

La estrategia de las ciudades

*Los Planes Estratégicos como instrumento:
Métodos, técnicas y buenas prácticas*

Junio 1999

*Josep Maria Pascual i Esteve
Coordinador*

Presentación

La publicación de este libro mediante la colaboración de la Diputación Provincial con el CIDEU es la expresión de dos objetivos de la etapa actual del CIDEU.

El primero de ellos es promover y apoyar institucionalmente la elaboración y puesta en práctica por parte de las ciudades, de una estrategia de futuro. Se trata de que los gobiernos locales sean capaces, en base a la colaboración de las principales entidades y actores que actúan en ella, y contando con la participación ciudadana, de dirigir el desarrollo de la ciudad.

La estrategia urbana es básica para fortalecer el rol de las administraciones locales y así aproximar las decisiones a los ciudadanos y profundizar en la democracia local. A partir de una estrategia consciente por parte de las ciudades, se pueden establecer relaciones claras y concretas entre ellas, potenciarse mutuamente, consolidar redes de relaciones entre ellas y, así, contribuir a la construcción de una sociedad global más equilibrada, en base a los sistemas de ciudades y los gobiernos locales. Este es el fin que persigue el CIDEU como red de ciudades. La planificación es un medio y no un fin, como se señala en la primera parte del libro.

El segundo objetivo es que el CIDEU busca la colaboración con todas aquellas entidades entre cuyas finalidades se encuentre la colaboración con las ciudades y, especialmente, con los gobiernos locales. La Diputación de Barcelona es una institución singular en el panorama institucional iberoamericano, puesto que su objetivo es dar apoyo económico, logístico y técnico a los ayuntamientos de la Provincia de Barcelona.

Por todo ello encargamos conjuntamente a Josep M^a Pascual, la traducción, adaptación y ampliación en base a la experiencia de las ciudades de América Latina y España, del libro que elaboró con Manuel de Forn, para la Diputación de Barcelona en 1995, con la finalidad que las ciudades dispusieran de un conjunto de métodos, técnicas y ejemplos de planificación que les ayuden a definir su propia estrategia de desarrollo económico y social.

Tona Mascareñas
Secretaria General del CIDEU

Presentación

El Área de Cooperación de la Diputación de Barcelona y el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano tienen como objetivo común desarrollar y divulgar instrumentos que fortalezcan a los gobiernos locales.

Uno de los factores de éxito de las políticas locales es disponer de buenos sistemas de información y de capacidad de gestión.

Crear y fortalecer redes de coordinación y difusión de información e inversión en formación de capital humano son, por tanto, elementos imprescindibles hoy para los entes locales.

Es en este contexto y con este objetivo que ambas Instituciones han colaborado para poner al alcance del ámbito local la información que recoge este libro.

Esperamos que sea de interés para todos aquellos que creen que merece la pena conseguir que los gobiernos locales sean un motor de progreso y que puedan liderar proyectos colectivos en colaboración con los agentes sociales de su territorio.

Jordi Labòria Martorell
Diputado Presidente del Área de Cooperación Local

Índice

| | |
|---|-----------|
| AUTORES DEL TEXTO BASE | 6 |
| INTRODUCCIÓN: LA NECESIDAD DE BUSCAR UNA ESTRATEGIA PROPIA DE CADA CIUDAD | 7 |
| I PARTE: CUESTIONES GENERALES | |
| CAPÍTULO 1. ESTRATEGIA URBANA Y PLAN ESTRATÉGICO | 12 |
| 1. LA IMPORTANCIA INELUDIBLE DE DEFINIR UNA ESTRATEGIA PARA LAS CIUDADES | 12 |
| 2. EL PLAN ESTRATÉGICO: DIFICULTADES Y VENTAJAS DE SU UTILIZACIÓN. | 14 |
| 3. LAS VENTAJAS DE UTILIZAR UN PLAN ESTRATÉGICO | 15 |
| CAPÍTULO 2. LOS RESULTADOS DE UN PLAN ESTRATÉGICO | 18 |
| 1. LOS COMPONENTES DE LA ESTRATEGIA URBANA | 18 |
| 2. LOGRAR UNA ARTICULACIÓN ENTRE LOS PRINCIPALES ACTORES | 21 |
| 3. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA | 22 |
| CAPÍTULO 3. LOS CAMINOS PARA DEFINIR LA ESTRATEGIA URBANA. EXPOSICIÓN DE CASOS | 24 |
| 1. EL CASO DE LA CIUDAD DE VALENCIA (ESPAÑA) | 25 |
| 2. EL CASO DE BARCELONA- ANZOATEGUI (VENEZUELA) | 27 |
| 3. EL CASO DE MONTEVIDEO | 28 |
| 4. EL CASO DEL MUNICIPIO LIBERTADOR (VENEZUELA) | 31 |
| II PARTE: CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA | |
| CAPÍTULO 4. ORÍGENES DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA | 38 |
| 1. LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN LA EMPRESA | 38 |
| 2. PLANIFICACIÓN A LARGO PLAZO | 39 |
| 3. DIRECCIÓN POR OBJETIVOS | 40 |
| 4. CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA | 41 |
| 5. LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN LAS CIUDADES | 42 |
| CAPÍTULO 5. CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE CIUDADES Y TERRITORIOS | 47 |
| 1. CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE CIUDADES Y TERRITORIOS | 47 |
| CAPÍTULO 6. BENEFICIOS Y RIESGOS DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA PARA EL DESARROLLO DE CIUDADES Y TERRITORIOS | 53 |
| 1. BENEFICIOS DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA | 53 |
| 2. RIESGOS DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA | 58 |
| CAPÍTULO 7. LA UTILIDAD DE DISPONER DE UNA ESTRATEGIA PARA GESTIONAR LOS CAMBIOS URBANOS CONTEMPORÁNEOS | 62 |
| 1. LA GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA Y LAS RELACIONES DE COMPETENCIA Y COLABORACIÓN ENTRE CIUDADES. ESTRUCTURACIÓN RETICULAR DE LAS CIUDADES | 62 |
| 2. EL CAMBIO ECONÓMICO URBANO EN LA ERA DE LA INFORMACIÓN | 66 |
| 3. EL CAMBIO ECONÓMICO EN LAS CIUDADES | 68 |
| 4. EL MEDIO AMBIENTE URBANO Y LA EXIGENCIA DE UN CRECIMIENTO SOSTENIBLE | 74 |
| 5. LOS RETOS SOCIALES Y LA GESTIÓN DEL CONFLICTO POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL | 75 |
| 6. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA | 79 |
| 7. LA IMPORTANCIA DE LA CULTURA EN LA CIUDAD | 80 |
| CAPÍTULO 8. EL PLAN ESTRATÉGICO, EL PLAN DE URBANISMO Y EL PLAN DE COMUNICACIÓN | 83 |
| 1. LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y EL PLANTEAMIENTO URBANÍSTICO | 83 |
| 2. EL PLAN ESTRATÉGICO Y LA ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN | 87 |
| CAPÍTULO 9. LA METODOLOGÍA GENERAL DEL PLAN ESTRATÉGICO | 92 |

| | |
|---|------------|
| 1. LAS FASES DEL PROCESO DE ELABORACIÓN | 94 |
| 2. LAS FASES DEL PROCESO DE IMPLANTACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN | 96 |
| III PARTE: LA ELABORACIÓN Y EL DESARROLLO DE ESTRATEGIAS URBANAS (MÉTODOS, TÉCNICAS Y BUENAS PRÁCTICAS) | |
| CAPÍTULO 10. FASE I: LA ORGANIZACIÓN DEL PLAN..... | 99 |
| FASE I. ORGANIZACIÓN E IDENTIFICACIÓN DE TEMAS CRÍTICOS | 99 |
| 1. CUESTIONES PREVIAS | 99 |
| 2. EXPLICITAR LOS OBJETIVOS MÁS GENERALES DEL PLAN | 100 |
| 3. INFORMAR A LOS PRINCIPALES PARTICIPANTES DEL PLAN | 100 |
| 4. DEFINIR LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA..... | 101 |
| 5. BUSCAR EL POSICIONAMIENTO ADECUADO DEL AYUNTAMIENTO EN EL PLAN | 108 |
| CAPÍTULO 11. FASE II: DIAGNÓSTICO INTERNO Y EXTERNO..... | 111 |
| BASES PARA EL DIAGNÓSTICO DE LA CIUDAD..... | 111 |
| 1. ETAPA PREVIA DEL DIAGNÓSTICO: IDENTIFICACIÓN DE TEMAS CRÍTICOS | 112 |
| 2. ESTUDIO EN PROFUNDIDAD DE LAS VARIABLES EXTERNAS | 117 |
| 3. DESARROLLO DEL ANÁLISIS INTERNO..... | 119 |
| 4. EL ANÁLISIS DE LOS ACTORES..... | 126 |
| 5. EL ANÁLISIS OPEDEPO O DAFO (OPORTUNIDADES, PELIGROS, DEBILIDADES, POTENCIALIDAD, O DEBILIDADES, AMENAZAS, FORTALEZAS, OPORTUNIDADES)..... | 131 |
| CAPÍTULO 12. FASE III: DEFINICIÓN DEL OBJETIVO CENTRAL Y LÍNEAS ESTRATÉGICAS | 132 |
| 1. ELABORACIÓN DE LOS ESCENARIOS DE FUTURO..... | 132 |
| 2. EJEMPLO: LOS ESCENARIOS DE LA CIUDAD DE GERONA | 135 |
| 3. EJEMPLO: LOS ESCENARIOS DE AVILÉS Y COMARCA..... | 147 |
| 4. DEFINICIÓN DEL OBJETIVO CENTRAL..... | 151 |
| 5. LAS LÍNEAS ESTRATÉGICAS..... | 152 |
| CAPÍTULO 13. FASE IV: LA ELABORACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE LÍNEA ESTRATÉGICA..... | 154 |
| 1. CARACTERIZACIÓN Y TIPOLOGÍA DE LOS OBJETIVOS DE LÍNEA ESTRATÉGICA | 154 |
| 2. EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE OBJETIVOS | 157 |
| IV PARTE: LA GESTIÓN DE LA ESTRATEGIA DE LA CIUDAD | |
| CAPÍTULO 14. PROCESO DE GESTIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE UNA ESTRATEGIA URBANA..... | 168 |
| 1. GESTIÓN Y SEGUIMIENTO DE UNA ESTRATEGIA URBANA..... | 168 |
| CAPÍTULO 15. ESTRATEGIAS DE TRANSFORMACIÓN ADMINISTRATIVA | 180 |
| 1. ESTRATEGIAS DE TRANSFORMACIÓN ADMINISTRATIVA | 180 |
| 2. EL NUEVO PARADIGMA DE LA ADMINISTRACIÓN..... | 181 |
| 3. EL PROCESO DEL PLAN DE TRANSFORMACIÓN | 184 |
| V PARTE: EJEMPLOS DE BUENAS PRÁCTICAS | |
| CAPÍTULO 16. LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE BARCELONA..... | 188 |
| INTRODUCCIÓN..... | 188 |
| 1. LOS PLANES ESTRATÉGICOS DE BARCELONA | 189 |
| 2. LA METODOLOGÍA DEL II PLAN ESTRATÉGICO | 213 |
| CAPÍTULO 17. LA ORGANIZACIÓN DE PLANES ESTRATÉGICOS | 224 |
| INTRODUCCIÓN..... | 224 |
| 1. LA LEY DE CREACIÓN DEL CONSEJO DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO DE BUENOS AIRES | 224 |
| 2. LA PARTICIPACIÓN PRIVADA EN EL DESARROLLO ESTRATÉGICO URBANO: LA EXPERIENCIA DE BILBAO METRÓPOLI-30 | 232 |
| CAPÍTULO 18. LA VISIÓN DE LA CIUDAD..... | 244 |
| INTRODUCCIÓN..... | 244 |

| | |
|---|------------|
| 1. EL CASO DE BOGOTÁ: LA CIUDAD POSIBLE Y DESEADA | 244 |
| CAPÍTULO 19. LA COMUNICACIÓN Y DIFUSIÓN DE UN PLAN ESTRATÉGICO | 248 |
| INTRODUCCIÓN..... | 248 |
| 1. EL CASO DE MÁLAGA | 248 |
| CAPÍTULO 20. EL DIAGNÓSTICO DE LA CIUDAD | 260 |
| INTRODUCCIÓN..... | 260 |
| 1. EL ANÁLISIS DE RÍO DE JANEIRO | 262 |
| 2. EL DAFO DE ROSARIO..... | 264 |
| CAPÍTULO 21. LOS ESCENARIOS DE FUTURO..... | 268 |
| INTRODUCCIÓN..... | 268 |
| 1. LOS ESCENARIOS DE MEDELLÍN Y EL ÁREA METROPOLITANA..... | 269 |
| CAPÍTULO 22. EL OBJETIVO CENTRAL Y LAS LÍNEAS ESTRATÉGICAS | 276 |
| INTRODUCCIÓN..... | 276 |
| 1. EL OBJETIVO Y LAS LÍNEAS DE MÁLAGA | 276 |
| 2. EL OBJETIVO Y LAS LÍNEAS DE ROSARIO | 279 |
| 3. EL DESARROLLO DE LA LÍNEA TURÍSTICA DE MÉRIDA | 281 |
| CAPÍTULO 23. DE LOS OBJETIVOS A LOS PROYECTOS | 287 |
| INTRODUCCIÓN..... | 287 |
| 1. LA FORMULACIÓN DE PROYECTOS DE VALENCIA | 287 |
| CAPÍTULO 24. LA EVALUACIÓN DE LAS MEDIDAS DEL PLAN | 300 |
| INTRODUCCIÓN..... | 300 |
| 1. LA EVALUACIÓN DE VALENCIA | 300 |
| 2. CONTROL DE GESTIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO RAFAELA..... | 329 |
| BIBLIOGRAFÍA RECOMENDADA..... | 335 |
| REFERENCIAS BIOGRÁFICAS..... | 336 |

Autores del texto base

Josep Maria Pascual i Esteve
Manuel De Forn i Foxà

Colaboradores en la adaptación de los textos:

María García Pizarro
Marta Tarragona i Gorgorió
Saúl Pineda Hoyos
Juan Carlos Saavedra Vanegas

Soporte documental:

Amelia Fernández Paricio
Javier Bermejo Flores

Introducción: La necesidad de buscar una estrategia propia de cada ciudad

El hecho que el libro "La Planificación Estratégica Territorial: Aplicación a los municipios", que escribí con la colaboración de mi amigo Manuel de Forn para la Diputación de Barcelona, se agotara en menos de un año y que fuera muy solicitado, no sólo en España sino por un amplio abanico de ciudades de América Latina a pesar de estar escrito en catalán, reclamaba una nueva edición. Y que ésta fuera en castellano o español, denominación distinta de la misma lengua en función de que uno sea español o americano.

No obstante, desde enero de 1995, fecha en que se publicó el libro, hasta diciembre de 1998, fecha en que la Diputación de Barcelona y el CIDEU deciden publicar el libro en castellano, la planificación estratégica de ciudades había avanzado mucho, tanto en la península Ibérica, España, Portugal y Andorra, como en América Latina, en ciudades de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Venezuela y también en Estados Unidos. Disponíamos de una importante experiencia, enfoques, métodos y técnicas empleadas, que un nuevo libro debía recoger.

El libro que hicimos con Manuel de Forn tenía una ventaja con respecto a otras publicaciones. Exponía un conjunto de métodos y técnicas que habíamos empleado en experiencias españolas distintas a Barcelona, al menos esto es lo que nuestros lectores nos han señalado especialmente. Hoy disponemos de nuevos instrumentos, muy en especial mi experiencia en dirigir técnicamente el Plan Estratégico de la ciudad de Valencia en España, y el haber podido estudiar con detenimiento las experiencias de planificación urbana de las ciudades americanas enmarcadas en el CIDEU.

El libro debía ser reformado en buena parte para incluir nuevos métodos y técnicas de planificación estratégica urbana y, en especial, casos de buenas prácticas. Esto último era especialmente necesario, desde mi punto de vista, para poder dar un salto cualitativo en la definición de estrategias urbanas. De todos es conocido y reconocido que la primera experiencia exitosa de planificación estratégica urbana, basada en la colaboración de los agentes sociales y la participación ciudadana, fue el I Plan Estratégico de Barcelona. El Plan Estratégico de Barcelona es, con todo merecimiento, símbolo de un buen plan y ejemplo a seguir por otras ciudades. El hecho de que la experiencia de Barcelona fuera a la vez pionera y altamente exitosa, la convirtió en un caso de buena práctica muy imitado, desarrollándose con esta imitación un importante inconveniente que ha dificultado a no pocas ciudades encontrar su especificidad estratégica.

Estoy convencido que todas las ciudades debían haber hecho lo que hizo Barcelona, pero no debían hacerlo del mismo modo. Valencia, Málaga, Rosario, Medellín, Montevideo, Caracas, entre otras, se plantearon los mismos objetivos que Barcelona, es decir, identificar o elaborar una estrategia de ciudad que cuente con la cooperación de los principales actores para desarrollarla y con una amplia participación ciudadana. Y lo hicieron, al igual que en su día lo hizo Barcelona, dotándose de una singularidad en el proceso de elaboración estratégica. Pero no siempre ha ocurrido así.

Recuerdo como, en el Seminario Técnico del CIDEU celebrado en Guadalajara (México) en abril de 1998, algunas ciudades que obviamente no citaré, al exponer el nivel de desarrollo de su plan estratégico se veían en la obligación de justificarse por haber introducido cambios en lo que denominaban la metodología de Barcelona.

La paradigmática metodología de planificación estratégica expuesta en la publicación "Planificación Estratégica Urbana", elaborada por Francesc Santacana y Joan Campreciós para el I Seminario Técnico del CIDEU en diciembre de 1993, no se puede desligar del contexto en el que fue creada: el de la ciudad de Barcelona en el período del I Plan Estratégico (1988-1992), que se caracteriza por:

- La existencia de un proyecto, previo al Plan Estratégico, de transformación de la ciudad, los Juegos Olímpicos. Barcelona había sido denominada sede olímpica por el COI.
- La ciudad, en comparación con otras ciudades españolas y muy en especial de América Latina, disponía de una importante tradición en la cooperación pública y privada.
- El Alcalde de la ciudad, Sr. Pascual Maragall, disponía de un fuerte liderazgo social que era extensible a todo el equipo de gobierno del Ayuntamiento. Este último estaba plenamente legitimado social y democráticamente. El Alcalde Maragall gobernaba el Ayuntamiento desde 1980 y lo siguió gobernando hasta 1997.
- Buena parte de los proyectos de infraestructuras y grandes equipamientos urbanos metropolitanos estaban consensuados y recogidos en el Plan General Metropolitano, aprobado en 1974.
- La ciudad en 1988 iniciaba uno de los períodos de mayor desarrollo económico y proceso social de su historia.
- Como en no pocas ocasiones se ha señalado, desde 1987 se creó en Barcelona una gran complicidad de los ciudadanos con los proyectos de futuro que estaba desarrollando la ciudad.
- Barcelona disponía de un importante sistema de información sobre la ciudad y de notables y nutridos estudios sobre las más importantes áreas de intervención estratégica.

La realidad de Barcelona al iniciar su Plan Estratégico se aleja mucho de las que hoy tienen otras ciudades que también están desarrollando su plan estratégico,

puesto que la mayoría no dispone de un proyecto de transformación previo, sino que el plan estratégico lo tiene que identificar o ser el mismo plan el proyecto de transformación, o bien no hay acuerdo social sobre las actuaciones estratégicas de la ciudad, ni tradición de colaboración público-privada y es el mismo proceso del Plan que lo debe iniciar. O bien no existe una estabilidad en los gobiernos municipales que permita desarrollar proyectos a largo plazo y se pretende que sea la labor del plan la que logre un consenso a partir de una importante participación social y consiga, de este modo, estabilizar la gestión local.

Es casi una obviedad, como después desarrollaré, que las ciudades deben disponer de una estrategia propia, y parece del todo razonable que la deben definir de una manera singular. Las ciudades deberán disponer de su propio enfoque del plan, de sus propios objetivos y utilizar los métodos y las técnicas más adecuadas para lograrlos, y cuanto más difícil sea la situación social en que se encuentra la ciudad, mucho más rigurosa y desarrollada debe ser su metodología de trabajo.

La característica que he comentado sobre la situación de Barcelona y su plan estratégico explica porque fue ésta la ciudad y no otra la que se atrevió a formular su plan estratégico, y a pesar de que sus circunstancias sociales estaban más maduras para la elaboración de una estrategia compartida, Barcelona supo encontrar su singularidad, y el Plan Estratégico contribuyó, y está contribuyendo hoy con el III Plan Estratégico, a la competitividad de la ciudad y a la calidad de vida de los ciudadanos. Para demostrarlo nada mejor que la misma valoración que de los 10 años de Planificación Estratégica efectuó el Alcalde Pascual Maragall:

"El Plan Estratégico no ha tenido nunca el síndrome del gallo que creía que al cantar por la mañana haría salir el sol. La complejidad de la ciudad y la incertidumbre ante el futuro hace que el Plan Estratégico no se haya apuntado nunca ni los éxitos ni los fracasos en la estrategia de la ciudad y de sus participantes. Los resultados son de indescifrable apropiación tanto de las cosas que han funcionado como de las que no han ido tan bien.

Pero no hay duda de que el Plan Estratégico ha contribuido a dar una visión de futuro de la ciudad y quizás lo que es más importante, ha ayudado a hacer que cada actor local pensara en el futuro y conociera la dirección hacia dónde se dirigía la ciudad: Los retos de futuro que tenía la ciudad se plantearon en los documentos y reuniones del Plan Estratégico. El intercambio de informaciones entre diferentes valores y visiones de futuro ha contribuido a que los operadores de la ciudad, en sus diferentes ámbitos, puedan tener una visión más amplia, más compleja y a la vez más optimista del futuro.

El Plan Estratégico ha dirigido el debate y la reflexión pública sobre los problemas de la ciudad. Ha generado pensamiento y conocimiento público.

*Ha devuelto el debate a la sociedad y ha hecho ver que la misma sociedad es responsable y no sólo los políticos"*¹

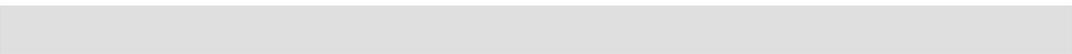
Estos han sido los importantes objetivos que se lograron con la metodología de Barcelona, pero para no pocas ciudades estos les parecerán insuficientes o que, junto a ellos, su plan debe plantearse otros más básicos, más elementales o más difíciles, relativos a la cooperación entre actores, la participación o el acuerdo social, o la identificación de actores. Estas ciudades deben encontrar su metodología propia y, seguramente, más desarrollada que la que se inició de manera pionera en Barcelona.

En definitiva, era necesario un libro que partiera de este nuevo enfoque, que proporcionara un amplio muestrario de métodos y técnicas de análisis, de construcción de escenarios, de gestión de reuniones, de elaboración de proyectos, de implantación o ejecución de planes, acompañado de ejemplos de buenas prácticas, para que a las ciudades les sea más fácil encontrar, a partir de su propio "sistema local" de actores, de su situación económica, social e institucional, de su cultura de participación y colaboración, los instrumentos para definir su singular estrategia de futuro.

Josep Maria Pascual i Esteve

¹ Maragall i Mira, Pasqual en "10 anys del Pla Estratègic" (Asociación Plan Estratégico de Barcelona, 1998) p. 13 y 14.

I Parte. Cuestiones generales



CAPITULO 1. ESTRATEGIA URBANA Y PLAN ESTRATÉGICO

1. La importancia ineludible de definir una estrategia para las ciudades

Las ciudades constituyen los puntos nodales en que se organiza la red que caracteriza la economía mundial contemporánea.

La globalización económica se caracteriza por los flujos de información, capitales, mercancías y personas, que recorren todo el planeta. Las ciudades constituyen los nudos de infraestructuras y servicios avanzados de esta red de flujos. Constituyen los elementos organizadores y de soporte de la economía mundial. Las ciudades que no logran articularse en este sistema de flujos mundial, continental o regional, quedan marginadas de los procesos de desarrollo.

