

		FORTALEZAS						DEBILIDADES									
		Eje vertebrador del Valle y del Departamento	Buenas infraestructuras en servicios sociales	Importante centro de actividad económica	Disponibilidad de bolsas de suelo urbanizable	Oferta educativa de calidad	Patrimonio Histórico y espacios naturales de interés	Deficiencias en las infraestructuras y servicios básicos**	Significativa desvertebración social	Niveles reducidos de rentas disponibles	Escaso nivel de formación	Altas tasas de dependencia demográfica	Vulnerabilidad medioambiental de alto riesgo	Reducida capacidad técnica y financiera de la municipalidad	Existencia de empresas altamente contaminantes	Estructura urbana desordenada	Deficientes comunicaciones internas
OPORTUNIDADES	Cooperación y recursos internacionales	+	+	+	+	(+)		+	-	-	-	(-)	+	-			-
	Implicación/concienciación del propio Gobierno	+	+	+	+	+				(-)		(+)	(+)	(+)	(+)		(+)
	Estrechamiento relaciones América Central			+	+		+						(+)				
	Posicionamiento geográfico estratégico*	(+)	+	+	+	(+)		-	(+)	(-)		(+)		(+)			
	Aumento de conciencia medioambiental					+	+	(+)			+		+		(-)	(-)	
AMENAZAS	Insuficiente coordinación de los proyectos	(+)		(+)	(+)			-	-				-	-		-	-
	Empobrecimiento de zonas rurales	(+)	(+)			(+)		-	-	-	-	-		-	-	(-)	
	Fuerte presión migratoria del campo a la ciudad	(-)	(+)	(+)	(+)			-	-	-	(-)	-		-		-	
	Escasa descentralización y debilidad de la administración local							-						-			
	Aumento de la vulnerabilidad ecológica y social							-	-				-	-	-	-	-
	Reducción del valor que se presta a la educación								-		-	-					

5.1.7. Grupos de diagnóstico.

La celebración de grupos de diagnóstico, el número y método de trabajo que será utilizado en cada uno de ellos, depende del proyecto y de las necesidades que se desprenden del propio proceso. En general, están llamados a poder trabajar sobre aspectos delimitados del territorio (infraestructuras, desarrollo urbano, medioambiente, bienestar social y condiciones de calidad de vida, empleo, actividades económicas e innovación, proyección, etc.) y abiertos a la más amplia participación.

La finalidad de estos grupos, más allá de ahondar en las tareas de diagnóstico, es:

- Aunar a la legitimidad técnica (de que se ha hecho una buena tarea de análisis riguroso, serio y transparente) la legitimidad social por cuanto sus resultados son aceptados y asumidas las consecuencias que se derivan del mismo.
- Construir una cultura realista y común sobre la situación de la ciudad y sus perspectivas (reflexión).
- Crear un foro de encuentro e intercambio que puede perdurar incluso superada la iniciativa particular del Plan Estratégico.

Al hablar de este instrumento es conveniente enfatizar el carácter abierto de los grupos de trabajo a la más amplia participación. Un aspecto que tiene en su contra posibles dificultades para lograr profundizar en las tareas de diagnóstico, ya sea por el número de participantes, ya sea por su carácter no experto. Pero asumiendo dichos inconvenientes, no se debe desincentivar su carácter abierto sin perjuicio de que se puedan poner en marcha otros instrumentos de experto, ya sean de pronóstico o de verificación. Mantener su carácter abierto será la garantía de que, si bien no será el mejor de los diagnósticos, si que contará con la aceptación ciudadana y por tanto será consensuado.

No obstante, es importante que desde un primer momento esté claro cuáles son los objetivos de la participación y cuál es su alcance. En definitiva, es conveniente diferenciar la participación del proceso de toma de decisiones. Manuel de Font[51] muestra reticencias a generalizar la participación en la planificación estratégica ya que, según su opinión, abusar de su uso sin definir claramente quién participa y con qué objetivos puede conllevar el riesgo de "desnaturalizar" el Plan y convertirlo en un foro de debate y discusión sobre temas cotidianos de los habitantes. Además, de Font considera que si se generaliza la participación en muchos proyectos impulsados desde la administración, muchos movimientos sociales exigirán que la participación se extienda a todos los ciudadanos dando lugar a confusión entre debate y decisión.

La autora de esta publicación está de acuerdo en una parte de su reflexión, concretamente en que la participación sin definir quien participa y con qué objetivos puede actuar en detrimento del propio Plan, generando expectativas de intervenir en los asuntos de la ciudad que con posterio-

[51] De Forn Foxà, Manuel: *Estrategias y Territorios*. Los nuevos paradigmas. Diputación de Barcelona (2005)

ridad no se cumplen. Pero por otra parte la participación limitada o restringir que grupos sociales puedan querer participar en los asuntos de la ciudad es una política de costes importantes y muy poco sostenible en una democracia avanzada.

La Red Andaluza de Desarrollo Urbano y Territorial (RADEUT)[52] que engloba a un total de veintiún territorios inmersos en procesos de planificación estratégica resaltan que uno de los aspectos fundamentales de todos los planes estratégicos de la Red es la relevancia que se da a la participación social a lo largo de todo el proceso, para asegurar un consenso en la definición de las líneas estratégicas, para enriquecer sus contenidos y, también, para conseguir una identificación y compromiso por parte de los agentes sociales, políticos y económicos del territorio. Esta participación en los diferentes planes, se ha desarrollado a través de multitud de formatos y canales diferentes, incorporando masivamente los espacios virtuales y, en la mayoría de los casos, ha obtenido una valoración altamente positiva por parte de los responsables.

[52] Para más información se puede consultar la página web, www.radeut.org

6. TERCERA ETAPA: ESCENARIOS POSIBLES Y DETERMINACIÓN DEL MODELO DE FUTURO

De las experiencias acumuladas, se puede afirmar que ésta es la parte más compleja y determinante en el proceso de elaboración de un Plan Estratégico.

Lo que se pretende en esta etapa es definir cuál va a ser la opción o modelo de futuro al que la ciudad puede aspirar a tenor de sus anhelos, capacidades y potencialidades de transformación, así como las sensibilidades y acentos concurrentes en las personas.

Para ello los OBJETIVOS de esta etapa son:

1) Identificar y definir posibles alternativas de desarrollo
2) Consensuar la opción de futuro
3) Identificar las líneas de actuación o estratégicas

6.1. Identificar y definir posibles alternativas de desarrollo

La dificultad de este momento estriba, en primera instancia, en no perderse en el *maremagnum* de información que se puede haber generado o que haya sido empleada en el proceso de diagnóstico. Por ello, conviene no olvidar que se está analizando, en primer lugar, para determinar las alternativas posibles, y en segundo lugar, para actuar. Por esta razón, lo que se precisa son instrumentos que permitan identificar dónde hay que actuar y en qué proyectos, sean sectoriales o globales. En este orden, se recomienda la utilización de la matriz DAFO y la matriz de actores referidas con anterioridad.

Con estos dos instrumentos se podrá utilizar un tercer instrumento crítico en esta etapa: la construcción de los escenarios de futuro.

6.2. La construcción de los escenarios de futuro

La elaboración de modelos o escenarios de futuro es una aplicación desarrollada en la planificación estratégica cimentada en el modelo de tipos ideales de M. Weber, que consiste en exage-

rar las características de los modelos de tal modo que ninguno coincida con la realidad futura, sino que la ciudad del futuro se acercará a un modelo u otro dependiendo de cómo evolucione el entorno y, sobre todo, de la estrategia de actuación de los actores. La técnica se completa con el método de M. Godet de elaboración de escenarios, al permitir combinar los factores objetivos, los actores fundamentales, sus estrategias y los medios de que disponen para desarrollarlos.

La elaboración de los escenarios parte de la consideración de que el futuro de la ciudad depende de las condiciones de los factores de desarrollo realmente existentes en la ciudad, de las tendencias del entorno que son controlables y de las estrategias que los propios actores urbanos desarrollen en la ciudad con los medios a su alcance.

La confección de los escenarios se inicia a partir de la identificación de la variable central sobre la que va a pivotar el escenario.

A continuación se presentan algunos casos:

LA CIUDAD DE GERONA

En el caso de la ciudad de Gerona, ampliamente recogido en la publicación anteriormente referida *La estrategia de las ciudades*, se señalaban dos variables clave: una interna de la ciudad, la calidad de vida para los ciudadanos, y una externa, el rol de la ciudad en el territorio. Si bien la primera variable era absolutamente imprescindible, cómo se va a garantizar dicha calidad de vida, la segunda podía adquirir muchos posicionamientos posibles, ya sea el de ciudad endogámica, el de ciudad que articula sus alrededores, o el de plantearse ser un punto central en una red de ciudades que integran las áreas urbanas del sur de Francia.

A partir de estas dos variables se construyeron tres escenarios analizando su evolución con relación a aspectos como:

VARIABLES						
Territorio	**Actividad económica**	**Estructura Política/ social**	**Sociedad civil/ Sociedad política**	**Recursos humanos**	**Cultura**	
Red de ciudades	Industria	Cohesión	Instituciones	Formación	Patrimonio	**ASPECTOS**
Área urbana	Comercio	Equipamientos	Participación	Mercado de Trabajo	Oferta y Demanda	
Infraestructuras	Turismo	Agentes	Asociacionismo		Creación	
Planeamiento	Servicios a las empresas		Corresponsabilidad		Canales	

Fuente. J. M. Pascual Esteve. *La estrategia de las ciudades*. Diputación de Barcelona. 1999.

LA CIUDAD DE VALENCIA

La variable territorial –el posicionamiento de la ciudad en las relaciones físicas– fue también empleada por Valencia. Esta ciudad estaba debatiendo sobre su condición con relación a la Comunidad Valenciana, en contacto con otros territorios, y determinando las relaciones de complementariedad más que de competencia.

En este sentido, se formularon tres escenarios correspondientes a las respectivas alternativas:

Escenario 1. Valencia, ciudad periférica mediterránea
Escenario 2. Valencia, ciudad mercantil del mediterráneo
Escenario 3. Valencia, centralidad económica, social y cultural europea

Cada uno de estos escenarios fue teniendo en cuenta una batería de variables.

a. El rol a adoptar en el Mediterráneo
b. El papel de las infraestructuras
c. Las actividades económicas y de localización espacial
d. Los aspectos socio-demográficos derivados.
e. La formación de los recursos humanos
f. La relación con el medioambiente
g. Los factores culturales, turísticos y comerciales
h. Las políticas públicas de bienestar
i. La configuración urbana.

Tanto en la ciudad de Gerona como en la de Valencia, a la hora de formular las opciones de futuro, se pensó especialmente en el aspecto territorial, en su papel dentro de las relaciones físicas. Un proceso que respondiendo a causas particulares en cada uno de los casos también responde al momento (principios de los noventa), en la que la necesidad de comunicación territorial centró las estrategias tanto de la política nacional como europea.

Además de estas aplicaciones, la elaboración de escenarios se ha empleando de manera distinta en casos como el de la ciudad de Sevilla o en el de un recinto ferial.

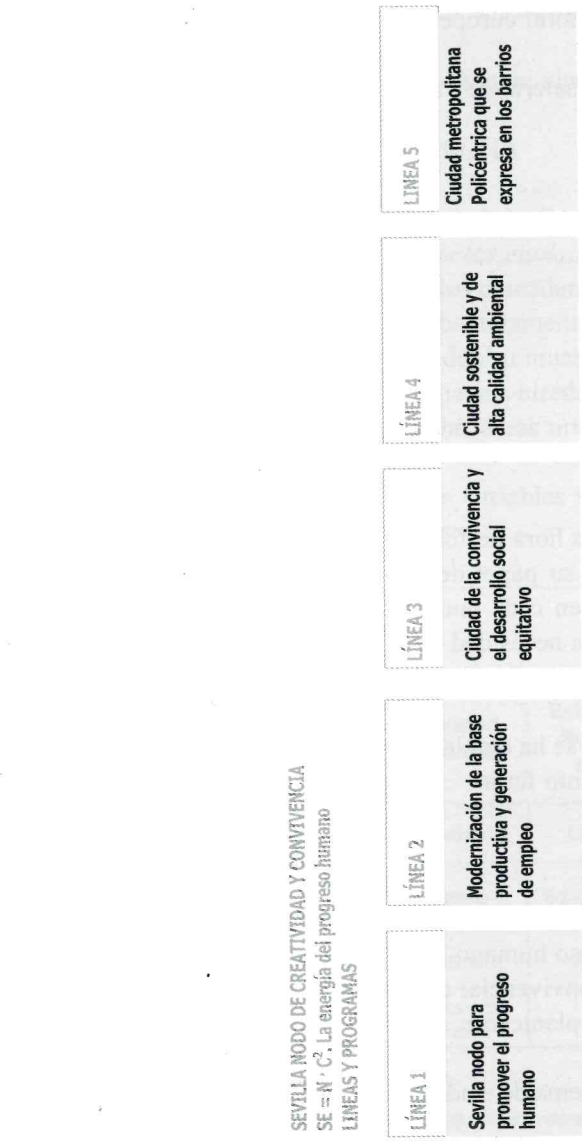
LA CIUDAD DE SEVILLA

En Sevilla, la formulación de las alternativas se produce en el año 2002 y la variable clave que se utiliza es precisamente un intangible: la fórmula del progreso humano. Una fórmula que lleva a plantear la ciudad de Sevilla como nodo de creatividad y convivencia; cómo conciliar la innovación con la tradición y una variable que llevaría a su vez a plantearse:

1) Cuál tenía que ser el posicionamiento de Sevilla en el sistema de ciudades
2) Una opción para el desarrollo económico.

3) Una postura determinada en relación con la situación social de la ciudad: qué centraría la calidad de vida.
4) Un posicionamiento sobre el entorno ambiental y los recursos naturales.
5) La elección sobre la estructura y ordenación interna de la ciudad.

El análisis de las diferentes opciones para cada uno de estos aspectos dio lugar a un amplio debate en el seno del órgano directivo del Plan Estratégico. En particular, se realizaron más de siete revisiones de las diferentes alternativas y centró la base para la formulación del objetivo central, líneas estratégicas, programas y proyectos estructurantes. Una labor que, a la riqueza de las aportaciones realizadas por los integrantes de la Comisión Ejecutiva, se unieron las aportaciones y consideraciones efectuadas por miembros del Consejo General.



Fuente: Plan Estratégico Sevilla 2010. Oficina Plan Estratégico de Sevilla 2010.

UN RECINTO FERIAL

En el plan institucional de un importante recinto ferial internacional, las posibles alternativas se construyeron a partir de escoger las variables que incidían de pleno en el futuro del mismo. Estas variables fueron:

- Público al que se dirige.
- Principal cliente: Expositor y visitante.
- Titularidad.
- Tipología de gestión.
- Relación con la ciudad y con el área de influencia.

La evolución y el énfasis de cada una de estas variables determinó una hipótesis de desarrollo y por tanto una alternativa posible.

Alternativa de desarrollo nº 1. Continuidad sustancial

"Que las cosas sigan su camino" (básicamente igual). Apoyarse en la inercia de los últimos años, no abordando más cambios que los derivados de las necesarias medidas correctoras de situaciones no deseables y que pueden romper con el equilibrio recibido.

Se caracterizaría por:

- No revisar el modelo existente de institución ferial.
- Mantener sustancialmente los esquemas de gestión imperantes.
- Procurar la estabilización de los certámenes de impacto, minimizar los riesgos de los nuevos, asentar en lo posible los problemáticos y no alterar la cultura de la organización ni de su oferta de servicios.
- Asumir bastantes limitaciones estructurales, defender una actitud beligerante ante la competencia interior y reclamar compensaciones por las crecientes dificultades de competitividad ante las Administraciones Públicas.

Evolución de las variables

- La celebración de certámenes se dirige exclusivamente al público profesional.
- El principal cliente de la institución ferial es el expositor.
- La titularidad es pública.
- La tipología de gestión es descentralizada, fundamentalmente.

La relación con la ciudad es escasa, sólo en momentos puntuales ,y la relación con los sectores económicos se centra en los ya representados.

Alternativa de desarrollo nº2. Énfasis en la gestión

Esta alternativa hace especial hincapié en la mejora de la gestión. Se centra en el reforzamiento de los servicios y la consecución de mejoras estructurales operando indirectamente sobre el modelo de gestión imperante.

Se caracterizaría por:

- Evolucionar en torno a un modelo institucional de gestión propia casi exclusiva.
- Los vectores de gestión serían: introducción de rigor y eficiencia, eliminación de tendencias disgregadoras y predominio de criterios técnicos en las labores gerenciales.
- La gestión se apoyaría en cuatro instrumentos clave: la calidad, un organigrama piramidal, el control riguroso a través de las áreas y el soporte de una informática profundamente mejorada.
- Supondría una importante reforma de instalaciones, aunque no sería muy beligerante en la compensación de las limitaciones estructurales no modificables.
- Intentaría mantener una oferta de servicios genéricos: "igual que" otros recintos feriales.

Evolución de las variables:

- La celebración de certámenes se dirige, fundamentalmente (pero no de manera exclusiva), al público profesional.
- El cliente de la institución es fundamentalmente (pero no de manera exclusiva) el expositor.
- La titularidad del recinto es pública.
- La gestión es centralizada.
- Las relaciones con la ciudad y con la comunidad autónoma están poco determinadas.

Alternativa de desarrollo nº3. Énfasis en el continente

Este enfoque pretendía dar prioridad a la renovación sustancial de las instalaciones y su entorno convirtiendo este elemento en el eje de la competitividad de la institución ferial, con un complemento de amplios servicios desplazando el eje de la gestión al "contenedor" de certámenes más que a éstos en sí. En el extremo, podría evolucionar a la privatización.

Se caracterizaría por:

- Fuerte presión para la mitigación de las limitaciones estructurales de difícil solución.
- Modificación a fondo de instalaciones feriales y acciones para la mejora de accesos y elementos urbanísticos.
- Rediseño de servicios genéricos como complemento de la instalación y que aporten valor añadido a la misma.
- Enriquecimiento de los servicios a los organizadores de certámenes.
- Marginación de las políticas institucionales y reforzamiento de la gestión del continente.
- Menor compromiso con los resultados de los certámenes.

Evolución de las variables:

- La celebración de certámenes se dirige tanto a profesionales como público en general.
- La determinación del cliente se realiza de acuerdo a una perspectiva del interés concreto de cada momento y desde una perspectiva práctica, exclusivamente.

- La titularidad de la institución ferial sería privada o en todo caso se comportaría como tal.
- La gestión del recinto sería centralizada y la de los certámenes descentralizada, preferiblemente de organización externa.
- Las relaciones con la ciudad y con la comunidad autónoma son exclusivamente utilitaristas.

Alternativa de desarrollo nº 4. Orientado al cliente

Este enfoque perseguiría desarrollar el potencial que ofrece el mandato estatutario de la institución, desde una priorización de la satisfacción al cliente –expositor y visitante– aprovechando el potencial que ofrece la inercia de la feria para producir un impulso de renovación y mejora sustancial de los elementos estructurales de la misma, una innovadora proyección de servicios al usuario y el desarrollo de ventajas competitivas singulares.

Se caracterizaría por:

- Alto grado de consenso y esfuerzo común para la mitigación de las limitaciones estructurales inamovibles y del entorno ferial.
- Renovación a fondo de las instalaciones con criterios de funcionalidad y productividad para el cliente.
- Aseguramiento de servicios genéricos de nivel asimilable a la competencia más dinámica.
- Elementos diferenciales de atracción por servicios peculiares con alto componente innovador y referencia ineludible como acontecimiento profesional de los distintos sectores.
- Propósito de generar continuas y atractivas oportunidades de negocio empresarial para los participantes.
- Rentabilizar un entorno de dimensión y cualidad acogedoras.

Evolución de las variables:

- La celebración de certámenes es básicamente de carácter profesional, si bien se intenta poder combinar la orientación profesional con una cierta apertura al público en general.
- El cliente de la Institución ferial es el expositor y el visitante.
- La titularidad es pública.
- La gestión es descentralizada y coordinada.
- Las relaciones con la ciudad y su entorno son intensas y recíprocas.

CIUDAD DE LUCENA

Dibujar el modelo de futuro de la ciudad de Lucena precisó identificar cuáles son las variables clave sobre las que apoyar la Visión de Futuro y sobre las que sería preciso actuar para efectivamente lograr que la ciudad pueda dar una respuesta adecuada y singular a las principales tendencias urbanas y en particular a aquellas que, por las características del municipio, tienen especial incidencia sobre el mismo:

Tendencias

T1: Los requerimientos y exigencias del nuevo entorno productivo derivado de la globalización de la economía y por tanto la proximidad de los mercados; así como de la introducción de las nuevas tecnologías en las actividades productivas (diseño, calidad, innovación, aprendizaje permanente, creatividad, organización en red, redes de cooperación, etc.).

T2: Del gobierno municipal al gobierno de la ciudad. La administración local como habilitador y promotor del desarrollo social y económico de la ciudad y de las relaciones interinstitucionales.

T3: La cualificación de la ciudad como espacio público que redunda en la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía (espacios públicos, urbanismo accesible, sostenible y ordenado, dotación de equipamientos económicos, sociales y culturales).

T4. La diversidad cultural y social, fruto de la llegada de nuevos flujos de migración.

Variable clave

V1: El territorio, la accesibilidad externa, la ordenación de la trama urbana, la ciudad como espacio público y la ciudad a través de sus barrios

V2: **La adaptación de los sectores económicos y productivos a las exigencias del nuevo entorno y la diversificación económica**: formación, calidad, diseño, innovación, gestión en red, accesos adecuados, sostenibilidad y respeto al medio ambiente, cooperación empresarial, nuevas tecnologías, formación de redes entre el tejido productivo y los sistemas formativos y de innovación, etc.