A través de los intercambios de flujos entre ciudades se constituye el sistema mundial de ciudades, que es un sistema jerárquico, asimétrico, pero dotado de alta flexibilidad o variabilidad, puesto que la posición jerárquica de cada ciudad no es fija, sino altamente cambiante.

Las ciudades, en esta red de flujos, establecen relaciones de competencia para atraer y generar nuevos flujos, así como de complementariedad para constituir subsistemas cualificados. Así, las ciudades europeas portuarias del Mediterráneo se alían para hacer frente a la competencia de los puertos Atlánticos, pero entre ellas se encuentran los principales competidores para poder atraer las mercancías o los pasajeros turísticos que entran en Europa vía mediterránea.

Las ciudades, en definitiva, se ven en la exigencia de definir una estrategia de cualificación de sus recursos humanos, infraestructurales y de servicios, para adquirir la suficiente singularidad y notoriedad en los diferentes subsistemas de ciudades a los que pertenecen o se inscriben, y conseguir la suficiente competitividad y capacidad de proyección para atraer nuevos flujos o/y aumentar su capacidad de dirección y organización de los mismos.

La estrategia no sólo la deben definir las áreas metropolitanas o las ciudades centrales o direccionales de las mismas, sino que la experiencia de la planificación estratégica enfatiza la importancia que, incluso para los municipios metropolitanos, tiene el hecho que éstos definan su estrategia. No sólo por los efectos en la competitividad del área metropolitana, sino sobre todo a nivel

interno para cualificar la vida del municipio y sus ciudadanos. Así, la mayoría de los municipios del área metropolitana de Barcelona han realizado un plan estratégico, para aprovechar el dinamismo de la ciudad de Barcelona y aprovecharlo para reorganizar sus funciones urbanas, atrayendo actividad económica, vertebrando sus barrios con el centro del municipio y así transformar su situación de antigua ciudad dormitorio en ciudad residencial con identidad y capacidad de atraer flujos económicos y de personas en busca de mejor relación calidad/precio que en la ciudad central e incluso atracción turística.

En las circunstancias de cambio urbano tan profundas que provoca el impacto del uso de las tecnologías de la información y comunicación, las ciudades necesitan orientar sus procesos y reorganizar sus funciones urbanas para poder adaptarse a la era de la información y del conocimiento.

Las ciudades y las áreas metropolitanas deben afrontar el descenso de su papel de productor de bienes para apostar por el desarrollo de los servicios avanzados, convertirse en centros de producción o/y difusión de ciencia y tecnología, y buscar un nuevo modelo de desarrollo en que la creatividad y capacidad de innovación de las personas, empresas e instituciones, sean cada vez una fuente más importante de valor añadido urbano.

Este nuevo modelo de desarrollo implica al conjunto de la ciudad, puesto que este mismo desarrollo debe regirse por criterios de sostenibilidad, la educación y la cultura se convierten en los principales factores de competitividad de la ciudad y de calidad de vida de los ciudadanos. La política social no sólo debe hacer frente a nuevas formas de desigualdad y pobreza, para las que no es suficiente garantizar prestaciones y servicios, sino que debe promover una acción social capaz de organizar la comunidad hacia fines solidarios y reducir las desigualdades en el acceso al capital cultural. Las políticas públicas deben gestionarse con calidad y ser capaces de articular la cooperación de todos los actores implicados, y encontrar las fórmulas para organizarse en función de los intereses y demandas de las ciudadanas y los ciudadanos, y encontrar las mejores fórmulas para conseguir una participación ciudadana activa y responsable.

Los cambios en el entorno urbano que comporta la revolución tecnológica y la globalización son continuos, por tanto las ciudades deben tener un observatorio permanente con respecto a los cambios del entorno y la variaciones de su posición en el sistema de ciudades, para poder identificar los procesos más adecuados de adaptación y ajuste de la estrategia urbana.

En conclusión, la identificación de una estrategia de desarrollo urbano no sólo es del todo necesaria, sino que debe ser continuada.

2. El Plan Estratégico: Dificultades y ventajas de su utilización.

Las ciudades, para definir su estrategia, pueden seguir diferentes vías, y una de ellas es el Plan Estratégico. Las empresas, al posicionarse en el mercado, definen, aunque de manera inconsciente, una estrategia. Una estrategia quizás incompleta pero fundamentada en el análisis del mercado y en sus posibilidades internas, pero es posible que tenga definida una clara política de gestión de personal, de comercialización o de renovación de bienes de equipo, que quizás, por la evolución del entorno, incluso no conocida por la empresa, resulta ser exitosa y logra arrastrar por este camino al conjunto de la empresa.

El que una empresa disponga de un plan estratégico significa que es consciente de que define una estrategia, por tanto, la intenta basar en un diagnóstico y pronóstico lo más riguroso posible y también se dispone a comprometer a todos los directivos con la misma. El éxito de una empresa no depende de si dispone o no de un plan estratégico, sino de si define y lleva a cabo la estrategia adecuada, y el plan, cuando se hace con seriedad y rigurosidad, es un instrumento para definir correctamente la estrategia.

Las ciudades, aunque mucho más complejas que las empresas, deben plantearse la elaboración de un plan como un instrumento para definir la estrategia. En este sentido, es un gran error confundir el medio con el fin. El fin, la estrategia, debe de alimentarse de otros instrumentos: gestión de calidad de los servicios colectivos, gestión pública y de urbanismo, políticas de I+D, planes sectoriales, etc., y su principal instrumento, el Plan Estratégico, no puede entenderse como un ritual metodológico, sino como un proceso flexible destinado a dotar a la ciudad de una estrategia consistente, que proporcione una notoriedad y una singularidad a la ciudad y, sobre todo, que logre comprometer a los principales actores urbanos, es decir, aquellos que tienen capacidad para transformar la ciudad.

En esta perspectiva hemos identificado tres errores cometidos por algunas ciudades al elaborar su plan estratégico:

- No se ha analizado previamente a los actores urbanos para conocer sus estrategias ni las relaciones que establecen entre sí, ni las posibilidades y condicionantes a tener en cuenta para una estrategia compartida. Los actores urbanos son a la ciudad lo que los directivos a las empresas. Diseñar los procesos adecuados para buscar su colaboración en la elaboración de la estrategia conjunta y su posterior compromiso para aplicarla es una tarea básica. Lo contrario significa abandonar de entrada la realización de una estrategia urbana.
- Han considerado que aplicar una metodología de manual, o siguiendo necesariamente los pasos de una buena práctica basada en unas condiciones sociales e institucionales diferentes, obtendrían un plan y,

con ello, la estrategia. De hecho han intentado subordinar la realidad al método y no al revés, lo que les ha impedido identificar las acciones más determinantes y con mayor capacidad sinérgica.

- No han tenido suficientemente en cuenta que antes del Plan Estratégico, existían dinámicas urbanas importantes, o planes de desarrollo local, urbanísticos, etc., con lo que el Plan Estratégico, en lugar de articular y de constituirse en marco de referencia para dichas acciones, ha consistido en una elaboración más, e incluso en algunos casos, con menor capacidad de incidencia que las anteriores. Un plan estratégico basado en las dinámicas urbanas existentes, facilita la identificación de proyectos.

Estos errores deben ser, sin duda, subsanados y, para ello, el primer paso es reconocerlos, de esta forma se puede un buen instrumento para identificar las estrategias urbanas. Si no lo hacemos se corre el riesgo de deslegitimar los planes estratégicos, puesto que de la existencia de desastrosas o inoperantes estrategias urbanas, se culpabilizará a la planificación estratégica en general y no al hecho de que el plan en que se basaba esta estrategia era, en sí mismo, horroroso e inoperante².

3. Las ventajas de utilizar un Plan Estratégico

Si bien hemos señalado que no es necesario elaborar un plan estratégico para definir una estrategia urbana, se trata ahora de señalar las ventajas de definir una estrategia a través de un buen plan.

La elaboración de un plan estratégico debe comportar los siguientes resultados:

1. La identificación de una estrategia consistente con capacidad de dar un mayor protagonismo a la ciudad para encaminar su desarrollo económico y social.
2. El desarrollo de la cooperación pública y privada entre los principales actores urbanos y su compromiso para desarrollar la estrategia en la medida de sus responsabilidades y competencias.
3. El establecimiento de un importante proceso de participación ciudadana capaz de difundir una cultura de ciudad, de sus retos, de sus oportunidades, que facilite la colaboración ciudadana en el “hacer ciudad”.

² En este apartado se parafrasea a Brecht, en la frase citada por Borja, J. y Castells, M., en su libro “Lo local y lo global”: “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”.

4. El disponer de una estrategia global o integral de la ciudad (económica, social, cultural, medio ambiental, territorial) y no sólo física, como es el caso de ciudades que sólo disponen de planes o proyectos urbanísticos.

El Plan Estratégico debe articular globalmente, en su metodología y en el diseño del proceso, los tres resultados, pero debe, sin duda, considerarlos de manera diferenciada. Analizar las diferentes vías o proceso para alcanzarlos, que serán diferentes según las ciudades, y dar una concepción global al proceso de planificación.

Si esto se consigue, las ventajas específicas de definir una estrategia a través de un plan basado en la cooperación pública y privada y la participación ciudadana son muy importantes:

1. Se consigue implicar a los principales actores con capacidad para transformar el territorio urbano, lo que constituye una condición necesaria para disponer de una estrategia creíble, y desarrollar una gestión estratégica por parte de los principales decisores urbanos.
2. Se logra articular en un solo proyecto de gestión del cambio a todos los actores y se establecen sinergias importantes entre las actuaciones y proyectos de los principales actores que refuerzan el dinamismo y la cualificación de la ciudad. En no pocos casos se asumen criterios de actuación comunes a los que referir cualquier actuación.

Este es un factor muy importante. A menudo se critican los criterios de actuación por su generalidad o falta de concreción, cuando son los que proporcionan una mayor estabilidad y consistencia en una estrategia urbana.

En efecto, confundir un criterio de actuación con un objetivo, o incluso con la identificación de un proyecto, sí que constituye un hecho grave. Pero disponer de criterios para adecuar los proyectos y actuaciones de los actores urbanos, permite que se orienten en la misma dirección y, por tanto, que se complementen muchas más acciones urbanas. Como señalo más adelante, un plan estratégico debe definir pocos pero importantes proyectos para la ciudad, de lo contrario será muy difícil poderlos impulsar y efectuar su seguimiento adecuado. Al disponer de criterios de actuación claros, éstos sirven para establecer un marco de referencia para todas las acciones urbanas de los actores y son guía para los planes y presupuestos a corto plazo.

3. Se logra, con la participación ciudadana, contemplar si no todos, sí la mayoría de las ideas y proyectos de los que dispone la ciudad, lo que constituye una garantía para, posteriormente, poder hacer una priorización de los criterios, objetivos y proyectos realmente importantes, y de este modo, lograr una gran legitimación social de los principales elementos de la estrategia urbana.

4. De todos modos, lo fundamental de la participación es la capacidad de integración social del movimiento asociativo y empresarial en un proyecto urbano, y la ilusión ciudadana que puede generar para poner en marcha el proceso de transformación urbana.
5. La metodología general de un plan estratégico proporciona un mayor rigor en la identificación de las decisiones a tomar y da mayores garantías de viabilidad debido a que la identificación de la estrategia no es apresurada ni simplemente intuitiva, sino que responde a un diagnóstico-pronóstico de la situación urbana de la que pretende ser una guía para el cambio y la lleva, efectivamente, en la dirección adecuada.

En no pocas ocasiones hemos escuchado a algunos urbanistas, que en el fondo no entienden la planificación estratégica, considerar como lo único fundamental la imaginación -se refieren a la suya- para crear nuevos proyectos, o tener intuición -también la suya- para saber que proyecto es realmente estratégico y cuál no lo es. La capacidad de imaginar nuevas ideas y proyectos es una condición esencial para la planificación (como lo es para la ciencia el disponer de nuevas hipótesis). Pero dichos urbanistas, en el fondo poco versados en el “arte de la planificación”, desconocen que la metodología tiene, entre otras, dos finalidades destacadas. En primer lugar, promover la aparición de nuevas ideas y orientarlas en los temas más fundamentales o estratégicos. Y en segundo lugar, poder comprobar si los productos de la imaginación se adecuan a las dinámicas urbanas, tienen viabilidad económica y social o pueden incorporarse en la estrategia de los actores. La metodología de planificación no sustituye la estrategia, sino que ayuda a crearla o a formularla mejor.

Al igual que la metodología científica nos sirve para verificar, con una fiabilidad determinada, la adecuación de las hipótesis a la realidad; la metodología de planificación nos permite establecer garantías sobre la eficacia de la estrategia y la viabilidad de los proyectos considerados.

6. El Plan Estratégico aumenta la cuantificación de objetivos, estrategias y planes de acción, y permite un mayor control de la gestión estratégica en general, y fundamentalmente, ante los cambios del entorno.

CAPITULO 2. LOS RESULTADOS DE UN PLAN ESTRATÉGICO

Hemos comentado que los resultados que se esperan conseguir con un Plan Estratégico son:

1. Identificar una estrategia clara, consistente y estable de la ciudad, para mejorar su posición competitiva en el sistema de ciudades.
2. Lograr la articulación de los principales actores en la misma (mediante un acuerdo social mayoritario, lograr el compromiso social).
3. Favorecer la participación ciudadana.

En este capítulo vamos a detallar los principales componentes de estos resultados.

1. Los componentes de la estrategia urbana

Una estrategia urbana consiste, fundamentalmente, en:

- a) Identificar de manera explícita los principios de valor o criterios para lograr el desarrollo territorial. Es decir, las ideas fuerza de este desarrollo.
- b) La opción estratégica escogida por la ciudad.
- c) La definición de las áreas estratégicas que debe intervenir.
- d) Los proyectos clave en los que se concreta la estrategia.

a) Criterios en el desarrollo territorial. Ideas fuerza.

Una de las virtudes de los planes estratégicos, es el hecho de que explicita una serie de criterios o principios de valor en política urbana, que quieren constituirse en marco de referencia en el desarrollo del territorio: “reforzar la identidad y el sentimiento de pertenencia a la ciudad”, “evitar todas las formas de segregación o exclusión”, “desarrollo sostenible”...

Junto a estos principios de carácter programático, a menudo se expresan un conjunto de ideas fuerza que enfatizan proyectos comunes: “Terrassa, ciudad universitaria”, “Málaga, capital económica de Andalucía”, “Barcelona, centro logístico”, etc.

b) Las opciones estratégicas de los territorios

Las opciones estratégicas de la ciudad, su propósito estratégico, que normalmente se recoge en su objetivo central, deben contener como mínimo los siguientes parámetros:

- *Un posicionamiento en el sistema de relaciones funcionales con otras ciudades*, con las que establece relaciones de competencia y complementariedad con su entorno más próximo.

Como puede ser el caso de pretender constituirse en área de centralidad económica en un sistema territorial, constituir un área residencial atractiva y de calidad, y alternativa con respecto a áreas demográficas más congestionadas, o contrarrestar procesos de pérdida de identidad y de autonomía funcional producido por el modelo de desarrollo anterior, o por la influencia de centros urbanos dominantes...

- *Una definición de la estrategia económica y competitiva*. La promoción del desarrollo económico endógeno, promocionando determinados sectores o áreas de actividad económica y las opciones de desarrollo exógeno, facilitando las inversiones o la localización de nuevas actividades.
- *Una opción en relación a la estructura y la dinámica urbana o interna del territorio*. Las ciudades optan por una política de crecimiento urbano o, por el contrario, de contención; de mantenimiento o mejora de la cohesión interna; reequilibrio o vertebración territorial, etc.
- *Una determinada posición en relación a la cohesión social*. A través de políticas reductoras de desigualdad social o de integración de determinados colectivos; o del desarrollo de mecanismos de participación social, etc.

c) Las áreas estratégicas de intervención

Los planes estratégicos, más allá de establecer un marco de referencia, son planes de acción. En este sentido, un plan que no determine un conjunto de proyectos que, a corto y medio plazo, se consideren básicos para alcanzar este modelo, difícilmente puede ser considerado así.

Existen una serie de áreas a las que debe referirse la definición de una estrategia urbana:

- *Territorio e infraestructuras*:
 - Grandes proyectos de accesibilidad externa: Vías de comunicación de alta capacidad del entorno (redes de carreteras, ferrocarril, puerto, aeropuerto).
 - Conectividad interna e integración territorial: Políticas de movilidad urbana.

- Recuperación / renovación de centros históricos: Creación de áreas de peatones, renovación urbana y viaria, renovación tejido social, etc.
- Nuevas áreas urbanas residenciales.
- Establecimiento de áreas de nueva centralidad.
- Recuperación / valorización de espacios naturales.
- Acciones correctoras del impacto medio ambiental: Reducción de contaminación, ruidos, gestión de residuos, etc.
- *Actividades económicas:*
 - Acciones integradas de promoción / desarrollo de un determinado sector económico o productivo del territorio: Desarrollo endógeno.
 - Acciones integradas de promoción / desarrollo de atracción de nuevas actividades económicas.
 - Actuaciones dirigidas a mejorar la eficacia de los procesos productivos o la competitividad de sus productos: Diferenciación de los productos, por ejemplo, marcas de garantía, creación de consorcios, servicios para la exportación, etc.
 - Actuaciones dirigidas a proporcionar o estimular una base material eficiente y atractiva para la implantación de nuevas actividades económicas: Parques tecnológicos, complejos para ferias y congresos, zonas de actividades logísticas, suelo industrial de calidad, etc.
 - Actuaciones dirigidas a estimular la creación de nuevas empresas en el territorio. Servicios y políticas de desarrollo económico local (servicios de creación de empresas, orientación a emprendedores, etc.).
 - Actuaciones dirigidas a crear centralidades en determinados ámbitos funcionales (servicios supra-municipales de carácter educativo, cultural, de investigación, administrativos, etc.).
- *Sociedad:*
 - Acciones de proyección externa de la ciudad (City marketing).
 - Acciones de recuperación y valorización del patrimonio cultural, histórico, etc.
 - Acciones de promoción del asociacionismo y participación.
 - Acciones de adecuación / ampliación de la red de equipamientos sociales, deportivos, culturales, educativos y sanitarios.
 - Actuaciones integradas para la relación de determinados colectivos (gente mayor, inmigración, etc.).
- *Gobierno:*
 - Establecimiento de mecanismos de cooperación social y de participación ciudadana en determinados ámbitos.
 - Actuaciones dirigidas a adecuar y mejorar la gestión municipal al nuevo posicionamiento (redefinición de funciones y competencias, nuevos instrumentos y herramientas de gestión, etc.).

- Actuaciones dirigidas a crear o formalizar redes de relación con otros territorios (redes de ciudades).

d) Los proyectos clave

Un plan estratégico es un plan de acción. En este sentido, se concreta en un conjunto de medidas y proyectos, en cada una de las áreas estratégicas de intervención.

La sistematización de estos proyectos permite conocer cuáles son los grandes retos que se plantea la ciudad y de que manera quiere abordarlos.

El análisis de los agentes que son básicos para su desarrollo (ayuntamiento, sector privado) nos permitirá conocer, de un lado, el nivel de “autosuficiencia” del plan en relación a las capacidades de acción del propio municipio y, por otro, determinar los ámbitos en los que la cooperación pública, privada e intergubernamental es básica para alcanzarlos.

2. Lograr una articulación entre los principales actores

Este es el objetivo o resultado más importante de un Plan Estratégico. De hecho, la tarea de un plan estratégico es reunir a los principales actores urbanos y contribuir a crear una visión compartida de futuro y ayudar a definir una estrategia y los proyectos de acción que la acompañan.

Pero es obvio que todas las ciudades se encuentran en una situación específica respecto a la presencia de actores urbanos, de las relaciones que establecen entre sí, y la capacidad de transformación urbana.

El análisis de los actores es el que debe marcar prioritariamente el diseño del proceso del plan. No es lo mismo la situación de Barcelona antes descrita, que la de Montevideo hace cuatro años, en que el único gobierno municipal del Frente Amplio debía convencer a unos actores económicos, influidos por el gobierno de la nación de muy distinto signo político, del realismo y la adecuación de su política municipal para desarrollar la ciudad y adquirir compromisos estables.

Los objetivos de los planes estratégicos urbanos son los mismos, pero los caminos lógicamente tienen que ser muy diferentes. Esta afirmación tan elemental se contrapone a las recomendaciones de algunos manuales que señalan espacios temporales fijos para elaborar un plan, o aquellos que determinan como primer paso para elaborar un plan estratégico la constitución de una entidad o asociación que agrupe a los actores urbanos en los inicios del proceso de planificación estratégica.

La estrategia de la ciudad no estará completa sin el compromiso de los actores para asumir criterios de actuación y desarrollar proyectos en función de las competencias, responsabilidades y posibilidades financieras, así como para defender los proyectos de la competencia de un actor externo a la ciudad, y hacerlo de manera coordinada para conseguir la realización de éstos en la ciudad o su entorno territorial.

La cooperación de los actores en una ciudad debe entenderse como un proceso en que debe fortalecerse la colaboración entre ellos, deshaciendo malentendidos, preconcepciones, etc., y lo más fundamental, identificar con claridad los intereses de los distintos actores para poder llegar a acuerdos efectivos, en los que dichos intereses se contemplen de manera satisfactoria.

El acuerdo promovido en un Plan Estratégico Urbano, dispone de diferentes niveles. De menos a más, éstos son:

- Acuerdo genérico en iniciar un proceso de planificación estratégica.
- Compartir un diagnóstico y pronóstico de la ciudad.
- Establecer conjuntamente una opción de futuro de la ciudad.
- Aprobar colectivamente un acuerdo genérico sobre los objetivos y acciones del Plan.
- Comprometerse a orientar la actuación de cada actor a través de unos criterios o principios de actuación y, en especial, en la defensa y desarrollo de proyectos concretos.
- Impulsar o ejecutar dichos proyectos y evaluar su acción en función de los criterios o principios establecidos.

El desarrollo de la cooperación entre los actores no es lineal, sino que tiene sus reversos. Es un proceso permanente al que se debe estar siempre atento para fortalecerlo o para que no regrese.

3. La participación ciudadana

Debe decirse con claridad. En un Plan Estratégico este objetivo debe estar subordinado a los otros dos. En el capítulo anterior se han señalado las ventajas de la participación ciudadana en la elaboración estratégica, pero difícilmente a través de un amplio proceso de participación se elabora una estrategia innovadora y consistente.

El proceso de participación ayuda, en efecto, a elaborar la estrategia al proporcionar puntos de vista por todos los sectores sociales, pero sobretodo ayuda a legitimarla y a crear una cultura de futuro para la ciudad. Pero el proceso de elaboración de la estrategia debe implicar a los más importantes actores y éstos no siempre se involucran como uno más en los procesos de participación.

La participación ciudadana sólo justifica ser un objetivo prioritario en un proceso de planificación estratégica cuando el gobierno local -el ayuntamiento- es el único actor existente en un municipio, o el único que tiene capacidad de incidir en la transformación social y dispone de una estrategia que quiere dar a conocer y legitimar.

En algunas situaciones, un plan previamente legitimado por la participación puede ayudar a abrir un proceso de colaboración o cooperación público-privada entre los principales actores.

Tampoco puede confundirse la participación en un plan estratégico con una asamblea popular. La participación no substituye ni a las elecciones municipales ni a ninguna de las instituciones o entidades de la ciudad. Por tanto, debe aclararse desde el principio que las decisiones estratégicas surgen de los órganos de dirección de las principales entidades e instituciones de la ciudad. Todas las recomendaciones del proceso de participación pueden ser consideradas, pero no pueden asumirse directamente por parte de los órganos de dirección de un plan.

La participación, para un plan estratégico, será más importante en función de que participen las entidades, de las áreas de intervención estratégica definidas en las páginas anteriores, que:

- Dispongan de mayores recursos económicos o representen efectivamente a quienes los dispongan.
- Tengan una mayor capacidad de generar opinión o movilizar fuerzas sociales.
- Obtengan un notable reconocimiento público.
- Dispongan de los nuevos conocimientos sobre las áreas temáticas.