V3: **La configuración de las relaciones entre la Administración Local y la ciudadanía**. Los efectos que la articulación de estas relaciones, mediante la coordinación, la planificación, la cooperación, la sensibilidad con respecto a las necesidades, aspiraciones y demandas de la ciudadanía, tengan sobre las diferentes políticas y ámbitos de desarrollo de la ciudad: urbanismo, promoción económica, proyección externa, medio ambiente, canalización de la participación ciudadana, movimiento asociativo, la prestación de servicios al ciudadano, etc.; en última instancia, sobre la calidad de vida.

A tenor de estas variables se dibujaron de forma nítida dos posibles escenarios:

Escenarios de la ciudad

I. Ciudad "de trabajo"

I. A. Territorio

– **La accesibilidad de Lucena se convierte en un tema crítico** para que siga siendo una polaridad económica de referencia en el territorio nacional e internacional. La mejora del

acceso a otros focos urbanos y centros logísticos, Málaga y Córdoba, es de total prioridad para Lucena, especialmente si se tiene en cuenta que la comunicación es cada vez más deficitaria; con tráfico muy denso e incluso con problemas de seguridad por la combinación de transporte de mercancías con el de personas y por la combinación de tráfico de paso con la de distribución interna a determinados polígonos o áreas industriales.

- **La conectividad** con otros municipios cercanos en los que residen personas que trabajan en Lucena se debe mejorar. Tanto desde la perspectiva de mejorar la propia red viaria (y la organización de flujos de paso y de interior; de mercancías y de personas) como la necesidad de solventar la deficiente calidad del transporte público. La baja frecuencia de transporte público y la inexactitud de los horarios disuade de su uso.

- **La trama urbana es concebida desde la primacía del coche frente a las personas.** Y la ciudad se decanta por un solo uso como un centro de servicios.

- **La ciudad a través de sus barrios.** La centralidad del casco histórico es tal que dificulta poder pensar en Lucena a través de unos barrios que en la actualidad no tienen identidad y que, en muchas ocasiones están limitando el desarrollo de las infraestructuras industriales. Los límites de la ciudad no permiten dar respuesta a peligros como la existencia de una demanda insatisfecha de vivienda proveniente de residentes y de trabajadores no residentes

I.B. La adaptación de los sectores económicos y productivos a las exigencias del nuevo entorno productivo y la diversificación económica

- Se hace una apuesta por la madera, el mueble y por la industria del frío, buscando la especialización frente a la diversificación de las actividades económicas en general, tratando el cultivo del olivo como una actividad complementaria.
- Se potencia la incorporación de las nuevas tecnologías a las grandes empresas.
- La formación se centra en poder contar con unos recursos humanos preparados para el empleo de nuevas técnicas de trabajo, maquinaria y sistemas de producción adecuados a las nuevas exigencias de los mercados.
- La atracción de mano de obra cualificada y a cualificar es uno de los puntos críticos para lograr este desarrollo

I.C. La configuración de las relaciones entre la Administración Local y la ciudadanía

- La actuación municipal es contemplada desde dos perspectivas*: Ante otras administraciones públicas* como entidad con capacidad para reclamar infraestructuras, de accesibilidad fundamentalmente, que son de competencia nacional y de dar entrada a Lucena de fondos europeos y de programación nacional. Y, *en el ámbito más interno*, el papel de la Administración Local se centra en hacer aquello que la ciudadanía, organizada o no, y en ámbitos como el económico, social o cultural, los lucentinos y lucentinas no van a realizar porque su ejecución no tiene rendimientos inmediatos o no quieren poner de manifiesto sus intereses.

II. LUCENA EN EL SISTEMA TERRITORIAL DE CIUDADES MEDIAS DE ANDALUCÍA Y EN LA RED ECONÓMICA INTERNACIONAL

II. A. Territorio

- **La accesibilidad de Lucena se convierte en un tema crítico desde una vertiente económica**, por su carácter de polaridad económica de referencia en el territorio nacional e internacional. La mejora del acceso a otros focos urbanos y centros logísticos, Málaga y Córdoba, es de total prioridad para Lucena, especialmente si se tiene en cuenta que la comunicación es cada vez más deficitaria; con tráfico muy denso e incluso con problemas de seguridad por la combinación de transporte de mercancías con el de personas y por la combinación de tráfico de paso con la de distribución interna a determinados polígonos o áreas industriales. **Y es prioritario desde una perspectiva de vertebración del territorio** e inserción de Lucena en el sistema de ciudades intermedias.

- **La conectividad** con otros municipios cercanos en los que residen personas que trabajan en Lucena y que vienen a la ciudad por ser un nodo de servicios en la comarca y subregión se debe mejorar. Tanto desde la perspectiva de mejorar la propia red viaria (y la organización de flujos de paso y de interior; de mercancías y de personas) como la necesidad de solventar la deficiente calidad del transporte público. La baja frecuencia de transporte público y la inexactitud de los horarios disuade de su uso.

- **La trama urbana está destinada a dibujar la ciudad con sus barrios.** Abordando desde la conectividad interna, el impulso del uso de la ciudadanía del centro histórico y la apuesta decidida por una ciudad polinuclear, mediante la puesta en marcha de un plan de barrios que los conciba de forma multifuncional, pensada desde parámetros de calidad de vida y desde la perspectiva de ofrecer un parque de vivienda adecuada a la demanda existente, en un entorno adecuado en el que se cuidan los espacios naturales y periurbanos.

II.B. La adaptación de los sectores económicos y productivos a las exigencias del nuevo entorno productivo y la diversificación económica

- Se hace una apuesta por la madera, el mueble y por la industria del frío, buscando hacer frente a los cambios en la demanda y a la posibilidad de poder acceder a nuevos mercados.

- Lucena es descubierta en sectores de actividad que teniendo grandes potenciales no están desarrollados: el aceite de Lucena, por ejemplo o por su proyección como centro turístico de interior con un patrimonio histórico y natural de gran valía.

- La ciudad combina una actividad económica puntera y que copa gran parte del mercado en sectores como los previamente indicados, con el mantenimiento de una actividad artesanal y decorativa.

- La formación se convierte en un factor crítico, para hacer frente a las necesidades actuales como a las futuras. La formación es percibida desde un proceso de innovación constante

tanto en sectores tradicionales como en la potenciación de nuevos emprendedores y el desarrollo de nuevas iniciativas empresariales.

- La oferta de condiciones laborales, tanto desde la perspectiva económica como de progreso profesional, se convierte en un eslabón clave para la atracción de profesionales y recursos humanos.

II.C.La configuración de las relaciones entre la Administración Local y la ciudadanía

- El gobierno de la ciudad pasa a ser el resultado de la acción conjunta entre la administración local y la ciudadanía. (Interés por los asuntos de la ciudad)

- De la administración subsidiaria se pasa a una concepción de gobierno relacional.

6.3. La determinación del modelo de futuro

Consistente en la determinación de una buena *Carta de Navegación,* que marca la dirección y el lugar hacia el que hay que dirigir los esfuerzos colectivos, públicos y privados. La formulación del modelo de futuro será el resumen de una buena estrategia territorial que, para ser efectivamente adecuada, debe reunir los siguientes requisitos:

- Consistente y coherente con un buen análisis del territorio. Debe ser el resultado del análisis del pasado y de las proyecciones de futuro.

- Con capacidad de innovación y, al mismo tiempo, respetuoso (o como mínimo consciente) del pasado y de cómo condiciona el futuro.

- Asumida por los principales actores urbanos y por tanto, es preciso que de nuevo se brinde al modelo futuro del necesario compromiso y de la legitimidad política de sus promotores, y de la legitimidad social de los actores con capacidad de obstaculizar/procurar su logro.

- Debe abordar y posicionarse *como mínimo* sobre los siguientes aspectos:

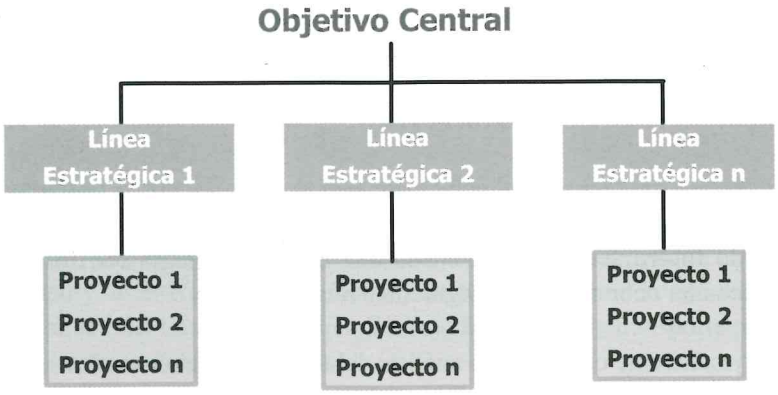
  a) Un posicionamiento de la ciudad en el sistema de relación con otras ciudades y con los entornos territoriales en los que fundamentar la estrategia urbana (posicionamiento territorial futuro).
  b) Una elección del tipo de desarrollo económico.
  c) Un posicionamiento sobre el desarrollo social
  d) El modelo de desarrollo sostenible.
  e) La definición de los principales elementos de estructura y dinámica urbana interna del territorio.

Y la concreción de la estrategia se compone, tal como se ha expuesto al inicio, de:

1. **La definición del Objetivo Central o Modelo de Ciudad** que define el posicionamiento posible y deseable de la ciudad por cada uno de los temas (y requisitos) anteriormente referidos.

2. **La determinación de las Líneas Estratégica o Áreas Estratégicas** de Intervención Preferente.

3. **La concreción de los Proyectos**. Las estrategias urbanas más allá de establecer un posicionamiento para la ciudad, identifican medidas y proyectos concretos que se consideran necesarios para su desarrollo. Es fundamental para el éxito de una estrategia, la identificación de proyectos denominados clave, motores o estructurantes. Es decir, proyectos importantes que impactan positivamente y de manera significativa en diferentes objetivos y ámbitos de la estrategia urbana y que, por tanto, actúan de motores –y determinen vectores de actividad– para garantizar la cohesión económica y social de la ciudad.



Seguidamente se presenta el caso de la ciudad de Jerez de la Frontera[53], donde el modelo de ciudad, conocido como la Nueva Marca de Ciudad, se ha formulado de la siguiente manera:

Las Personas como Medida de la Ciudad
Una Ciudad a Medida de las Personas

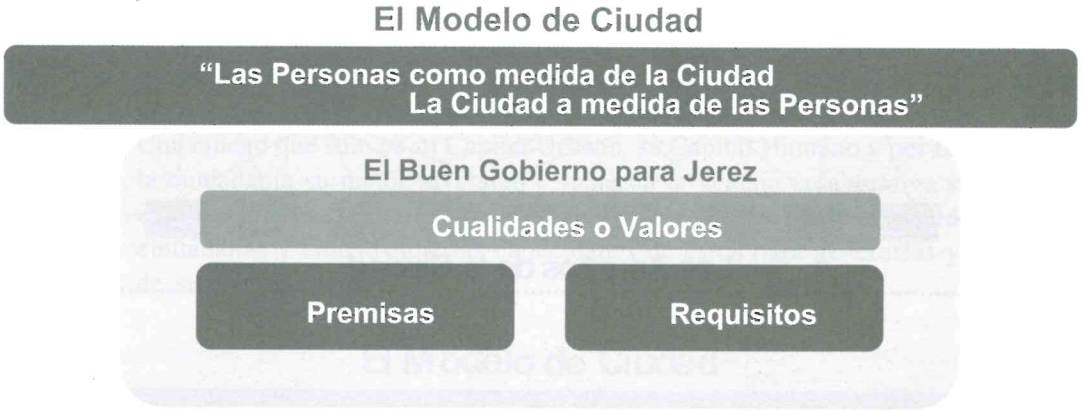
Una Nueva Marca que sitúa en el centro a las Personas y que posiciona la ciudad, Jerez, como el resultado de las capacidades, las posibilidades, los compromisos y la máxima manifestación de responsabilidad de hombres y mujeres en la consecución de los programas, proyectos y medidas que articulan la Agenda de la Ciudad.

Una ciudadanía que crece y se proyecta en los siguientes Valores:

- Una Ciudadanía Abierta
- Una Ciudadanía Responsable y Comprometida
- Una Ciudadanía con Ideas, que Apuesta.
- Una Ciudadanía que piensa en la ciudad desde sus Barrios y desde la perspectiva de que el resultado de la ciudad futura es relevante –y tiene influencia– en el marco metropolitano, provincial, nacional e internacional.

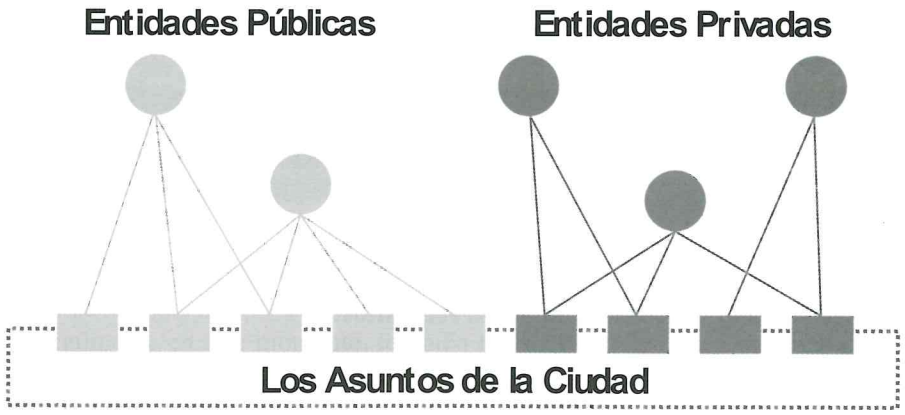
[53] La Nueva Marca de Jerez, en toda su extensión, está disponible en la página web del Plan Estratégico de Jerez, www.2004-10.jerez.es

Se trata de un nuevo concepto de Jerez que requiere hacer una gran Apuesta, y es añadir y primar sobre la mejora de las condiciones de vida de la ciudadanía (entendida fundamentalmente desde el punto de vista de infraestructuras), el incremento de las capacidades de las personas. Creando las condiciones para su desarrollo, actuando de forma decidida e incorporando como ejes transversales prioritarios en la definición de políticas públicas y en la propia gestión, la creación de empleo, la garantía de la igualdad de oportunidades y la potenciación de los talentos existentes y posibles.

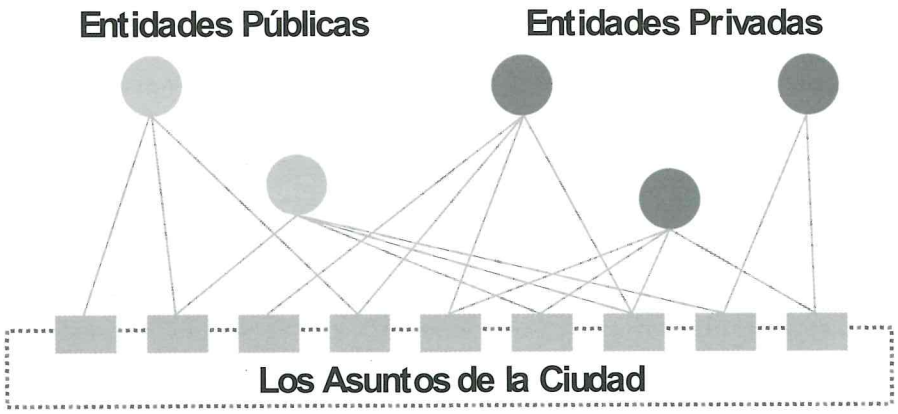


A. El cambio de la ciudad será el resultado del "Buen Gobierno", que parte de los siguientes **Presupuestos o Premisas**:

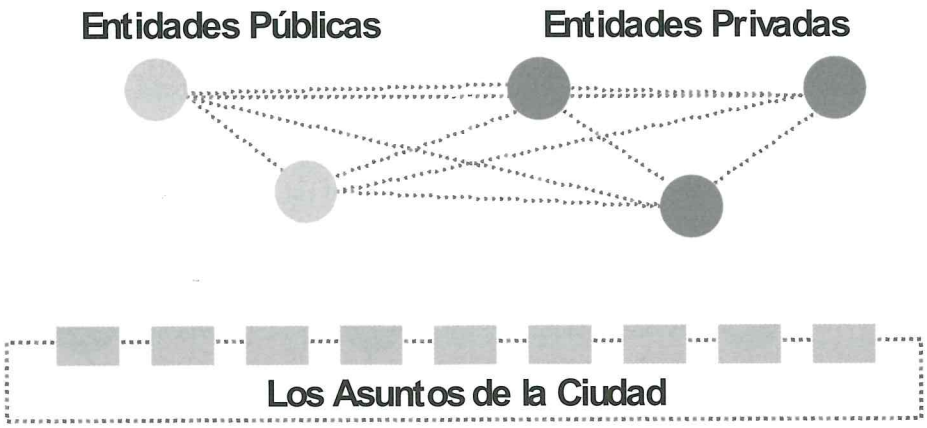
A.1. El "Buen Gobierno" no es sólo un asunto de Administraciones Públicas, se refiere a instituciones y entidades públicas y privadas.



A.2. Para el "Buen Gobierno" se debe reconocer la confluencia de intereses, iniciativas, responsabilidades y capacidad de incidir tanto públicos como privados para hacer frente a los problemas sociales y económicos.



A.3. El "Buen Gobierno" debe considerar la existencia de dependencias e interdependencias entre los diferentes actores que intervienen en la acción colectiva.



B. El "Buen Gobierno" tiene determinados **requisitos:**

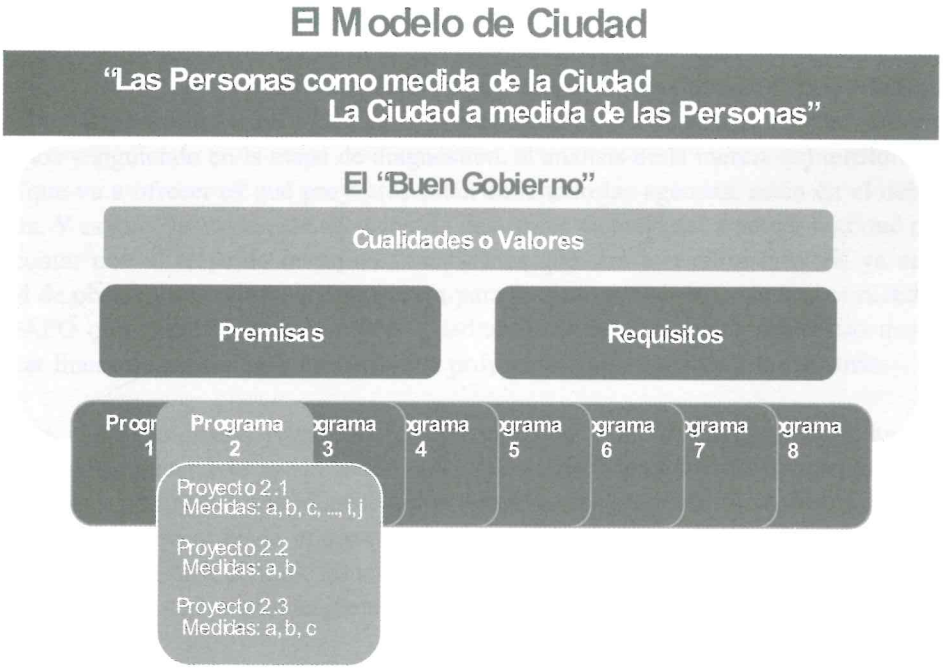
B.1. Contar con un perfil de actores, de calidad y con capacidad de establecer mecanismos de trabajo, de gestión, de participación y de información acordes a esta nueva escena. Jerez precisa un gobierno local con capacidad de gestión en red y de

ejercer un fuerte liderazgo local, comarcal y provincial; Jerez precisa una ciudadanía activa, responsable y comprometida.

De la voluntad de arrancar una iniciativa como el Plan Estratégico, marcado por el trabajo serio y riguroso por parte de la Administración promotora y de la amplia participación ciudadana, sin precedentes anteriores, nos permite afirmar que Jerez reúne los requisitos.

B.2. Trabajar disponiendo de una estrategia compartida articulada a través de un número concreto de Programas y que por tanto permitan orientar los esfuerzos y las capacidades en una misma dirección Jerez.

Una ciudad que suma a su Capital Urbano, su Capital Humano y por tanto hace de la ciudadanía su mejor inversión y tiene en la ventaja colaborativa su principal exponente. Una ciudad que progresa al compás que marcan las ideas de sus ciudadanas y ciudadanos, las capacidades de éstos para generarlas y la calidad de sus interacciones.



La precisión en la formulación del Modelo u Opción de Futuro asegura poder contar con una buena estrategia pero sigue sin ser suficiente. A la complejidad técnica y de toma de decisiones, se le une, especialmente en este momento, también la dificultad de la comunicación.

Desde una perspectiva técnica, ante la exigencia de que su formulación sea capaz de recoger las diferentes vertientes económicas, sociales y territoriales, y que tengan capacidad de generar

retos e ilusiones, lleva a que en ocasiones las descripciones sean muy genéricas e incluso con fuertes similitudes; es más, en otras situaciones, estas deficiencias responden a la dificultad de llevar el análisis a la concreción de un modelo de futuro.

Desde la perspectiva comunicativa, aún teniendo una buena definición, muchas veces en el proceso de comunicación visual, con el ánimo de querer hacerla próxima a la ciudadanía, pierde rigor y no siempre logra la fuerza mediática pretendida.

Es una situación difícil que ha dado lugar a la celebración de sesiones de trabajo específicas y a abordar la comunicación de los planes como uno de los aspectos más críticos en la pasada edición de EBROPOLIS, foro que reúne las direcciones y coordinaciones de los principales planes estratégicos existentes en España[54].

En la Guía de Planes Estratégicos de RADEUT[55], desde la dirección y coordinación de todos los planes se coincide en destacar la enorme importancia que tiene la comunicación a lo largo del proceso de planificación y, especialmente, que la comunicación del plan y la comunicación a quienes queremos que participen en el Plan sea de forma clara y continuada.

Pero esta cuestión no está resuelta. Es latente la necesidad y ya se empieza a entender la importancia de que el Plan Estratégico cuente con un plan de comunicación y un responsable de comunicación, aspectos que serán tratados en el último capítulo.

[54] www.ebropolis.es
[55] En proceso de publicación

7. CUARTA ETAPA: DETERMINACIÓN DE LA AGENDA DEL PLAN: CONCRECIÓN DE LOS PROGRAMAS Y DE LOS PROYECTOS.

7.1. Anotaciones previas

Si bien se ha estructurado la elaboración de un Plan Estratégico en cuatro etapas y una etapa para la ejecución, el orden y la secuencia de los acontecimientos que se esperan en cada una de ellas no es el mismo en todo el proceso. Desde estos planteamientos, los resultados de esta etapa, entendidos como la determinación de los proyectos, en ocasiones están presentes desde el inicio del Plan Estratégico.

De hecho, la propia dinámica de la Conferencia de Exploración Estratégica genera la aparición de proyectos y siguiendo en la etapa de diagnóstico, el análisis de la inercia del territorio precisamente lo que va a ofrecer es qué proyectos están centrando las agendas, están en el debate de la ciudadanía. Y es más, la utilización de la matriz de actores va a ayudar a determinar qué proyectos pueden contar con el respaldo de aquellas entidades que van a resultar críticas, ya sea por su capacidad de obstaculizar o por su importancia para la ejecución. Y lo mismo va a suceder con la matriz DAFO que, precisamente, propone cuadrantes de intervención y por tanto medios para seleccionar líneas de actuación y en definitiva proyectos que se ajusten a las mismas.

Por tanto, *si bien es en esta etapa que se centran los esfuerzos de concreción de los proyectos, el plan no puede generarse ajeno a las realidades cambiantes y a los proyectos existentes*. Precisamente ser permeable a la identificación de proyectos desde el inicio de la elaboración de un Plan Estratégico va a dar la oportunidad de potenciar la imagen de acción que a veces los planes pierden por la dificultad de conciliar "los tiempos políticos con los tiempos técnicos" en mitad de una cultura cada vez más guiada por lo inmediato y poco acostumbrada a la reflexión.

Es tal la importancia de tomar conciencia de esta situación que, en esta etapa, se debe volver a hacer una lectura de los trabajos y memorias efectuadas en cada una de las etapas anteriores desde la aplicación de una nueva premisa y la del objetivo central o modelo de ciudad; en definitiva, leer el plan desde el sentido y los parámetros determinados por el modelo de futuro elegido.

Hacer este ejercicio permite aprovechar al máximo el amplio despliegue de recursos técnicos y el potencial de todas las personas y entidades que han participado a lo largo del proceso y las diversas herramientas que se han empleado.

En esta línea, las áreas urbanas europeas han tendido a desarrollar planes que no son ni un Plan Estratégico ni un plan de ordenación territorial, sino una estrategia territorial centrada en la definición de grandes proyectos, la consolidación de prioridades y la estructuración de algunos elementos de gestión. Esta práctica, acogida por algunas ciudades españolas requiere, a juicio de quien suscribe esta reflexión, que exista una arraigada meditación sobre la ciudad para que sea efectiva y en todos los niveles de la sociedad, sean expertos o no. Y esta circunstancia no siempre se produce o con el calado que precisa para que efectivamente se pueda centrar la estrategia de una ciudad en cuatro o cinco grandes proyectos.

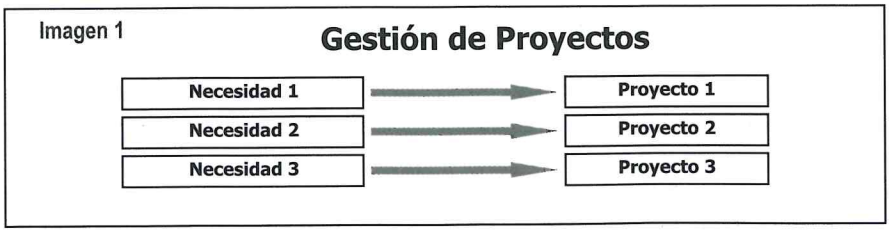
La necesidad de que el proyecto global sea resultado de una reflexión serena y profunda, se agudiza en momentos límite de un territorio. Y tal fue el caso que se produjo tras el Huracán Mitch en Honduras.

La afluencia de importantes recursos económicos, de técnicos y especialistas provenientes de la ayuda y solidaridad internacional, permitió dar respuesta rápida a las urgencias y situaciones de dramas humanos, así como el restablecimiento de las condiciones mínimas de comunicación y de servicios básicos en las zonas afectadas. Y, ciertamente, esta primera etapa de emergencia se saldó con resultados muy positivos.

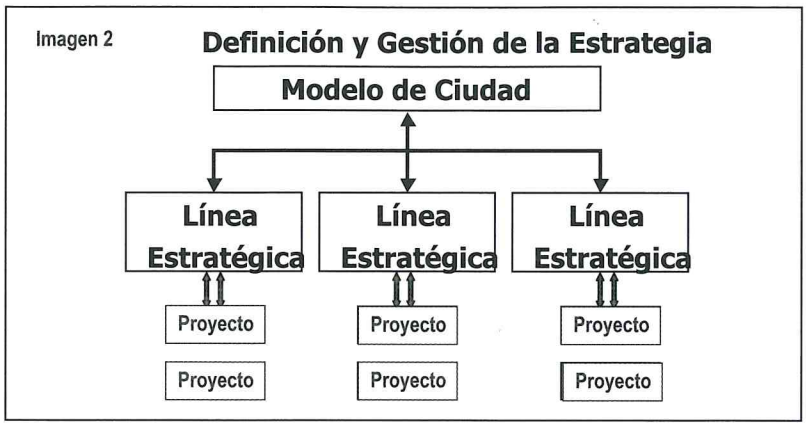
No obstante, desde la óptica del proyecto de reconstrucción, quedaba una tarea mucho más compleja: pasar de *la gestión de los proyectos* de reconstrucción a *la gestión de la construcción* y definición de la estrategia de desarrollo futuro. En un país como Honduras, la reconstrucción es limitada por lo limitado que es el punto de partida y por tanto lo que hay que reconstruir. La llegada de recursos, la aprobación de proyectos de viviendas, de viales, proyectos educativos, sanitarios, medioambientales o culturales, sin una reflexión previa, ha dado lugar a un cambio en la morfología del país, en los flujos y dinámicas sociales (y en los propios valores de una sociedad) no siempre suficientemente arraigados.

Conducir el cambio en la forma de dirigir y gestionar el crecimiento ordenado del territorio exige una nueva manera de reflexionar y de tomar decisiones, sustituyendo el corto plazo por el medio y largo plazo. Convirtiendo la ejecución de los proyectos en éxitos dentro de un objetivo o proyecto más amplio. Y esto sólo es posible si la cultura de la gestión del día a día es sustituida por la gestión estratégica o si la gestión del día a día es realizada desde la óptica de un modelo integral de desarrollo; es decir, si se logra pasar de los proyectos de reconstrucción a la gestión de la construcción y definición de estrategias de desarrollo futuro, pasando de la situación reflejada en la imagen 1 a la de la imagen 2.

Imagen 1



Fte. Elaboración propia.



Fte. Elaboración propia.

Poder centrar la agenda de una ciudad en unos pocos proyectos estructurantes, requiere que, con carácter previo, exista una definición de un proyecto de ciudad, de crecimiento y de desarrollo para actuar como objetivo a largo plazo y al mismo tiempo como factor de *verificación* sobre la idoneidad, oportunidad, consideraciones y exigencias que se deben procurar en cada proyecto concreto.

De este modo, y haciendo una lectura de "abajo a arriba", aplicando el movimiento ofrecido en la segunda imagen se logra determinar la idoneidad de un proyecto concreto mediante la formulación de las siguientes preguntas:

- ¿En qué medida la realización de este proyecto incide sobre la línea estratégica y sobre el modelo de ciudad definido?

- ¿Se desprenden de su realización externalidades positivas y/o negativas para otras líneas estratégicas?

- En el caso de que sean negativas ¿Qué condicionantes o exigencias se deben pedir en la ejecución para evitarlas o reducirlas?

7.2. Identificación y selección de los proyectos: Herramientas y técnicas más usuales.

Para cumplir con las tareas de esta etapa (identificar los proyectos y seleccionarlos) se propone utilizar los grupos de objetivos e identificación de proyectos y diferenciar los *grupos de expertos* y *grupos de interés*, integrados por aquellos agentes que están especialmente interesados en un programa o acción concreta sea por sus efectos positivos o por los negativos, de *los grupos de amplia participación* o abiertos, que están destinados a difundir y llevar el plan a la ciudadanía.

Estas tipologías de grupos trabajan con herramientas específicas, tanto para la proliferación de proyectos como para determinar los criterios de selección y por tanto qué proyectos específicos compondrán la carpeta del Plan Estratégico[56].

7.2.1. Técnicas de identificación de proyectos

Las técnicas más eficaces son las de *brainstorming* o lluvia de ideas y la de pensamiento lateral. Estas dos técnicas favorecen la aparición de proyectos innovadores y facilitan el acuerdo entre los participantes, disolviendo y delimitando los posibles "roles" y posturas antagónicas entre ellos.

La técnica de *brainstorming* o lluvia de ideas permite, de una manera muy abierta, identificar proyectos y al mismo tiempo profundizar en la presentación e introducción del modelo de desarrollo y de las líneas estratégicas en general; en el análisis de lo que se hace/se tiene ya para favorecer su logro, los factores actuales que limitan su logro y las propuestas de actuación que se deben generar.

Esta herramienta funciona muy bien si existe un grado elevado de afinidad de objetivos, demandas e intereses. Si no se da el caso, resulta más acertado emplear las técnicas de pensamiento lateral de De Bono[57], técnica de los sombreros», mediante la cual los participantes tienen que señalar objetivos importantes por cada una de las líneas estratégicas; tienen que buscar argumentos positivos para cada propuesta, negativos, así como objeciones técnicas.

El empleo de estas dos técnicas permite:

- Generar objetivos innovadores.
- Producir acercamiento entre los actores, disolviendo posibles posiciones antagónicas que no responden a demandas objetivas sino a intereses personalizados.
- Favorecer el diálogo y la comprensión mutua.

7.2.2. Técnicas de priorización de proyectos

Las técnicas más utilizadas son:

- Cuestionarios de priorización por tipología de actores (económicos, sociales, educativos, asociaciones, administraciones e instituciones públicas).
- Tablas de sinergia en las que se valora el impacto de cada proyecto en las diferentes líneas estratégicas.

[56] La presentación de las herramientas se basa en el desarrollo y síntesis elaboradas por Marta Tarragona Gorgorió y Marta Fabá Ortega.

[57] De Bono, Edward, Ediciones Granicas, S.A. 1997.

- Tablas de importancia y viabilidad.

- Cuadros de necesidad, demanda y recursos.

La finalidad de cada una de estas técnicas es la de concretar qué proyectos compondrán la carpeta del plan y serán por tanto presentados a la dirección del Plan Estratégico para realizar la evaluación previa de los proyectos desde una perspectiva global, de lo que va a suponer la agenda de la ciudad.

7.2.3. Evaluación previa de los objetivos y proyectos

Además de los pasos anteriores, es pertinente valorar la cartera de los proyectos priorizados en su conjunto y en función de los siguientes criterios:

- Si en su conjunto son suficientes. Si bien es ampliamente recomendable que su número sea reducido, también es cierto que es oportuno plantearse esta cuestión y dejar un espacio para incluir proyectos o replantearse otros en el proceso de evaluación del propio Plan Estratégico.
- El grado de coherencia con el diagnóstico y el pronóstico realizados. En la medida en que cumplan esta condición, los proyectos tendrán mayores garantías de ser realizados por cuanto estarán satisfaciendo necesidades compartidas.
- La viabilidad y compromiso de acción. Cuando se trabaja con instrumentos de priorización se valoran los proyectos por su nivel de viabilidad económica y/o técnica, pero en pocas ocasiones se plantea al mismo nivel la viabilidad social o el grado de interés y de compromiso de los actores directamente implicados en su logro. La evaluación, en definitiva, se está centrando en la complejidad técnica cuando en ocasiones es precisamente la complejidad social la que está dilatando o entorpeciendo su realización.

7.2.4. Tipología de proyectos[58].

Como resultado de los pasos anteriores (y la aplicación de las técnicas referidas), la cartera de proyectos que integran la agenda de una ciudad, pueden responder a la siguiente clasificación:

- *Proyectos de competitividad.* Son aquellos que permiten a una ciudad disfrutar de un crecimiento del PIB, de una redistribución de la renta o de una calidad del medio ambiente superior al mantenido en los últimos años o al de las ciudades de su entorno geográfico y económico. También son proyectos de competitividad aquellos que permiten mejorar sustancialmente el atractivo y la proyección de la ciudad y, en especial, su calidad de vida.
- *Proyectos singulares.* Con capacidad para generar (desarrollar) liderazgo y valía específica al territorio.
- *Proyectos de apoyo.* Son los que aseguran el funcionamiento regular de la ciudad en sus aspectos económicos, sociales, culturales y medioambientales y constituyen la base para que la ciudad se lance a objetivos de competitividad.

[58] Tipología recogida en la publicación referida de *La gestión estratégica de las ciudades. Un instrumento para gobernar las ciudades en la era info-global.* Josep María Pascual Esteve.2002.

- *Proyectos de soporte.* Son aquellos que se dirigen a conseguir o mantener nuevos puntos fuertes y a reducir o eliminar los puntos débiles.
- *Proyectos de estructura*. Referidos a las competencias, la organización y coordinación entre los agentes económicos, sociales e institucionales.
- *Proyectos de ruptura.* Son aquellos que significan un cambio en las actuaciones de los agentes de la ciudad, y que quieren modificar las tendencias de futuro que proyectan el desarrollo de la ciudad desde el pasado hasta el presente.
- *Proyectos de continuidad.* Son los que se inscriben y refuerzan las lógicas de actuación que desarrollan los actores en la actualidad.

8. QUINTA ETAPA: LA PUESTA EN MARCHA DEL PLAN

8.1. La puesta en marcha del Plan[59]

En muchas ocasiones, la puesta en marcha de un Plan Estratégico se centra exclusivamente en la formulación de los proyectos que lo integran, cuando en realidad la formulación tiene que ir acompañada del cuestionamiento de todo el trabajo realizado previamente, para así ponerlo definitivamente en valor, tal como se ha señalado con anterioridad.

Llegados a este momento, se puede analizar si la elaboración del Plan Estratégico ha obedecido realmente a la aceptación del hecho que existe una nueva manera de ejercer el gobierno de la ciudad: la gestión estratégica del territorio. Por tanto, no se pone en marcha una serie de proyectos inconexos, más o menos consensuados a través de la participación. Se echa a andar un proyecto integral de ciudad que va a modificar sustancialmente el modo de actuar sobre el territorio usado hasta el momento.

La puesta en marcha del plan formulado, se asienta en cinco pilares:

1. *El impulso en sí de los proyectos.* Un Plan Estratégico nace con la vocación de ser ejecutado (un plan de acción) y por tanto éste es un componente intrínseco en todas las etapas de su vida. La realización en sí de los proyectos asegura su puesta en valor y el cumplimiento de su fin primordial. De igual modo, un Plan Estratégico con una elaboración y formulación excelentes que finalmente no sea materializado mediante la ejecución de su contenido, carecerá de valía y pondrá en cuestión los esfuerzos y recursos depositados en su elaboración.

2. *El análisis de la evolución del entorno.* Existen innumerables factores cuyo control escapa de los propios agentes de la ciudad. Su movimiento puede alterar las prioridades, la oportunidad, la idoneidad y la propia selección de la cartera de proyectos. Su evolución, por tanto, debe ser sometida a un seguimiento permanente.

[59] Este apartado recoge el capítulo del trabajo desarrollado por José María Pascual en la publicación «La gestión estratégica de las ciudades. Un instrumento para gobernar las ciudades en la era infoglobal» y se incluyen ampliaciones y actualizaciones con experiencias recientes.

3. *La evaluación de la ciudad.* Supone la valoración de la efectividad del propio Plan Estratégico y significa determinar en qué medida la ciudad en su conjunto está evolucionando a tenor del modelo de futuro aprobado. Al mismo tiempo, implica conocer al día las cuestiones más trascendentes que afectan al posicionamiento de la ciudad, estuvieran o no consideradas en el propio plan.

4. *La creación de espacios de pensamiento y de participación creativos.* El nuevo modelo de gestión requiere la existencia de procesos de reflexión ciudadana permanente, no sólo para el seguimiento del entorno y de la eficacia del Plan, sino como medio para idear y reformular la estrategia urbana.

5. *La proyección externa de la ciudad.* La ciudad no sólo vive de recursos, flujos e ideas surgidas en el interior de sus límites administrativos. La ciudad comparte estos elementos con otros territorios, atrae con su oferta de servicios, bienes o valores a entidades y personas ajenas a ella y articula colaboraciones de beneficio mutuo con otras localidades. Todo ello incide en el desarrollo del modelo de ciudad acordado; por tanto, situar a la ciudad en disposición de ejercer esta labor de proyección de modo ventajoso es otra de las cuestiones que deben plantearse en el momento de poner en marcha el Plan Estratégico.

El primero de estos elementos es consustancial a la propia dinámica estratégica que significa la materialización de la estrategia en hechos y objetivos tangibles. Los tres siguientes constituyen el gran reto que el territorio debe asumir y acatar: crear cultura estratégica y que tanto dirigentes como ciudadanos de a pie hagan suya esta cultura de modo semejante a como se tienen por propias la cultura o las costumbres locales. Además es condición indispensable, que esta nueva forma de afrontar los problemas de la ciudad o el territorio tenga carácter permanente y sea la herramienta de uso cotidiano en la definición y formulación de las actuaciones tanto públicas como privadas que afecten de forma global al ámbito local. En este aspecto, tanto o más importante que disponer de una magnífica estrategia territorial, es que esta cultura de la gestión estratégica sea asumida y compartida por todos los ciudadanos del territorio, o al menos, por aquellos que tienen capacidad de actuar sobre el mismo.

El quinto de los elementos fundamentales en la consecución de la gestión estratégica cubre la vertiente externa y se refiere a cómo se desarrollan actuaciones tendentes a explotar el territorio o la ciudad como producto genérico.

Seguidamente se analizarán, cuáles son los aspectos que condicionan cada una de estas tareas a acometer.

8.1.1. La gestión de los proyectos

La realización de los proyectos acordados supone el fin primordial del Plan Estratégico, y el seguimiento de su ejecución el mecanismo que garantiza la eficacia del mismo. Un correcto desarrollo de estas dos funciones es esencial para el éxito final del plan. De las experiencias acumuladas sobre ejecución de planes estratégicos se ha elaborado una lista de factores cuya concurrencia favorecen el adecuado impulso de los proyectos priorizados:

- El mantenimiento de la estructura de participación, superando los procesos de relajación.
- Implicación de los agentes económicos e institucionales en el desarrollo de plan.
- La función directiva del núcleo central del Plan Estratégico (Comisión Ejecutiva, Comité o Consejo).
- Un liderazgo sólido que posibilite el avance del Plan Estratégico mediante la gestión relacional.
- La concreción de los proyectos y la introducción de indicadores precisos de su evolución que permitan hacer el seguimiento y la evaluación de los mismos.
- La revisión de los proyectos dependiendo de la evolución de la ciudad y de los cambios que se producen en el entorno.
- La diversificación de las fuentes de financiación tanto de la posible estructura del plan como de los proyectos en sí mismos.
- La garantía de transparencia y objetividad del plan por encima de cualquier opción política.

Tres son los elementos que hacen posible que estos factores estén presentes en la ejecución del Plan Estratégico:

I. Una buena cartera de proyectos.

II. Una estructura orgánica y funcional del Plan Estratégico óptima a esta nueva etapa y a la propia cartera de proyectos.

III. El liderazgo democrático, que dispondrá de un epígrafe específico en el capítulo siguiente.

La calidad de cada uno de ellos, y sus relaciones, determinarán finalmente el desempeño en esta etapa.

I. UNA BUENA CARTERA DE PROYECTOS

La formulación del Plan Estratégico puede presentar, como hemos señalado en anteriores capítulos, posibles estadios de concreción en función de lo que los procesos de participación hayan podido o estimado conveniente avanzar a este respecto. En todo caso, es deseable que los proyectos que materializan la estrategia definida previamente dispongan al menos de unos mínimos de descripción y de justificación de su valor estructurante así como de la hilazón que mantienen con las líneas estratégicas.

Por tanto, los proyectos deben haber alcanzado antes de su concreción e impulso una definición que podemos denominar conceptual. Estas primeras nociones sobre cada uno de los proyectos, que las etapas anteriores han de arrojar como resultado, permitirán comenzar con este nuevo escenario en el que la ejecución es la meta.

La configuración de una cartera óptima de proyectos vertebradores como contenido fundamental del Plan Estratégico requiere, a su vez, cubrir tres funciones:

I.a. La formulación de los proyectos
I.b. El impulso de los proyectos, y
I.c. El seguimiento de las actuaciones.