La amplitud del proceso de participación es un criterio importante a tener en cuenta, pero siempre condicionado a conseguir la participación efectiva de los que tienen capacidad de gestionar el cambio urbano.

CAPITULO 3. LOS CAMINOS PARA DEFINIR LA ESTRATEGIA URBANA. EXPOSICIÓN DE CASOS

En algunas ciudades españolas y en buena parte de las catalanas, la planificación estratégica de ciudades siguió en los primeros años de los 90, no sólo la metodología general del Plan Estratégico de Barcelona, sino los mismos pasos. El éxito de la gestión urbana de la ciudad, y del propio plan estratégico de Barcelona fue un ejemplo para bastantes ciudades, que aunque partiendo de contextos sociales, económicos y institucionales muy diferentes, adaptaron el caso de Barcelona como ejemplo no sólo de buena práctica, sino de la mejor práctica. El modelo Barcelona se constituyó claramente en un “Benchmark total”, es decir, un nivel de logro que constituyó un punto de referencia a efectos de medida y comparación en la mejor parte de los procesos metodológicos que se desarrollaron.

En las ciudades de América-latina, a través de la creación del CIDEU, en 1993, iniciaron su proceso de planificación estratégica al estilo de Barcelona , lo que ha comportado indudables ventajas en el avance de su proceso de planeación, también ha causado considerables inconvenientes al copiar de manera acrítica buenas prácticas extraídas de otros contextos. Así, por ejemplo, en no pocas ciudades tanto ibéricas como americanas se ha intentado formalizar una Asociación o Fundación con los principales actores urbanos antes de iniciar la elaboración de una estrategia urbana, sin disponer de unas relaciones institucionales adecuadas entre ellos. Un plan estratégico debe mejorar las relaciones entre los actores, pero la situación de partida y de llegada debe definirse en cada situación.

Una buena práctica sólo puede ser adoptada si previamente existe un análisis crítico previo de las condiciones sociales, económicas, culturales e institucionales que la originaron o que explican su éxito. El éxito o fracaso debe siempre remitirse a las condiciones sociales urbanas que lo hacen posible. En términos generales existen malas prácticas, es decir, modelos sin lógica o coherencia interna, incompletos, etc., que no deben aplicarse en ningún caso. Pero las buenas prácticas sólo lo son en determinadas condiciones.

Los asesores del CIDEU, en los seminarios que organizamos en la actualidad, insistimos en que las ciudades expliquen los pasos en la elaboración de las estrategias que no les han funcionado bien y que expliquen las razones a las que atribuyen su “mala práctica”. El análisis siempre resulta más substancial y completo que el desarrollo de una buena práctica. Una mala práctica siempre incorpora el análisis de los factores sociales e institucionales que explican el fracaso y, por tanto, son elementos clave a tener en cuenta en la elaboración de estrategias. En cambio, la explicación de una buena práctica, con demasiada

frecuencia, incorpora elementos de marketing de ciudad y de autoprestigio de técnicos o políticos que la hacen poco útil para orientar estrategias urbanas.

Aún no disponemos de un “banco” suficiente de “malas prácticas” razonadas e ilustrativas para poder ofrecer a las ciudades Iberoamericanas, de ahí que nos tengamos que restringir a las buenas. De todos modos, del estudio de las buenas o malas prácticas debe servirnos el objetivo fundamental, que es definir una estrategia propia.

Las ciudades que han buscado definir una estrategia propia en base a la colaboración de actores, la participación ciudadana ha desarrollado una singularidad en el planteamiento de su estrategia y en tal desarrollo metodológico de la misma. Citaremos algunos ejemplos extraídos de las ciudades pertenecientes al CIDEU.

1. El caso de la ciudad de Valencia (España)

La ciudad de Valencia, es la tercera ciudad de España en demografía, la población de su municipio es de 759 mil habitantes, y su área metropolitana de 1,5 millones de habitantes.

La ciudad, con una economía dinámica y muy exportadora basada en el aprovechamiento de sus posibilidades endógenas, arrastraba un importante déficit de infraestructuras y servicios debido a los bajos niveles de inversión pública. La coincidencia de esta crisis se vio agravada en el periodo 1988-1992, en que hubo una importante inversión pública en muchas ciudades españolas, y de las que Valencia quedó al margen. No sólo se beneficiaron Barcelona, Madrid y Sevilla, sino la mayoría de las ciudades andaluzas, y se comprometió una importante inversión en otras como Bilbao y Zaragoza, etc....

Por otra parte la ciudad no disponía de un proyecto global de futuro mínimamente compartido, y los principales proyectos de la ciudad como el parque central, la apertura al mar, el acceso norte al puerto, la recuperación del parque natural de la Albufera, etc....eran motivos de conflicto entre los actores urbanos, y esto constituía una excusa, para los diferentes niveles de administración pública, para justificar la no inversión.

La alcaldesa de la ciudad, Sra. Rita Barberá, se había comprometido a desarrollar un proyecto global de ciudad, que fuese capaz de articular los diferentes proyectos claves para la ciudad, y que generará confianza entre los actores urbanos para poner entre todos la ciudad en marcha.

Lo fundamental, no era inventar nuevos proyectos, sino buscar una estrategia global en que diferentes proyectos fueran sus puntos de apoyo, y buscarla en un amplio acuerdo social, que fuera un motor de la colaboración pública-privada, pública-pública y privada-privada.

Para la responsable municipal, lo más importante de la acción municipal era dinamizar la ciudad.

En este contexto nace y se desarrolla el Plan estratégico en el año 1994, e inicia un proceso en el que crea un proceso metodológico propio, en el que destacan.

- A) *Como etapa previa, se identifica una visión estratégica de la ciudad compartida por el equipo de gobierno del Ayuntamiento*. Los temas claves de la ciudad, la orientación que debía dárseles en el futuro, y las principales líneas de actuación debían ser identificadas de manera conjunta y previa a la elaboración de una estrategia conjunta con todos los actores urbanos. La aparición pública de contradicciones en el equipo de gobierno debido a la indefinición de algunos aspectos del modelo de ciudad, debido al hecho de que el gobierno de la ciudad estuviera formado por dos partidos políticos diferentes, hubiera podido significar el fracaso de la elaboración de una estrategia compartida.
- B) Se desarrolla un análisis previo de los actores urbanos en presencia previa a la fase organizativa del plan. Este análisis produjo dos instrumentos metodológicos nuevos para aplicar a los planes estratégicos.
- *Las entrevistas en profundidad dirigidas a identificar los objetivos e intereses que justifiquen la defensa o ataque hacia un proyecto concreto*. Con la finalidad de dar una nueva dimensión a los proyectos concretos, y disponer de las claves para una posible formulación más compartida.
 - *La aplicación en planificación estratégica urbana de las matrices de actores.*³ o análisis matrices. Se elaborarán matrices sobre principales temas para reflejar los intereses que los actores tenían con ellos, a fin de identificar contradicciones y complementariedades, y definir estrategias compartidas.
- C) *Se aplicó a los planes estratégicos los métodos del pensamiento litera, y diversas fórmulas de los “brainstormings”,* con el objetivo de efectuar reuniones distendidas, que obviamente, el debate personal y todos los actores, se vieron obligados a pensar en las ventajas e inconvenientes de los proyectos.
- D) Se desarrollaron las metodologías de los escenarios para constatar las consecuencias de las estrategias de los distintos actores y elaboraron escenarios deseables, que fueron posibles a través de la

³ Metodología buscada en M. Gounod en los planes de empresa. Ver el libro Gounod “La planificación estratégica”.

complementariedad de estrategias y proyectos, que, a primera vista aparecían como contradictorios.

E) *Se elaboró una metodología propia para la etapa de impulso y seguimiento del plan* que hemos desarrollado más adelante.

Estos instrumentos permitieron desarrollar un plan en que el 61% de sus proyectos están en fase de inversión, y un 15% restantes tienen consignación presupuestaria. Como es obvio, avances de los proyectos o medidas, es propio de las instituciones y empresas competenciales o con responsabilidad en el sector, pero el plan ha facilitado el entorno para que se produjeran dichas inversiones.

2. El caso de Barcelona- Anzoategui (Venezuela)

El caso de planteamiento estratégico más diferenciado o más heterodoxo con respecto al de Barcelona (España), es el que se ha desarrollado en la otra Barcelona, Barcelona-Anzoategui en Venezuela, pero no por más heterodoxo menos riguroso y con menos impactos en la ciudad.

Barcelona-Anzoategui es una ciudad de tamaño medio en Venezuela, supera en población el medio millón de habitantes, y se encuentra localizada en el mar Caribe a unos 350 km. de Caracas, en el litoral oriental.

Su base económica está basada en la industria, y en especial el sector petrolero. A pesar de la belleza paisajista y de las playas, no tiene el sector turístico desarrollado, y buena parte de las zonas del litoral se encuentran en estado de abandono.

En la zona industrial de su territorio se ha iniciado una inversión de la industria petrolera que va a crear más de 4000 empleos directos, que van a transformar la ciudad en su demografía y en su morfología urbana.

La inversión petrolera constituye lo que puede ser el motor de un gran cambio urbano y puede aprovecharse para construir la ciudad del futuro, o bien subordina la ciudad al desarrollo de la industria petrolera.

Ante esta situación, la Fundación Juan Urpí, una ONG impulsada por profesionales de los colegios de arquitectos e ingenieros, plantea la posibilidad de elaborar un plan estratégico que sirva de guía para la transformación de la ciudad. Pero esta idea fuerza no es recogida por un ayuntamiento con una débil capacidad técnica, y un equipo de gobierno centrado en los problemas puntuales y concretos de los barrios de la ciudad. Por otra parte los sectores económicos estaban satisfechos con los nuevos contratos que les iba a proporcionar las inversiones petroleras y el efecto que iba a tener en el sector de la construcción de nuevas viviendas, transporte y servicios en general.

Ante esta situación la Fundación Juan Urpí efectúa, con sus propios medios económicos y técnicos, un plan estratégico con todas sus fases completas: Diagnóstico, escenarios, objetivo central, líneas estratégicas y proyectos, en un periodo de cuatro meses. Las ideas, consisten en aprovechar la dinámica urbana para conseguir que Barcelona sea una ciudad cualificada para la competitividad económica e industrial, con una notable integración de sus espacios y barrios, que disponga de una alta calidad ambiental y se constituya en centro cultural y turístico del Oriente de Venezuela.

El plan estratégico fue presentado a las autoridades políticas locales y regionales y a los principales actores económicos y sociales de la ciudad. En la presentación se tuvo muy en cuenta el impacto visual de los proyectos del plan.

La importancia del Plan Estratégico de Barcelona-Anzoategui fue rápidamente comprendida y los actores urbanos se comprometieron a trabajar en él, y el alcalde a ejercer el liderazgo político del Plan.

A partir de este momento el Plan ha empezado a ser debatido por la ciudadanía, y se inicia un proceso de adecuación de sus propuestas a la capacidad de compromiso de los actores urbanos. Es de esperar que el Plan consiga objetivos de identificar una estrategia clara con el compromiso de los principales actores, y avalado por un proceso de amplia participación ciudadana, pero lo habrá hecho de una manera singular a partir de un plan desarrollado, inicialmente, por profesionales, y no elaborarlo a través de un acuerdo entre los actores en todas las fases del plan.

Barcelona-Anzoategui es un ejemplo de como en una ciudad en situación crítica, y ante la incapacidad de la administración pública y de los actores económicos y sociales, surge una iniciativa social, profesional, que acaba dotándola de una estrategia con futuro.

3.El caso de Montevideo

El Plan Estratégico de Montevideo ha sido elaborado por el Gobierno Local, contando con la participación de las entidades vecinales. Es un plan referido fundamentalmente a las competencias municipales y ha servido como marco de referencia permanente para la elaboración del Plan Quinquenal y de los presupuestos anuales de la corporación local.

La elaboración de un plan municipal se consideró condición necesaria para que los actores urbanos y, en especial, los representantes de los sectores económicos, conocieran previamente el posicionamiento de la Alcaldía y, a partir de ahí, iniciaran un proceso de colaboración con el Gobierno Local para definir la estrategia global de la ciudad.

La Alcaldía de Montevideo es la única institución importante de Uruguay en la que gobierna el Frente Amplio. Es fácil suponer el aislamiento al que ha sido sometida esta institución por parte del gobierno de la Nación, que además ha querido implicar a buena parte de la sociedad local en dicha tarea. La clarificación de los objetivos sobre la ciudad por parte de la Alcaldía era la condición para poder deshacer malentendidos y sentar una bases para una posible colaboración fundamentada en datos y propuestas colectivas, sin cuya formulación hubiera sido realmente difícil iniciar la cooperación en la ciudad y para la ciudad.

El planteamiento estratégico de la Alcaldía de Montevideo ha sido resumido por la Sra. Silvia Almark, economista de la Unidad de Planificación Estratégica y Promoción del Desarrollo de la citada ciudad:

En marzo de 1993 se crea por Resolución Municipal, la Comisión Especial de Apoyo al Plan Estratégico de Montevideo, dentro de la Unidad Central de Planificación Municipal y con la coordinación de su director. La composición de la Comisión es multidisciplinaria, buscando cubrir factores de desarrollo económico, físico-urbanístico y sociocultural.

Esta Comisión ha enfrentado el desafío permanente de articular el trabajo entre el nivel central y el descentralizado, tratando de viabilizar los postulados básicos con relación a la democratización y participación ciudadana en el proceso de elaboración del Plan Estratégico.

La tarea de la Comisión fue consolidando la herramienta de planificación estratégica, en el ámbito municipal y fuera de él, con una metodología adaptada a la realidad montevideana. El 20 de octubre de 1994 Montevideo se incorpora formalmente al Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano, comenzando un proceso de apoyo y consulta, entre el equipo municipal y los técnicos del Centro.

En la primera fase de elaboración, y a través de diferentes métodos de trabajo, se identificó el Objetivo Central para el desarrollo: "Mejorar la equidad social, dinamizar el crecimiento económico y elevar la calidad física y ambiental, potenciando la competitividad y el posicionamiento regional de Montevideo".

Se realizó el análisis de las condiciones críticas del valor estratégico, surgiendo tres líneas estratégicas, que se desagregan en diez líneas u objetivos específicos. En ellos se integran un conjunto de subobjetivos que orientan la identificación de un conjunto de acciones y propuestas concretas.

Consensuadas las directrices general y específicas, se abrió una doble línea de trabajo. Por un lado, la articulación de equipos centrales con la intervención de las divisiones y servicios involucrados y otros actores institucionales, sociales y sectoriales para definir los programas concretos

de intervención con identificación de acciones, responsables, recursos y cronograma de actividades. Por el otro lado, las líneas estratégicas y las condiciones críticas seleccionadas y definidas como objetivos específicos sirvieron de base para el trabajo de elaboración de los Planes Zonales y Presupuestos Quinquenales por parte de los órganos de Gobierno Local.

En la segunda fase se profundizó en el análisis de los puntos críticos a nivel departamental y zonal, con determinación de prioridades específicas y definición de objetivos y metas a corto y mediano plazo. Dada la metodología aplicada para la elaboración del Plan, la descentralización y la participación ciudadana adquirieron en esta etapa una especial relevancia.

En esta fase se pudo comprobar uno de los supuestos planteados en la base del Plan Estratégico, y que se refiere a la potencialidad generadora de múltiples procesos que tiene la planificación cuando se abre a la participación de diversos actores. Se señala como impacto en los órganos de gobierno local, la creación de una mayor conciencia con respecto a la complejidad de la problemática urbana y departamental, y también de las potencialidades existentes, ayudando a comprender la importancia de la planificación como herramienta para desempeñar más eficazmente sus roles.

La elaboración del Plan Estratégico fue un instrumento fundamental y un marco de referencia permanente durante el proceso del Plan Quinquenal, permitiendo avances significativos en la elaboración presupuestas del Municipio.

Es importante destacar la necesaria iniciativa e impulso del Municipio, tanto para liderar el proceso de elaboración del Plan Estratégico, como para promover un cambio desde la visión particular y en algunos casos de corto plazo de los diversos actores que construyen ciudad, hacia una óptica globalizadora y de medio y largo plazo.

Semejante es el caso de Estelí, en Nicaragua, que en 1997 inició a su vez en Plan Estratégico en la perspectiva de hacer un plan municipal elaborado con la participación de entidades sociales y vecinales a través de cuatro mesas de trabajo.

En Estelí el gobierno local es sandinista y los principales sectores económicos están liderados por empresarios cubanos exiliados. Es obvio que la relación no es fácil. Sin embargo, Estelí necesita del apoyo de todos los sectores para convertirse en ciudad universitaria y centro comercial del norte de Nicaragua. Por ello ha iniciado un plan municipal abierto e integrador que sea la base, el marco de referencia para un acuerdo social más amplio.

4. El caso del Municipio Libertador (Venezuela)

La ciudad de Caracas está constituida por cuatro municipios que forman un continuum urbano. El Plan Estratégico de Caracas finalizó su etapa de elaboración en agosto de 1998. Es un plan global para toda la metrópolis. En el interior de este marco definido por el “Plan Estratégico Caracas Metrópoli 2010”, el Municipio Libertador (que es el municipio central de Caracas, el que proporciona el mayor número de habitantes y en el que se localizan los centros direccionales de las instituciones públicas y privadas no sólo de Caracas sino de Venezuela), se ha visto en la necesidad de definir su propio plan, denominado “Proyecto Ciudad Libertador”.

El Plan Estratégico de Caracas está promovido por la Fundación Plan Estratégico Caracas Metropolitana, que agrupa los principales actores de la ciudad y, entre ellos, a los alcaldes de los municipios. El “Proyecto Ciudad Libertador” está promovido por el Ayuntamiento del municipio.

Para explicar los motivos que originaron el proyecto, así como sus principales características, reproducimos un texto elaborado por el coordinador del proyecto, el Dr. Eduardo Galdámez, y su equipo.

La iniciativa de promover en nuestra ciudad un proceso de Planificación Estratégica surgió de la Alcaldía de Caracas, inspirada en las experiencias del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU), constituido en 1993, cuya sede se encuentra en Barcelona (España). Este Organismo agrupa más de cincuenta ciudades de Iberoamérica que han decidido desarrollar planes estratégicos con el propósito de buscar caminos que conduzcan a una visión posible y compartida del futuro de la ciudad.

En Caracas, el primer paso se dio en el mes de abril de 1995, cuando se suscribió un acuerdo para crear el Consejo Directivo y la Fundación Plan Estratégico Caracas, Metrópoli 2010.

Sin embargo, es a partir de enero de 1996 cuando el Alcalde Antonio Ledezma decide impulsar de manera sostenible la elaboración del Plan Estratégico, apoyando a la Fundación técnica y financieramente, por lo que ahora, en el mes de septiembre, se culminó la primera versión del Plan Estratégico a nivel metropolitano.

Asimismo, fue creada la Oficina de Desarrollo Estratégico Urbano (ODEU), con fecha abril de 1996, a los fines de incursionar en la práctica de esta nueva modalidad planificadora.

El informe que se presenta a la consideración de las autoridades del Municipio Libertador contiene un Plan de Acción para su desarrollo, denominado “Proyecto de Ciudad Libertador”, formulado por la ODEU en

base a la metodología de la planificación estratégica y como una derivación del recién concluido “Plan Estratégico de Caracas Metrópoli 2010”.

Desde el punto de vista conceptual, este nuevo enfoque de planificación urbana permite una ordenación urbanística integrada y ubica al actual gobierno local como pionero en el Área Metropolitana de Caracas y en el país, teniendo presente a sus habitantes, que serán los destinatarios directos de la mejora de la calidad de vida, la cual debe basarse en la consecución de una ciudad equilibrada en todos los aspectos a partir de una mejora de su estructura urbana.

El Municipio Libertador, el más importante del ámbito metropolitano por ser la capital de la República, no puede permitirse ahondar la degradación social, urbana y ambiental que le ha caracterizado en los últimos años.

La superación del declive hace necesaria una profunda regeneración del espacio urbano y su futuro debe concebirse con una mentalidad más permeable y plural, capaz de albergar proyectos estructurantes importantes que transmitan una nueva visión de ciudad cosmopolita, rehabilitada y dinamizadora de su economía.

Es necesario pensar y acometer profundas operaciones de recomposición del tejido urbano, que permitan reordenar la localización de actividades y recuperar los espacios necesarios para el logro de una mejor funcionalidad de la ciudad.

El Municipio Libertador, como parte muy importante del Área Metropolitana de Caracas, necesita disponer de nuevos factores de atracción para liderar el área municipal que le corresponde, por su función histórica, cultural, política y económica, mediante fórmulas que permitan superar las limitaciones de la gestión municipal cuando de ello se deriven consecuencias a escala metropolitana.

El papel del gobierno local del Municipio Libertador en la creación de ventajas competitivas territoriales, es el de influir sobre las determinantes fundamentales que condicionan su desarrollo, impulsando, orientando y coordinando esfuerzos con el sector privado y otros niveles de gobierno para abrir nuevos horizontes de participación.

La gestión estratégica de desarrollo reclama, entonces, que la ciudad se conciba como una organización que produce y gestiona bienes y compite con otros municipios y ciudades en las necesidades nacionales e internacionales.

Sin embargo, para evitar construir una ciudad que, si bien sea atractiva hacia el exterior, profundice la geografía de centralidad y marginalidad en su interior, la ciudad debe dotarse de un “Proyecto de Desarrollo” que

combine tres exigencias: de competitividad, de calidad de vida y de gobernabilidad.

Sólo la conjunción de esfuerzos entre ámbitos públicos y sectores privados, puede generar las sinergias necesarias que permitan regular de manera distinta el futuro desarrollo económico y social del municipio.

Al proponer un “Proyecto de Ciudad” para el Municipio Libertador, estamos hablando del Plan Estratégico Metropolitano, de un plan de desarrollo integral y de la implantación de un plan de acción para el territorio del municipio, como un recurso construido a través de las prácticas concretas y de comportamientos identificables.

Basado en estas premisas y en el Plan Metropolitano, la ODEU ha formulado este Plan de Acción o “Proyecto de Ciudad”, que contiene un conjunto de propuestas en la forma de Líneas Estratégicas, Objetivos, Líneas de Acción, Programas y Proyectos, cuya aplicación sólo será posible a través del consenso y fomento de la participación ciudadana e institucional y mediante recursos domésticos y foráneos.

Metodología

El Plan Estratégico Caracas Metrópoli propone líneas estratégicas para la ciudad que funcionan igualmente para el municipio, sin embargo, deben ser concretadas a través de estrategias y líneas de acción para los planes y actuaciones en el ámbito municipal.

Los principios rectores que sustentan el plan metropolitano, referidos a participación, cooperación, compromiso, difusión, también son válidos para el nivel municipal. Por consiguiente, el proceso de formulación del proyecto municipal sigue las fases metodológicas y se retroalimenta del metropolitano pero ajustándose al nivel local.

Fase 0. Organización y Metodología del Proceso

Esta fase comprende la creación de la unidad planificadora y la definición del proceso metodológico. A nivel de municipio se inicia con la creación de la ODEU en mayo de 1996, que ha funcionado como el enlace entre el municipio y la FPECM y como oficina de planificación estratégica urbana municipal.

El esquema de planificación estratégica a seguir para el municipio fue definido de acuerdo al esquema general de planificación metropolitana y al análisis de la formulación de planes de otras ciudades. Se realizó un prediagnóstico basado en estudios existentes, para definir los temas de análisis para el municipio: Área Socio Cultural, Área Política Administrativa, Área Económica y Área Física Ambiental. En base a esos temas se diseñó la encuesta y el procedimiento de consulta que quedó planteado en tres

grupos: encuesta a nivel directivo de la Alcaldía, encuesta a las juntas parroquiales del municipio y encuesta a las cámaras y agrupaciones de las pequeñas y medianas empresas del municipio.

Esta fase se cumplió entre mayo y diciembre de 1996 y fue realizada por el personal de la ODEU.