I.a. La formulación de los proyectos

La primera de las tareas que debe acometer la estructura decisional del Plan Estratégico es la formulación completa y pormenorizada de los proyectos. Del concepto se debe pasar al detalle, y en este proceso es esencial no perder de vista la referencia estratégica que los proyectos llevan aparejada.

Una medida que permite llevar el proyecto a la realidad con mayor facilidad y ajustarlo a los contenidos principales del Plan Estratégico es disponer de una definición del mismo con la mayor cantidad posible de elementos ya determinados (plazos, presupuestos, condiciones, intervinientes, ubicaciones, destinatarios, etc.). Evidentemente, el camino ya recorrido en etapas anteriores en este sentido evitará en adelante la necesidad de realizar estudios, planes parciales o análisis que posibiliten la realización definitiva del proyecto.

Uno de los valores más importantes que el Plan Estratégico de Valencia tuvo fue, precisamente, el grado de concreción y detalle que tenía cada uno de los proyectos aprobados finalmente. Esta situación, no en vano, era novedosa, por cuanto hasta la redacción del Plan se tendía a la formulación genérica de los proyectos, pero no a su concreción. Esta concreción posteriormente ha sido mayor en planes como el de Sevilla, Jerez o Lucena.

Asegurar la viabilidad de los proyectos y la ejecución y finalización de los mismos conforme a las previsiones iniciales y los objetivos para los que fueron ideados son los indicadores a tener en cuenta en la definición del plan.

A este respecto, cuando se habla de viabilidad debemos considerar las diferentes perspectivas que este término implica y que lo convierten en factor limitativo y excluyente.

Viabilidad Económica: los proyectos deben tener garantizada o comprometida la obtención de ingresos para hacer frente a las inversiones y gastos que su desarrollo conlleva.

Viabilidad Financiera: la obtención de fondos debe ser acorde al flujo de desembolsos previstos.

Viabilidad Técnica: no deben existir impedimentos de tipo técnico (geográfico, arquitectónico, cultural, administrativo, topográfico, geológico, etc.) que hagan que el proyecto no pueda llevarse a cabo.

Viabilidad Temporal: La planificación temporal de cada proyecto debe permitir que su ejecución sea posible en las fechas determinadas para ello, dado que en muchos casos la finalización

se hace coincidir con hitos relevantes en la agenda de la ciudad. Pensemos en la ejecución de las infraestructuras deportivas necesarias para el desarrollo de una Olimpiada.

Viabilidad Social: la ejecución de determinados proyectos puede ser recibida con rechazo por determinados grupos de la sociedad. En este caso se debe valorar si esta negativa a su implantación puede impedir su desarrollo final o en su caso, perturbar en exceso el mismo.

Viabilidad Jurídica: aunque obvio, es necesario considerar que tanto la formulación de los proyectos como su desarrollo deben estar de acuerdo y no infringir el ordenamiento jurídico vigente en el territorio donde se lleven a cabo.

Viabilidad Institucional: que viene a determinar si existe una voluntad y compromiso de las instituciones que tienen que llevar a cabo el proyecto.

Como se desprende de lo avanzado hasta el momento, la transición al ámbito concreto exige de un gran aporte técnico. En cambio, esta medida no debe suponer en absoluto una restricción a la participación. De hecho la plasmación de los proyectos en documentos operativos es una tarea que compete tanto a los técnicos que la materializan como a los participantes que deciden y consensúan las medidas más adecuadas para que el proyecto responda a lo que los objetivos y líneas estratégicas persiguen con él.

El desarrollo de la labor técnica conllevará una serie de actuaciones de planificación en varios ámbitos:

- Planificación operativa: determinación de las actuaciones y operaciones a llevar cabo en ejecución del proyecto y el momento en el que deben hacerse.
- Planificación económica y financiera: establecimiento de los plazos y períodos en los que deben producirse ingresos y gastos así como flujos de fondos.
- Planificación orgánica o estructural o decisional: determinación de la metodología de funcionamiento de la estructura de impulso y seguimiento y establecimiento de calendario de trabajo de los órganos.

En todo momento de la formulación de los proyectos es importante también que la organización del Plan Estratégico vele porque las líneas estratégicas se encuentren siempre presentes a la hora de concretar y planificar los detalles de los proyectos. Ineludiblemente éstos últimos deben estar al servicio de los objetivos centrales del Plan Estratégico.

Con el propósito de concretar sustancialmente cada uno de los proyectos que componían la agenda para Valencia, se diseñaron unas fichas denominadas de impulso y seguimiento que demostraron ser tremendamente efectivas ya que sintetizaban los elementos y variables esenciales de cada proyecto en documentos muy simples y reducidos.

Posteriormente, este instrumento se ha ido afinando y adaptando para ser aplicado en otros procesos. Así ha sucedido en el caso de la ciudad de Sevilla, Lucena, Jerez de la Frontera o Huelva.

FICHAS DE IMPULSO Y SEGUIMIENTO

Una ficha tipo dispondría de los siguientes apartados:

- Descripción detallada de la propuesta, medida o proyecto.
- Justificación con respecto al objetivo de la línea estratégica.
- Impacto en otras líneas estratégicas.
- Identificación de otras alternativas para su puesta en marcha.
- Identificación de los agentes implicados en la ejecución y grado de compromiso.
- Grado de desarrollo del proyecto (etapa de realización).
- Presupuesto aproximado.
- Financiación posible, prevista o previsible.
- Calendario previsto o deseable de ejecución.
- Actividades a impulsar por la red de actores (promotores, inversores, incididos..)
- Indicador o indicadores sintéticos que permitan el seguimiento del grado de consecución del objetivo o la efectividad de la medida.

El número y contenido de los apartados varía en función del proyecto en cuestión. Puede haber campos cuya definición sea conjunta para varios proyectos, incluso para la cartera completa, por haberse determinado un grado de transversalidad elevado entre ellos y las líneas estratégicas sobre las que inciden.

En el caso del Plan Estratégico Sevilla 2010, dado el elevado índice de desempleo existente en la ciudad, uno de los aspectos que se consideraron transversales a todos los proyectos era *la capacidad de crear empleo*. Y en este caso se determinó la capacidad de crear empleo tanto directo como indirecto e inducido que tenía cada uno de los proyectos incluidos en la agenda del Plan. En el Plan de la Provincia de Málaga se determinaron hasta cuatro variables transversales, siendo una de ellas *la igualdad de oportunidades.*

Estas fichas junto con las fichas de revisión de los proyectos serán manejadas en los Grupos de Impulso y Seguimiento. Estos grupos son multidisciplinares y están creados para cada proyecto o grupo de ellos y se encargan de coordinar su ejecución.

Sus componentes pueden presentar orígenes tan dispares como cualquier órgano de participación que se hubiera usado en la elaboración del Plan Estratégico. En este sentido, el único criterio que se puede plantear en la formación de estos grupos es que tengan capacidad para asumir el desarrollo de los proyectos. En el caso de la ciudad de Lucena se han constituido cinco mesas de línea para el seguimiento, revisión e impulso de los proyectos.

I.b. El impulso de los proyectos

El primer indicio de que el Plan Estratégico se materializa es el comienzo de la ejecución de cada uno de los proyectos en él contenidos. Superada la etapa concepto-detalle, es momento ahora de trasladar el detalle a la realidad. En unos casos, serán agentes externos concertados al efecto, los que desarrollen la operativa del proyecto, en otros las propias estructuras sociales

creadas por el Plan Estratégico serán las responsables de ponerlas en marcha. Este último caso se acerca más a aquellos proyectos de contenido fundamentalmente intangible. En todo caso, el inicio de la ejecución de un proyecto estructurante implica una enorme labor de coordinación técnica en todos aquellos aspectos que anteriormente aparecían determinando en su conjunto la viabilidad del proyecto.

El impulso de los proyectos exige la creación de elementos y órganos técnicos permanentes que posibiliten esa coordinación necesaria. No es necesario que la estructura técnica que ha dado soporte al Plan Estratégico en las etapas de elaboración, sea la misma para estos momentos en los que la agenda de la ciudad comienza a funcionar realmente, dado que las funciones y cometidos en ambas etapas son bien distintas aunque la base de contenido es coincidente.

El hecho de que los proyectos comiencen su desarrollo material es un hito en sí mismo y genera al Plan Estratégico un elemento de comunicación que es preciso explotar, al igual que la finalización de la ejecución de los proyectos. La difusión de este hecho avala al Plan Estratégico como herramienta de desarrollo integral del territorio, no sólo posible sino real. Además permite transmitir a todos los participantes en la confección del Plan que lo aportado ha trascendido del papel para hacerse realidad.

La etapa de impulso requiere que los actores que se han comprometido en la ejecución de cada proyecto comiencen las tareas que tienen encomendadas. En algunos casos éstas consistirán en aportar bienes, en otros financiar o costear operaciones, realizar tareas utilizando los medios propios de cada uno, habilitar espacios para el desarrollo, etc. En cualquier caso la participación de los actores implica la aportación de recursos de cualquier tipo.

Por tanto también se concluye que el impulso de los proyectos con determinados actores implicados en ellos, es muestra de que la Gestión en Red comienza a funcionar y a dar frutos materiales. Dejando a un lado, no por poco importante, el propio desarrollo de los proyectos objeto del Plan Estratégico, con este hecho se pretende ejemplificar el modo de funcionamiento que según se ha consensuado en el Plan, debe ser el habitual para actuar sobre el territorio. La capacidad de acción de la sociedad se pone de manifiesto en este tipo de actuaciones.

La estructura técnica con la que se provea al Plan Estratégico en esta etapa, además de coordinar las diferentes actuaciones, tiene como objetivo el seguimiento y aplicación exhaustivos de las diferentes planificaciones efectuadas para cada proyecto. Hemos de tener en cuenta además, que las implantaciones de los proyectos, casi con total seguridad, se producen en períodos diferentes y con calendarios muy dispares. Por tanto la labor técnica en esta etapa es primordial.

I.c. El seguimiento de la ejecución.

Una vez puestos en marcha los proyectos, el proceso de ejecución está fundamentalmente alimentado por la continuación de la actividad de la estructura técnica implantada anteriormente. Como hemos señalado, esta estructura vela por el cumplimiento de lo acordado en materia técnica asumiendo la faceta ejecutiva del Plan en estos momentos.

Ya con los proyectos en ejecución, se precisa añadir al seguimiento y control técnicos un componente estratégico, de modo que a medida que se avanza en la materialización de proyectos se revisen y comprueben que los proyectos son elementos de desarrollo y cumplimiento de los objetivos asignados, de las líneas estratégicas y del modelo dibujado por el propio Plan Estratégico.

Los Grupos de Impulso y Seguimiento son los responsables de adoptar las decisiones más adecuadas en este sentido, a la luz de la información que, con carácter periódico, debe aportar la estructura técnica.

Este proceso de revisión semi-permanente debe producir, a su vez, medidas a aplicar en el caso de que sean detectadas desviaciones sobre los elementos fundamentales del Plan Estratégico que afecten al proyecto.

De modo similar a lo empleado en la concreción de proyectos, en este momento es muy útil usar una herramienta de síntesis que permite filtrar la información técnica que los Grupos de Impulso y Seguimiento puedan analizar y adoptar decisiones de forma fluida y eficaz.

FICHAS DE REVISIÓN DE LOS PROYECTOS

Este instrumento permite, a modo de cuadro de mando, disponer de una visión rápida sobre el estado de ejecución del proyecto en cuestión. Su contenido básico es el siguiente:

- Descripción detallada de la propuesta, medida o proyecto.
- Medida
- Estado inicial
- Principales logros alcanzados
- Principales dificultades
- Estado actual
- Acciones a realizar
- Responsable/promotor de las nuevas acciones.

Pueden ser añadidos aquellos indicadores y parámetros de evaluación que se estimen necesarios a fin de completar la información sobre la situación del proyecto respecto a su grado de ejecución y entorno de desarrollo.

II. LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL PLAN ESTRATÉGICO

La organización interna del propio Plan es el segundo aspecto crítico que cabe destacar en la gestión de proyectos. La estructura que se implante en esta fase del Plan Estratégico determinará la ejecución de los proyectos en todos sus aspectos. Una correcta gestión en red es esencial como medio de articular la actuación sobre el territorio, que no es más que el desarrollo de los proyectos planificados. La asignación de funciones entre los diferentes actores, la planificación y el diseño operativo de las tareas a realizar por cada uno de ellos,

la definición de interrelaciones e interdependencias para la ejecución de las medias y, por qué no, la responsabilidad de cada uno de los actores en las actuaciones son objetivos que deben ser cubiertos con una correcta organización y estructura.

Tal como adelantábamos en un capítulo previo, es posible plantear multitud de modelos organizativos para el desarrollo de los proyectos. No obstante, la práctica demuestra que en todo momento deben cubrirse dos áreas cruciales:

- El área técnica: este grupo de funciones reúne todas aquellas materias relacionadas con los proyectos, que están encaminadas a asegurar la viabilidad de los mismos, en sus diferentes versiones como pudimos ver y su ejecución conforme a la planificación establecida para ellos. En resumen, comprende las tareas de nivel operativo.

- El área orgánica o institucional: agrupa todas aquellas cuestiones que afectan a la organización de los miembros, permanentes o no, de la estructura decisional del Plan en esta etapa, las relaciones, compromisos y responsabilidades de cada uno de ellos con la cartera de proyectos y con el propio Plan Estratégico.

La transición que se produce en el Plan Estratégico desde las etapas de elaboración a las de ejecución, provoca sin duda una modificación de los modos de funcionamiento dentro del Plan a todos los niveles. La orientación de las tareas a disponer de un documento final con un contenido de extraordinario valor para el desarrollo de un territorio, observado desde un punto de vista absolutamente aséptico, no deja de ser una labor de redacción muy elaborada. En cambio, esta etapa presenta como fin esencial la puesta en marcha de diversos proyectos, en su gran mayoría muy dispares entre sí. Las finalidades son frontalmente distintas aunque su contenido en esencia tiene el mismo origen. En relación con la estructura organizativa del Plan, debe realizarse un nuevo proceso de reflexión sobre el modelo que se adecua más a esta nueva etapa. Este proceso podría arrojar como resultado el mantenimiento de la misma estructura que hubiera funcionado hasta el momento; o podría determinar la oportunidad de crear otro tipo de estructura organizativa. Tal fue el caso de Valencia o de Sevilla.

Las experiencias obtenidas en la dirección y coordinación de diversos y numerosos procesos permite determinar un nuevo grupo de factores relacionados con la estructura del Plan Estratégico, que se suman a los ya señalados como elementos críticos o necesarios para desarrollo correcto de esta fase de impulso:

- Mantener, e incluso incrementar, la actuación colectiva de la ciudad durante la ejecución. Para ello, es recomendable mantener la estructura de participación constituida por el Plan Estratégico en las etapas de elaboración e integrar efectivamente a las entidades que las formaban en los organismos ejecutivos de implantación. Con ello no sólo se mejoran las opciones para la ejecución de los proyectos sino que se propicia con mayor fuerza la acción de los diferentes grupos de interés. De igual modo, permite sostener con la ciudad un canal de comunicación necesario para seguir manteniendo el apoyo ciudadano al proyecto.

- Implicar a los agentes externos a la ciudad. En especial a niveles de Administración o Administraciones Públicas que tienen competencias y posibilidades de destinar recursos a los proyectos.

- Crear una estructura precisa de ejecución que permita organizar y coordinar el conjunto de las acciones individuales y colectivas para el éxito del Plan. Su principal objetivo es no dar lugar a una individualización de los proyectos contenidos en el Plan Estratégico. Fundamentalmente, las estructuras permanentes que nos podemos encontrar son de tres tipos:

  Asociaciones. Es la figura adoptada por la mayoría de las ciudades, dada su facilidad para constituirse y la flexibilidad que ofrece su funcionamiento. Su principal desventaja es la poca agilidad en la toma de decisiones asamblearias, razón por la que en muchas ocasiones se acuerda constituir un órgano ejecutivo directo que, siguiendo las directrices marcadas por la Asamblea General, permita lograr una gestión bastante ágil. Como ejemplo de este tipo de estructura podríamos destacar especialmente la Asociación Bilbao Metrópoli-30, por su forma de gestionarse, por su manera de financiarse y por el elevado número y peso de las instituciones que forman parte de la misma, o la asociación MADECA constituida para el impulso del Plan de la Provincia de Málaga.

  Las Fundaciones. Es una forma jurídica no tan extendida, ya que dispone de un carácter más patrimonialista y requiere una gestión mucho más disciplinada. En la actualidad están adquiriendo más presencia por su estabilidad, por la capacidad que tienen para recibir subvenciones con beneficios fiscales a los aportantes y por la transparencia y rigurosidad que ofrecen. En este modelo, merece la pena destacar a la Fundación CIEDES, gestora del Plan Estratégico de Málaga o la Fundación Alcalá Innova responsable del Plan Estratégico de Alcalá de Guadaira.

  Empresa pública. En algunas situaciones se opta por una empresa pública como entidad para dar soporte al impulso y seguimiento del Plan Estratégico. Mediante esta figura, se asegura que existe una total coordinación con la política municipal pero por otro lado limita y complica en exceso la participación público-privada. Da pie a que se identifique el Plan Estratégico como un plan del gobierno de la ciudad y no de gobierno de la misma.

- Coordinar permanentemente la estructura de ejecución de los proyectos con los diferentes mecanismos de participación del Plan Estratégico. Esta es una labor de gran importancia por dos motivos. En primer lugar, posibilita la incorporación de información, ideas y conocimiento de última mano aportados por la ciudadanía, añadiendo más elementos de juicio a la toma de decisiones de los Grupos de Impulso. En segundo término, permite que exista efectivamente una toma de conciencia sobre los logros del Plan, difundiendo los avances que los proyectos producen y ofreciendo la oportunidad de unir los intereses individualizados y los colectivos. La participación se convierte así, en un valioso instrumento para la generación de confianza.

Las estructuras de participación que se han constituido pueden ser de varios tipos, véanse las comisiones técnicas y las posteriores reuniones del Consejo General en el caso de Barcelo-

na (II y III Plan), o los grupos de entidades ejecutivas (Valencia, Bilbao y Barcelona I y IV). Véase el caso de la ciudad de de Málaga con la constitución del Foro Metropolitano de Alcaldes o el Segundo Plan Estratégico de Córdoba que cuenta con el Consejo Ciudadano y el Foro Estratégico.

- Mantener una estructura técnica a lo largo de todo el proceso con el fin de establecer y ejecutar el proceso metodológico señalado en los apartados anteriores y garantizar la transparencia, rigurosidad y el carácter técnico durante la ejecución de Plan.

8.1.2. El análisis de la evolución del entorno

La determinación de la opción o modelo de desarrollo futuro está realizada, tal y como se ha realizado, en función de una determinada previsión del entorno. Por ello, una de las labores a realizar en esta etapa es el análisis de los factores que, siendo externos, inciden sobre el logro/ desarrollo de los proyectos.

Josep María Pascual, en "La Gestión Estratégica de las ciudades", apunta una posible relación de contenidos para las ciudades españolas:

- El papel de las ciudades y de los sistemas económicos locales en la economía mundial y europea.
- Los proyectos de investigación y desarrollo.
- La tecnología y las materias primeras.
- La formación de los recursos humanos.
- Los sectores productivos emergentes y en declive.
- Los movimientos de la población.
- El proceso de construcción europea.
- La emergencia de nuevos países industriales.
- Los nuevos movimientos sociales.
- Los cambios en el papel del estado, el sector privado y la sociedad civil.
- El medio.

En el entorno regional europeo y mediterráneo, además de concretar para Europa los elementos antes señalados, es necesario tener muy en cuenta:

- La aparición de nuevas ciudades competidoras.
- La evolución experimentada y prevista de los sectores económicos más importantes en la ciudad.
- Los nuevos sectores económicos y las regiones europeas emergentes.
- La evolución de los fondos estructurales.
- Las velocidades de incorporación europea entre países.
- La relación económica, social y política en la construcción europea.
- El balance económico y social de la región (comunidad autónoma) y la ciudad respecto a Europa y a España.

Por lo que respecta a la relación con el ámbito regional y el área metropolitana, es necesario tener en cuenta:

- La comparación de la evolución respecto a Europa.
- La evolución de la política económica y social del gobierno regional.
- La distribución de los sectores productivos en el territorio.
- Las infraestructuras de accesibilidad y acogida.
- La distribución de la renta territorial.
- El sistema regional del sistema de ciudades.

Para desarrollar un análisis de los factores externos a la ciudad será preciso usar técnicas de diagnóstico similares a las que se han empleado en las primeras etapas de elaboración del Plan Estratégico. De hecho una gran variabilidad de estos factores puede plantear un reposicionamiento de la ciudad. Una vez analizados cada uno de los elementos y el grado de incidencia sobre la viabilidad u oportunidad de cada proyecto, será preciso determinar las medidas correctoras en su caso. Llegada la situación, es posible determinar hasta la cancelación de un proyecto en función del riesgo-beneficio que aporte a la ciudad.

La labor de análisis del entorno en el desarrollo de la cartera de proyectos debe ser una función de vigilancia. El sistema de observación debe emitir determinadas alertas que se trasladen a la estructura decisional del Plan para su evaluación y toma de decisiones. De igual modo debe ser una función activa, en la que la información se busca y extrae periódicamente. La periodicidad está condicionada por las características de los proyectos que se ven afectados por las variables del entorno que se modifican.

De igual modo, no sólo es conveniente disponer de análisis estáticos como los mencionados en líneas generales, sino incorporar también el diagnóstico dinámico, que posibilite la determinación de tendencias, la realización de pronósticos y la configuración de escenarios.