Consulta y Elaboración del Objetivo General

Durante esta fase se realizó el proceso de consulta, el análisis de los resultados y se diseñó el objetivo general del plan o visión municipal.

Se procedió a la distribución de encuesta y su captación, que alcanzó una cobertura promedio de 60% a nivel directivo, de 35% a nivel de juntas parroquiales y de 39% en el área de las PYMES. El procesamiento de las encuestas llevó a definir y jerarquizar fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas, según los criterios de la Alcaldía y las juntas parroquiales.

Paralelamente se procedió con una investigación documental sobre estudios y planes para el municipio, especialmente el Plan de Desarrollo Urbano Local (PDUL) y sobre el entorno nacional a través de los estudios de CONAPRI y el IX Plan de Nación; el entorno metropolitano a través de la Estrategia Metropolitana de Desarrollo Urbano, el Plan Caracas 2000 y el Plan Regional de Ordenación del Territorio, definiendo problemas y potencialidades que se integraron a los anteriores.

Se diseñó el objetivo general del plan municipal derivado de la visión compartida para el AMC.

Esta fase se cumplió en diciembre de 1997.

Análisis de Temas Estratégicos. Análisis interno: Fortalezas y debilidades. Análisis externo: Oportunidades y amenazas

Integrando los resultados del análisis de la fase anterior con la identificación de temas estratégicos a nivel metropolitano y en el marco del objetivo general, se derivaron los temas estratégicos a nivel municipal decidiendo agrupar de igual manera los temas: Economía y Empleo, Gobernabilidad, Servicios Públicos, Integración Social abarcando la Seguridad Ciudadana y agregar por separado Ambiente y Estructura Urbana por su importancia a nivel municipal.

Se continuó con la investigación documental centrada sobre estos temas y se fue enmarcando progresivamente en el análisis a nivel metropolitano para finalmente definir las fortalezas y debilidades y completar el Análisis interno del municipio.

Igualmente se completó el análisis del entorno metropolitano y nacional, estableciendo tendencias y el posicionamiento del municipio en el AMC, que enmarcado en el plan metropolitano resultó en la definición de oportunidades y amenazas.

Paralelamente se realizó una consulta a las direcciones de la Alcaldía y a instituciones públicas y privadas de la ciudad, sobre sus propuestas para el municipio.

Esta fase se concluyó en julio de 1998.

Fase III. Formulación de Estrategias

Comprende la formulación de las líneas estratégicas para el municipio, derivadas del análisis interno del municipio, del análisis del entorno metropolitano y de las líneas estratégicas planteadas por el plan metropolitano.

Fase IV. Implantación: Plan de Acción

Comprende la consulta, elaboración del Plan de Acción, a través de la selección de proyectos.

Fase V. Implantación: Ejecución, Seguimiento, Evaluación y Actualización

Procesos que se realizarán relacionados con los de nivel metropolitano y bajo esquemas de participación dentro de la Alcaldía y las comunidades e instituciones públicas y privadas del Municipio.

II Parte. Características de la Planificación Estratégica



CAPÍTULO 4. ORÍGENES DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

La planificación estratégica de ciudades y territorios, basada en la cooperación entre los sectores públicos y privados, y la participación ciudadana, utiliza técnicas desarrolladas en dos campos: la planificación estratégica de las empresas privadas y la planificación a largo plazo llevada a cabo por las ciudades norteamericanas y anglosajonas, y con una larga tradición en Francia.

1. La planificación estratégica en la empresa

La planificación estratégica en la empresa se inicia en los años setenta en los Estados Unidos, pero es a partir de principios de los setenta, cuando se desarrolla ampliamente y aparecen los principales manuales destinados a orientar a los directivos sobre este tipo de planificación. Se trata de los libros de Michael Porter, Steiner, etc.

El término “estrategia” tiene un origen claramente militar y se define como el arte de planificar y dirigir los grandes movimientos militares y las operaciones de guerra. La definición de la estrategia y sobre todo la dirección estratégica de la guerra corresponde a los generales. De esta breve referencia a los orígenes de la planificación estratégica destacamos dos elementos claves y definatorios:

- a) La planificación estratégica fija los objetivos clave a largo plazo y sobre todo orienta la toma de decisiones de cualquier organización para conseguirlos. La fijación de objetivos a largo plazo, objeto de la planificación estratégica, no quiere decir que ésta sea un estudio prospectivo, sino que la estrategia significa la decisión sobre las acciones que hay que emprender hoy y que afectarán al mañana. Tampoco es una planificación exhaustiva que describe detalladamente toda clase de objetivos, sino que se centra en aquellos aspectos clave que han de representar el cambio deseado en la empresa, tanto en la producción como en su situación en el mercado.

La planificación estratégica es un plan de acción, en el que el ahora y aquí, es decir, la acción concreta, gana perspectiva tanto en amplitud como en horizonte temporal. Amplitud porque el proyecto de un departamento se enmarca en la estrategia global de la organización, y horizonte temporal porque se introduce la visión de que las acciones que se toman hoy condicionan el futuro, el mañana.

- b) La segunda idea fundamental que hay que tener en cuenta es que, en general, es el principal directivo quien está plenamente implicado en la planificación estratégica. Su función es, pues, dirigir esta planificación. Ésta situación de la empresa privada no es traspasable directamente, como veremos más tarde, a las organizaciones públicas.

Un proceso de planificación en el que el más alto directivo no esté plenamente implicado no merece el nombre de estratégico. Se podrá decir, con mucha razón, que el alto directivo en cuestión es un insensato por el hecho de no disponer de estrategia. Ésta implica necesariamente acción, decisiones del vértice directivo. Si éstas no se producen, el proceso de planificación habrá sido, probablemente, un buen trabajo prospectivo que dormirá el sueño de los justos en el archivo de la organización.

La planificación estratégica si bien tiene unos orígenes remotos en la Grecia clásica, también los tiene más inmediatos y más relacionados con el mundo de la empresa y los negocios. Nos referimos a la planificación a largo plazo y a la dirección participativa por objetivos.

2. Planificación a largo plazo

La planificación a largo plazo es muy utilizada desde finales de los años cincuenta y, especialmente, durante los años sesenta. Era un momento de expansión continuada de los mercados, donde la empresa no esperaba resultados, sino todo lo contrario, que el crecimiento fuera continuado y, por tanto, se podían definir políticas muy estables. Así pues, la planificación a largo plazo asumía las tendencias del entorno y no esperaba cambios significativos, contrariamente a la planificación estratégica que se desarrolla durante los años setenta, en un momento en el que coinciden en el tiempo diferentes crisis económicas y energéticas, además de importantes transformaciones del proceso productivo.

La planificación a largo plazo, desde el punto de vista metodológico, se diferencia de la planificación estratégica en que esta última debe prever, de manera obligada, más de un escenario de futuro para la empresa o el territorio objeto de estudio, ya que las tendencias del entorno son contradictorias y están sometidas a cambios. Además, ha de ordenar sus objetivos según los escenarios más previsibles, teniendo en cuenta que su misma actuación también será un elemento que influya directamente en la evolución del entorno, es decir, en la dinámica de los mercados. Lógicamente, habrá que estar atentos a los cambios que se vayan a producir para adaptarse positivamente.

Esto nos lleva a otra diferencia metodológica: la planificación a largo plazo conlleva una diferenciación muy clara, no sólo desde un punto de vista teórico, sino también por lo que se refiere a la práctica, entre la elaboración de objetivos,

su ejecución y la evaluación de los resultados, atendiendo a la estabilidad económica de la época. En cambio, el proceso de ejecución y la evaluación está mucho más interrelacionado en la planificación estratégica, y la organización tiene que ser más flexible.

A pesar de estas diferencias respecto a la planificación a largo plazo, la planificación estratégica le debe los análisis de diagnóstico y la introducción de técnicas de proyección en la toma de decisiones, y, sobre todo, la necesidad evidente de ordenar de manera racional en el tiempo las acciones que hay que llevar a cabo para obtener objetivos de negocio.

3. Dirección por objetivos

Otro elemento que ha dado paso a la planificación estratégica, es la dirección de objetivos, introducida también a finales de los años cincuenta en el mundo empresarial por Peter Drucker.

La dirección por objetivos ha significado una gran evolución para la mayoría de organizaciones cuando se ha aplicado de manera sistemática. Significó un salto cualitativo extraordinario respecto a las tareas de gestión tradicionales, especialmente respecto al taylorismo.

El taylorismo, como instrumento de división del trabajo y de formalización de actividades y control del tiempo para conseguir mejoras en la productividad, servía, fundamentalmente, para organizar los niveles más básicos de la cadena productiva industrial, pero no era nada útil para el tratamiento de la productividad de los departamentos de servicios, y mucho menos aún para el tratamiento de la problemática específica de los equipos constituidos por trabajadores y técnicos más cualificados. La dirección por objetivos sirvió para establecer objetivos coherentes y complementarios entre los diferentes departamentos.

En el establecimiento de objetivos se tuvieron en cuenta las opiniones de los diferentes niveles directivos, ya que su compromiso es imprescindible para poderlos alcanzar. La base en la que se fundamenta este cambio de enfoque es la comprobación de que la imposición de objetivos no funcionaba, ya que no contaba con el análisis y las aportaciones de las diferentes partes de la organización, y el compromiso obtenido por vía jerárquica, además de descansar sobre bases falsas, no se traducía en una toma de posición activa de los directivos. Por eso se estableció la dirección participativa por objetivos.

La dirección por objetivos conllevó la necesidad de comunicar, de una manera ágil y motivada, los objetivos de la empresa al conjunto de la organización.

Las consecuencias de la dirección por objetivos para la planificación estratégica han sido fundamentales, ya que han permitido incorporar:

- a) Los conceptos de participación y compromiso en la elaboración del diagnóstico y, sobre todo, en la etapa de formulación de los objetivos.
- b) La necesidad de comunicar los objetivos al conjunto de la organización, de manera que sean una referencia obligada en la realización de todas las actividades.
- c) La necesidad de situar los objetivos a conseguir por encima de los aspectos formales de las actividades a realizar. Estas actividades se han de modificar si tal y como están formuladas no llevan hacia los objetivos previstos. Demasiado planificadores, influidos por el taylorismo vigente, habían formalizado todas las tareas de los departamentos de la organización. Los directores de los departamentos, en la mayoría de los casos mejores conocedores de la realidad y, sobre todo, con el control real de los recursos humanos y materiales para llevar a cabo los objetivos, se rebelaban contra las formalizaciones y los objetivos propios de los planificadores, incluso se burlaban de ellos. Estas actitudes de técnicos completamente alejados de la práctica real han llevado en muchos casos al desprestigio de la planificación.

4. Características específicas de la planificación estratégica

La planificación estratégica recoge de forma sistemática y analiza según la evolución previsible del entorno y del análisis interno de la empresa y la organización las propuestas de los diferentes estamentos y, en especial, de los directivos. A partir de un análisis riguroso se establecen unos objetivos comunes para toda organización, coherentes y complementarios con las realidades particulares de cada departamento.

La planificación estratégica debe fijar unos objetivos válidos y fiables, pero su obtención y los medios que hay que emplear son responsabilidad de los directivos de los departamentos. En este sentido, no impone métodos de trabajo. No es en absoluto dogmática. Igual que la dirección por objetivos favorece la innovación productiva por parte de los departamentos implicados, ya que se fija en la obtención de los objetivos y no en los caminos para llegar a estos. Lo hace, pero a partir de unos criterios de estilo de comportamiento de la organización que caracterizan la imagen externa.

La planificación estratégica es un instrumento al servicio de la alta dirección para establecer los objetivos estratégicos de la empresa u organización con una metodología rigurosa y participativa a fin de conseguir el compromiso de acción de los diferentes niveles organizativos.

En esta definición, el elemento clave aún por definir son los objetivos estratégicos. Para una empresa u organización, los objetivos estratégicos son aquellas realizaciones que le permiten conseguir beneficios o resultados diferenciales positivos respecto al resto del sector.

Esta definición exige que la planificación estratégica se base en el análisis de los siguientes aspectos:

- El estudio comparado de la empresa respecto a sus competidores actuales en el mercado, el análisis de los factores clave que determinan el éxito empresarial en un momento histórico concreto (como sería el caso, en estos momentos, de la relación calidad/servicio, precio/coste, marketing, circuitos de distribución y venta, etc.).
- Estudio comparado de los factores que pueden determinar el éxito a largo plazo, como I+D, formación y cualificación de los recursos humanos, acceso a fondos de financiación, etc.
- Identificación de posibles competidores a partir de la fijación de las condiciones de éxito en el futuro. Asimismo, identificación de los productos substitutivos o de las transformaciones tecnológicas que siguen las reglas de obsolescencia técnica o de uso de los productos.
- Organización de la empresa para asumir nuevos objetivos y flexibilidad para cambiar de estrategias a corto y medio plazo.

En definitiva, la planificación estratégica puede estar comprendida en el paquete de metodologías relacionadas con la dirección participativa por objetivos, cuando ésta trata de definir sus objetivos estratégicos a medio plazo.

5. La planificación estratégica en las ciudades

Hasta ahora hemos analizado sucintamente los aspectos más significativos de la planificación estratégica en la empresa, como antecedente para su aplicación en las organizaciones públicas y privadas sin ánimo de lucro. Puesto que el objetivo de este documento es analizar el impacto de estos instrumentos en el territorio y, específicamente, en los municipios, hay que hacer referencia a los antecedentes territoriales de planificación que condicionan la aplicación de la planificación estratégica a las realidades territoriales y concretamente a las ciudades. Tres ejemplos clásicos son el de San Francisco, como pionero, el de Birmingham y el de Los Ángeles.

Se sabe que la planificación más propia de las ciudades y, en especial, de los ayuntamientos era la planificación urbanística o, como se denominan en el Estado español, los planes generales de ordenación urbana. Estos planes,

ligados a las competencias municipales en materia de territorio, tienen como principal función clasificar, según un modelo urbanístico, el suelo existente en un municipio 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 también las vías que permiten el acceso de la energía y el agua, o todos aquellos elementos de apoyo a las actividades básicas relacionadas con el uso del suelo.

Los planes urbanísticos, generalizados en España a partir de la aprobación de la Ley del suelo en 1956, han tenido, y tienen, una importante función de ordenación del crecimiento urbano. Sus efectos más importantes se empiezan a notar durante los años setenta y, especialmente, con la llegada al poder de los nuevos ayuntamientos democráticos. La crisis económica, ligada a la crisis energética de mitad de los años setenta en Europa y América, llega a España, como se sabe, con retraso y permite la prolongación de un sistema y de una lógica de planificación que iban quedando obsoletos en su aplicación más mecánica.

La falta de expectativas económicas permitió más tarde desprogramar suelo urbanizable, ya que se reducían las presiones sobre el territorio. La crisis no ayudó nada a la reelaboración de políticas urbanísticas para adaptar los criterios de los años sesenta a la gran transformación de los sistemas de producción y de las relaciones que plantea la vida cotidiana en la actualidad. Eso quiere decir que en el momento en que se produce la rápida reactivación de finales de los ochenta los planes actúan como un freno que impide una respuesta urbana adecuada a la nueva demanda, tanto por lo que se refiere a las viviendas como al suelo para actividades.

El mismo sistema de elaboración de los planes, con el largo proceso de aprobación y modificación, especialmente a las ciudades donde el gobierno de la comunidad autónoma, como es el caso de Cataluña, no ha asumido la aprobación final, hace que haya un gran lapso entre el momento en el que se inicia el diseño, que dibuja unas expectativas, y el momento en el que se aprueban.

Aunque la progresiva introducción del análisis de los sistemas ha actualizado la forma de elaboración de los planes urbanísticos, pasando de las tendencias de zonificación a soluciones más integradas y que tienen en cuenta todos los espacios destinados a actividades de apoyo económico y logístico, la forma de elaboración en gabinete de estudios, con conocimiento de los asuntos, pero no del compromiso de los agentes, y la necesidad de aprobación simultánea del análisis y el dibujo, hace que progresivamente, siguiendo las tendencias europeas, se abran nuevas perspectivas para la planificación en una dirección de abajo a arriba menos tecnocráticamente.

La planificación estratégica como elemento de definición de los grandes sistemas, la planificación urbanística pensada cada vez más como definición de espacios y criterios para asegurar el interés público de las actividades sobre el

suelo, el alero y el subsuelo urbanos (este último cada vez más utilizado y codiciado tanto para servicios como para actividades económicas). Y, finalmente, la creciente aparición de los sistemas de urbanismo concertado entre los sectores público y privado. Estos tres aspectos componen las tendencias emergentes en el desarrollo integral de territorios.

Con esta situación, las tendencias de aplicación de la planificación estratégica en las ciudades vienen de lejos. De manera formal se empieza en 1981 en San Francisco, en plena crisis fiscal de las ciudades norteamericanas. Con el miedo de la crisis en la ciudad, los empresarios organizaron el plan sin contar con el ayuntamiento, con el objetivo de mejorar los ingresos públicos a partir del reforzamiento de la vivienda, que permitiría incrementar la densidad, concentrar centrales de empresas en la ciudad y enviar a la periferia las oficinas de trabajo más masivo, los archivos y almacenes, los centros de cálculo, etc. Simultáneamente, había propuestas de mejora técnica y de servicio del transporte público para facilitar la nueva movilidad de acuerdo con la reestructuración de la ciudad. El plan fue un éxito, en la medida en que en el año 1983 ya se empezaba a redactar uno nuevo con la clara incorporación del ayuntamiento y que a mitad de la década más de 25 ciudades americanas habían seguido el ejemplo (desde planes más generales y filosóficos como el de Los Ángeles hasta operaciones mucho más concretas como en San Antonio o Filadelfia y Detroit, con la necesidad de reacción ante la desindustrialización y la primera crisis del automóvil. Importantes consultores privados e incluso el consultor semipúblico de la asociación de municipios norteamericanos incorporaron el producto plan estratégico en su catálogo e iniciaron un proceso de difusión que actualmente se da a gran escala con segundas y terceras revisiones de los planes, tanto en su desarrollo más integral como en otros más parciales, como la reestructuración de la fachada marítima de Boston y Baltimore, las estrategias de Atlanta basadas en los Juegos Olímpicos, el nuevo relanzamiento de Atlantic City, centro del juego del este americano o las estrategias de internacionalización de Pittsburg en su proceso de reconversión después de haber sufrido la crisis de la industria siderúrgica.

En Europa, el proceso ha sido algo diferente. La gran tradición anglosajona de planificación, las especiales características de las ciudades alemanas, el centralismo francés y su larga tradición en el uso de planes directores como sistema de imposición de estrategias han mantenido paralizadas, durante mucho tiempo, las tendencias más participativas en el desarrollo del territorio. En general, se debe hablar más bien de operaciones estratégicas relacionadas con la renovación o la puesta en marcha de grandes espacios o de sistemas participativos bajo la dirección y el control absoluto del sector público. De esta situación no se ha escapado la construcción de Europa y la creación de los fondos de equilibrio territorial o de las ayudas a la reconversión de sectores económicos obsoletos activados durante los últimos años, una vez superada la fase de “comunidad de campesinos con un poco de carbón y acero”.

Así, desde mediados de los años ochenta podemos hablar de ejemplos claros de planificación estratégica sectorial, o bien no definida como tal por la falta de

participación activa y efectiva de agentes. El proceso de Rotterdam, con la transformación de su puerto en el principal centro logístico europeo, y con la devolución consiguiente de los espacios obsoletos a la ciudad es un magnífico ejemplo.

De un alcance mucho más amplio es el diseño estratégico de la transformación de la ciudad inglesa de Birmingham los años 1986 y 1987, que aprovechó al máximo las posibilidades que ofrecían los fondos europeos de equilibrio regional para hacer una operación centrada en una ciudad, fenómeno que no ha sido posible nunca más, dada la envergadura de las ayudas europeas que llegaron a los 30.000 millones de pesetas. La creación de la nueva centralidad alrededor de la feria, el palacio de congresos, el palacio de deportes, un par de hoteles multiusos, la reconversión de zonas de viviendas obsoletas o conflictivas, la recuperación para los ciudadanos de los canales del siglo dieciocho creados, como en muchas ciudades británicas, para el transporte de mercaderías, la creación de un parque científico y de un parque tecnológico y la generación de 1.000 hectáreas de suelo industrial de calidad para la reconversión industrial son algunos de los ejemplos de transformación física. A esta transformación se añade la creación del gran departamento de desarrollo económico y la incidencia de éste sobre los sistemas de formación profesional y continuada de la población, así como la puesta en práctica de sistemas para asegurar una integración efectiva de más del 25% de población con características raciales diferentes de las anglosajonas y evitar los procesos de intolerancia.

La operación “Amsterdam, puerta de Europa”, relacionada con la atracción de centrales de empresas y actividades financieras o de gran valor añadido, la transformación de Montpellier, que ha sido una de las pocas ciudades que ha cambiado de escala, la aplicación del plan director de Lyon, que ha resituado esta ciudad en el pentágono francés, o la recuperación de Rennes como centro de una región emergente, a partir de una situación previa de decadencia acusada, son ejemplos a los cuales se podría añadir la operación “Biccoca” de Milán o el proceso de transformación de Turín al mismo ritmo de la obsolescencia de las instalaciones de Fiat en el centro de la ciudad.

Las operaciones mencionadas hasta ahora no se pueden considerar planes estratégicos tal y como se describen en este documento, pero han sido estrategias de desarrollo territorial acertadas y grandes antecedentes de la generación de proyectos estratégicos que se han producido durante los dos o tres años posteriores a raíz del éxito internacional del Plan de Barcelona.

Hay que indicar que no siempre es posible y necesario un plan estratégico participado, mientras que, en cambio, el desarrollo estratégico territorial es obligatorio para asegurar la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos. Para un plan estratégico participado hace falta que haya un régimen democrático consolidado (si no, se convierte en un proyecto que da armas a la oligarquía en el poder), se necesita, además, disponer de unos recursos e infraestructuras mínimas y de una administración local que funcione. Si no existen estos factores se han de utilizar métodos diferentes, especialmente los relacionados con el

desarrollo estratégico de infraestructuras y sus sistemas de gestión y control y los relacionados con la transformación administrativa y las estrategias de cambio.

Actualmente, el proceso de elaboración de planes estratégicos de carácter participativo se ha extendido a gran parte de Europa. En el Estado español, más de una treintena de ciudades grandes, medianas e, incluso, pequeñas ya desarrollan planes estratégicos (se incluyen Madrid, Valencia, Bilbao y otros), en algunos casos conectados con el plan urbanístico. En Portugal se ha iniciado el proceso en Lisboa y Oporto, y continuará en Coimbra; y, últimamente, el ministro de Obras Públicas portugués ha anunciado que las ayudas estatales estarán condicionadas al hecho de disponer de un plan estratégico y de un plan director por parte de los municipios. En Italia, después del trasiego político, los nuevos municipios empiezan a plantearse la necesidad del plan estratégico. Roma lo ha expresado públicamente y se está derivando toda una retahíla de proyectos. En Francia, el paso de los planes directores a los planes estratégicos es más lento, pero es significativa la progresiva creación de áreas metropolitanas transfronterizas con las zonas alemanas o la gran propuesta que pretende crear un sistema urbano entre Lille y Bruselas. En Holanda, Amsterdam ya ha creado su departamento de planificación estratégica a partir de los antiguos procesos, ya comentados, de desarrollo económico.

Como hecho significativo, hay que tener en cuenta la creación, en diciembre de 1993, del CIDEU (Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano) que ha permitido un sistema de cooperación en el desarrollo de planes estratégicos que complementa la difusión que ya se había iniciado hace un par de años a raíz de la experiencia de Barcelona. Hoy, más de 20 ciudades sudamericanas están llevando a cabo planes estratégicos, y los bancos internacionales de financiación multilateral analizan la posibilidad de incorporar la experiencia en sus sistemas de ayuda al desarrollo.

Estos datos tan generales tienen por objetivo mostrar la actualidad de los aspectos que se ponen en consideración en el documento y, sobre todo, la necesidad que tienen los territorios de incorporarse activamente a los procesos de desarrollo estratégico si quieren mantener su competitividad y su atractivo ante competidores que trabajan con este tipo de herramientas.