Para permitir que los órganos correspondientes del Plan puedan evaluar de modo simple y eficaz las modificaciones trascendentes del entorno y adoptar las decisiones oportunas, es conveniente la utilización de herramientas como los cuadros de mando.

En este momento, la estructura técnica del Plan es la responsable de mantener, el sistema de seguimiento. De entre la diversas formas organizativas que se barajaron anteriormente, cabría incluir una mínima estructura técnica cuya función exclusiva fuera mantener este sistema alejadas de los condicionamientos que las tareas cercanas a la ejecución de proyectos suponen.

En resumen, el objetivo de esta función es anticipar posibles inconvenientes que pongan en situación de riesgo la ejecución o viabilidad de los proyectos.

8.1.3. Evaluación del desarrollo de la ciudad

Desde el inicio del proceso de impulso y seguimiento se considera necesario evaluar si la ciudad se desarrolla en la dirección marcada por el modelo que se desprende de la formulación

del objetivo central del Plan Estratégico. Desde la propia organización y en la misma definición del plan de acción es preciso establecer los instrumentos que permitirán valorar la trayectoria seguida por la ciudad, y en qué medida depende de la implantación del Plan.

Las etapas de impulso y seguimiento de un número importante de Planes Estratégicos centran sus esfuerzos en la ejecución de los proyectos, no prestando demasiada importancia a la revisión del modelo en su conjunto y a verificar que los proyectos, tal como se están realizando, efectivamente vayan a conducir a la ciudad hasta el modelo diseñado. Este hecho conduce a situaciones especialmente delicadas y se agudiza aún más si la fase de revisión del Plan Estratégico se limita a la reprogramación de proyectos sin tener en cuenta el escenario y el momento en que se encuentra ya sea por los cambios producidos en el entorno o por las transformaciones que experimentadas por la ciudad y el territorio en el que está incluida.

La ciudad de Valencia, siendo consciente de esta necesidad, acompañó el impulso de las medidas del Plan con el de la propia ciudad, tal como se recoge en la publicación *Valencia en Marcha (2000)*[60].

En el caso de Córdoba, la ciudad comenzó el Segundo Plan Estratégico, Córdoba Tercer Milenio en el 2002 con un acertado propósito: identificar las estrategias de desarrollo de Córdoba (de la ciudad en su conjunto) sobre las bases de la participación y la cooperación[61].

La evaluabilidad de los planes estratégicos es hoy día una de las cuestiones que centran las tendencias investigadoras en materia de Planificación Estratégica Territorial. Y lo es, por cuanto se plantea como esencial conocer si el Plan Estratégico sirve a los objetivos que se le asignaron, y en qué medida. Desde esta necesidad los planes estratégicos más recientes incluyen desde sus primeros albores indicadores de gestión del propio proceso más allá de los propios de cumplimiento de objetivos y de ejecución de los proyectos.

8.1.4. Creación de espacios de pensamiento y participación creativos

Una de las actuaciones más valoradas por los participantes a medida que avanza el proceso en la fase de impulso es la creación de espacios abiertos. Los "espacios blancos de participación" permiten aflorar nuevos proyectos, vectores y áreas de trabajo que conviene estudiar para su integración en la estrategia de la ciudad. Son herramientas de gran interés que posibilitan una participación extensa, una difusión permanente y amplia de la estrategia así como de los resultados de su implantación y la obtención de aportaciones valiosas para la evaluación y redefinición permanente de la estrategia.

Los espacios de pensamiento creativo, a través de instrumentos como métodos de pensamiento lateral, "brainstorming", conferencias de exploración o foros de análisis, son espacios completamente horizontales, sin jerarquías, especialmente diseñados para posibilitar la libre e intensa circulación de nuevas ideas en un entorno de cordialidad y respeto que evite la confron-

[60] Se puede consultar en la página web www.valencia2015.org
[61] Se puede consultar en la página web www.ayuncordoba.es

tación entre personas. Estos espacios serán muy útiles para la creación y consolidación de redes de actores e incluso para poder identificar proyectos nuevos.

La efectividad y el valor participativo de los espacios de pensamiento creativo son difícilmente cuantificables, por tanto sólo es posible constatarlos sobre la base de la experiencia de casos concretos vividos. Esta circunstancia se produjo en el caso del Plan Estratégico de Sevilla, proyecto en el que la Oficina, además de manejar la base de datos más importante de la ciudad, se convirtió en un referente de máxima relevancia en cuanto a información y lugar donde depositar las opiniones sobre los asuntos de la ciudad. Particularmente, las estadísticas de consulta y descarga de documentos de su página web son abrumadoras. Otro caso singular en este aspecto es el del Plan Estratégico de Jerez. Un proyecto complejo, desde la perspectiva política ya que durante el proceso de elaboración del Plan ha habido varios cambios en el Gobierno Local y el Plan no sólo no ha sido "olvidado" sino reforzado. La Asociación Estrategias y Ciudadanía, coordinadora del Plan, moviliza a tal cantidad de jerezanos y jerezanas de diferentes corrientes políticas y sociales que en este momento en la ciudad hay problemas para encontrar una infraestructura con el aforo suficiente para albergar a los interesados en participar en las actividades y eventos del Plan.

8.1.5. Proyección externa de la ciudad. Redes regionales, nacionales e internacionales.

En un momento en el que las relaciones en red están demostrando su valía frente a la individualidad, la ciudad aparece como el conjunto de relaciones que establece con sus entornos económicos, sociales y culturales. La ciudad, más que una realidad configurada, es una malla de espacios específicos y, al mismo tiempo, muy heterogéneos. En este escenario, proyectar la ciudad, e introducirla en diferentes foros y redes, forma parte del propio impulso de la estrategia de la ciudad.

Por otro lado, las ciudades y territorios, dentro del proceso de globalización, tienden a competir unas con otras para mostrar sus atractivos diferenciales y ventajas competitivas y atraer así capitales de inversión tan necesarios para el desarrollo local.

En este sentido el Marketing Urbano, o *City Marketing,* se convierte en una herramienta indispensable, dentro de la gestión estratégica de las ciudades, para sacar partido de ese ambiente competitivo y su finalidad última es la del desarrollo de una imagen positiva de la ciudad que permita y facilite su proyección exterior.

La "imagen urbana" está considerada como un capital crucial en el desarrollo de la ciudad, ya sea como un apoyo (imagen positiva) o como un obstáculo (imagen negativa). El objetivo del Marketing Urbano debe ser ofrecer a los grupos objetivo (inversores, turistas, empresas, los propios ciudadanos, etc.) los servicios y productos necesarios para que se sientan atraídos y satisfechos. Así pues, para el desarrollo de una buena estrategia es indispensable un análisis preciso de la situación de partida de la ciudad y de las demandas de los grupos objetivo que previamente se han identificado.

La estrategia de Marketing Urbano debe estar estrechamente vinculada con la estrategia general de la ciudad y a la vez, con el modelo que ésta propone, ya que ésta será la imagen genérica

que la ciudad proyectará y difundirá al exterior. Por otro lado, los propios ejes estratégicos deben recoger este posicionamiento al apuntar posibles líneas de actuación de la futura estrategia de Marketing Urbano.

Un elemento adicional a contemplar en la definición de la imagen de ciudad, es la capacidad que las diversas instituciones, tanto públicas como privadas, que participan en la promoción externa de la ciudad tienen para proyectar la imagen de ciudad de modo individual acompañando a sus propias mensajes en la comunicación externa. Trabajar este elemento supone homogeneizar el discurso que la ciudad hace de sí misma en su difusión a través de los actores participantes, ayudando a transmitir una imagen común y genérica (posicionamiento) junto con una imagen específica acorde con los objetivos de cada institución.

Uno de los más famosos ejemplos del impacto que puede llegar a tener el Marketing Urbano y la imagen urbana en el desarrollo de la ciudad es el que se produjo en Nueva York. Después de unos años de malos resultados económicos y de un sentimiento de pertenencia a la ciudad muy bajo por parte de los neoyorquinos, se implantó una campaña de comunicación institucional con el eslogan "I LOVE NY". Esta medida supo transmitir de forma efectiva y rápida una imagen positiva de Nueva York, motivó un alto grado de sentimiento de orgullo hacia la ciudad por parte de los propios ciudadanos y se convirtió, de cara al exterior, en una de las marcas de promoción turística de ciudad más importantes hasta el momento.

En conclusión, podemos concebir el Marketing Urbano como una herramienta para conseguir que las instituciones públicas y privadas y otros actores de la ciudad actúen conjuntamente y de forma coordinada para el desarrollo de una estrategia de marketing que transmita y proyecte un posicionamiento y una imagen positiva de la ciudad que la haga competitiva en el mercado nacional e internacional, tal cómo se verá en el último capítulo de esta publicación.

Como colofón a esta etapa, seguidamente se presenta el caso de la Provincia de Jaén, cómo se ha organizado el proceso de impulso y el seguimiento del Plan[62].

En septiembre de 1998, hace ahora casi ocho años, inició su andadura un proyecto realmente ambicioso: elaborar un Plan Estratégico para toda una provincia, la jiennense, y ejecutarlo. Una provincia con un ámbito territorial muy amplio: 97 municipios, 13.484 km^2 de superficie y 651.565 habitantes.

Como punto de partida se constituyó la Fundación "Estrategias para el desarrollo económico y social de la provincia de Jaén", que integra en su Patronato a una completa representación de la sociedad jiennense: Diputación Provincial, Universidad, Junta de Andalucía, Administración General del Estado, Confederación de Empresarios de Jaén, Cámara Oficial de Comercio e Industria, UGT, CCOO, Ayuntamientos de Jaén y Linares, nueve asociaciones para el desarrollo comarcal, Caja Provincial de Ahorros de Jaén, Caja Granada, Caja Sur, Unicaja y Caja Rural de

[62] Extracto aportado desde la Dirección y Coordinación del Plan Estratégico de la Provincia de Jaén, Antonio Martín e Inmaculada Herrador, respectivamente.

Jaén. Entre sus fines fundacionales, uno adquiere especial trascendencia y le da su razón de ser: la elaboración e implementación del Plan Estratégico de la provincia de Jaén.

El diagnóstico de la provincia se llevó a cabo por un conjunto de expertos –unos cuarenta–, procedentes de los más diversos ámbitos –universidad, administraciones públicas, organismos autónomos, agentes sociales y empresas provinciales– que, agrupados en varias áreas técnicas –sociedad, mercado de trabajo, infraestructuras, urbanismo, energía, medio ambiente, olivicultura y oleicultura, industria, comercio, turismo, cultura, ganadería y "otra agricultura"–, realizaron a lo largo de año y medio un total de 103 reuniones para elaborar y consensuar los denominados "dictámenes técnicos iniciales", que incluían el diagnóstico socioeconómico de las respectivas áreas y una serie de propuestas estratégicas susceptibles de integrar el Plan. Fue éste un trabajo serio, riguroso, científico e integral, que nos permitió contar con el diagnóstico más amplio y profundo que hasta ese momento se había elaborado sobre la provincia jiennense.

De manera simultánea al trabajo de las áreas técnicas se desarrolló un amplísimo proceso de debate social, para lo cual se constituyó la asamblea de colaboradores –integrada por algo más de un millar de personas físicas–, estructurada en las denominadas mesas de trabajo –idéntico número y composición que las áreas técnicas–, en las que se fueron debatiendo los dictámenes iniciales a lo largo de un período aproximado de 15 meses, de forma que en las 33 mesas celebradas se analizaron, modificaron y perfeccionaron los mencionados dictámenes que habrían de dar luz para la redacción del propio Plan Estratégico.

Tras la elaboración del Plan por la Oficina Técnica, el Patronato de la Fundación lo aprobaba de forma definitiva el 20 de julio de 2000 y el 9 de noviembre de ese mismo año se presentaba de forma solemne a la asamblea de colaboradores, en un acto presidido por Manuel Chaves González, Presidente de la Junta de Andalucía.

Habiendo sido importante el proceso de elaboración del Plan, mucho más decisivo era el proceso de desarrollo de los cuatro ejes estratégicos diseñados y la ejecución de los 215 proyectos seleccionados. La implicación de las administraciones públicas y de los agentes económicos y sociales, así como de la sociedad en su conjunto, era indispensable y decisiva para que el Plan Estratégico fuera una realidad y consiguiera la transformación posible y deseable de la provincia que recoge su objetivo general: "Hacer de Jaén una provincia económicamente dinámica, territorialmente equilibrada, socialmente solidaria, avanzada y creativa culturalmente, comprometida con la preservación del medio ambiente, baluarte y punto de referencia del aceite de oliva, del turismo interior y de la calidad ambiental".

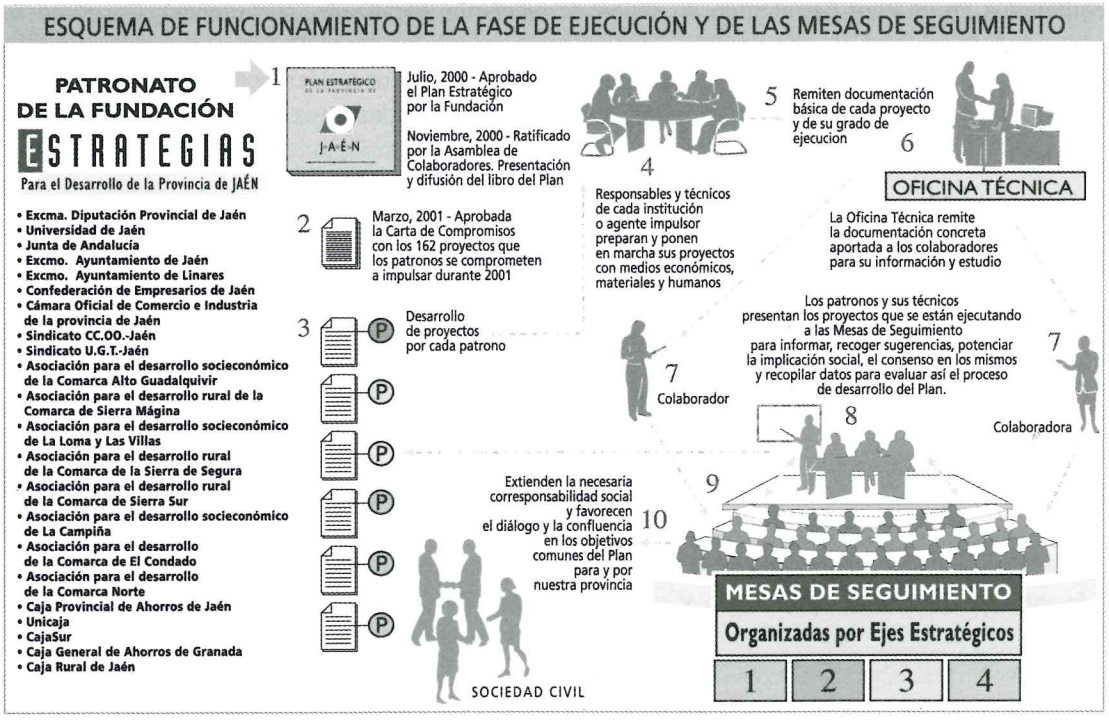
En el año 2001 el Plan entra en la fase de ejecución y seguimiento, para lo que fue necesario reordenar los esquemas organizativos utilizados durante la etapa de elaboración. Una vez aprobada la Carta de Compromisos con el Plan Estratégico de los Patronos de la Fundación, las mesas de trabajo que funcionaron en la primera fase se convirtieron en mesas de seguimiento y se encargaron de supervisar el proceso de implementación de los proyectos. El principal objetivo de las once mesas de seguimiento celebradas entre los años 2002 y 2003 era el de dar a conocer a los colaboradores el estado de ejecución de los proyectos estratégicos por parte de los agentes comprometidos en su implementación.

Con la puesta en marcha de estas Mesas se pretende un triple objetivo:

- Reforzar la credibilidad de la provincia de Jaén, en la medida en que éste sea capaz de comunicar/informar sobre su realización y, de esta forma, implicar a los actores responsables de su implementación.
- Permitir a los agentes comprometidos en el impulso/ejecución de los proyectos estratégicos estar en contacto con la sociedad jiennense. Estos tendrán la oportunidad de transmitir a la opinión pública la efectiva ejecución de los mismos y, simultáneamente, podrán obtener información sobre cuál es el punto de vista de la ciudadanía, sus necesidades, sus inquietudes, etc.
- Recopilar información que, con posterioridad, servirá para completar el proceso de evaluación de la ejecución del Plan Estratégico.

El esquema de funcionamiento de las Mesas de Seguimiento es el siguiente:

- Permitir a los agentes comprometidos en el impulso/ejecución de los proyectos estratégicos estar en contacto con la sociedad jiennense. Estos tendrán la oportunidad de transmitir a la opinión pública la efectiva ejecución de los mismos y, simultáneamente, podrán obtener información sobre cuál es el punto de vista de la ciudadanía, sus necesidades, sus inquietudes, etc.
- Recopilar información que, con posterioridad, servirá para completar el proceso de evaluación de la ejecución del Plan Estratégico.



Fuente: Plan Estratégico de Jaén

A finales del año 2003 el Patronato de la Fundación "Estrategias", una vez superado el ecuador del Plan Estratégico 2000-2006, decidió poner en marcha un nuevo proceso de acciones participativas a fin de avanzar en la supervisión de los proyectos ya ejecutados o en proceso de realización, así como para ratificar la vigencia de los que aún quedan por hacer o, en su defecto, sustituirlos por otros. Este es el cometido esencial de los 10 grupos de impulsión –industria e innovación tecnológica, olivicultura y elaiotecnia, infraestructuras y transporte, energía y medio ambiente, cultura y educación, turismo, urbanismo y patrimonio sociedad, empleo y comercio–, caracterizados por estar pensados para volver a reunir a los técnicos que elaboraron las propuestas iniciales, a todas las administraciones responsables en el área correspondiente, así como a las asociaciones y empresas más representativas de cada sector. Este modelo de organización no excluye la celebración de nuevas mesas de seguimiento, abiertas a cualquier colaborador que esté interesado en participar en las mismas, pero pretende llegar más lejos, con una nueva metodología que permite supervisar e impulsar los ejes y los proyectos suscritos por los patronos de la Fundación, así como propiciar la evaluación intermedia del Plan y, en su caso, proceder a una reformulación del mismo.

El 2 de noviembre de 2005 los grupos concluyeron su trabajo. En total celebraron 56 reuniones, desde que iniciaran su andadura en el mes de abril de 2004, en las que participaron un total de 466 personas de todos los ámbitos de la economía, la sociedad o la cultura. Se ha de destacar la alta participación, la intensidad de los debates, la riqueza de las ideas aportadas y el espíritu de colaboración y cooperación interinstitucional que ha presidido la totalidad de las reuniones celebradas por los grupos de impulsión. El trabajo de los mismos concluyó con la aprobación de un informe en el que se recoge, con relación a los proyectos asignados a cada grupo de entre los contenidos en el Plan Estratégico, el grado de ejecución alcanzado, su vigencia, así como la necesidad de afrontar su impulso y/o reformulación, según los casos. Asimismo, tan importante como la revisión de los proyectos ya existentes ha sido la formulación de nuevos proyectos estratégicos, un total de 53, para su consideración por la Fundación responsable del Plan.

9. EL ROL DEL GOBIERNO LOCAL[63]

El rol de los ayuntamientos y gobiernos locales en la formulación y puesta en marcha de los planes estratégicos es clave. La presencia de la Administración Local como protagonista en el desarrollo de un proceso de planificación estratégica es indispensable en dos momentos: en el de empuje inicial para comenzar su elaboración y en el de impulso de la ejecución de los proyectos una vez formulado el Plan.

Habitualmente, y en cada ámbito local, es poco probable encontrar algún ente, público o privado, que tenga una capacidad de decisión y movilización dentro del territorio y una visión tan global como los gobiernos locales.

El Ayuntamiento entiende de todos los asuntos de la ciudad, sostiene relaciones y contacto con los principales actores de su ámbito territorial y de fuera de él y dispone de capacidad para comprometer ciertos recursos. Por tanto, en la mayoría de los casos estamos ante el candidato idóneo para impulsar la elaboración de un Plan Estratégico de corte local y asegurar o intervenir en su ejecución.

Esta asignación inicial de responsabilidad sitúa a los ayuntamientos ante la necesidad de desarrollar un papel diferente al de hace una veintena o un decenio de años.

9.1. El nuevo entorno de los gobiernos locales

En la actualidad, los elementos que condicionan el escenario donde se desenvuelve la actividad municipal tienen características que distan mucho de las de épocas pasadas:

- Una iniciativa privada pujante y protagonista que demanda a la ciudad ritmo económico, margen y espacio para emprender y lograr desarrollo y que, a la vez, se preocupa por el hábitat donde lleva a cabo su actividad.

[63] Para el desarrollo de este apartado se ha contado con la colaboración de Javier Valle García, Director del Plan Estratégico de Jerez de la Frontera y miembro del equipo técnico de ESPACIOS_MGP.

- Una ciudadanía extensa, diversa y capacitada, con mayor poder adquisitivo, que quiere tomar parte en las decisiones de la ciudad, con mayor espíritu gregario, que no entiende de siglas de partido sino de problemas y necesidades, que demanda bienes y servicios diferentes, en mayor cantidad y calidad, variados, en muchos casos intangibles, adaptados a sus condiciones particulares, bienes y servicios que además dispongan de otra serie de valores y de formatos novedosos y atractivos.

- Unos territorios muy dinámicos, en los que la lucha por la supervivencia se convierte en una competición creativa, en los que el resultado de decisiones estratégicas erróneas puede ser catastrófico para los que viven en ellos y por tanto son muy sensibles a determinadas decisiones.