CAPÍTULO 5. CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE CIUDADES Y TERRITORIOS

1. Características principales de la planificación estratégica de ciudades y territorios

Las características más relevantes para el desarrollo estratégico de territorios y, especialmente, para los planes estratégicos de municipios con participación activa de los sectores público y privado, se pueden resumir en las siguientes:

1. La planificación estratégica es aquella que determina los objetivos estratégicos para una ciudad o un territorio. Por objetivos estratégicos se entienden aquellos que permitan a la ciudad a medio plazo (entre 4 y 8 años) conseguir una posición de competitividad económica y de calidad de vida superior a la media de las ciudades de su entorno tomadas como referencia. Como mínimo, son los que aseguran un crecimiento de las variables anteriores por encima de la media del entorno durante un período de referencia.
2. La planificación estratégica se concibe como un plan de acción. Por tanto, no es un estudio prospectivo que define las grandes variables del entorno de la ciudad y las respuestas posibles analizadas desde un punto de vista teórico. Tampoco es un estudio técnico elaborado por un equipo consultor, por prestigioso que sea, que define las acciones a emprender según el futuro previsible. Se trata de concertar las estrategias de las entidades y las empresas que tienen capacidad y recursos para incidir mediante su actuación sobre la evolución del municipio. Hacer propuestas dirigidas a organismos, entidades o empresas que no han participado en el plan ni se consideran implicados y que, por tanto, no harán caso, puede ser un intento interesante pero no es un plan estratégico.
3. El plan estratégico, por esta razón, tiene que implicar a los principales agentes de decisión económica y social y, de manera especial, a la principal autoridad democrática del municipio, es decir, al alcalde.
4. Justamente por el hecho de que el equivalente de los directivos de la empresa son los responsables de las principales entidades económicas y sociales, un plan estratégico tiene que ser un plan consensuado, fundamentalmente entre estos agentes, con un nivel mucho más elevado que

en el caso de la empresa. En efecto, entre los responsables de la ciudad o el municipio no hay en general relaciones de jerarquía, por lo que es necesario que estén plenamente convencidos de que el plan es útil para el municipio, para sus entidades y para sus asociados.

Por otro lado, es imprescindible contar con la cooperación de las principales entidades y los principales agentes económicos y sociales del municipio, para obtener las garantías suficientes de que el plan se llevará a cabo. Para la transformación de un territorio hay que contar con los agentes que tienen capacidad de actuar. Las entidades, consideradas una a una y, en especial, los ayuntamientos no tienen suficientes competencias para abarcar el conjunto del territorio que administran.

En la actualidad, un proyecto urbano de importancia es un proyecto complejo en el que se articulan intereses, competencias y recursos de diferentes entidades y agentes económicos y sociales. Un plan estratégico conlleva el encadenamiento de diversos proyectos complejos. Por tanto, él mismo es un proyecto complejo que necesita la coordinación de las acciones de los diferentes agentes y entidades. Por esta razón debe constituirse un plan consensuado desde el inicio. Si no se participa desde el inicio, difícilmente se puede alcanzar un consenso posterior en la actuación, a excepción de proyectos muy puntales.

5. Un plan estratégico debe tener necesariamente un apartado referido a la comunicación (en general habrá un plan específico de comunicación con los ciudadanos dentro del plan estratégico) con el fin de generar ilusión ciudadana en el proyecto y, sobre todo, para constituirse teniendo en cuenta (y siendo marco de referencia) las actividades públicas y privadas. Por eso es necesario que el ciudadano, las empresas y las entidades del municipio estén como mínimo informados del conjunto y de cada una de sus etapas y actividades.

Desde nuestra perspectiva, para que un plan actúe como revulsivo para poner efectivamente en marcha una ciudad o un municipio entorno a unos objetivos es necesaria una amplia participación ciudadana. Este aspecto lo trataremos en el capítulo dedicado a la organización del plan.

6. El diagnóstico se ha de basar en el análisis externo e interno. Externo, en cuanto a todos aquellos factores clave que influyen en el desarrollo del municipio, fuera de su control; interno, por lo que se refiere a los factores endógenos que posibilitan el crecimiento económico y la cohesión social.

El análisis diagnóstico se formalizará bajo la forma del análisis DAFO o ODEPEDO. Es decir, hay que identificar plenamente las debilidades y las amenazas, y también las potencialidades y las oportunidades.

7. El plan de ciudad y territorio debe ser una plan que tenga en cuenta los diferentes aspectos de la ciudad: económicos, sociales, culturales, educativos y asociativos.

Esto no quiere decir, ni mucho menos, que un plan sectorial de servicios sociales, transporte o turismo de un territorio no pueda tener la consideración de estratégico dentro de su sector. Un plan de este tipo puede tener, efectivamente, las características que mencionamos en el presente capítulo y la metodología que desarrollaremos más adelante aplicada en su sector de actividad. Pero, de la misma manera que un plan estratégico sectorial ha de tener en cuenta todas las variables importantes que influyen en el sector, un plan estratégico de territorio también tiene que preverlas todas, en la medida en que condicionen la transformación del territorio.

Eso no significa que un plan estratégico de ciudad y territorio tenga que ser un sumatorio de planes: plan económico, de servicios, de transporte, etc. En un plan de ciudad y territorio no se pueden, ni interesa, prever todas las variables específicas que van a ser valoradas en un plan estratégico sectorial. Lo que nos hace falta en un plan de ciudad o territorio es identificar desde una amplia perspectiva los factores y las variables principales que en un momento determinado y con perspectiva de futuro tienen más importancia en un territorio concreto respecto al desarrollo económico sostenido y la calidad de vida de los ciudadanos.

Uno de los objetivos que debe alcanzar un plan estratégico de ciudad, que es el motivo de este texto, es romper con el dogmatismo de los corporativistas de sectores y en particular del campo del urbanismo y la economía, que consideran que un plan de su disciplina es, en sí mismo, un plan integral.

8. El plan estratégico debe centrarse en pocos objetivos, pero claves para poder conducir el municipio a la situación que se ha identificado como posible y deseable. Los objetivos del plan tienen que ser factibles.
9. La planificación estratégica compara los recursos disponibles con los obstáculos a superar, como garantía para no convertirse en una planificación ficticia basada en objetivos que no se pueden llevar a cabo.

En este punto podemos especificar, mediante un ejemplo práctico, la diferencia entre la planificación a largo plazo llevada a cabo por las administraciones locales en el territorio y la planificación estratégica.

El ejemplo práctico escogido corresponde al ámbito del bienestar social y, concretamente, a la programación de la acción por grupos de edad. Lo hemos elegido porque en primer lugar no es fácil encontrar ejemplos reales de planificación que impliquen, tal y como mandan los cánones, recursos económicos, y en segundo lugar por la facilidad de su comprensión. Por razones de discreción no damos el nombre del ayuntamiento que hizo la planificación.

A continuación se muestra la estructura de edades del municipio en el año 1985 y su proyección, de acuerdo con las tendencias vigentes, para 1990 y para 1995. La estructura se corresponde con los programas de intervención dedicados a los niños, a los jóvenes y a la gente mayor.

| Tramos de edad | Hab. en 1985 | % | Hab. en 1990 | % | Hab. en 1995 | % |
|----------------|--------------|-------|--------------|-------|--------------|-------|
| 0-14 | 314.644 | 18'59 | 242.993 | 15'09 | 188.581 | 12'43 |
| 15-24 | 271.104 | 16'02 | 271.633 | 16'86 | 243.677 | 16'06 |
| = + 65 | 250.926 | 14'83 | 282.085 | 17'57 | 310.229 | 20'45 |
| TOTAL | 836.674 | 49'44 | 796.711 | 49'46 | 742.487 | 48'94 |

Cuando se relaciona el coste de cada programa con la población se obtienen los importes dedicados a cada niño, joven o anciano, de acuerdo con lo que consta en el cuadro siguiente:

Proyección del coste por edad de los servicios de bienestar

| Programa | Coste en ptas. 1985 de cada programa | Ratio Coste/Población a la ciudad en 1985 | Proyección Coste en ptas. en 1990 | Proyección coste en ptas. en 1995 |
|-------------------------|--------------------------------------|---|-----------------------------------|-----------------------------------|
| Infancia (0-11 años) | 6.277.551.000 | 19.951'28 | 4.848.021.381 | 3.762.432.334 |
| Juventud (15-24 años) | 2.703.979.000 | 9.973'95 | 2.709.253.960 | 2.430.422.214 |
| Gente mayor (+ 65 años) | 1.999.018.000 | 7.966'56 | 2.247.247.078 | 2.471.457.942 |
| TOTAL | 10.980.548.000 | 13.124'05 | 10.456.075.000 | 9.744.436.512 |

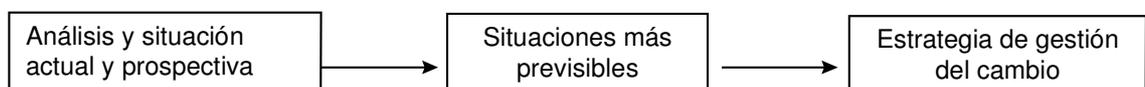
Manteniendo el coste por niño en la ciudad, el importe del programa de infancia bajaba y, en cambio, el de la tercera edad se incrementaba, como consecuencia del descenso de la población infantil y el incremento de la gente mayor.

La estrategia decidida por el departamento de Bienestar Social fue mantener el valor total del programa de infancia en los valores de 1985. De esta manera y sin incrementar el programa por encima de la inflación, el importe destinado a los niños de la ciudad casi se duplicaría en 1995 por el fuerte descenso demográfico de los niños. En cambio, para incrementar el importe destinado a la gente mayor, se encontrarían todo tipo de argumentos sociológicos y políticos para convencer a la comisión de gobierno municipal.

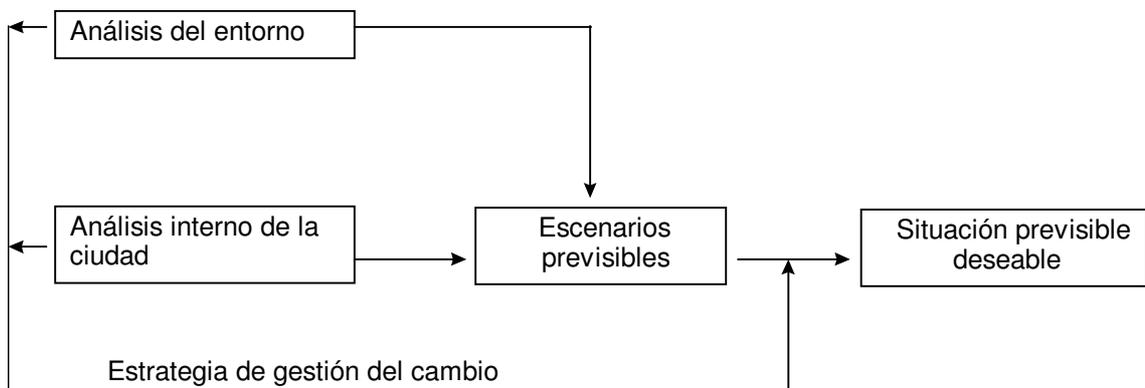
A pesar del interés de la estrategia adoptada, la planificación tenía dos defectos importantes:

- a) Esta planificación, desde el punto de vista estratégico, no valoró el entorno en el que se inscribía, y por ello no tuvo en cuenta los movimientos migratorios.
- b) En segundo lugar, no se consideraba el conjunto de recursos e inversiones que realizan todas las entidades que tienen competencias en el campo de la tercera edad y, por tanto, no podía haber un compromiso ni consenso para llevar el plan adelante, aparte del ayuntamiento. En definitiva, el mismo análisis en que se basan las proyecciones económicas puede resultar erróneo si no se tiene en cuenta la globalidad.

El proceso de planificación a largo plazo ha sido el siguiente:



El proceso de planificación estratégica debería haber sido:



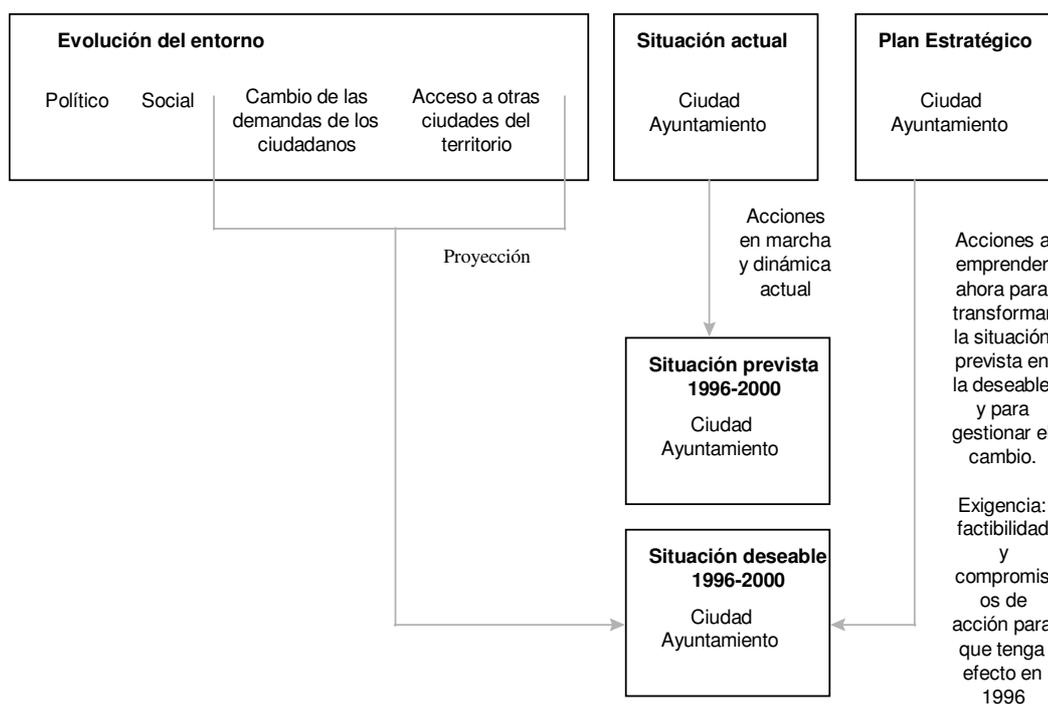
El plan estratégico, por su metodología, es para la Administración local mucho más amplio, consistente y realizable que el proceso de planificación a largo plazo que asume las tendencias vigentes (en el ejemplo, el progresivo envejecimiento de la población, sin tener en cuenta el impacto de la población norteafricana). El análisis del entorno incrementa el hecho de dar más consistencia a la prospectiva de situaciones o escenarios previsibles. Por otro lado, y tal como hemos señalado, el plan estratégico de una ciudad se decanta por la situación más deseable de entre todas las posibles y en especial diseña la estrategia para gestionar el cambio.

En un proceso de planificación estratégica de un municipio es importante por parte del ayuntamiento que promueve el plan iniciar un proceso de planificación

estratégica en el interior de su misma organización. Por dos razones: la primera por avanzarse al proceso de reflexión estratégica que lleva a cabo la ciudad y poder ejercer el liderazgo en el mismo; y en segundo lugar, porque hay que adaptar la organización municipal a las transformaciones previstas en el plan, a la realización de los objetivos que se propone y, sobre todo, porque la organización en su conjunto debe seguir los cambios en las relaciones, y en especial las relaciones de colaboración, que se establecen entre los diferentes agentes y entidades económicas y sociales y el ayuntamiento en el proceso de elaboración del plan.

La planificación estratégica de la Administración es tratada en un capítulo específico, pero nos ha interesado considerarla ahora ya que el esquema antes mencionado queda transformado para el ayuntamiento, aunque también para cualquier entidad del municipio que quiera extraer plenamente las consecuencias positivas del desarrollo del plan, de la siguiente manera:

Concepto de Plan Estratégico. 1994



CAPÍTULO 6. BENEFICIOS Y RIESGOS DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA PARA EL DESARROLLO DE CIUDADES Y TERRITORIOS

1. Beneficios de la planificación estratégica

El proceso de planificación estratégica ofrece toda una serie de beneficios para los municipios y los ayuntamientos que lo promocionan. Los principales beneficios prácticos de un plan estratégico son:

1.1. Establecimiento de las prioridades

El plan proporciona unos escenarios previsibles para el municipio según el análisis de los entornos y de la valoración interna. Éste se compone de los factores de desarrollo y cohesión social. Pero también se parte de la valoración de las acciones en marcha en el municipio, cuyos resultados aún no son tangibles o lo son en poca medida. La acción cotidiana aparece en perspectiva de futuro y gana racionalidad.

Desde esta perspectiva no todo tiene la misma importancia, sino que se establece una prioridad de las acciones según su papel estratégico.

El proceso de reflexión estratégica diferencia, en particular, lo que es urgente de aquello que es importante. La práctica habitual de muchos de los responsables de las entidades de un municipio es dedicarse a los temas según su inmediatez y urgencia. Esta práctica continuada hace perder perspectiva en la actuación de todo tipo de gestores municipales, tanto del ayuntamiento como de las entidades presentes en el municipio. Eso dificulta bastante la dirección del proceso de transformación y cambio.

1.2. Concentración de las energías

Del conjunto de la ciudad o territorio en aquellos objetivos considerados claves que son factibles, objetivos que han de permitir pasar de la situación actual a la considerada posible y deseable.

1.3. Aumento de objetividad

En la medida en que los diagnósticos del plan nos proporcionen una información válida y fiable y, además, comparada con la de los municipios y ciudades colaboradores y competidores, el plan ayuda a separar la realidad de la ficción. La ficción se halla normalmente en los tópicos relacionados con el municipio (laboriosidad o no, burguesía emprendedora o no, atractivo turístico o de actividades, riquezas teóricas, etc.). La mayoría de los tópicos comunes son falsos, ya que vienen de procesos literarios elaborados a partir de anécdotas de tiempos pasados. Sobre todo las que se refieren a la autoestima negativa operativa en relación con la capacidad de pacto o reacción entre actores o familias, de trabajar de manera organizada, cultural y educativa o de otro tipo.

El plan sirve para huir de estos tópicos poniendo en evidencia que, en general, hay pocas diferencias de comportamiento entre ciudades y que los resultados dependen de las actitudes y la voluntad de los ciudadanos actuales.

1.4. Sistematización de los objetivos para el territorio.

Un plan estratégico, como se define más adelante, tiene tres tipos de objetivos:

- *Objetivos de competitividad.* Son aquellos que proporcionan, a partir de un período no muy lejano, una mejora sustancial de los resultados obtenidos en el territorio en materia de crecimiento del producto interior bruto, de proyección de la ciudad, distribución más igualitaria de la renta en el territorio, etc. (Ejemplos: obtención de fondos públicos, capitalidad cultural, localización de la sede de organismos internacionales, etc.).
- *Objetivos de apoyo.* Son los destinados a disponer de los elementos (factores) para ampliar la capacidad del territorio de conseguir más actividades, especialmente actividades de carácter económico. (Ejemplos: infraestructuras, formación de recursos humanos, centros culturales o de ocio, ferias, etc.).
- *Objetivos de estructura.* Son los que se refieren a la mejora de las relaciones de cooperación entre los agentes económicos y sociales y las entidades que actúan en la ciudad y el territorio. Son básicos para poder llevar a cabo los de competitividad y apoyo.

De la clasificación de los objetivos con esta sistemática, propia de un plan estratégico, resulta una explicación razonable sobre lo que hay que hacer en un territorio para ordenarlo adecuadamente. Significa racionalizar la actuación de los diferentes agentes urbanos y permite ganar perspectiva.

1.5. Colaboración entre los sectores público y privado

Éste, como ya hemos señalado, es un objetivo básico del plan. Sin esta cooperación el plan perdería un componente muy importante para garantizar el cumplimiento de las estrategias. La cooperación pública y privada es un objetivo de estructura para la ciudad sin el cual difícilmente se podrá llevar a cabo el resto de objetivos del plan. Este objetivo no es fruto de la implantación o la ejecución del plan, sino del proceso de elaboración. Es un objetivo implícito y que casi no consta en la lista de objetivos que elabora un plan y que son de apoyo y competitividad.

La colaboración hay que establecerla desde los mismos inicios del plan, y el proceso de elaboración debe servir para cumplirla y consolidarla. Para que sea efectiva, hay que disponer de propuestas y proyectos a discutir. Organizarlos a partir de generalidades y conclusión tendrá como resultados la generación de más ruidos y la profundización de los lógicos conflictos que generan, entre los diversos sectores, el desarrollo de las actividades cotidianas.

1.6. Creación de una cultura estratégica común

Al conjunto de la ciudad y el territorio que realiza el plan en la perspectiva de la cooperación pública y privada y de la participación ciudadana. Éste es un objetivo intangible pero muy provechoso para el municipio o el territorio, ya que posibilita que todas las entidades y todos los agentes urbanos que participan en el plan tengan una visión común en relación a:

- Lo que es la ciudad y cuál ha de ser su futuro.
- Los diferentes niveles competenciales de la Administración para la realización de los objetivos.
- La identificación y el desarrollo de los principales factores de competitividad.
- La toma de posición de la ciudad para aprovechar mejor las oportunidades.

Además, se produce entre los agentes la necesidad de colaborar y cooperar para mejorar la situación económica y social del municipio.

En este sentido, la relación entre los agentes urbanos debe ser muy diferente y más intensa después de finalizar la elaboración del plan que antes de éste.

La cultura estratégica superará en amplitud de aspectos a considerar y en el tiempo al plan estratégico.

1.7. Refuerzo del liderazgo del ayuntamiento a la ciudad

Un plan estratégico promovido y liderado por el ayuntamiento, significa que éste dispone de unos objetivos concretos capaces de movilizar la ciudad. Es decir, que ha sabido articular por medio de su iniciativa un consenso entre los principales agentes y entidades para llevar a cabo un plan de acción.

Asimismo, el ayuntamiento ha promovido lo que puede ser el más amplio proceso de participación ciudadana que se haya realizado en el municipio.

En un proyecto de este tipo, el ayuntamiento lidera un proceso de gestión integral de la ciudad, sin que esto signifique más recursos en actividades no competenciales en un momento concreto. Justamente, el plan también tiene que servir para que los ciudadanos conozcan mejor las competencias de las diferentes administraciones y los recursos que se les dedica.

En un proceso de plan estratégico debe quedar claro que el nivel de expectativas y exigencias de las empresas y los ciudadanos respecto a los ayuntamientos está muy por encima de las competencias y recursos que les atribuyen las leyes y los planes de actuación de las comunidades autónomas. Esto no significa que las expectativas y exigencias de los ciudadanos estén desde un punto de vista de la eficacia mal dirigidas, sino que hay una contradicción entre la realidad y el marco legal.

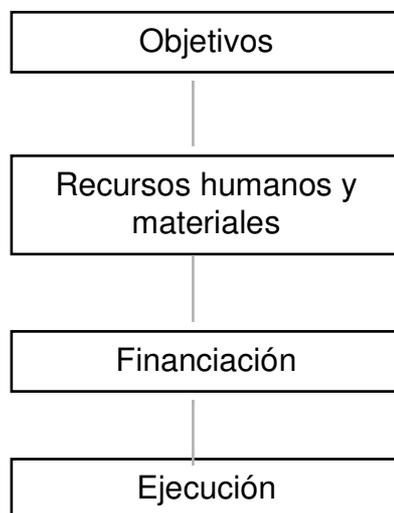
1.8. Identificación más clara del uso más efectivo de los recursos y los fondos públicos incluidos

La clasificación de objetivos que comporta un plan estará acompañada de la identificación de los recursos más adecuados para llevarlos a la práctica. El plan estratégico, como cualquier proceso de planificación bien hecho, diferencia objetivos de recursos, y financiación de éstos y pone de acuerdo los segundos con el conjunto.

Está claro que un plan estratégico no puede prever objetivos que no cuenten con los recursos y la financiación adecuada para ejecutarlos, pero también es cierto que un plan no puede quedar limitado por el hecho de considerar unos recursos o unos fondos de financiación fijos como punto de partida. Precisamente, una de las acciones del plan puede consistir en la búsqueda de financiación pública complementaria o proveniente de los procesos de cooperación entre los sectores público y privado.

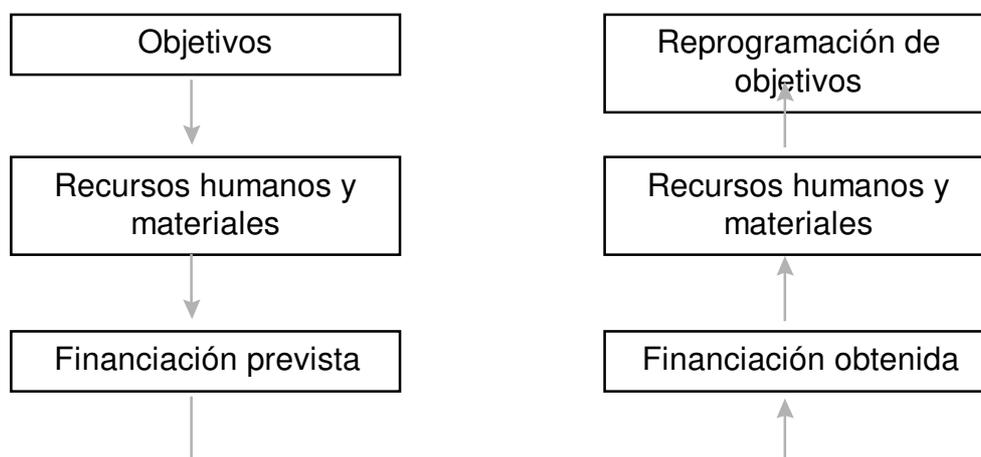
Por otro lado, la ordenación de prioridades representa un instrumento útil para negociar con los diversos ámbitos de la Administración y para coordinar las acciones sobre el municipio. Los resultados son siempre la mejora de la eficacia y de la eficiencia.

El proceso general de planificación que presentan los manuales, a menudo se ha representado de la manera siguiente:



Este proceso no acostumbra casi nunca a ajustarse a la realidad, ya que es difícil encontrar la financiación adecuada para todos los objetivos identificados en un primer momento del proceso de elaboración de un plan.

El procedimiento más frecuente es:



Como se ve, hace falta una reprogramación una vez nos encontramos realmente con las posibilidades factibles de financiación. Un plan que no re programe incluso antes de ejecutarse, difícilmente será una buena guía para la acción.

Esta primera reprogramación ha de afectar a la globalidad del proceso, ya que en un proyecto global de ciudad los objetivos estratégicos están interrelacionados: el no cumplimiento de uno de ellos puede dar lugar al desarrollo de un proyecto de ciudad diferente al deseado.

1.9. Facilidad para conseguir más recursos, tanto públicos como privados

Para los organismos públicos y privados, un plan que goza de un amplio consenso es una garantía para la inversión, ya que asegura la estabilidad temporal y la posibilidad de llegar a acuerdos sólidos con los objetivos consensuados.

Por otra parte un acuerdo amplio y consensuado entre las principales fuerzas económicas y sociales del municipio representa una gran presión sobre las administraciones públicas y supramunicipales. Estas administraciones, en especial la autonómica y la estatal, como mínimo no pueden cuestionar la legitimidad de las propuestas, y difícilmente dejarán de adecuar sus inversiones a los objetivos del plan.

2. Riesgos de la planificación estratégica

El gran riesgo de un plan estratégico es empezarlo sin tener las ideas y los objetivos claros. Si no hay un modelo previo de lo que se quiere no hay plan. Más aún todo el proceso que se genera incrementa la confusión.

Otros peligros que conlleva la planificación estratégica están relacionados con las consecuencias de una metodología inadecuada, o mal aplicada por técnicos inexpertos. Pero también por el hecho de que, a menudo, los dirigentes políticos que han encargado el plan no lo han hecho conscientes de las consecuencias que esto implicaba y, fundamentalmente, de la necesidad de un cambio de actitud en el sentido de una colaboración más grande con el conjunto de los agentes urbanos del municipio.

En los capítulos destinados a la metodología del plan explicitaremos los errores más frecuentes que pueden surgir en cada paso. Especialmente lo haremos en el capítulo organizativo.

En todo caso, los principales riesgos que hay que tener en cuenta son:

2.1. La no ejecución del plan

Es práctica frecuente considerar 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. Se piensa que un plan técnico bien

elaborado se implanta por sí solo. Esta actitud, muy extendida, se hace muy evidente cuando muchos equipos técnicos y empresas consultoras no se comprometen a desarrollar la fase de implantación, a la vista del nivel de compromiso real de los actores. De hecho, la validez de un plan se muestra en la ejecución de éste, y la perspectiva de la ejecución de un plan debe estar presente desde los inicios de la fase de elaboración.

Un plan que no se ejecuta es un plan que en su fase de elaboración no ha buscado los compromisos de las entidades, de las empresas y de los agentes con competencias y recursos en el momento de elaborar los objetivos.

La consecuencia de esto puede ser la frustración o la insatisfacción ciudadanas. Los agentes económicos y sociales ciudadanos que en un principio desconfían de cualquier proceso de planificación ven confirmadas sus tesis y, en algunos casos, sus prejuicios. Su frustración o la insatisfacción es más elevada cuanto más elevada ha sido su participación en el plan.

2.2. La percepción de las realizaciones del plan como inferiores a las expectativas creadas por éste

Es importante tener presente, tanto en el proceso de elaboración como en el de implantación y ejecución, que:

$$\text{satisfacción} = \text{percepción} - \text{expectativas}$$

Esto supone que la comunicación del plan debe ser muy cuidada, y ha de dejar claro que el plan estratégico no es ninguna panacea respecto a los recursos públicos y privados que se pueden invertir, pero que, en cambio, es un buen instrumento para conseguir una transformación de la ciudad a partir de la coordinación de los esfuerzos.

Pero esta fórmula también nos pone sobre aviso de que en un proceso de implantación hay que trabajarla en relación con la percepción ciudadana respecto de la realización de los objetivos del plan. La realización de los objetivos es progresiva en el tiempo y los ciudadanos lo van asimilando sin darse cuenta. En estas circunstancias, se puede producir insatisfacción por no haber percibido realmente lo que se ha conseguido.

2.3. Los objetivos muy genéricos

Un plan consensuado tiene el peligro de buscar rápidamente el consenso y eliminar el debate. Esto conlleva que el municipio se ponga de acuerdo en términos muy generales y poco concretos. No se llega, por ejemplo, a debatir sobre escenarios de futuro, y la ausencia de debate se suple con afirmaciones genéricas sobre el crecimiento económico o la calidad de vida.

El debate es necesario para aclarar y cohesionar el grupo. Se trata de una cuestión que no se consigue de otra manera, y esto implica solidez en las relaciones de cooperación entre los principales agentes e instituciones de la ciudad. Habitualmente decimos que el consenso no es una forma de acuerdo, sino un equilibrio de intereses cuando estos están legítimamente expresados.

Que el debate no se convierta en un conflicto depende en buena medida de la habilidad del equipo técnico para conseguir que la discusión sobre el diagnóstico y el pronóstico de la ciudad se haga entorno a las propuestas elaboradas por los técnicos mediante una metodología adecuada. El debate no se puede establecer entre las entidades del plan, una enfrente de la otra. De lo que se trata es de ampliar y, sobre todo, profundizar y matizar los documentos elaborados.

2.4. La politización del plan

Ya hemos señalado que uno de los beneficios del plan es el liderazgo que proporciona al ayuntamiento en aspectos en los que hasta entonces no había intervenido y también sobre el proceso de evaluación global de la ciudad.

Este aspecto positivo lleva asociados tres peligros que hay que evitar en todo momento:

- Fijarse sólo, por parte del grupo de gobierno del ayuntamiento, en los aspectos participativos, y dejar de lado los aspectos analíticos y de compromiso en la potenciación de objetivos, que son los que dan seriedad y fortaleza a la participación.
- En un plan estratégico, muchos de los objetivos del equipo de gobierno son ampliamente consensuados. Esto es un hecho lógico, aunque sea porque el ayuntamiento es la entidad que dedica más horas a reflexionar y trabajar por la ciudad y el municipio. Por tanto, muchos de sus objetivos son claramente asumidos en un proceso riguroso y participativo de planificación del futuro de la ciudad.

El defecto, o mejor, la tentación, por parte de un equipo de gobierno es intentar consensuar también los objetivos inmediatos poco estratégicos para la ciudad y que obviamente no son tenidos en cuenta por la metodología del plan.

- Hay que resaltar que el beneficio principal para un equipo de gobierno que promueve un plan estratégico es haber sido capaz de poner de acuerdo la ciudad en unos objetivos de consenso para el progreso económico y social.

Pero hay veces que este hecho no acaba de entenderse y un equipo de gobierno promueve un plan estratégico porque es una necesidad para su municipio, pero no lo hace con suficiente claridad de ideas respecto a lo que significa el proceso de cooperación y participación. Intenta tener mayorías en todas las comisiones y, en especial, en todos los órganos directivos. Esto puede

crear tensiones y sobre todo la imagen de que participar en un proyecto de este tipo es participar en una operación de propaganda política del ayuntamiento, factor que resta participación ciudadana.

En un plan no se debe votar nunca. Se analiza, se establecen criterios de priorización, indicadores, etc., y, fruto del análisis y la reflexión, los acuerdos se toman o por consentimiento total o por una gran mayoría, ya que pueden parecer como irreductibles. La metodología del plan, si ésta se aplica correctamente, conlleva sobre todo reflexión y exclusión, dentro de los objetivos estratégicos, de proyectos poco realistas.

2.5. Costes del plan estratégico

Este elemento no es un riesgo propiamente dicho, sino una realidad: el plan estratégico tiene unos costes. El peligro está en minimizar los costes. Un trabajo precario nunca da un buen resultado en términos de establecer unos buenos objetivos estratégicos y una articulación entre la iniciativa pública y la privada.

Los riesgos que conlleva un plan estratégico son muy pequeños si los comparamos con los beneficios que un plan bien hecho y riguroso puede aportar. Pero, en cualquier caso, es mejor no llevar adelante un plan si no se tienen unos objetivos claros, una voluntad política clara y un rigor técnico en el proceso de desarrollo.

Hace falta tener en cuenta que el coste se deriva de:

- Análisis de diagnóstico y pronóstico, en el que es necesario asegurar un control de calidad y la homogeneidad y homologación del trabajo.
- Organización de los procesos de participación y cooperación: reuniones, material de difusión, conferencias, actos públicos, exposición para los ciudadanos, etc.
- Dossiers y documentos del plan.
- Administración.
- Comunicación del plan a la ciudad.

CAPITULO 7. LA UTILIDAD DE DISPONER DE UNA ESTRATEGIA PARA GESTIONAR LOS CAMBIOS URBANOS CONTEMPORÁNEOS

En el capítulo precedente hemos expuesto los beneficios genéricos de un plan estratégico. En las páginas que siguen, nuestro objetivo es mostrar los condicionantes económicos y sociales que llevan a los ayuntamientos a elaborar la definición de estrategias y con ello a promover planes estratégicos, y la utilidad de este ejercicio para preparar la ciudad y el ayuntamiento hacia los nuevos retos que se plantean hoy y que configurarán el mañana.

Las principales transformaciones económicas y sociales que condicionan que los ayuntamientos se planteen un plan estratégico para el desarrollo económico y social de su municipio son, a nuestro parecer, las siguientes:

1. La globalización económica y las relaciones de competencia y colaboración entre ciudades. Estructuración reticular de las ciudades

Esta es una transformación económica que afecta fundamentalmente, aunque no exclusivamente, a ciudades importantes desde el punto de vista económico y demográfico que actúan como nudos de un gran sistema de redes urbanas y, a la vez, como miembros de redes regionales que engloban a ciudades de diversos tamaños pero con funciones complementarias en la estructuración de un territorio.

La economía está pasando de ser internacional a ser mundial o global, y se habla de mundialización de la economía y de competencia global. La diferencia está en que la primera se articula a partir de las decisiones y estrategias diferenciadas por cada uno de los países en los que operan las empresas multinacionales o incluso que inciden en materia económica a los gobiernos con proyección internacional. En cambio, la economía global o mundial se vertebra a partir de la visión conjunta de un solo espacio, en el que las actividades económicas se integran internacionalmente y se coordinan a escala planetaria ⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾A este respecto ver Saskia Sassen: "Global Cities" (Princeton, Princeton University, 1990)

Manuel Castells "Estrategias de Desarrollo Metropolitano" y Michael Porter: "Competition in Global Industries (Boston, Harvard Business School/Press (1986)

Los sistemas de información permiten la concentración de decisiones en unos lugares, ciudades, para un ámbito planetario de actividades económicas descentralizadas. Esto significa que la competencia se efectúa a nivel global o mundial.

Los principales factores que condicionan la economía mundial y la competencia global son:

- Internacionalización del capital.
- Desarrollo de las empresas multinacionales.
- Desregulación de las barreras comerciales y liberalización progresiva del comercio.
- Economías de localización o de red.
- Creación de nuevos espacios económicos, regionales y transnacionales.
- Desarrollo de las telecomunicaciones y transportes.
- Integración física de los mercados.
- Integración, cooperación y alianza de empresas.
- Homogeneización de los mercados.
- Reducción del ciclo de vida de los productos.
- Economías de campo de actividad y economías de escala ⁽⁵⁾

Todos estos factores tienen una base común, y es la posibilidad de la libertad de flujos de capitales, mercancías, personas e información en todo el territorio mundial y, en especial, como es nuestro caso, en el territorio europeo.

La economía global es una economía de flujos y una economía de flujos es una economía urbana. Es decir, la economía global urbana se basa en las ciudades y aquí encontramos el otro aspecto de la importancia económica de las ciudades del que hemos tratado en el apartado anterior.

En efecto, las ciudades como redes de infraestructuras y recursos humanos, constituyen los nudos, los puntos nodales por donde pasan los flujos económicos regionales, europeos y mundiales, y la red económica global se articula a través de estos puntos.

Es decir, las relaciones entre las ciudades son las que ordenan la economía de flujos mundiales, pero también a nivel regional, europeo y estatal. Esto significa que las regiones y los estados que disponen de ciudades bien integradas en las redes son regiones prósperas y, en cambio, las que tienen ciudades disgregadas son territorios en decadencia. De esta manera, y según la feliz expresión de Jordi Borja, las ciudades son como los “buques insignia” de las

⁽⁵⁾Ver la sistematización de los factores de competitividad global de E. Bueno, el libro colectivo "Los grandes retos de la economía española de los 90". (Madrid, Ed. Pirámide, 1993)

naciones. Las ciudades son la ventaja competitiva fundamental de las economías de ámbito regional, estatal o macroregional europeo.

El rol actual de las ciudades es muy diferente del que representaban en la etapa del primer capitalismo, en la cual, por economía de aglomeración, las ciudades concentraban la población y las empresas de todo tipo, desertizando el territorio regional y nacional. Hoy en día, en la economía basada en la especialización flexible, en la descentralización productiva, la ciudad se convierte en condición para el desarrollo regional y nacional aportando los recursos y servicios que precisa todo el tejido.

Una región y una nación tienen que disponer de ciudades competitivas en los ámbitos más amplios posibles de la economía mundial, y a partir de ahí, estructurar un sistema de ciudades regional y nacional para vertebrar el territorio, posibilitar sólidas economías locales y urbanas, y así descentralizar y reequilibrar el territorio.

Actualmente, oponer región y nación con ciudad es totalmente inadecuado y es "suicida" desde el punto de vista del desarrollo económico y la calidad de vida en el territorio.

En los estados actuales se estructuran diversos niveles de redes nacionales, regionales, metropolitanas, de barrios, como estructura integradora básica, etc. Cada ciudad se articula en una o diversas de estas redes simultáneamente según su potencial demográfico y económico y su ubicación territorial. Y las funciones de la gran ciudad en sus relaciones internacionales se distribuyen capilarmente por esta estructura reticular. Los servicios avanzados, por ejemplo, no tienen que estar concentrados en la gran ciudad, sino distribuidos en una red en la que ésta participe.

Volviendo al tema de las relaciones entre ciudades suprarregionales, es necesario decir que entre ellas se establecen relaciones de competencia y complementariedad.

Relaciones de complementariedad para ordenar los flujos en una región, incluso de carácter supranacional, y de competencia porque la ordenación significa atraer los flujos hacia un lugar en contraposición a otro. También las ciudades de la misma región compiten entre sí para atraer lo más cerca posible las inversiones y las infraestructuras de competitividad. De hecho, cuanto más competencia exista entre las ciudades de una misma región económica para mejorar la calidad de sus soportes y conseguir nuevos objetivos de competitividad, más se perfeccionará el sistema de ciudades y, en conjunto, la región será más atractiva ante otros territorios.

A veces las redes tienen estructuración física, en otros casos se trata del establecimiento de relaciones más genéricas. El Tren de Alta Velocidad es un gran estructurante del territorio y por ello ha habido, y aún existe, una gran batalla para ser núcleo de paso del tren de alta velocidad. Las ciudades de un

área regional actual de manera coordinada para priorizar que la línea pase por su territorio y no por otros itinerarios competitivos (el caso de la Y española es un claro ejemplo).

También puede ser que las redes no funcionen alrededor de infraestructuras que den sentido físico a los flujos sino que se crean para obtener sinergias de territorios colindantes o definir estrategias comunes. El ejemplo típico es la red C-6 que, agrupando a Valencia, Palma de Mallorca, Montpellier, Tolosa de Languedoc, Zaragoza y Barcelona, pretende crear un nuevo espacio común europeo aprovechando el gran potencial que representa la articulación complementaria y equilibrada de estas ciudades como red central y las respectivas redes regionales que complementan un tejido muy efectivo.

Las relaciones de complementariedad y conflicto entre ciudades serán cada vez más frecuentes y los ayuntamientos están obligados a asumir su papel representativo de la ciudad y entrar de lleno en estos temas.

Las relaciones entre ciudades que comportan la globalización económica, favorecen que los ayuntamientos lideren el conjunto de la ciudad para poderla articular como un todo y conseguir que tenga un papel relevante en la red de flujos económicos y sociales. En especial, los ayuntamiento tienen que pronunciarse sobre temas muy novedosos para ellos, como por ejemplo:

La representatividad de la ciudad y las relaciones internacionales entre ciudades. Esta tarea ofrece un contenido mucho más amplio a los tradicionales herramientas, superando una visión de cooperación en temas culturales y sociales para entrar de lleno en la visión económica de los procesos de cooperación y transferencias de conocimientos y experiencias para:

- Presentar una política común de las ciudades ante los altos niveles de las Administraciones.
- Actuar como un lobby y obtener más recursos públicos y privados.
- Establecer mecanismos de cooperación tecnológica en todos los ámbitos de la gestión.
- Intercambiar experiencias de gestión urbana.
- Estructurar el sistema educativo.
- Elaborar estrategias comunes (turismo, investigación, etc.).

Diseñar, tal y como hemos ya señalado, las infraestructuras de accesibilidad, acogida y soporte necesarias para mejorar la competitividad y articularse en la economía global.

Intervenir en la gestión de estas infraestructuras. Demasiado a menudo las estructuras de gobierno de las grandes infraestructuras tienen una gestión alejada de los intereses de la ciudad, para que ésta beneficie efectivamente y sean bien aprovechadas por los agentes económicos y sociales.

Estas nuevas funciones que los Ayuntamientos deben asumir tiene muy poca relación con sus competencias tradicionales y sus recursos limitados a las mencionadas competencias. Necesitan encontrar nuevas formas de gestión, nuevas tecnologías para poder operar en este campo y hacerlo representando efectivamente los intereses de los agentes económicos y sociales.

2. El cambio económico urbano en la era de la información

Aunque la globalización económica y la sociedad de la información sean dos fenómenos que emergen en el panorama mundial; son fenómenos contemporáneos, y de hecho la globalización se sustenta en las tecnologías de la información y de la comunicación que a la vez contribuye a desarrollar. La articulación entre la globalización económica y la economía de la información constituyen la economía mundial contemporánea que es una economía que se organiza progresivamente en una estructura reticular cuyos puntos nodales son los sistemas de ciudades.

En la era de la información, ésta constituye la principal materia primera de los procesos económicos y sociales al igual que en otros periodos lo fueron el carbón, el acero, el petróleo o la electricidad.

La sociedad de la información se encuentra sumergida en un proceso de revolución permanente no sólo en los bienes y servicios producidos sino también en las ciencias y las tecnologías, y lo que es más importante en los mismos procesos productivos y en las relaciones sociales e institucionales.

Lo fundamental en la era de la información, en que la información es abundante y barata, es la creación de conocimientos a partir de dicha información. La productividad depende de la capacidad de innovación, de generación de nuevos procesos, de la difusión de la información y el conocimiento. El conocimiento se constituye en capital cultural, que progresivamente se convierte en el principal factor de competitividad empresarial y urbano.

La ciudad en la era de la información se encuentra inmersa en un proceso de múltiples cambios, de los que señalamos los más fundamentales:

- En el ámbito de la producción y las empresas, la producción adquiere la forma de especialización flexible, las empresas se complementan entre ellas, reducen sus tamaños y crean redes de complementariedad y competencia en una economía mas interdependiente e internacional.
- En la localización de las actividades productivas se prioriza la presencia de servicios a las empresas con alto valor añadido, así como su diversidad, calidad y capacidad de innovación. La creación de un sistema ciencia tecnología de base urbana con estrecha relación

con el sector productivo, es un factor emergente para la generación de nuevas inversiones y la atracción de nuevas actividades.

- La calidad y el acceso a la educación permanente y a lo largo de toda la vida se convierte progresivamente en el factor más clave para el progreso, la convivencia y la cohesión social.
- En la configuración de la estructura social urbana el acceso al capital cultural adquiere una mayor importancia ante la renta adquirida o la propiedad de los medios de producción. La capacidad de acceder a la información y, en especial la capacidad de transformarla en conocimientos útiles, será la principal variable de la diferenciación social tanto entre personas y colectivos sociales como entre territorios y ciudades.
- En este sentido, la vulnerabilidad social y la exclusión en la sociedad del saber ya no es tanto de diferencia de renta económica o de acceso a servicios colectivos como en la etapa de florecimiento del Estado del Bienestar que se podía reducir mediante prestaciones económicas y provisión de servicios públicos. Hoy la pobreza adquiere un componente más educativo y cultural y, se entiende cada vez más como exclusión social.
- Importantes cambios socio-demográficos, como consecuencia del incremento de la esperanza de vida, los movimientos migratorios y los cambios en la composición de las familias y en las relaciones jerárquicas y socializadoras entre sus miembros.
- La aparición de la ciudad multicultural como consecuencia tanto de los inmigrantes de otras culturas, como de la presencia e interacción con otras culturas a través de la red, lo que conlleva el reto de definir la identidad en el marco de la universalidad.
- Mayor movilidad en la estructura ocupacional, y flexibilidad en el mercado de trabajo, así como una mayor individualización en las relaciones laborales.
- La estructura de las ciudades y de las áreas metropolitanas se está transformando y si bien este cambio aún no está identificado con claridad si que se apuntan algunas tendencias claras como son: Una relación más equilibrada entre las actividades económicas y la ocupación entre los municipios metropolitanos. Una concentración no tanto del sector servicios, como de los servicios avanzados a las empresas en las ciudades centrales, una mayor calidad ambiental al ser la información una materia prima sostenible, la aparición de nuevas centralidades urbanas y metropolitanas; la recuperación de los centros históricos como espacios turísticos de negocios y

residenciales; la concepción del transporte público como servicio de calidad dirigido a todos los ciudadanos sin excepción, la configuración de las aglomeraciones urbanas como ciudades compactas y con polivalencia de usos en sus espacios urbanos ante la ciudad dispersa y con una división espacial por funciones de la sociedad postindustrial.

- Las políticas urbanas han de concebirse de manera integral y con perspectiva estratégica, involucrando a todos los actores públicos y privados presentes en el territorio y desarrollando los procesos de cooperación pública y privada y los mecanismos de participación y colaboración ciudadana.