- Unas Administraciones públicas más amplias, complejas y especializadas, más estratificadas y con mayores competencias asumidas pero poco definidas.

En este escenario, las decisiones importantes para y sobre la ciudad, en las que no hayan participado los principales implicados y los que conocen y tienen algo que decir sobre cada cuestión, tendrán escasa legitimidad y muchos visos de no ser la solución más correcta a los desafíos planteados. En segundo lugar, no será posible la ejecución de las medidas en cuya decisión no se haya contado con las entidades y colectivos que tienen competencia o recursos para ponerlas en marcha.

Por tanto, los mandatarios locales ya no tienen posibilidad de implantar medidas estratégicas de éxito sobre el territorio de manera unilateral, y por ello la nueva función primordial de los ayuntamientos que promueven planes estratégicos es la creación de interdependencias con el tejido social, civil y privado, y entre los que lo componen.

En resumen los ayuntamientos son los impulsores natos de planes estratégicos locales pero, en ningún caso, deben ser sus protagonistas exclusivos.

Esta situación cada día menos novedosa debe provocar cambios en las propias administraciones locales. Cambios que permitan adecuar la función pública a los desafíos que la sociedad plantea, que posibiliten el progreso integral de los "administrados" y que aseguren la supervivencia de la propia Administración como garante del interés común. En definitiva un juego en el que el objetivo sea que todos sumen.

9.2. La adaptación de las estructuras administrativas

Los gobiernos locales deben analizar cuáles son las nuevas funciones que les toca desarrollar y cómo deben modificar sus estructuras para poder llevarlas a cabo. Las estructuras administrativistas, burocráticas y jerarquizadas deben sustituirse por otras más flexibles, diversificadas y orientadas a la ciudadanía, bien distribuidas a escala territorial y también en el ámbito funcional.

Al mismo tiempo, se debe pasar a una gestión transversal, con la participación de todos aquellos actores que estén implicados, en lugar de emplear una gestión pública sectorial.

Estos cambios en las estructuras locales tienen como objetivo conseguir una administración más eficiente, más abierta, más ágil y que debe ser capaz de relacionarse de forma transparente con sus ciudadanos y con las demás administraciones, y en definitiva, implantar una cultura administrativa centrada en los resultados y orientada hacia la ciudadanía.

Sobre esta base, ha de articularse un cambio más sustancioso aún que el aplicado a las sólidas estructuras administrativas: el cambio en la actitud y funcionamiento de los dirigentes políticos locales ante la nueva realidad.

9.3. Una nueva cultura local: hacia el liderazgo democrático

El liderazgo que asumen los gobiernos locales en los procesos de reflexión estratégica urbana y territorial dispone de dos facetas sutilmente diferenciadas. Se indica sutilmente, porque en muchos casos no es fácil diferenciarlas, e incluso aparecen solapadas en muchos casos.

En esta aldea global, el protagonismo que están alcanzando las entidades y colectivos, las corporaciones y compañías hace que el término acuñado por el derecho para referirse a ellas –Personas Jurídicas– cobre un nuevo significado. Las personas jurídicas, no dejan de ser entes corporativos, pero reales, con cultura, valores y principios propios, hasta el punto de que podemos tenerles aprecio, estima o animadversión sin que tengan la cualidad de seres vivos. Las corporaciones se han humanizado y se han preocupado en hacerlo para llegar al cliente y al usuario.

Las administraciones locales, sin ser conscientes de ello, también actúan cada vez más de modo corporativo, como una sola persona, con valores intangibles que son distintivos de una cultura propia, con carácter y actitud definidos.

Esta primera faceta del gobierno local nos permite hablar de Liderazgo Corporativo. El ayuntamiento, lidera e impulsa los procesos reflexivos de carácter estratégico en el territorio, y lo debe hacer conforme a unas pautas determinadas y prefijadas internamente, con coherencia, con dinamismo, con uniformidad, y todo ello –es la característica esencial de esta perspectiva de liderazgo– con independencia de la persona física que lo represente en cada actuación y momento.

Este aspecto del liderazgo local, no debe dejarse de lado y para ello la labor de adaptación de estructuras es vital. Significa "ir todos a una" en las actuaciones y en la imagen proyectada de la corporación local. A mayor amplitud y complejidad de la estructura, mayores serán los esfuerzos a realizar para alcanzar esta meta.

Una administración local en cuya cultura corporativa está implantada la gestión estratégica del territorio, es la mejor garantía de progreso para el municipio. Los resultados de un liderazgo local corporativo ejercido correctamente tienen efectos inmejorables en el desarrollo integral del territorio, en última instancia aseguran la pervivencia de la gestión estratégica de modo independiente a los cambios de color en los gobiernos locales y, por consiguiente, otorgan estabilidad a las relaciones y el funcionamiento entre los diferentes actores y la propia administración en beneficio de la ciudadanía.

Para mantener y trabajar el liderazgo corporativo pueden usarse varios mecanismos[64]:

- Desarrollar liderazgos de equipo y no solo liderazgos individuales.
- Desarrollar estos liderazgos dentro de un contexto de estrategia integrada y cultura del cambio.
- Atender al circulo entero del aprendizaje, combinando acción, reflexión y planificación.
- Proveer formación específica cuando haya necesidad.

La segunda de las facetas a analizar del liderazgo del gobierno local es la referida a las personas –reales–. Está suficientemente demostrado que las organizaciones se imbuyen de los caracteres de las personas que las regentan. Este fenómeno es más acusado cuanto más pequeña y simple es la organización pero, en todo caso, la cabeza visible de la entidad siempre marca el carácter de la misma en mayor o menor medida. En el ámbito público local el mandatario político cuenta, además de con el estatus de máximo responsable de su organización, con un valor adicional: el respaldo popular que otorgan unas elecciones.

9.4. El líder: la personificación del nuevo papel del gobierno local

El político electo que encabeza el gobierno local, el máximo responsable político del municipio, por el mero hecho de haber ganado un proceso electoral, dispone de una buena dosis de legitimidad y cierta cantidad atribuida de liderazgo que lo faculta para dirigir la organización municipal y representarla en ese papel que ha de desempeñar como líder corporativo.

El conjunto formado por el carisma innato, las capacidades adquiridas y las atribuidas como cargo electo en cuanto liderazgo, es la base sobre la que se asienta la habilidad para liderar un proceso de planificación estratégica territorial. Esta capacidad debe permitir al líder cubrir diversas facetas:

- El político deberá ser capaz de implicarse y de estar comprometido con los objetivos estratégicos del territorio, tener una actitud abierta e innovadora que facilite la cooperación y el aprendizaje
- El responsable político debe actuar como dinamizador local, liderando coaliciones con y entre el sector privado y la sociedad civil. Debe impulsar y orientar el proceso de definición de la estrategia a seguir. Le corresponde movilizar, gestionar, influenciar y establecer relaciones entre aquellos actores y redes cuya participación es esencial para el éxito del Plan Estratégico.
- Debe actuar como catalizador en los procesos relacionales y no desequilibrar las interrelaciones monopolizándolas o atribuyéndose un peso mayor que los restantes *parteners*.
- Su posición privilegiada en la estructura ciudadana social le permite disponer de bastante más información y elementos de juicio que cualquier otro actor del territorio. Su misión es hacer uso de esta visión transversal única para proponer y argumentar soluciones.
- Desde la gestión del conocimiento y estrechamente vinculado con la idea de "organización que aprende", el líder debe ser sujeto de la gestión del cambio en la administración local y por extensión en el territorio que abarca y promotor de la cultura de la mejora continua.

[64] *Guía de Planes Estratégicos de Andalucía*. RADEUT, en proceso de publicación.

- El líder debe constituirse en elemento de difusión y comunicación del proyecto y de la estrategia tanto en sus mensajes como en sus acciones. Una estudiada comunicación no sólo va a permitir transmitir ideas, sino recibir información, extendiéndola a otros actores, ganar adhesiones al Plan, generar complicidades, conocimiento y reconocimiento y poner en valor las actuaciones realizadas.
- El liderato, bien ejercido, debe disponer mecanismos de sustitución de la propia figura de líder y delegación de sus facultades. Dejando hacer a los otros miembros de la red, cediendo el protagonismo al ámbito civil y privado, permitiendo la participación de aquellos y valorando su implicación en el proceso.
- En ocasiones, debe actuar como mediador y moderador en los posibles conflictos que susciten los intereses encontrados.
- En el proceso debe someter los intereses políticos de su formación a los del territorio y de los ciudadanos para los que se diseña el Plan Estratégico como proyecto integral. Éstos no conocen de siglas a la hora de determinar cuáles son las medidas más idóneas y de ponerlas en marcha.
- El ejercicio político de gobierno ya supone una labor de amplia dedicación para la que se requieren cualidades y voluntad elevadas. El liderazgo ejercido como complemento de esa función ejecutiva y con criterios de excelencia, conlleva multiplicar los esfuerzos y, por tanto, requiere aún mayores capacidades.

Por ello, cada vez en mayor medida, se exige que el político local no sólo tenga personalidad, grandes ideas o buena comunicación, sino que además deber ser un excelente gestor de interrelaciones e interdependencias entre los actores que se mueven en el territorio.

10. LA COMUNICACIÓN DE LOS PLANES ESTRATÉGICOS[65]

10.1. ORÍGENES DEL MARKETING URBANO

Es un hecho ampliamente conocido que el concepto de marketing ya no se restringe únicamente al ámbito de las empresas privadas, sino que esta "ciencia" microeconómica entre la oferta y la demanda se hace cada vez más extensiva a ciudades, regiones y otras escalas territoriales.

En primer lugar, cabe destacar que el concepto de city marketing se aplicó originariamente en EEUU con el objetivo de promocionar ciudades que ya eran centros de comercio. En cambio, en Europa el concepto se incorporará posteriormente y con un contenido más amplio; no sólo económico, sino también social, cultural y urbanístico. Por lo que respecta a los países latinoamericanos, en general el concepto de marketing urbano es bastante nuevo y su empleo muy limitado, debido quizás a las condiciones de las propias ciudades, a su relativo bajo nivel de desarrollo, o tal vez a su desconocimiento.

Hay que recordar que, hace décadas, la geografía económica ya había desarrollado el marketing territorial al estudiar las ventajas comparativas y de localización de las actividades económicas y de las ciudades. No obstante, como disciplina propia se introdujo en la literatura europea en los años 80, y será a partir de entonces cuando la producción literaria se intensificará realmente.

Paralelamente, a partir de la década de los 80 las campañas de comunicación territoriales se generalizan y se equiparan con las de los productos de gran consumo, tanto en publicidad escrita como gráfica. Desde entonces, el número de campañas ha continuado creciendo hasta el punto de que hoy en día es totalmente habitual que una ciudad o región se forme una imagen ante el gran público y se dote de instrumentos de comunicación como eslogans o logos.

[65] Para la elaboración de este capítulo se ha incluido la reflexión realizada por la autora y de Aram Barón Esteso, miembro del equipo técnico de ESPACIOS_MGP con motivo de los trabajos preparatorios del Manual de Elaboración y Gestión de Planes Estratégicos Locales de la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía y ha sido revisado por Antonio Silva De Pablos, Director de la Exposición Zaragoza 2008 y miembro del equipo técnico de ESPACIOS_MGP.

Como se verá posteriormente, hoy la casi totalidad de ciudades desarrolladas dispone de una política de comunicación más o menos elaborada, en la que emplean una gran variedad de instrumentos de comunicación: soportes documentales (folletos, *dossieres* económicos, cartas de información, etc.), acciones de comunicación mediática y de contacto directo con empresarios (operaciones de relaciones públicas y organización de actos y exposiciones).

Por ejemplo, en el caso de RADEUT, aunque no todos los planes estratégicos miembros de la red cuentan con un plan de comunicación y un responsable de comunicación que se encargue de gestionar la transmisión y difusión de la información, todos los territorios consideran de vital importancia que la comunicación llegue a los receptores de forma clara y continuada. Con este fin, la mayoría de planes optan por diversificar los canales de difusión incorporando masivamente las nuevas tecnologías (página web, e-mail, etc.) a los instrumentos tradicionales (prensa, radio, televisión, emisión de cartas, llamadas telefónicas, etc.) con el ánimo de difundir de forma clara y correcta los objetivos y proyectos del Plan Estratégico e incentivar y promover la participación social.

De esta manera, las ciudades recurren a varios soportes complementarios en sus campañas de comunicación: fijación de carteles, prensa (diarios, prensa de negocios, prensa nacional e internacional) y cada vez más televisión y radio –aunque su papel continúa siendo limitado–. Aparte, actualmente todos los grandes municipios disponen de su página web desde la que realizan multitud de campañas de comunicación.

Un comentario adicional se merece el plan de comunicación elaborado para difundir el II Plan Estratégico de Málaga, que ha incorporado las nuevas tecnologías a los instrumentos de comunicación tradicionales. Se ha diseñado una página web interactiva en la que existen foros de debates (uno por cada una de las líneas estratégicas), un apartado de eventos y una sala de prensa, en la que se incluyen eventos, noticias, dossier de prensa y seguimiento de los principales proyectos del Plan. También se ha utilizado la tecnología SMS que permite enviar mensajes a móviles para convocar a los ciudadanos a los actos organizados por el Plan y difundir las noticias que genera. El uso de las nuevas tecnologías convive y se complementa con los medios tradicionales. Así, además de presentaciones, ruedas de prensa y notas de prensa en las que se informa del desarrollo del proceso, se han organizado tertulias radiofónicas y televisivas en los principales medios de comunicación locales, en las que participan los responsables y colaboradores del Plan; se ha potenciado las apariciones en prensa especializada (reportajes y entrevistas en medios económicos como "Cinco días", "Expansión", "Andalucía Económica", "Actualidad Económica"). La celebración de actos públicos abiertos a toda la ciudadanía malagueña se ha difundido por medio de campañas de publicidad en prensa escrita; mailing, tanto telefónico como correo ordinario; carteleria y publicidad estática para los principales actos[66].

10.2. Las causas del surgimiento del marketing urbano y territorial

La aparición del marketing urbano y territorial se debe principalmente al nuevo escenario que se está configurando en las últimas décadas, fundamentalmente como consecuencia de

[66] Guía de Planes Estratégicos de Andalucía. RADEUT, en proceso de publicación.

cambios recientes como, la globalización económica, la aceleración del proceso de urbanización y la aparición de nuevos modelos de desarrollo, mercados y nuevas potenciales económicas y sociales.

Sucede que en un contexto de crisis del modelo industrial, el futuro económico de las ciudades es incierto, y por tanto, su principal recurso es la capacidad para adaptarse al entorno cambiante. Así, como reacción ante la nueva situación, muchas ciudades se ven motivadas a buscar salidas alternativas promoviendo acciones de desarrollo urbano.

G. Benko[67] habla de cuatro factores que han contribuido de forma paralela a la emergencia del marketing de ciudades y regiones:

- La mundialización y ampliación de la competencia. Durante los años 80 y 90 se transformaron sustancialmente las relaciones entre las escalas local, nacional e internacional. Por una parte, se considera plausible la hipótesis de una próxima desaparición del estado soberano clásico, hipótesis fundada en la internacionalización de las actividades económicas en un mundo cada vez más desprovisto de fronteras. Por otra parte, se anuncia la reintensificación del crecimiento económico regional, constatando que las regiones son hoy en día los motores de la prosperidad mundial. Como consecuencia de éste fenómeno, se habría constituido una red formada por las regiones más dinámicas, dejando atrás a la menos avanzadas.

- La puesta en valor de lo local. Después de 30 años de ordenación territorial centralizada, el desarrollo local reemplaza al desarrollo desde arriba, o *"top down"*, administrado tradicionalmente por el Estado central. Al mismo tiempo, también se estaría dando una descentralización de la gestión de los bienes colectivos locales, tales como la educación y la formación profesional, las infraestructuras de transportes o las políticas sociales. Asimismo, se evidencia que la densidad de las relaciones entre los actores locales (autoridades locales, empresas, universidades, sindicatos, etc.) puede jugar un papel determinante en la competitividad de las actividades económicas.

- La rápida evolución de las herramientas de comunicación. El nacimiento del marketing territorial y las mutaciones en el sector de la comunicación (desde las transmisiones rápidas de información hasta la creación de imágenes) están fuertemente interrelacionados. En el siglo XXI, la amplia difusión de internet y de la televisión por cable y por satélite ha incrementado las necesidades de las ciudades de utilizar estas nuevas herramientas para tratar de potenciar su atractivo.

- Una nueva etapa en la evolución del marketing. Habiendo adaptado los principales fundamentos de la estrategia de marketing, se puede afirmar que el marketing urbano constituye una nueva etapa en la evolución del marketing "clásico", que inicialmente se aplicaba únicamente a los productos de gran consumo. En realidad, el marketing urbano probablemente sea el último campo de aplicación de esta disciplina.

[67] Benko, G.: Estrategias de comunicación y marketing urbano. París: Universidad de París, 2000

En relación con los dos primeros factores que expone Benko, la mundialización y ampliación de la competencia y la puesta en valor de lo local, en los paises de la OCDE actualmente se está viviendo un doble fenómeno: por un lado, el fortalecimiento de organismos supranacionales (como los de la UE), y por otro, el fortalecimiento de las entidades sub-estatales: ciudades y regiones. Lo más relevante de este fenómeno es que estos niveles de gobierno, supra-nacionales y sub-estatales, son los nuevos actores que compiten internacionalmente por capital, tecnología y mercados. En palabras de Reinhard Friedmann[68]: *"hoy ya no se habla de Argentina o Chile, sino que se habla de las ciudades de esos países porque, en definitiva, cuando los empresarios, el comercio o las personas llegan a un lugar, están comprando lugares"*.

Hoy en día existe un enorme mercado de capitales de inversión a los que las entidades subestatales quieren acceder para garantizar su crecimiento económico, y la forma de hacerlo pasa inevitablemente por identificar y potenciar las ventajas comparativas de cada localidad. Pero en este proceso de competencia por los capitales, más allá de generar las condiciones óptimas de atractividad, es necesario impulsar un proceso de "marketing del lugar" *(place-marketing)*. Simplificando, y como se verá en el siguiente apartado, este proceso consiste en definir la imagen deseada de la ciudad, muchas veces mediante un proceso creativo, e idear una política de marketing para la consecución de la misma.

Como explica Friedmann en su citado artículo *Planificación Estratégica Territorial, Sectorial e Institución*, debido al proceso de globalización las ciudades se van diferenciando y especializando cada vez más, y por consiguiente, las actividades económicas ya no se distribuyen uniformemente en el espacio geográfico. Queda demostrado, entonces, que globalización no significa homogeneización, sino, al contrario, diferenciación y especialización.

Sin embargo, no hay que olvidar que a la dimensión de competencia entre ciudades para atraer visitantes, negocios e inversiones se puede añadir otra dimensión compatible con ésta, que es la de establecer relaciones de cooperación y complementariedad. Así, la participación en redes y asociaciones de ciudades constituye un componente básico de cualquier política de proyección exterior, para la creación de sinergias, desarrollar y explorar intereses mutuos, políticas y proyectos en común, e incluso competir conjuntamente contra terceros.

En esta coyuntura, para adaptarse exitosamente a las nuevas exigencias económicas del siglo XXI, las ciudades y los gobiernos locales deben replantearse la forma de llevar a cabo sus actividades. Las autoridades locales se ven obligadas a emprender una serie de innovaciones en la gestión local, evolucionando hacia un modelo más abierto a la cooperación entre los distintos agentes sociales y económicos, públicos y privados.

En referencia a la situación actual de la UE, L. Van Den Berg y E. Braun[69] analizan como se está reconfigurando el entorno de las ciudades europeas. En el viejo continente, durante los

[68] Friedmann, R. *Planificación Estratégica Territorial, Sectorial e Institución. Marketing de ciudades*. 2001

[69] Van Den Berg, L. y Braun, E. *Urban competitiveness, marketing and the need for organising capacity*. EURICUR, 1999

últimos años han sucedido una serie de cambios políticos, económicos, tecnológicos y demográficos que han llevado a la proliferación de grandes regiones urbanas.

La cuestión es que ha existido un patrón común en la evolución de las ciudades europeas: una primera fase, propia de la sociedad industrial, fue la de concentración o urbanización. En segundo lugar sucedió la etapa de desarrollo urbano, desconcentración y creación de suburbios. Y recientemente, la tendencia común en las grandes metrópolis ha sido la desconcentración de los centros históricos a favor de ciudades periféricas del extrarradio, que dejan de ser ciudades dormitorio para convertirse en verdaderos centros económicos y de servicios. La consecuencia de esta proliferación de anillos o coronas alrededor de la metrópolis ha sido un aumento de las interacciones dentro de las regiones urbanas.

Los cambios contextuales de los que se habla, entre los que destaca particularmente la llegada de la sociedad de la información a partir de la década de los 80, han inducido la competición entre poblaciones y ciudades a escala regional, nacional y hasta internacional para atraer inversiones y turismo. Van Den Berg y Braun sugieren que en este contexto competitivo y dinámico, en que la captación de empresas resulta ser un juego de suma cero, los gobiernos locales deben implementar políticas más orientadas al mercado y a sus públicos/objetivo si quieren que sus territorios no queden rezagados en relación con los primeros del ranking[70].

Van Den Berg y Braun también sostienen que, progresivamente, debido al rápido desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación y de las vías de transporte, las ciudades están resultando parte de un sistema urbano europeo. Y en este sistema europeo, las ciudades, para ser competitivas y complementarias al mismo tiempo, pueden inspirarse en las experiencias de marketing de las empresas privadas.