En las páginas que siguen vamos a analizar el impacto de las principales transformaciones económicas y sociales, así como la utilidad de definir una estrategia por parte de los gobiernos locales para poder gestionar estos procesos de cambio. Es necesario advertir que si bien el análisis que sigue es general ha tenido como fuentes de información las ciudades europeas y muy en especial las españolas.

3. El cambio económico en las ciudades

Las economías de los países avanzados están teniendo un proceso de transformación económica y social que hace necesaria la implicación del ayuntamiento en trabajos de promoción y organización económica. Esta es la tesis de este epígrafe, pero es necesario describir cuáles son estas transformaciones y por qué implican la actuación del ayuntamiento.

El proceso productivo tiene hoy cuatro características esenciales:

Innovación tecnológica

Especialización flexible

Reducción del tamaño de las empresas

Descentralización de la actividad productiva

En la actualidad asistimos a un proceso de innovación constante tanto de las características de los bienes y servicios, como, fundamentalmente, del proceso productivo. Esto se produce como consecuencia de la aplicación progresiva de la ciencia y la técnica en el proceso de producción. De tal manera que uno de los principales indicadores del grado de madurez de una economía y, sobre todo, de sus posibilidades de competitividad económica en un futuro, es el gasto público y privado destinado a investigación y desarrollo (I+D).

La innovación tecnológica constante dificulta que una empresa pueda estar al día en todos los ámbitos del proceso productivo de su bien o servicio, por lo que tiene que especializarse en un aspecto parcial del mismo y ser lo más

competitivo posible en éste. Por ejemplo, las empresas de fabricación de coches hace ya años que externalizan, dejaron en manos de otras empresas la distribución y comercialización del producto: los coches, y se dedicaron a la producción. En la actualidad muchas grandes marcas ya han externalizado la mayor parte de las actividades del proceso productivo y se han especializado en el diseño y montaje. Estas dos actividades son las consideradas propias y en las que se centran para innovar. Los parques de proveedores son un ejemplo de estas políticas relacionadas con la aplicación de las técnicas tipo “just in time”.

Si este proceso tiene lugar en el campo del automóvil, ámbito que actualmente utiliza más las técnicas de producción en masa y el trabajo en cadena, es fácil imaginar lo que sucede en otros ámbitos. Al respecto recogemos las opiniones de la asociación de empresarios del textil de Mataró en referencia a su sector y, en particular, a la competencia de países no europeos basada en los bajos costes del proceso productivo y, muy especialmente, de la fuerza del trabajo, que se recogieron en los documentos de diagnóstico del Plan Estratégico de Mataró:

Los cambios en la estructura empresarial se dan en ámbitos diversos, uno de los cuales es la internacionalización, fruto de la adaptabilidad del proceso productivo textil. Por ejemplo, la implantación de industrias textiles en terceros países a la búsqueda de menores costes salariales y sociales. Las grandes empresas de los países industrializados tienen muchas más oportunidades en este proceso.

Otro cambio, paralelo al anterior, es el carácter cambiante de los mercados. La importancia del diseño del producto o la relación con el mercado final y, en cierta manera, las innovaciones tecnológicas, han sido instrumentos utilizados para obtener una mejora en la capacidad de respuesta a las fluctuaciones de la demanda. La obtención de información rápida y fiable sobre los cambios de tendencia, la conexión informática de las actividades de compra, producción y comercialización, han permitido estrategias de respuesta rápida y stock cero. La idea de empresa flexible domina esta escena en la que las pequeñas empresas tienen más posibilidades.

La innovación provoca dos fenómenos paralelos en el tiempo, la externalización de funciones y actividades productivas al exterior, y la especialización flexible.

La especialización flexible significa que las empresas se centran en la actividad que les es más propia pero de manera más flexible, más adaptadas a las exigencias o necesidades de la demanda de los clientes. Esta es mucho más variada, tanto por los efectos de la competencia como del incremento de la calidad de vida y el nivel de consumo de la sociedad. La flexibilidad, para seguir con el ejemplo anterior, hace que las empresas del automóvil (especializadas en el montaje), coloquen en el mercado muchas variaciones de calidad precio de un mismo tipo de coche: gasolina, diesel, super, inyección, cilindrada, accesorios, número de puertas, etc.

La especialización comporta la reducción del tamaño de las empresas. La tendencia es que las empresas innovadoras tengan unas dimensiones pequeñas o medianas. La época de la gran empresa como vertebradora del mercado está comenzando a tocar a su fin. Se está substituyendo el concepto de gran empresa multinacional por el de servicios multinacionales de empresas especializadas que colaboran en un producto determinado.

El proceso de externalización-especialización flexible, también se asocia a la descentralización productiva. Las empresas tienden a situar sus centros productivos (tanto industriales como de producción masiva de servicios) y sus centros logísticos de transporte, almacenamiento y mantenimiento, fuera de los grandes núcleos urbanos. Este proceso es paralelo a la centralización de las decisiones en los centros directivos de las empresas situadas en las principales ciudades. Los sistemas de información facilitan la toma de decisiones en un punto concreto, sobre diferentes actividades que realizan de manera descentralizada en el territorio regional-nacional o internacional.

El proceso de innovación-especialización flexible exige que las empresas no sean entes autoritarios, como lo eran en la etapa económica caracterizada como fordista⁶, sino que se necesitan entre ellas y son necesarios unos vínculos de cooperación y complementariedad en el territorio. Es decir, estamos ante un proceso de mundialización de la economía que se basa en los sistemas locales para organizarse.

En este tipo de estructuración de la economía, cambia radicalmente el concepto de enraizamiento de una gran empresa a la ciudad. No solo existe una tendencia al desmantelamiento y distribución de los departamentos productivos y logísticos, sino que el fenómeno afecta a los departamentos centrales o delegaciones administrativo-comerciales de las empresas. A partir de la idea de que las empresas no especializadas en inmobiliaria no saben gestionar edificios, se está produciendo la venta de edificios centrales y emblemáticos de empresas multinacionales (el caso de IBM en Barcelona vendiendo su edificio es paradigmático), para alquilar espacios en edificios de oficinas gestionados por inmobiliarias "ad hoc". En cualquier caso, la venta de activos hace que la movilidad empresarial sea todavía mayor y, por tanto, será el territorio el que tenga que obtener suficiente atraktividad tanto para mantener las actividades existentes como para atraer otras nuevas.

A veces, el tema de los edificios se hace todavía más complejo ya que, tanto la ubicación como el diseño forman, hoy en día, un elemento de marketing de la empresa: edificio austero en período de crisis, diseño externo moderno para empresas avanzadas, diseño de lujo en otros casos, etc. Esto quiere decir que la atraktividad no solo implica disposición de suelo, como veremos más

⁶En referencia a la gran empresa Ford de automóviles que inició la producción en masa de un único modelo de coche, el Ford T, que producía casi todo en la misma empresa.

adelante, sino también disposición de un parque de edificios de diferentes niveles y categorías que permitan responder a las oleadas de modas de gestión.

Siguiendo esta lógica, una exigencia importante del proceso de especialización flexible son los servicios avanzados. La externalización de las funciones productivas exige la existencia de servicios a la producción en el territorio - marketing, asesoría fiscal, auditorías, gestión, diseño, contabilidad, arquitectura, ingeniería, finanzas, almacenaje, archivo, catering, mantenimiento, etc.- para que las empresas puedan contratarlos, ya que ellas mismas no los realizan. Respecto a este tema, el 16 de Agosto de 1993, en relación al posible espionaje industrial efectuado por el industrial José I. López de Arriotua, el presidente del grupo Volkswagen, Ferdinand Piech, encargó a una auditoría externa la investigación sobre el caso en el interior de la empresa, y justificaba de la siguiente manera el que en un caso tan delicado no fuera la propia Volkswagen quien estudiara el caso: "Así, encargando la investigación al exterior, la empresa puede concentrarse en su actividad fundamental que es fabricar coches".

Los servicios a las empresas o la producción, en la medida que son más avanzados, es decir, más calificación de los profesionales y de la tecnología utilizada, más incidirán en la modernización y la competitividad de la empresa a la que prestan servicios. Estos servicios son una posibilidad para la externalización, una condición para la inversión y un instrumento clave para la modernización. Las autoridades locales se ven obligadas a facilitar la localización de estos servicios en su municipio o bien a ayudar a la accesibilidad de sus empresas a los mismos, creando una economía local supramunicipal.

Para la ubicación de estos servicios avanzados se necesita, por parte de los sistemas locales, disponer de suelo con tres características:

- Alta accesibilidad a un amplio mercado de trabajo.
- Suelo cualificado y bien dotado infraestructuralmente.
- Suelo con simbolismo, que localizarse en él signifique un prestigio social y el reconocimiento de la solvencia económica y profesional de la firma.

En definitiva, la reestructuración productiva y la industrialización local exigen por igual una gestión territorializada de la innovación y el cambio tecnológico. *El medio local, como afirma Amancio Cabrero, es, en estos momentos, de reorganización global de la economía, un lugar idóneo para la formación y reconstrucción de las economías, tanto de los sistemas locales y redes de empresas, como de formas de cooperación, innovación y regulación que estas formas de producción flexible y territorializadas llevan asociadas. Finalmente, se trata de un momento en que las empresas dependen de los recursos del entorno.*

Estas transformaciones constituyen un nuevo ámbito para la intervención de los Ayuntamientos en la economía de los territorios. El concepto actual es mucho más amplio que la acción llevada a cabo en el período 1980-1986, centrado en el fomento de la ocupación y la formación ocupacional. El papel económico de

los ayuntamientos es clave para el desarrollo de la economía tanto local como regional, y en el caso de las grandes ciudades, estatal y europea.

Los campos de intervención principal en que paulatinamente se observan necesidades de intervenir los ayuntamientos comprometidos con el desarrollo de su municipio son:

- a) Garantizar un nuevo modelo de relaciones interempresariales, coordinando los diferentes sectores económicos en el territorio para que se establezcan entre ellos sólidas relaciones de cooperación. Se trata de formar un sistema económico local que permita la externalización de las actividades al encontrar un entorno de otras industrias y servicios que lo complementen e incidan en su modernización. Cooperar con el sector privado en proyectos comunes de interés general de la ciudad y dotar a la política urbanística de los criterios y proyectos para ordenarla entorno a las exigencias generales, no particulares, de los nuevos procesos económicos e industriales en las áreas urbanas.
- b) Reorganización y dotación del espacio local para facilitar el desarrollo de la nueva economía productiva, creando las bases para conseguir una iniciativa empresarial innovadora, por ejemplo:
 - b.1.) Relocalización de las actividades de producción en el territorio, diseñando y promoviendo los espacios adecuados, polígonos o monopolígonos industriales y parque de negocios, y estableciendo la normativa urbanística reguladora de las actividades económicas.*
 - b.2.) Dotar a los parques industriales de zonas de equipamientos para permitir la externalización y dotar de servicios comunes que faciliten la comunicación interempresarial y la modernización productiva, agilizando y disminuyendo los costes de los servicios de apoyo a la producción.*
 - b.3.) Crear espacios adecuados para establecer áreas de nueva centralidad para la localización de servicios avanzados a las empresas, equipamientos de centralidad y centros direccionales de las empresas y servicios de la administración pública.*
 - b.4.) Crear las condiciones para la introducción de la inteligencia tanto a nivel de edificios como a nivel de espacios públicos, para garantizar un uso competitivo del mismo.*
- c) Concertar con las instituciones y los actores sociales y económicos en el territorio para poder vertebrar el cambio productivo y el desarrollo económico. La administración del territorio es la más adecuada para conseguir una integración de las diferentes políticas sectores que llevan a cabo las instituciones públicas y que afectan al territorio.

Así mismo, los ayuntamiento son los principales comunicadores e interlocutores por el hecho de ser más accesibles y los que más pueden

conocer el nuevo sistema económico en base local, entre los agentes económicos y sociales y la administración pública.

Los ayuntamientos hacen posible una detección precoz y una mejor formulación de los proyectos económicos que son objeto de una ejecución en base a la cooperación pública y privada, al ser éstos los primeros en conocer los problemas y oportunidades y disfrutar de unas amplias posibilidades, que otras administraciones públicas, de coordinar los agentes económicos y sociales en proyectos específicos en el territorio.

Esta tarea de liderar la coordinación es del todo evidente en el caso de las estrategias de formación profesional reglada y no reglada de los recursos humanos de los municipios.

La administración local garantiza la cohesión y coordinación de los actores en el territorio.

- d) Promover la innovación del tejido productivo, creando las condiciones de diálogo, de espacio, de acceso, de coste, de cooperación, etc. , para atraer los centros de I+D y de difusión tecnológica en su área urbana.
- e) Dotarse de las infraestructuras de accesibilidad y acogida mediante el diseño y ejecución de las que le son competenciales, así como formulando de manera precisa la necesidad ante los responsables correspondientes. O bien interviniendo en la formulación del proyecto de infraestructuras que corresponden a otros niveles de administración pública, incluso europea, o a empresas privadas con capacidad y disposición de invertir.
- f) La ciudad y la administración local pueden fomentar un amplio acuerdo o pacto social territorial entre los agentes económicos y sociales justificada por:
 - f.1.) *La importancia estratégica del territorio y el medio urbano concretamente para el desarrollo económico, la cohesión social y la calidad del medio ambiente.*
 - f.2.) *La ciudad, el municipio y la administración local están exentos de competencias sobre los temas tradicionalmente más conflictivos para los agentes económicos y sociales, como son la política de rentas, la regulación del mercado laboral, etc.*
 - f.3.) *En el territorio, y más concretamente en el municipio, la necesidad de colaborar y coordinar esfuerzos para hacer, en todos los aspectos, una ciudad o municipio mas competitivo frente al exterior, puede adquirir más relevancia que el conflicto inevitable y necesario entre los propios agentes.*

4. El medio ambiente urbano y la exigencia de un crecimiento sostenible

La calidad del medio ambiente es una de las exigencias sobre la calidad de vida más sentidas por los ciudadanos, la recuperación de los espacios verdes y azules (mar, pantanos y lagos), junto con la reducción de la contaminación del agua y de los ruidos (contaminación acústica) y la calidad del aire, están ganando un espacio cada vez más importante entre las preocupaciones de los ciudadanos.

Pero la tentativa de la ecología urbana también es importante desde el punto de vista económico. Las relaciones de complementariedad y competencia entre las ciudades se concretan en la aparición de rankings de ciudades en las revistas económicas especializadas y también en las memorias de las compañías especializadas en el asesoramiento de inversiones a nivel internacional.

En estos rankings para identificar las oportunidades de las ciudades e invertir de cara al futuro, encontramos siempre indicadores sobre el medio ambiente y la calidad de vida junto a los indicadores económicos⁽⁷⁾. Este hecho pone de manifiesto que un desarrollo económico sólido y sostenido tiene que ser necesariamente sostenible desde el punto de vista ambiental.

La oportunidad para invertir se une a la atractividad para residir en una ciudad por parte de los inversores o bien de los directivos y profesionales.

En el año 1991 la UE aprobó el “Libro verde sobre el medio ambiente urbano” en el que se señalaban, entre otras, las tesis:

- La problemática del medio ambiente es fundamentalmente la temática del medio ambiente urbano.
- Las ciudades tienen que abordar el medio ambiente urbano en toda su amplitud.
- La perspectiva de intervenir sobre el medio ambiente no puede ser aislada, sino que se debe contemplar desde la globalidad de las estrategias urbanas respecto al desarrollo económico, el ordenamiento de las funciones del suelo, la accesibilidad y la circulación, etc.
- Las ciudades aparecen pues como el lugar en donde vertebrar el desarrollo económico con una estrategia de mejora del medio ambiente.

⁽⁷⁾Ver al respecto el estudio de la Universidad de Edimburgo sobre el ranking de ciudades.

- La temática del desarrollo económico sostenible con la preservación del medio es una nueva exigencia que los ayuntamientos no pueden olvidar.

5. Los retos sociales y la gestión del conflicto por parte de la administración local

5.1. Los procesos de dualización social

La desigualdad social aparece generalmente como un fenómeno que se estudia a nivel de estado o de regiones y se olvida un hecho muy importante y es que las desigualdades sociales se dan en un territorio muy concreto, que es la ciudad o el área urbana de influencia de un municipio.

Las principales diferencias sociales se dan en un territorio muy concreto y reducido. En el área de Barcelona encontramos algunos de los municipios con el nivel de renta familiar disponible per cápita más alto del conjunto del Estado español, como son Sant Cugat y Sant Just, y municipios con un nivel de renta de los más bajos, como Santa Coloma o Sant Adrià. Si nos fijamos en los barrios del municipio de Barcelona, existen barrios como Sarrià-Sant Gervasi o Les Corts, en comparación con Besòs, Canyelles o Ciutat Vella. La desigualdad social más extrema se expresa en un territorio reducido, que es el de las ciudades, entendidas éstas en un sentido económico, geográfico y sociológico, y no tan solo en su sentido administrativo (municipios).

Pero no solo la desigualdad social más punzante sucede en el territorio urbano, sino que los nuevos conflictos y los nuevos movimientos sociales emergentes tienen en la ciudad y en los procesos urbanos el objeto de sus principales reivindicaciones.

El conflicto social moderno, tal y como afirma con acierto R. Darendhorf ⁽⁸⁾ no se puede reducir al tamaño de las rentas directas, beneficio-salario, sino que se centra cada vez más en temas de calidad de vida, vivienda, educación, medio ambiente, cultura y valores humanos, etc. Estos son temas que no se pueden analizar simplemente como reivindicaciones en el ámbito del salario indirecto y de la reproducción de la fuerza del trabajo.

En la actualidad existe más de un 25% de la población apartada del mercado de trabajo de manera casi permanente que en gran medida no tiene posibilidad de incidir.

Por otro lado, las reivindicaciones son más cualitativas que cuantitativas. Pero, para el motivo de nuestro análisis, el conflicto en términos de calidad de vida se

⁽⁸⁾Ver R. Darendhorf. El conflicto social moderno (1992)

expresa en las áreas urbanas, que es donde viven las 2/3 partes de la población europea ⁽⁹⁾. Estamos ante un nuevo tipo de conflicto que se expresa en las áreas urbanas y se dirige hacia los ayuntamientos, al ser el gobiernos más cercano a los ciudadanos. Los movimientos sociales expresan lo que tendrían que ser evidente, que los Ayuntamientos fuesen plenamente competenciales en temas que afectan a la organización de la vida cotidiana de los ciudadanos.

Los ayuntamientos sobrepasan su techo competencial para no quedar deslegitimados como gobierno democrático, al no satisfacer las exigencia ciudadanas, y se ven obligados a intervenir en la gestión de un nuevo tipo de conflicto para el que no tienen ni las competencias ni los recursos suficientes. Esto explica los datos extraídos del estudio elaborado por la Federación de Municipios de Cataluña en 1991, que nos hablan de un 40% del gasto de los municipios de Cataluña era no competencial, es decir, no correspondía a las limitadas competencias que se les otorga a los ayuntamientos (en este sentido, y de forma muy acertada, el Alcalde de Vitoria afirma "*Lo que no es de mi competencia, me incumbe*"). Esta situación explica una buena parte de su déficit al no tener fuentes de financiación establecidas por los mismos.

Pero el tema más importante con el que se enfrentan los ayuntamientos es la dualización social. La dualización social es un tipo de desigualdad social, en la que los estratos más altos y más bajos crecen en importancia poblacional en términos absolutos, pero sobre todo relativos, desaparecen mejor dicho, reduciendo su importancia los estratos intermedios, las clases medias ⁽¹⁰⁾.

El fenómeno de la dualización se correlaciona con el crecimiento absoluto del sector servicios. El sector servicios se desarrolla en las sociedades avanzadas de una forma dual. Por un lado, crecen los servicios avanzados a las empresas o la producción que reclaman una fuerza de trabajo muy cualificada en términos absolutos. Por otro lado, el terciario no cualificado, ligado a los servicios a las empresas y al sector del comercio, del ocio y la distribución, que son sectores en expansión. Como por ejemplo, personal del "fast-food", servicios de limpieza y mantenimiento, servicios de mensajería y correo express, etc.

La pérdida absoluta y relativa de puestos de trabajo en la industria en relación a la producción como consecuencia de la automatización está reduciendo las diferentes categorías de trabajadores y fundamentalmente los estratos medios. La tendencia en la industria es que de manera relativa crezca el sector técnico de cualificación superior y el personal de mantenimiento.

La dualización comporta unos efectos sociales muy importantes, ya que al reducirse los estratos intermedios se rompen los mecanismos de movilidad

⁽⁹⁾En concreto el dato es que el 80% de la población europea vive en ciudades de más de 100.000 habitantes.

⁽¹⁰⁾Para profundizar en este tema, ver M. Castells: "The rise of the dual city" (Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, 1990)

social y los estratos altos y bajos son más amplios y a la vez más cerrados en sí mismos. Esta ausencia puede implicar:

- Crisis de los mecanismos de regulación tradicional del conflicto social.
- Revierten los procesos migratorios y, en particular, de la inmigración no comunitaria poco cualificada porque compite con el estrato bajo de la población autóctona. El conflicto adquiere carácter étnico o racial, lo que significa desracionalización del mismo. En caso de agudización del conflicto, éste puede adquirir las características de salvaje como ocurrió en Los Angeles en 1991.
- Los servicios universales del estado del bienestar, que se dirigen a todos los ciudadanos, ven limitada su eficacia para reducir la desigualdad social, al ser mucho más difícil generar procesos de movilidad social ascendente. Los servicios de bienestar, para contribuir a la igualdad de oportunidades, tiene que basar su acción de manera más global, que pueda coordinar una intervención desde el punto de vista educativo, cultural, familiar, de inversión en el territorio, etc. Es decir, son necesarias acciones muy específicas en una estrategia global de desarrollo del territorio.

5.2. La nueva política social

La política social tiene, entre otros, dos retos importantes: la eficacia en el cumplimiento de los objetivos e incidir en las situaciones de desigualdad evitando lo que se ha denominado efecto Mateo. Es decir, que la política social beneficie de manera prioritaria al más necesitado.

El desarrollo de la política social desde los ayuntamientos de municipios grandes y medianos, puede cubrir estos dos objetivos. En el importante estudio realizado por R. Griffiths, encargado por el gobierno británico en 1988, se demostró que los servicios sociales personales dirigidos por los ayuntamientos, las entidades locales en su terminología, son más eficaces que los gestionados por otra administración de ámbito territorial superior. Exponen los siguientes motivos:

Desde los ayuntamientos es más fácil detectar las necesidades sociales y hacerlo de una manera más directa y exacta, y por tanto, formular la respuesta más conveniente.

En el municipio, la respuesta a las necesidades sociales es más globalizadora, ya que desde el territorio se pueden coordinar las prestaciones y servicios de sanidad, educación, servicios sociales, equipamientos básicos de cultura, etc., haciendo más eficaz su actuación.

Así mismo, las autoridades locales son capaces de organizar de manera concreta la coordinación de los recursos públicos y privados, dando lugar a diferentes fórmulas de cooperación pública y privada.

Las autoridades locales pueden organizar mejor, de manera coordinada con la iniciativa social, el voluntariado en la prestación de determinados servicios.

Los ayuntamientos de nuestro país tienen pocas competencias en materia de política social, pero la dinámica social les ha llevado a ampliar, sin las fuentes de financiación adecuadas, estas competencias, en prevención de la salud, en materia de servicios sociales específicos, en ayudas, en formación y en cultura.

La implicación de los ayuntamientos en la política social para planificar, ordenar y cooperar con la iniciativa privada aumentará. La acción social no se puede restringir en los servicios públicos, sino que la administración pública tiene que responsabilizarse de que en su territorio exista una amplia oferta de servicios, para lo que será necesario incidir mucho más en la cooperación pública y privada y en el despliegue del voluntariado.

La política social organizada desde los ayuntamientos comienza a ser la respuesta positiva, desde el punto de vista de la responsabilidad pública, a las necesidades sociales, a la crisis del estado del bienestar.