En definitiva, cada vez más se está demostrando que el marketing urbano y territorial es una efectiva herramienta de gestión local, como instrumento clave para la estrategia de las ciudades y su competitividad; el marketing es indispensable para conseguir que los residentes y los visitantes/turistas se interesen por la ciudad o territorio, y también a la hora de celebrar eventos regionales, nacionales o internacionales, ya sean culturales, deportivos, o de cualquier otro tipo.

10.3. Objetivos y contenido del marketing urbano y territorial

10.3.1. Los objetivos del marketing urbano y territorial

Esencialmente, el objetivo final del marketing urbano es el desarrollo de una imagen positiva de ciudad y el aumento general de su atractivo, para lo que es necesario definir primero la imagen

[70] Desde 1990 a 2002, Londres, París, Frankfurt, Bruselas y Amsterdam, en este orden, fueron las capitales europeas más atractivas para inversores y turistas. No obstante, Barcelona y Madrid remontaron posiciones y en 2002 ya ocupaban el sexto y séptimo puesto del ranking, respectivamente. Fuente: Department of Regional, Port and transport Economies of Birmingham.

deseada de ciudad y elaborar seguidamente una política de marketing para la consecución de la misma. Hay que resaltar la enorme importancia de la imagen urbana ya que constituirá un gran apoyo si es positiva, pero si la imagen que se difunde es negativa, resultará un grave obstáculo para el desarrollo económico, cultural y social del territorio.

Dicho esto, la imagen urbana se podría definir como la suma de creencias, ideas e impresiones que una persona se forma de una ciudad u organización. Según Friedmann en el citado artículo *Identidad e imagen corporativa para ciudades,* existen dos tipos de imagen de ciudad: interna y externa.

1) **La imagen interna** o *endoimagen*, es la imagen percibida por los ciudadanos residentes de la ciudad, es decir, la imagen que tienen los públicos internos (ciudadanos residentes y sus principales segmentos).

2) **La imagen externa** o *exoimagen*, dice de la relación con la imagen que tienen los públicos externos (ciudadanos que viven fuera de la ciudad y sus principales segmentos) acerca de la ciudad.

De acuerdo con esta diferenciación de Friedmann, se puede distinguir entre marketing urbano interno y externo. Mientras que el principal objetivo del marketing interno es la identificación de los ciudadanos con su ciudad, el marketing externo perseguiría dos objetivos: el aumento del grado de conocimiento de la ciudad y el aumento de su atractivo.

Así, como se ha querido enfatizar, el objetivo final del marketing urbano es el desarrollo de una imagen positiva y el aumento del atractivo de la ciudad para los residentes de la misma, visitantes y empresas. A partir de este objetivo general, Friedmann concreta más y define siete objetivos específicos del marketing urbano, que son:

- Aumentar el grado de conocimiento de la ciudad
- Desarrollar, corregir y cuidar la imagen interna y externa de la ciudad
- Aumentar el atractivo (cultural, económico, etc.) de la ciudad
- Mejorar la satisfacción de los diferentes grupos objetivo con los productos y servicios ofertados por la ciudad
- Mejorar el nivel de vida
- Mejorar la capacidad competitiva de la ciudad
- Atraer turistas y empresarios

Otra cuestión a resaltar es que a la hora de desarrollar una experiencia de marketing de ciudad se deben estudiar detenidamente los grupos objetivo a los que esta experiencia va dirigida. A una ciudad puede interesarle atraer a uno o más entre los varios mercados objetivo, que según Friedmann se pueden clasificar en cuatro amplios grupos: visitantes y turistas; residentes; trabajadores y profesionales; y negocios e industria. En última instancia, lo que se persigue es que los grupos objetivo estén satisfechos con los servicios y productos ofertados por la ciudad.

10.3.2. El contenido del marketing urbano y territorial

En el centro del marketing urbano está el producto ciudad y su promoción, entendiendo por producto ciudad todos sus componentes (naturales, socio-culturales, infraestructuras, economía local, turismo, administración municipal, salud, educación, vivienda, etc.). El marketing urbano, por tanto, consiste en una estrategia global que comprende múltiples campos de actuación: desarrollo urbano, cultura, tránsito, economía, recreo/deporte, medio ambiente, etc.

Los cuatro elementos básicos del marketing urbano que propone L. Van Der Berg[71] son:

El modelo de ciudad. Antes que nada debe definirse la estructura espacial y funcional de la ciudad que resulte más apropiada para alcanzar los objetivos estratégicos previstos. Por ejemplo, ciudad como "equipo de trabajo", ciudad como "centro de servicios", "ciudad armoniosa"... A cada uno de los modelos de ciudad le corresponderá una forma determinada de marketing urbano.

Los productos urbanos. El producto ciudad está abierto a varias interpretaciones que definen la imagen urbana, que debe ser acorde con el modelo de ciudad. Sea cual sea la definición del producto, cuanto más diversificado, mayores serán sus posibilidades de promoción. En cualquier caso, el producto debe incluir a la totalidad de la aglomeración urbana y no sólo al mercado central.

El estudio del mercado. En primer lugar, hay que conocer la posición que ocupa la ciudad en el mercado y en el sistema de ciudades, y a partir de ahí establecer una estrategia para mejorar esa posición identificando las combinaciones producto-mercado que mejor se ajusten al modelo de ciudad planteado. En los estudios de mercado, el análisis DAFO es una metodología de uso común.

La cooperación y el apoyo social. Para que una política de marketing urbano tenga éxito, es imprescindible que los actores locales públicos y privados colaboren y coordinen sus actividades a medio plazo.

10.3.3. La creación de marca de ciudad

A partir de los años 90, la creación de la marca de ciudad se ha ido generalizando como una poderosa herramienta para difundir y proyectar una imagen urbana positiva. De manera creciente, el *city branding* está demostrando su utilidad para difundir las cualidades de una ciudad de cara al exterior y potenciar el sentimiento de pertenencia de los ciudadanos.

En pocas palabras, la creación de marca de ciudad consiste en desarrollar una idea simple, fácil de comprender por los distintos públicos, dotada de contenido visual y verbal, y que preferentemente incorpore iconos culturales, deportivos y empresariales.

[71] Berg, L. van der, y Klink, H. Arjent van. *Planificación estratégica y marketing urbano.* Urbanismo, rev.

No obstante, aunque los principios de los que se parte son los mismos, gestionar la marca asociada a una ciudad o territorio es más complejo que con un producto o servicio convencional. La marca de ciudad abarca múltiples dimenisones y no es sólo un *slogan* o un logotipo, sino que conlleva aportar valor de tipo emocional a la ciudad y a sus ciudadanos.

Daniel Canabal representa en un fórmula matemática lo que significa la marca de ciudad[72]:

IMC= C+PAC= PC

De acuerdo con esta fórmula, la imagen de marca de ciudad (IMC) sería igual a lo que es la ciudad (C), su identidad, sumado a la política de acción de comunicación (PAC), lo que equivaldría a la percepción del consumidor (PC).

Por su parte, Gabriel Fernández y Sergio Paz[73] hablan de las marcas territoriales como una estrategia de fortalecimiento de los rasgos identitarios de las ciudades y regiones. Como se ha dicho, cada vez más ciudades y territorios emprenden procesos de creación comunitaria de marca (en el que participan actores locales y ciudadanos) y llevan a cabo diseños consensuados de logo y eslogan de acuerdo con los atributos de identidad territorial.

Los citados autores consideran a las marcas de ciudades como:

- Una combinación de recursos tangibles e intangibles destinados a mejorar la imagen de la ciudad
- Un recurso de competitividad para la ciudad
- Un producto diseñado a partir de los valores, creencias y cultura de la ciudad como signo de identidad urbana
- Una herramienta de construcción de una cultura ciudadana participativa

Por otro lado, en los procesos de planificación estratégica territorial también es muy aconsejable potenciar una imagen de marca del Plan Estratégico asociada a:

- La reflexión sobre el futuro de la ciudad o territorio.
- La colaboración y el compromiso institucional y público-privado.
- La participación y responsabilización ciudadana.

En algún caso, la propia imagen corporativa del Plan Estratégico ha reflejado el proceso de reflexión, de colaboración y compromiso, ilustrando la participación y responsabilización ciudadana. Tal ha sido el caso de Igualada y la Conca d'Òdena en el que el logotipo iba evolucionando incorporando puntos que representaban municipios que integran la mancomunidad.

[72] *Canabal, D. Marketing de ciudad. Algunas experiencias.* Ciudad Futura. Nuevas modalidades en planificación y gestión de ciudades. 1999.

[73] Fernández, G. y Paz, S. :*Más allá del marketing de ciudades: hacia una política pública de diseño y gestión de los signos de identificación de ciudad.* Scripta Nova. Revista electrónica de de geografía y ciencias sociales vol. IX, núm. 194. Barcelona: Universidad de Barcelona, 2005

Cabe decir que en muchos de los planes estratégicos las marcas están asociadas a la entidad propulsora o en el propio proceso de elaboración del plan, pero por lo contrario, generalmente no se identifican demasiado con la ciudad, su imagen actual y la proyección futura que se le quiera dar.

10.4. La estrategia de comunicación de un Plan Estratégico.

10.4.1. Consideraciones previas sobre la comunicación de planes estratégicos

Una de las principales finalidades de la comunicación de un Plan Estratégico es generar confianza en las posibilidades de la ciudad y potenciar la cooperación entre las distintas fuerzas sociales urbanas.

Partiendo de esta premisa, en el Seminario Técnico del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU)[74] celebrado en marzo de 1999, se realizó un análisis de los planes de comunicación de los planes estratégicos y de la evaluación por parte de los coordinadores y directores técnicos de dichos planes. Este análisis desembocó en una serie de conclusiones:

1. Se demostró la ineficacia de las campañas de difusión ciudadana cuyo objetivo era aumentar el valor comunicacional de los planes estratégicos. Éste es un concepto difícilmente comprensible por la población sin estudios universitarios y la población universitaria es, por otra parte, la menos proclive a campañas de tipo general.

   Como consecuencia de lo anterior, el estudio indicaba que las campañas de difusión fueron útiles, pero no para el objetivo para el que fueron pensadas. Su valor más notable sería que los actores y promotores de los planes se sentirían más identificados con ellos, puesto que éstos sí siguieron las campañas.

2. Debe tenerse en cuenta, incluso para valorar el impacto en prensa, que son las personas que siguen y están motivadas por los temas puestos de relieve por los planes estratégicos, las que saben distinguir las noticias ante el conjunto de impactos que reciben diariamente. Esta constatación implica que se deberían utilizar una pluralidad de medidas para incidir en los distintos públicos objetivo.

3. El objetivo de generar confianza en las posibilidades de la ciudad es inalienable para la comunicación de la estrategia urbana y no puede diluirse en la búsqueda de un mayor impacto comunicacional –cualquier Plan Estratégico encontraría un gran eco en los medios de comunicación si se centrara en destacar los elementos de disenso en los proyectos estratégicos o en los elementos negativos del pronóstico sobre la ciudad, pero sin duda esto resultaría contraproducente–.

[74] Visitar www.cideu.org

4. La comunicación general del plan tenía dificultades de comprensión entre la ciudadanía, pero no sus objetivos estratégicos y los temas de sus congresos y actos; era relativamente fácil comunicar los objetivos del plan y difícil comunicar el plan en sí mismo.

5. La imagen del plan debe asociarse siempre a sus objetivos de ciudad. Es por ello que más que de comunicación del Plan Estratégico hay que hablar de comunicación de la estrategia urbana y esto es lo que no se está realizando, tal como se ha apuntado con anterioridad.

6. La dirección y la gestión principal de la comunicación en un Plan Estratégico debe ser asumida por el equipo técnico del plan, y encargar puntualmente la gestión de acciones comunicacionales, previa definición de objetivos, a empresas externas de comunicación. En el citado seminario del CIDEU, se observó que los responsables de los planes estratégicos que habían externalizado completamente el plan de comunicación mostraban su insatisfacción; lo contrario opinaban los que habían asumido directamente la comunicación.

La principal razón era que a los especialistas en comunicación externos al plan les es difícil entender la complejidad de los objetivos de un Plan Estratégico y la diversidad de sus públicos-objetivo, así como el hecho de que un Plan Estratégico, más que un producto susceptible de comercializar, es un proceso de cooperación entre actores para identificar y comprometerse con la realización de una estrategia urbana, lo que exige una gestión diaria de la comunicación.

10.4.2. El plan de comunicación dentro de un Plan Estratégico

Comunicar bien la estrategia de una ciudad o territorio es fundamental para que las instituciones y empresas con capacidad para incidir en el territorio se sientan partícipes de los objetivos del plan y para que la población se sienta ilusionada al percibir un proyecto realista de futuro.

Una información adecuada y continuada en los medios de comunicación sociales, es pues, prioritario para la consecución de este objetivo.

Se hace imprescindible, entonces, la elaboración de un plan de comunicación que permita adecuar las necesidades, como emisor, del Plan Estratégico en cuestión con la especificidad de los distintos medios de comunicación y públicos objetivo, como receptores finales.

La trascendencia a los medios tiene dos objetivos claros: lograr eficacia y legitimidad. En primer lugar, la eficacia se relaciona con el impulso para la realización de los principales objetivos del Plan Estratégico. En segundo lugar, legitimidad se entiende como la búsqueda de la justificación y el apoyo ciudadano a la existencia de la estrategia o del propio plan.

El plan de comunicación debe ser un instrumento que facilite la construcción de complicidades en torno a la estrategia, la cooperación entre actores y la participación ciudadana, y debe comprender todas aquellas acciones de proyección del plan (relaciones con la prensa, actos públicos, publicaciones) que contribuyen a la construcción de una visión de futuro compartida y la implicación en la construcción de la misma.

Además, la estrategia de comunicación tiene que ser coherente con los objetivos planteados en el proceso de planificación. Por eso, las acciones de comunicación tienen que dirigirse no sólo a mantener la presencia y la visibilidad del plan, sino también a difundir la reflexión sobre el futuro y conseguir los respaldos necesarios para hacerlo posible.

Dicho esto, las líneas generales de un plan de comunicación son:

- Crear una imagen de marca asociada a la reflexión sobre el futuro de la ciudad y la colaboración público-privada.
- Promover y participar en actos públicos.
- Diseñar acciones de difusión del proyecto en dos vertientes: interna y de proyección externa de la ciudad.

10.4.3. Los objetivos de un plan de comunicación

Manuel de Forn[75] explica que durante el proceso de elaboración del plan, la comunicación del mismo debe contar con unos objetivos propios, que son:

- Que el conjunto de la población adquiera un buen nivel de conocimiento y comprensión de los objetivos del plan.
- Generar una predisposición favorable a la participación desde el inicio y durante todo el proceso entre los agentes institucionales, económicos y sociales, y demás entidades de la ciudad.

Una vez elaborado el Plan Estratégico, lo que se pretende conseguir es:

- Un nivel suficiente de conocimiento, comprensión y involucración del conjunto de la población en el proyecto de futuro y las líneas estratégicas propuestas por el plan.
- La comprensión y el compromiso de participación activa en la puesta en marcha de las líneas y acciones recomendadas en el plan.
- Un nivel suficiente de conocimiento y comprensión del concepto de futuro del territorio por parte de los agentes externos al territorio.

A partir de estos elementos destacados, el plan de comunicación tiene unos *objetivos específicos* en cada una de las etapas de elaboración del Plan Estratégico, y que es importante señalar:

En la **etapa de organización e identificación de temas críticos** hay que dar a conocer el proyecto a la ciudad y a los principales agentes sociales y económicos. En esta fase, lo esencial es ganar la credibilidad y legitimidad necesarias. Para ello, en primer lugar es importante generar las condiciones propicias para el lanzamiento del plan, es decir, la organización de una convocatoria que entusiasme a los agentes económicos y sociales. En general, puede ser conveniente tener la habilidad de aprovechar alguna ocasión que evidencie la necesidad de desarrollar el plan

[75] De Forn i Foxà, M. y Pascual i Esteve, Josep Mª. *La planificación estratégica territorial.* Barcelona: Diputación de Barcelona, 1995

fomentando la colaboración por encima de las discusiones cotidianas. Un momento idóneo puede ser el marco y la oportunidad que es generada en la celebración de la Conferencia de Exploración.

En la **etapa de diagnóstico y pronóstico**, el objetivo de la comunicación es difundir el debate y la reflexión sobre la ciudad, su futuro y los aspectos básicos para su desarrollo. En esta fase es conveniente llevar a cabo acciones de comunicación dierecta como encuestas, equipos de trabajo y sectoriales todo tipo de encuestas a la población y demandas de colaboración a actores específicos para ir extendiendo el interés y el conocimiento del plan.

Con esta finalidad, y en consonancia con lo comentado en el capítulo dedicado al diagnóstico, en el marco del Plan Estratégico de Sevilla 2010 se realizó una encuesta telefónica de percepción ciudadana a 800 sevillanos mayores de 18 años sobre el presente y el futuro de la ciudad de Sevilla, con el objetivo de conocer la percepción a pie de calle de la ciudadanía sobre la situación actual de la ciudad, sus principales retos y sus perspectivas de futuro. Los temas tratados en la encuesta fueron el arraigo y la valoración comparada de la ciudad en el contexto español, las señas de identidad de la ciudad, la percepción de la calidad de vida, el desarrollo reciente y futuro de Sevilla, el planeamiento del futuro de Sevilla y la sociedad de la información.

Los resultados obtenidos en esta encuesta mostraban que los sevillanos se sentían muy arraigados a su ciudad, a la que valoraban como muy acogedora, y expresaban un muy elevado nivel de satisfacción de vivir en ella; sólo una minoría estaría dispuesta a emigrar. No obstante, la percepción general fue que Sevilla quedaba por detrás de Madrid y Barcelona en cuanto a calidad de vida. El importante desarrollo económico, social y cultural experimentado por la ciudad fue una opinión mayoritaria refrendada por los Sevillanos, y una amplia mayoría se mostraba optimista respecto al futuro de la ciudad. Como asignaturas pendientes se consideraban la equidad social y la innovación productiva.

En la etapa **de definición del objetivo central o modelo futuro** se debe dar a conocer el proyecto de futuro de la ciudad, mediante actos públicos y a través de los medios de comunicación locales. Paralelamente, la creación de la imagen del plan es el primer elemento para la identificación del producto ciudad como algo diferenciado y con un interés en si mismo. Con este fin, hace falta disponer rápidamente de un eslogan y un logotipo, o en su caso tener ocasión de revisar la marca inicial para que efectivamente puedadar extensión a la idea de avance y de cambio que lleva parejo el modelo futuro.

Durante la **etapa de la agenda del plan**, la comunicación debe centrarse en difundir el proyecto de futuro de la ciudad, configurado a partir de sus objetivos prioritarios. Es deseable proponer actividades a corto plazo para crear interés alrededor de elementos concretos del plan, siempre prestando una especial atención al valor comunicativo que puedan aportar estos actos.

Otro factor clave es la publicidad de los actos públicos mediante la aparición de anuncios en los medios de comunicación locales. La publicidad tiene un doble objetivo: dar un sentido de apertura al plan y crear una serie de complicidades con los medios.

Además, es conveniente que durante el proceso se realice alguna exposición pública que presente visualmente las propuestas del plan para el desarrollo de la ciudad e inicie el debate ciudadano alrededor de temas que es deseable que sean asumidos no sólo por los actores principales, sino por el conjunto de la población.

Por último, en la **etapa de puesta en marcha** la comunicación debe ir dirigida a conseguir los apoyos necesarios y promover la actuación de inversiones públicas o privadas en el sentido deseado.

En definitiva, la comunicación es un elemento crucial que se debe utilizar y tener en cuenta en cada uno de los pasos del plan. Por un lado, porque los procesos abstractos sólo interesan a unos pocos expertos, y por otro lado, porque cualquier idea que no sea comunicable visualmente y se pueda explicar de manera ágil y comprensible es inútil a la práctica.

10.4.4. Las etapas de un plan de comunicación

Vistos los objetivos específicos de un plan de comunicación en cada una de las etapas del proceso de elaboración de un Plan Estratégico, se pueden diferenciar cuatro diferentes fases o etapas, que se comentan a continuación:

- **1ª etapa: La identificación y la visibilidad del proyecto**. En este primer momento, el objetivo es dar a conocer el proyecto e ilusionar a la ciudadanía y a los diferantes actores locales acerca del proceso de planificación.

- **2ª etapa: Los sistemas de difusión de información sobre los principales temas de reflexión**. En esta etapa, se trata de incitar un debate social sobre las líneas maestras que aborda el Plan Estratégico.

- **3ª etapa: El seguimiento y el establecimiento de las relaciones con los medios de comunicación** con tal de conseguir una buena cobertura de todas la acciones relacionadas con el Plan Estratégico.

- **4ª etapa:** En su caso, **el diseño de subproyectos de comunicación específicos**, como una página web del Plan Estratégico o un boletín electrónico. La página web es un instrumento de comunicación ampliamente extendido y con múltiples utilidades, como son:

  - Facilitar información sobre el proceso de elaboración del plan (qué es el plan, el proceso de elaboración, órganos del plan, funciones y composición)

  - Facilitar la divulgación de las reflexiones sobre el futuro de la ciudad (acceso a los documentos básicos, etc.)

  - Permite recoger las aportaciones de los ciudadanos y profesionales que, a título individual, quieran aportar sus opiniones, experiencias y propuestas (fórums virtuales / encuestas, etc)

- Constituirse en un marco relacional entre las instituciones y entidades de la ciudad (noticias, agenda, etc)

En cualquiera de sus etapas, la eficacia del plan de comunicación pasa por conocer perfectamente los puntos fuertes y débiles de la organización, la configuración y concreción de los mensajes que se quieren trasladar a la población; el conocimiento de los distintos públicos a los que se dirige para que se puedan diseñar acciones específicas y, por supuesto, de los instrumentos disponibles.

10.4.5. Actos e instrumentos de la comunicación

En primer lugar, hay que recordar que el éxito de un plan de comunicación requiere crear una corriente de adhesión o simpatía hacia el Plan Estratégico, para lo que es necesaria la definición y segmentación de los públicos objetivo a los que la comunicación va dirigida. Los diferentes públicos objetivo de la comunicación son:

- La población en general
- Población específica. Profesionales y titulados universitarios capaces de comprender el proceso y significado del Plan Estratégico.
- Entidades de la estructura permanente del plan. Entidades o instituciones que participan y siguen el desarrollo del plan.
- Actores. Entidades, instituciones y empresas con capacidad para la realización de los ámbitos de liderazgo del plan o sus proyectos clave.
- Líderes y formadores de opinión
- Redes de ciudades

Por actos de comunicación se entienden aquellos actos que implican la presencia de responsables del plan y la asistencia de medios de comunicación. Se pueden destacar:

- Reuniones de los órganos directivos.
- Organización de congresos, jornadas, cursos y seminarios
- Ciclos de conferencias y exposiciones
- Presentación de publicaciones, estudios, encuestas y trabajos.
- Participación de los responsables del plan en actos externos al mismo.
- Organización de concursos en colegios, institutos y universidades.
- Presentación del plan en cualquier foro nacional o internacional.
- Tertulias radiofónicas y televisivas.
- Firma de convenios de colaboración, celebración de entrevistas, etc.

En función de las características específicas de cada acto, se concretarán los instrumentos de comunicación, que pueden ir dirigidos a los diferentes públicos-objetivo enumerados anteriormente o a los propios órganos del plan. Como se expone a continuación, es posible distinguir entre instrumentos de comunicación externa e interna.

10.4.5.1. Instrumentos de comunicación externa

a) Imagen

- Diseño de la imagen corporativa y eslogan
- Campañas de publicidad en medios de comunicación (contratación de espacios, encartes...), mobiliario urbano (mupis, banderolas...) y medios de transporte (autobus, metro, tren...)

b) Actuaciones integradoras del discurso

- Elaboración de comunicados de prensa
- Convocatoria de ruedas de prensa
- Organización de desayunos y jornadas específicas para periodistas
- Diseño, promoción y actualización de la página web.
- Dossier y seguimiento de prensa.
- Producción de recursos audiovisuales propios (elaboración de videos, CD, DVD)
- Edición de estudios y publicaciones propias.

c) Actuaciones de divulgación específica del discurso

- Campañas de información en colegios, institutos y universidades.
- Organización de ciclos de conferencias.
- Organización de jornadas, seminarios y congresos.
- Presencia en los foros de difusión existentes
- Emisión de cartas
- Uso del email para enviar/recibir información
- Convocatoria a actos públicos mediante llamadas telefónicas y/o por SMS.
- Potenciar la imagen del plan o de sus responsables en actos institucionales nacionales e internacionales.
- Promoción de los aspectos específicos de la ciudad, que la hacen única y aportan un valor diferencial respecto de las demás.

10.4.5.2. Instrumentos de comunicación interna

- Revista propia del Plan Estratégico. El objetivo de esta revista es mantener informados sobre las actividades relacionadas con el plan a las entidades, instituciones y asociaciones integrantes del Consejo General del Plan y todos aquellos ciudadanos que deseen suscribirse. Es conveniente se edite también en formato digital y que su cadencia no sea superior a los dos meses.
- Lista de correo de la página web.
- Boletines electrónicos.

10. 5. Experiencias de Marketing urbano

En este apartado, se han seleccionado algunas experiencias recientes de marketing urbano, tanto en España como en el contexto internacional, que se comentan a continuación.

10.5.1. Amsterdam

El caso de Amsterdam ha sido muy comentado por la voluntad de su Ayuntamiento de configurar una nueva visión de futuro e impulsar la creación de la marca/imagen de ciudad.

Como se plasma en el documento *"Choosing Amsterdam*[76]*"* elaborado por la consultora Berenschot, se ha diseñado una estrategia de marketing urbano para presentar la marca Amsterdam. Esta estrategia de marketing se dirige a tres grupos objetivo: empresas, habitantes y visitantes/turistas, cada uno de los cuales, como es lógico, percibe la ciudad de una forma distinta.

En el proceso, el Ayuntamiento y todos los partidos políticos comparten la responsabilidad de la promoción y marketing de las actividades específicas. Además, conscientes de la necesidad de la cooperación público-privada y ante la oportunidad de beneficiarse de experiencias positivas en este campo, en distintos proyectos se ha buscado la participación de *partners* y la colaboración de empresas arraigadas en la ciudad.

La experiencia de Amsterdam se estructura en ciclos de marketing de cuatro años, el primero de los cuales ya está en marcha para el periodo 2004-2007, con un plan que abarca 16 dimensiones de la ciudad que se quieren potenciar (por ejemplo ciudad del conocimiento, ciudad de los canales, ciudad artística...).

Finalmente, sólo señalar que se ha creado una fundación –*Foundation of the partners of Amsterdam*, o *AmPro Fundation*– para gestionar la marca, diseñar iniciativas de promoción de la ciudad y supervisar las acciones de marketing llevadas a cabo. Ésta fundación está dirigida y liderada por altos representantes del Ayuntamiento (Alcalde y Regidor de Asuntos Económicos) y funciona como una plataforma de instituciones públicas y privadas que comparten el objetivo de promocionar la ciudad.

10.5.2. Madrid y la candidatura olímpica de 2012

A raíz de la candidatura a los Juegos Olímpicos de 2012, a Madrid se le presentó una oportunidad de oro en términos de proyección exterior y crecimiento económico.

Todo empezó en mayo de 2004, cuando el COI hizo pública su evaluación de las 9 ciudades candidatas a celebrar los juegos de 2012. En la evaluación, se consideraban 11 parámetros, algunos referidos exclusivamente al proyecto olímpico (instalaciones deportivas o villa olímpica, por ejemplo), pero muchos otros que trataban sobre aspectos urbanos de carácter más amplio (infraestructura general, transporte o seguridad).

[76] *Choosing Amsterdam. Brand, concept and organization of the city marketing.* City of Amsterdam: Octubre 2003

Así, la voluntad declarada del alcalde de la capital, A. Ruiz-Gallardón[77], era aprovechar el filón de la candidatura olímpica para presentar Madrid como una ciudad atractiva, moderna y dinámica; un espacio idóneo para el turismo, los negocios y la inversión productiva.

Con tal finalidad, se diseñó un sustancioso plan de inversiones (6.500 millones de euros) en relación con el proyecto olímpico para el periodo 2001-2012. No obstante, lo impactante de la cuestión es que la parte de estas inversiones que estaba supeditada a la efectiva elección de Madrid como sede olimpica era inferior al 5% del total. Casi la totalidad, el 95% restante, iba destinado al ámbito de la remodelación y mejora del entramado urbano e inversión en infraestructuras, tanto deportivas como viales y de transporte.

En un estudio económico[78] promovido por el Ayuntamiento de Madrid, se cuantificó toda la cadena de beneficios que hipotéticamente produciría el aumento en la demanda de algunos sectores para el intervalo temporal 2001-2012: los que ejecutaban la inversión y los que se habrían beneficiado del gasto de los turistas. Dicho estudio estimaba que la organización de los Juegos habría significado una aportación acumulada (desde 2001 a 2016) para la capital de más de 6.000 millones euros en términos de PIB (un 10,24% del PIB de Madrid en 2000) y la creación de 174.000 ocupados equivalentes a tiempo completo (lo que habría supuesto un 11% de la ocupación total de la ciudad en 2000).

Una cuestión añadida es que si Madrid hubiera sido elegida sede olímpica para los Juegos de 2012 en lugar de Londres, este enorme incremento de producción, ocupación y afluencia de turistas no se hubiera limitado a la capital, sino que se habría extendido por toda la Comunidad y, en menor medida, por el resto de España.

Actualmente, descartada la candidatura olímpica para 2012, el Ayuntamiento de Madrid tiene la determinación de definir mejor su imagen exterior, para lo que se ha querido dotar de una marca que sintetice los atractivos de la ciudad.

El lema que se ha escogido es, "pasión enfocada", y se ha elaborado un ambicioso plan de comunicación que abarca numerosas iniciativas al que en 2005 se destinaron 14,5 millones de euros.

El actual plan, previsto hasta 2008, tiene como prioridad conseguir una presencia continuada de la marca entre los países y ciudades que constituyen el público objetivo. Aparte, sumándose a los cambios en el diseño de la nueva imagen, se ha activado el portal de Internet *esmadrid.com.*

10.5.3. Valencia

El Centro de Estrategias y Desarrollo de Valencia (CEyD), está trabajando en una estrategia de city-marketing que combina el marketing externo con el interno; no sólo se quiere promocionar

[77] Gallardón, R. *Impacto para Madrid de la candidatura olímpica: Una visión económica.* Economía exterior, Rev Nº33. 2005

[78] *Impacto económico de los Juegos Olímpicos Madrid 2012.* Ayto. de Madrid, área de Economía y participación ciudadana. Centro de estudios Económicos Tamillo, S.L., 2005

la ciudad de cara al exterior en el ámbito de la atracción de actividades económicas, empresas o profesionales, sino que se pretende generar también una imagen de ciudad que cree identidad y arraigo ciudadano[79]. Con este segundo objetivo, en la actualidad, el CEyD está procediendo a reflexionar entorno a una marca para Valencia mediante un proceso de participación ciudadana en el horizonte de 2008.

En cuanto al primer objetivo, la estrategia de city-marketing para la proyección económica de la ciudad, estaba claro que uno de los requisitos era que desde su concepción estuviera en coordinación con la estrategia general de la ciudad. Se trataba asimismo no tanto de hacer algo nuevo, partiendo de cero, como de coordinar, poner en valor, darle un sentido unitario y generar sinergias entre las instituciones de la ciudad que de alguna manera hacen "city-marketing" . Algunas de estas instituciones son la Cámara de Comercio de Valencia, Feria Valencia, Universidad Politécnica de Valencia, Universidad de Valencia, Instituto Valenciano de la Exportación (IVEX) y SEPIVA (empresa pública de la Generalitat Valenciana). La base de esta estrategia sería la coordinación de las estrategias de promoción individuales de cada una de estas instituciones, generando unos criterios mínimos compartidos, algunas herramientas sencillas y unos mensajes consensuados y compartidos para la promoción externa de la ciudad. El proceso para definir dichos criterios comunes y herramientas partía de la puesta en común de las estrategias, objetivos e instrumentos de cada institución, para identificar coincidencias, carencias, solapamientos y sinergias a potenciar. Posteriormente se trabajó en la selección de los atributos y valores singulares y diferenciales de la ciudad, a transmitir, con objeto de fundamentar los criterios y mensajes comunes a incluir con posterioridad en las respectivas estrategias. Todo ello se hizo mediante un proceso participativo, con una comisión de trabajo que reunía representantes de dichas instituciones, utilizando análisis cualitativo, así como del entorno, benchmarking y técnicas de selección de criterios y atributos en trabajo en equipo.

Ciertamente, la designación de Valencia como sede de la XXXII Copa América en 2007, uno de los eventos deportivos acuáticos más conocidos del mundo, es un elemento que contribuye y refuerza la proyección externa de Valencia y que ha sido interiorizado por la estrategia de promoción de la ciudad

Sin duda, la Copa América ha contribuido a la difusión de Valencia en el ámbito internacional, lo que se refleja en la creciente afluencia de visitantes. En dicho contexto, la estrategia de proyección externa y económica de la ciudad adquiere aún mayor relevancia para transformar este reconocimiento internacional en la atracción de empresas, inversiones, actividades económicas, otros eventos internacionales, etc.

10.5.4. Bilbao

Durante los siglos XIX y XX, Bilbao era una urbe industrial y portuaria, famosa por su importante industria minera, siderúrgica y de construcción naval.

[79] Santón, J. E. *«Valencia, nueva gobernanza urbana»*. 99%.com, Rev. Nº2.

La crisis de los 80 del siglo pasado provocó el cierre de importantes industrias, lo que supuso un gran impacto para todo el entorno de la Ría, pero a la vez una oportunidad para recuperar estos antiguos espacios industriales e iniciar un proceso general de transformación urbana.

En noviembre de 1992, se creó la sociedad Bilbao Ría 2000[80], la sociedad para la regeneración urbanística de Bilbao, con objeto de dirigir la transformación del área metropolitana de la capital vasca. Se trata de una compañía sin ánimo de lucro, resultado del compromiso de colaboración de todas las administraciones públicas, que se ocupa de coordinar y ejecutar diversas actuaciones que integran urbanismo, transporte y medio ambiente.

Con el mismo fin, la transformación de la ciudad y sus 44 poblaciones cercanas, se puso en marcha el **Plan para la revitalización del Bilbao Metropolitano**, iniciado en 1989 a instancias del gobierno vasco y la Diputación Foral de Vizcaya.

Este Plan está siendo impulsado por la asociación Bilbao Metropoli 30[81], que se consituyó en 1991 para realizar proyectos de planificación, estudio y promoción, dirigidos a la recuperación del área metropolitana de Bilbao

Pero aparte de ocuparse de realizar diferentes acciones derivadas del Plan, esta asociación tiene el cometido de promover la imagen interna y externa de Bilbao, que durante largo tiempo fue percibida como una ciudad industrial, sucia y gris. Una de las estrategias que se han seguido para invertir esta imagen de cara al exterior ha sido proyectar una ciudad estrechamente asociada al ocio y a la cultura, y aprovechar las oportunidades económicas que de ello se derivan. Con esta finalidad, las administraciones públicas han realizado un gran esfuerzo inversor, potenciando la red metropolitana de infraestructuras culturales, de la que forman parte el Museo Guggenheim Bilbao, el Palacio de Congresos y de la Música, Bilboarte, la Sala Bilborock y el Museo de Reproducciones de Bilbao.

Así, con el apoyo de estas entidades, se está consiguiendo crear un tejido económico centrado en los servicios, la cultura y las nuevas industrias. Los principales proyectos que se han llevado a cabo recientemente son la nueva terminal del aeropuerto de Bilbao, el parque tecnológico del País Vasco, la ampliación del puerto o la nueva línea de mar.

Al mismo tiempo, se han construido paseos, parques, galerías de arte al aire libre, nuevos barrios y zonas de negocio en donde la arquitectura de calidad se presenta como uno de los factores clave de esta renovación.

Por otra parte, con el propósito de potenciar el crecimiento económico, se ha creado el Área de Empleo y Promoción Económica del Ayuntamiento de Bilbao.

[80] Ver www.bilbaoria2000.org
[81] Visitar www.bm30.es

Para el cumplimiento de los objetivos del Área, se identificaron varios ámbitos de actuación prioritarios, entre los cuales destaca la organización y promoción de eventos. Ésto consiste en una estrategia de diseño, captación y ejecución de acontecimientos que supongan la promoción externa de Bilbao y contribuyan al crecimiento económico de la ciudad.

De esta manera, la selección de eventos se ha centrado tanto en sectores tradicionalmente competitivos de Bilbao (gastronomía, comercio, turismo, cultura), como en sectores con potencial de futuro (ocio y deporte, nuevas tecnologías).

Como explica más detalladamente Marcos Muro en *La gestión de los grandes eventos en la promoción de la ciudad*[82] los mayores eventos que se han celebrado recientemente en Bilbao son:

- Bilbao Estimula 2005. Año de la Gastronomía Vasca.
- ISOCARP BILBAO 2005. Congreso Mundial sobre los Espacios de la Economía Creativa.
- II Cumbre Mundial de Ciudades y Autoridades Locales sobre la Sociedad de la Información.
- Reagata 5-OCEANS.
- La carrera *World Series by Renault,* un evento deportivo de la máxima categoría en el Circuito Urbano de Bilbao, los días 15-17 de julio de 2005. Para la organización de la *World Series* se creó una sociedad por parte del Ayuntamiento de Bilbao y la Diputación Foral de Vizcaya (Bilbao Urban Circuit, S.L.). Esta carrera tuvo una gran proyección internacional, hasta el punto que Bilbao se ha convertido, después de Mónaco, en uno de los más famosos circuitos automovilísticos del mundo. Lógicamente, este evento ha tenido una repercusión muy positiva en el turismo, el comercio y la economía de la capital Vasca, lo que repercute en una mejor calidad de vida de los ciudadanos.

10.5.5. Birmingham

Birmingham, ciudad industrial con cerca de 1 millón de habitantes y un alto nivel de desempleo, no ha tenido hasta la fecha una buena imagen fuera del Reino Unido.

En consecuencia, y con el propósito de potenciar el turismo y el desarrollo económico de la ciudad, en abril de 2002 se constituyó la fundación *Marketing Birmingham*, una institución independiente financiada por varias administraciones y múltiples instituciones y empresas asentadas en la ciudad (Aeropuerto de Birmingham, Cámara de Comercio, Grupo NEC, Asociación de restauradores y hoteleros...)

La misión de esta fundación[83] es potenciar Birmingham como una de las grandes ciudades europeas y elevarla al status de los primeros destinos turísticos del Reino Unido y de Europa.

La dirección de la fundación la ejerce la *Strategic Board of Marketing Birmingam,* que a su vez comprende cuatro divisiones (imagen, grandes eventos, convenciones y turismo).

[82] Muro, M. «*La gestión de los grandes eventos en la promoción de la ciudad*», en *Sostenibilidad en el modelo de promoción económica local.* San Sebastián: Garapen, 2005

[83] *Our Birmingham Vision* Prospectus. Birmingham, 2002

Dentro de la estrategia de city marketing de *Marketing Birmingham*, desde 2003 se está llevando a cabo el proyecto *Championing Birmingham*[84], que ha supuesto una inversión de 2 millones de libras. En este proyecto se ha querido realizar una llamada a compañías e instituciones para que se sumen al esfuerzo colectivo de promoción de la ciudad (se han conseguido 500 interesados). Como contrapartida, se les otorga a las empresas colaboradoras ventajas como el permiso para añadir su logo en la página web de turismo[85], publicidad gratuita, accesos vip a los eventos de Birmingham y demás beneficios.

Hoy, transcurridos cuatro años desde el nacimiento de la fundación, los primeros resultados ya se empiezan a notar. A pesar de que el número de turistas de ocio todavía permanece bajo, en 2006, el aeropuerto de Birmingham ya se considera el tercero más importante del Reino Unido, gracias sobre todo a la atracción de visitantes de negocios.

Tal como se pretendía, otro éxito conseguido es una mejora de la imagen de Birmingham entre los extranjeros, según demuestran encuestas recientes.

10.5.6. Región de Rosario[86]

En la Región de Rosario se ha elaborado todo un trabajo específico de investigación sobre la imagen de marca de Rosario, entendiendo que ésta es la suma de planificación estratégica más la gestión de la imagen territorial, y para elaborar una propuesta se han utilizado "los sueños rosarinos" planteados en el marco del Plan Estratégico Regional.

Si bien todo el trabajo está recogido en la página web referida, a los efectos de este apartado se estiman especialmente ilustrativas las dos matrices elaboradas y que se exponen seguidamente:

Segmentación de mercado de Rosario	**Posicionamiento (¿Qué ofrece Rosario?)**	**Imagen pretendida**
Residentes y Trabajadores	Ciudad con historia y con identidad; con ideas, valores; y con posibilidades de mejora en la calidad de vida. La ciudad del Encuentro; la ciudad del Río	Rosario para Vivir
Empresas y Organizaciones Locales	Entorno de actuación favorable a sus actividades; con un grado de organización capaz de impulsar el desarrollo de sus respectivas ventajas competitivas. La ciudad de la Creación, la ciudad de las Oportunidades	Rosario para Desarrollarse y Crecer

[84] *Marketing Birmingham* Prospectus. Birmingham, 2003
[85] www. beinbirmingham.com
[86] www.pem.org. ar

Empresas y Organizaciones Locales	Entorno de actuación favorable a sus actividades; con un grado de organización capaz de impulsar el desarrollo de sus respectivas ventajas competitivas. La ciudad de la Creación, la ciudad de las Oportunidades	Rosario para Desarrollarse y Crecer
Inversores Privados y Públicos	Incorporación a un territorio organizado, con el dinamismo y seguridad suficientes para coadyuvar a la consecución de niveles sostenidos de rentabilidad económica, social y política. La ciudad de las Oportunidades, la ciudad del Trabajo.	Rosario para "invertir"
Visitantes y turistas	Conocer un lugar "distinto", donde se pueda permanecer sin problemas y se puedan generar recuerdos "positivos y estimulantes". La ciudad del Río, la ciudad del Encuentro":	Rosario para "Conocer".

Y, derivada de esta matriz, los atributos que el "producto Rosario" debería contemplar son los siguientes:

Rosario para vivir	**Rosario para conocer**	**Rosario para desarrollarse y crecer**	**Rosario para invertir**
Calidad de vida	Atracciones naturales	Elementos creativos	Atracciones del entorno
Historia , tradiciones	Atracciones artificiales	Aplicación tecnológica a la industria y a los servicios	Atracciones legislativas
El río	Atracciones culturales	Red de comunicaciones	Grado de penetración internacional de la economía local
Educación	Atracciones sociales	Asociaciones empresarias	Infraestructuras y servicios
Recreación y esparcimiento	Alojamiento, transporte, entretenimientos, restaurantes	Centros académicos y de diseño	Entorno empresarial, oferta de servicios
Patrimonio	Ferias, oficinas de promoción	Existencia de organismo articulador del esfuerzo público-privados	Campañas de promoción, oficinas de promoción.