6. La participación ciudadana

En España, desde los años 1979-1980 hasta nuestros días, uno de los temas fundamentales de los ayuntamientos democráticos, como es la participación ciudadana, ha ido en regresión. Esta claro para todos que una de las principales tareas de los ayuntamientos es justamente hacer participar a los ciudadanos en ámbitos de responsabilidad pública y ciudadana. Pero la experiencia llevada a cabo hasta ahora, salvo algunas excepciones, ha hecho que triunfara el pesimismo sobre la promoción de la participación ciudadana, tanto por los responsables municipales, como por las entidades ciudadanas.

Existen dos razones fundamentales que explican la regresión:

En primer lugar, un hecho coyuntural que hoy ya está superado en la práctica pero del que quizás aún no somos conscientes, es que con los primeros ayuntamientos democráticos cambió la relación que se establecía entre éstos y los movimientos urbanos. La relación no podía ser la misma que en tiempos de la dictadura y tampoco era fácil después de tantos años de lucha anti-instituciones franquistas cambiar a una relación de colaboración crítica. Los ayuntamientos, por el hecho de ser democráticos o abiertos a la participación ciudadana, no cambiaban su funcionamiento tecnocrático-administrativista. Se hacía necesaria una fuerte reforma administrativa.

Este hecho se vio agravado por un importante traspaso de técnicos y responsables de los movimientos ciudadanos que dejó muy reducidas, provisionalmente, las capacidades del movimiento ciudadano de adaptarse técnica y organizativamente a la nueva situación.

En segundo lugar, un fenómeno todavía no superado, pero al que el proceso de planificación estratégica dio salida, es el enfoque mismo que se da a la participación ciudadana.

La participación ciudadana ha sido orientada hacia el interior de las competencias municipales. Se hablaba de participación en las decisiones municipales y en la gestión de los servicios públicos. Lo que rápidamente llevaba a una contradicción lógica e insalvable. En el momento en el que la opinión de los responsables municipales no coincidiera con la de los representantes de las entidades ciudadanas se produciría un conflicto irremediable.

Los responsables municipales aducen que desde un punto de vista democrático son ellos los que tienen más legitimidad, porque han sido escogidos en las urnas con los votos del conjunto de los ciudadanos, y los representantes de las entidades ciudadanas representan a sus asociados y éstos, a veces, son muy reducidos. Por otro lado, las entidades ciudadanas consideran que si en un momento de diversidad de opiniones no se tiene en cuenta la suya, de nada sirve que participen.

Los dos planteamientos son lógicos pero ambos participan de una visión común errónea. Confunden la ciudad o municipio con el Ayuntamiento. Esta confusión es comprensible al inicio de los ayuntamientos democráticos dadas las aspiraciones ciudadanas en el funcionamiento democrático de las instituciones y en el importante aumento de las inversiones locales que se realizaron. Actualmente es necesario reconocer y explicar que las competencias de los ayuntamientos tiene una gran importancia en el funcionamiento de la ciudad y podría tenerla aún mayor, pero no abarcan, ni mucho menos, al conjunto de la ciudad.

En este sentido, un plan estratégico promovido por el Ayuntamiento, convoca a las diferentes entidades y empresas para unir sus capacidades económicas de liderazgo social y cultural, de movilización, de conocimiento, etc., para debatir el presente de la ciudad y participar en el diseño y en el compromiso de acción para ganar el futuro.

Es decir, la participación se realiza en la construcción económica y social de la ciudad y en función de los objetivos que el ayuntamiento y las entidades llevaran a cabo, en función de sus competencias priorizan sus actuaciones. De esta manera no sólo se salva la contradicción mencionada, sino que, en función de unos objetivos escogidos a través de un método de análisis riguroso, se moviliza al municipio en su conjunto.

7. La importancia de la cultura en la ciudad

En la actualidad, la cultura adquiere una doble importancia para las ciudades:

En primer lugar porque la oferta cultural constituye uno de los principales factores que dan a la ciudad un valor de uso. La revalorización de la ciudad se explica por su utilidad para los residentes.

La lógica de la conservación de la ciudad y su adecuación para incidir positivamente en la calidad de vida de los ciudadanos tiene cada vez más un componente cultural. Éste se relaciona además por la demanda de cultura que procede tanto del sector técnico y profesional, cada vez más amplio, que vive en la ciudad y en las áreas urbanas, como de la extensión de la educación y preocupación cultural entre la mayoría de los ciudadanos. La cultura constituye un factor de identificación de la ciudad y de arraigo de los ciudadanos con el territorio.

La cultura es también proyección para la ciudad o el municipio. Es decir, posibilidad de ser conocido y, por tanto, de incrementar su atractividad para vivir, residir o hacer turismo. Lo que constituye una importante fuerza de competitividad en la economía nacional e internacional.

La importancia de la formación continuada y permanente de los recursos humanos va ligada al crecimiento de la demanda de cultura. La formación debe ser amplia y polivalente para que la fuerza de trabajo pueda adquirir diferentes especialidades a lo largo de su vida laboral. Para la adquisición de esta formación polivalente, la cultura tanto en su aspecto de oferta de alto nivel cultural, como en la presencia de equipamientos básicos de cultura en los municipios y barrios de la ciudad, es una exigencia para las sociedades avanzadas.

Nos hallamos ante otro ámbito nuevo para las competencias municipales, pero que los ayuntamientos tiene que procurar que tenga más dotaciones de buen nivel. La oferta que los ayuntamientos han de asegurar a la ciudad aunque no sea a cargo de los presupuestos municipales, tiene que cubrir los siguientes aspectos:

- Formación de educadores y de estudiantes en general sobre temas culturales, tecnológicos y artísticos, así como la formación de expertos en nuevas tecnologías, de artistas y de población en general
- Creación. Estimular y dar soporte a la creatividad, ya sea autóctona o foránea.
- Difusión de la oferta cultural y accesibilidad a la cultura. Una ciudad en la que la población no accede a la cultura no puede sustentar ninguna oferta singular ni de calidad.
- Proyección. Es necesario buscar la proyección de la ciudad a través de su oferta cultural.

Una ciudad tiene la posibilidad de organizar su oferta cultural potenciando valores como la interculturalidad, la paz, la creatividad, etc. El encuentro de culturas y expresiones tecnológicas y artísticas que hoy se produce en nuestras ciudades es una oportunidad para el enriquecimiento cultural superador del segregacionismo social.

Los retos desde aquí señalados, que se suman a las competencias más tradicionales que los ayuntamientos están obligados legalmente a ejercer, como la circulación, la seguridad ciudadana, el mantenimiento y limpieza de las calles, etc., hacen que entre en crisis una visión tradicional de los ayuntamientos, ya que, como hemos señalado, una administración local que no de respuesta a las nuevas demandas quedará deslegitimada ante los ciudadanos que constatarán que el gobierno local no asume los temas importantes para el municipio. Pero si el ayuntamiento alcanza los retos contando con sus propios recursos, pronto se encontrará con un gran déficit económico y, además, asumiendo roles que ni le corresponderían ya que existen agentes más capacitados para llevarlos a buen término.

Los ayuntamientos, como consecuencia de este hecho, se ven obligados a optar por una doble dinámica:

- Constituirse en promotores y dinamizadores de un proyecto integral de futuro, basado en la cooperación público-privada.
- Asumir algunas competencias y relegar otras, en función del carácter estratégico de los temas para el futuro económico y social del municipio. La tendencia es que los ayuntamientos abandonarán competencias actuales, sin demasiado sentido hoy en día, y asumirán temas de desarrollo económico, cohesión social y proyección cultural, etc., en la línea de cada exigencia de los retos antes señalados.

En conclusión, teniendo en cuenta las características de la planificación estratégica basada en la cooperación público-privada, constatamos que ésta es un buen instrumento para ir adecuando la gestión municipal hacia temas de importancia estratégica para la ciudad y para hacer que el ayuntamiento juegue un rol de promotor y organizador de la adecuación del conjunto de la ciudad a los retos de futuro. Es decir, el plan estratégico sirve para que, de una manera hábil y eficaz, las autoridades locales sean unas administraciones relaciones, promotoras de iniciativas y proyectos sociales y económicos.

CAPÍTULO 8. EL PLAN ESTRATÉGICO, EL PLAN DE URBANISMO Y EL PLAN DE COMUNICACIÓN

El plan estratégico es un plan que tiene sentido en si mismo, pero hay dos operaciones que se relacionan muy íntimamente con él y que tienen evidentes complementariedades para la estrategia del municipio. Nos referimos a la elaboración o revisión del plan de urbanismo y el plan de comunicación.

En la primera parte de este capítulo explicaremos las diferencias y complementariedades entre planificación estratégica y el planeamiento urbanístico, concretada en la revisión del programa de actuación urbanística que de manera periódica los ayuntamientos han de realizar. Lo que nos obligará a recapitular sobre las características más relevantes de la planificación estratégica y diferenciadoras respecto a la planificación urbanística.

1. La Planificación estratégica y el planteamiento urbanístico

La planificación estratégica y la revisión del Plan General de Urbanismo tienen evidentes complementariedades, pero son dos procesos de planificación que es necesario diferenciar, tanto desde el punto de vista científico, como social y político.

La planificación estratégica y el planeamiento urbanístico son dos procesos **diferenciados** pero es deseable que estén **coordinados**, justamente por su carácter **complementario**.

Como resumen de los capítulos anteriores, podemos decir que las experiencias de los planes estratégicos de Barcelona, nos muestran que un plan que efectivamente se lleve a la práctica, que se ejecute, no puede constituir un conjunto de estudios de diagnóstico y pronóstico de la situación económica, social y territorial que contenga una serie de propuestas de medidas de actuación, para intentar posteriormente que sea asumido por los agentes económicos y sociales. Las propuestas de actuación de un plan, tienen que disfrutar del compromiso previo de ejecución de estos agentes, por lo que la metodología ha de orientarse a conseguirlo.

La planificación estratégica no puede asumir las tendencias actuales, sino que tiene que prever los cambios en el entorno. La planificación estratégica de ciudades se relaciona con la capacidad de la ciudad de obtener logros estratégicos, entendiéndolos por la realización de los proyectos que permiten

aumentar el dinamismo económico y la competitividad de la ciudad y la calidad de vida de sus habitantes por encima de lo que se puede considerar como valores medios a largo plazo.

Planteada la ciudad como un producto competitivo y que a la vez tiene que ser cooperador con otros territorios, el primer objetivo que tiene que plantearse un plan, en su fase previa, es cómo integrar instituciones y agentes sociales y económicos para estructurar de manera planificada y participativa las líneas maestras a seguir en el proceso de adaptación a un futuro cambiante. El plan de futuro cambiante. El plan estratégico, por tanto, no puede ser un plan del Ayuntamiento, es decir, que afecte únicamente a las competencias municipales. El Plan tiene que ser para la ciudad, promovido por el Ayuntamiento.

El plan estratégico ha de constituir un marco de referencia para las actividades públicas y privadas. El plan estratégico define las líneas prioritarias a partir de las cuales se han de realizar los planes de actuación de los agentes urbanos públicos y privados, y en particular, de la administración local, y contribuye a difundir el pensamiento estratégico como marco de referencia para la toma de decisiones.

El plan estratégico se constituye como el proceso al que referir la participación ciudadana. Esta no puede entenderse fuera del plan, sino que es una parte sustancial del mismo. Se podría establecer un paralelismo con un plan estratégico de empresa en el que no participaran el conjunto de sus principales directivos. Sería un proceso en el que no se implicaría a la ciudad y, por tanto, no se ejecutaría. Es decir:

1. El plan estratégico se fundamenta en la colaboración entre los agentes públicos y privados, en la elaboración de un proyecto capaz de hacer confluir y vertebrar los esfuerzos ciudadanos en la constitución del futuro de la ciudad.
2. El plan estratégico sitúa unos objetivos comunes en el territorio a las instituciones públicas y a los agentes económicos y sociales que operan en el mismo. El plan estratégico no ha de territorializar, por tanto, los objetivos y proyectos, esto le corresponde al planeamiento urbanístico que dispone de los mecanismos normativos y de regulación adecuados para limitar los procesos especulativos.

Un plan estratégico participativo que intentara territorializar sus objetivos, lo único que conseguirá es levantar procesos de especulación. Un plan estratégico no sólo tiene objetivos que posteriormente serán territorializados, sino que es mucho más amplio y afecta a temas clave de la ciudad, como la educación, la contaminación acústica y atmosférica, la coordinación institucional, etc., que no son territorializables e, incluso en algunos casos, no se les imputa unos costes directos.

De esta manera el plan estratégico define los grandes esquemas que permiten optimizar de una forma coherente los usos del suelo y las actuaciones

reequilibradoras que el planeamiento urbanístico va a desarrollar de forma concreta y detallada en el territorio.

El Plan General de Ordenación Urbana (P.G.O.U.), como es sabido, tiene que definir los usos del suelo y las principales vías de comunicación interna y externa del municipio. Los PGOU se complementan además por los Planes de Actuación Urbanística, que son una programación diferida en el tiempo, quiere ser el instrumento de flexibilización del planeamiento para que este pueda irse adaptando a los cambios de coyuntura. Pero, en tanto que planificación, la programación del PGOU es anticipar y conformar el futuro, el PGOU condiciona con su programación de hoy, el mañana.

Por esto es importante que el PGOU tenga como referencia el proyecto de ciudad deseable y posible acordado por los agentes sociales y económicos con capacidad de incidir en la transformación del territorio.

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

Si bien, la programación detallada de la colaboración y revisión del PGOU no puede ser objeto de difusión ciudadana antes de su exposición obligada al público, porque de lo contrario favorecería las presiones especulativas que desvirtuarían el proceso de planificación, la organización del Plan Estratégico que ha de integrar al ayuntamiento y a los principales agentes sociales y económicos, tiene que asegurar que la elaboración y la revisión del PGOU, se ajusta a los objetivos y criterios del Plan Estratégico.

De los cuadros definidos a continuación, podemos extraer las principales diferencias del Plan Estratégico y del proceso de revisión del programa de actuación urbanística.

En caso de coincidencia en el tiempo de los dos procesos de planeamiento, debemos tener en cuenta, tal como se expresa en el cuadro adjunto, que:

1. En primer lugar, ha de definirse y constituirse la organización participativa y colaboradora del Plan Estratégico.
2. La fase de diagnóstico es común a los dos procesos. El diagnóstico será más amplio que en el caso que se desarrollara por separado la revisión del Programa de Actuación Urbanística y el Plan Estratégico.
3. Las fases de definición del objetivo central y las líneas estratégicas, y la elaboración de los objetivos y criterios de las líneas estratégicas del Plan Estratégico, tienen que preceder a una programación de la revisión del programa de actuación urbanística, ya que constituye su marco de

referencia y contiene los objetivos y criterios a los que tiene que responder.

4. El Plan de Comunicación tiene que difundir y buscar la participación en el plan estratégico, ser instrumento del período de información pública de la revisión del PGOU y, posteriormente, ser un elemento clave de la política de "city marketing" de la ciudad.

Notas:

- 1 *El Plan Estratégico inicia antes los trabajos, por lo menos formalmente.*
- 2 *El Diagnóstico será común al Plan Estratégico y a la revisión del programa.*
- 3 *El objetivo central del Plan, las líneas estratégicas o temas críticos y su desarrollo, son base para la elaboración del proyecto de ciudad y, sobretodo, de los criterios generales a partir de los cuales va a enfocarse la elaboración y revisión del Programa General de Ordenación Urbana.*

Principales similitudes entre la planificación estratégica y la programación de la actuación urbanística:

- ➔ Ambas son planificaciones de un amplio horizonte. (Ocho años PAU, y entre 4-8 el Plan Estratégico.
- ➔ Parten de forma explícita o implícita de un escenario o modelo de ciudad.
- ➔ Conceden gran importancia a los temas de desarrollo económico y calidad ambiental y equilibrio social y territorial.
- ➔ Los estudios de diagnóstico y pronóstico adquieren gran relevancia.
- ➔ Parten de la consideración de que los proyectos contemplados llevan a una acción inmediata que condiciona el futuro.
- ➔ Facilitan que la ciudad gane perspectiva y visión de futuro.
- ➔ Redefinen el rol de la ciudad y sus relaciones con el entorno próximo.
- ➔ Son procesos que rechazan la improvisación y son exhaustivos en el análisis y evolución de las propuestas.
- ➔ Estas similitudes implican la necesidad de la coordinación de los dos procesos del Plan.

Principales diferencias entre la planificación estratégica y la programación de la actuación urbanística.

| PLAN ESTRATEGICO | PLAN DE URBANISMO |
|--|--|
| → Es un plan Integral (económico, social, cultural, institucional, que abarca objetivos territorializables y que no necesitan específicamente suelo. | → Se fija en los aspectos de ordenación del espacio urbano. |
| → Es un plan que en los aspectos territoriales fija los criterios generales que han de presidir una ordenación, los temas clave y los proyectos que tendrían que priorizarse, pero no los ubica en el espacio. | → Su principal función es la fijación de los usos del suelo de las principales vías de comunicación. |
| → Se basa en el consenso en los temas importantes, en la cooperación de los principales agentes sociales y económicos y en la participación ciudadana en todas la fases del Plan. | → Aunque es posible plantearlo de manera más abierta, la participación ciudadana se fija en el período de información al público y a la presentación de alegaciones. |
| → Lo esencial es el análisis DAFO de los factores críticos para el desarrollo económico y la cohesión social y la proyección de la ciudad. Así como el estudio DELPHI. | → Son básicos los estudios del medio físico, las investigaciones de arquitectura urbana y los estudios territoriales. |
| → No es un plan normativo, sino que se basa en el compromiso de las instituciones y agentes sociales para impulsar los objetivos. | → Es un plan normativo para que la administración pueda regular la actuación de las iniciativas privadas y públicas. |
| → Es un plan de acción. | → Es un plan para regular la acción en sus aspectos territoriales. |

2. El plan estratégico y la estrategia de comunicación

2.1. La Comunicación del plan estratégico

En el epígrafe anterior ya hemos hecho referencia al plan de comunicación, pero probablemente es necesario hacer un resumen esquemático de los temas que se han ido desarrollando en los anteriores capítulos. Nos referimos, en primer lugar, a la comunicación del plan estratégico y, posteriormente, al plan de marketing de ciudad, proyectando sus atractivos para vivir y residir.

Hemos señalado que la comunicación de la estrategia de una ciudad era básica para que las entidades y empresas con capacidad de intervención de incidir en

el territorio hicieran suyos los objetivos del plan y que la población se ilusione en un proyecto realista de futuro.

Un plan estratégico tiene tres objetivos, que en sí mismos son también objetivos comunicacionales:

1. La acción conjunta y coordinada de todos los agentes institucionales, económicos y sociales del territorio.
2. La adhesión colectiva de la población en un proyecto de futuro.
3. La proyección externa, sistemática y eficaz, del concepto de futuro del territorio en los ámbitos extra-territoriales, para la consecución de sus objetivos.

La comunicación del plan debe tener unos objetivos diferenciados para la fase de realización, una vez ya realizada.

En el proceso de elaboración, los objetivos a conseguir por la comunicación son:

- ➔ Conseguir un nivel suficiente de conocimiento y comprensión de los objetivos del plan en el conjunto de la población.
- ➔ Generar una predisposición favorable a la participación desde el inicio y durante todo el proceso, entre los agentes institucionales, económicos y sociales relevantes, y las entidades que participan en sus órganos.

Una vez realizado, lo que hay que conseguir son:

- Un nivel de conocimiento, comprensión e involucración suficientes del conjunto de la población en el proyecto de futuro y las líneas estratégicas propuestas para el plan.
- Promover la comprensión profunda y un compromiso de participación activa en la puesta en marcha de las líneas y acciones recomendadas.
- Un nivel de conocimiento y comprensión suficiente del concepto de futuro del territorio en los públicos extraterritoriales relevantes.

Los mecanismos a utilizar para desarrollar la estrategia de comunicación son muy variados, pero en cualquier caso aparecen una serie de herramientas comunes que deben tenerse en cuenta.

En primer lugar, el proceso de generación de las condiciones para el lanzamiento del Plan, es decir, la organización de una convocatoria coherente y atractiva para los agentes económicos y sociales. En general, es necesario aprovechar alguna oportunidad que ponga en evidencia la necesidad del plan (organizando algún acto público, aprovechando los medios de comunicación locales o algún factor de crisis positiva o negativa para que quede de manifiesto la necesidad de organizar un plan que permita la colaboración por encima de las discusiones del día a día).

Un elemento fundamental es tener, a corto plazo, un slogan, un logotipo y el desarrollo de todo el sistema de paquetería. Crear la imagen del plan es el primer elemento para la identificación del producto como algo diferenciado y que tiene un interés por sí mismo.

En segundo lugar, el aprovechamiento de todos los sistemas de encuesta y de demanda de colaboraciones para ir creando un tejido de intereses y conocimiento del plan. Muchas veces se deben encargar pequeños trabajos de dudosa necesidad a personas o equipos relacionados con el municipio para asegurar su integración en el plan, de la misma manera que las encuestas han de intentar no olvidar a nadie.

Después, la determinación de propuestas o actividades a corto plazo que creen elementos de interés concreto y no genérico, alrededor del plan. Una tensión permanente sobre el valor comunicativo de los actos y propuestas, se hace completamente necesario.

La publicación de los actos públicos, incluyendo el anuncio en los medios de comunicación locales, tiene un doble carácter: dar el sentido de apertura que es intrínseco al plan, y establecer un sistema de complicidad con los medios.

Probablemente, en el proceso será necesaria la realización de alguna exposición pública que presente físicamente las propuestas que hace el plan para el desarrollo de la ciudad, al mismo tiempo que se abre la polémica ciudadana alrededor de temas que se quiere que sean asumidos por el conjunto de la población y no sólo por sus agentes principales.

Es decir, la comunicación es un elemento que ha de analizarse y tenerse en cuenta en cada uno de los pasos que da el plan. De un lado, porque los procesos abstractos no interesan a nadie o sólo a unos cuantos expertos y letrados, de otro, porque todas las ideas que no sean plasmables físicamente y explicables de manera ágil y entendedora son, a la práctica, inútiles.

Ya hemos dicho en el inicio del anuncio de los peligros del plan, que uno de los principales es el aislamiento del mismo, tanto por el intento de aprovechamiento sectorial como por autismo y miedo de conectar con el exterior. Romper estas dinámicas es fundamental y, como a la práctica las ideas se expresan en forma de presupuestos, se debe decir que, en general, la comunicación del plan, entendida en el sentido más amplio, puede llegar a significar el 50% del coste de su realización.

2.2. Plan de city marketing

Hasta ahora hemos visto los objetivos comunicacionales ligados al plan estratégico. Pero también es muy importante que la ciudad se plantee un plan de promoción general o integral de la misma, como resultado del plan.

El objetivo genérico es conseguir hacer más atractiva la ciudad, para:

- ➔ Incrementar las actividades que se generalizan en las ciudades (captando otras nuevas y asegurando el mantenimiento de las ya existentes).
- ➔ Ganar nuevos usuarios externos (visitantes, turistas, compradores, etc.).
- ➔ Hacer el municipio más atractivo para residir.

Un plan integral de comunicación irá específicamente dedicado a aquellos destinatarios y mercados específicos para proveerse de los beneficios buscados. Un plan integral de comunicación tendrá consecuentemente una triple vertiente:

- Una global sobre la misma ciudad dirigida a todos los públicos. También puede ser útil un mensaje global dirigido a sectores concretos.
- Una especializada dirigida a públicos concretos.
- Una general sobre las actividades que se hacen en la ciudad o funciones que desarrolla dirigidas a todos los públicos.

El plan de city marketing es un plan diferenciado del plan estratégico, pero es evidente que puede ser un buen instrumento para conseguir no pocos de los objetivos contemplados en un plan estratégico.

Como se ha dicho de manera sintética, el plan de city marketing comporta una diversidad compleja de instrumentos.

El primer elemento es identificar la ciudad, poniéndola en el mapa y creando elementos simbólicos que permitan reconocerla con una cierta facilidad. Por esto, el objetivo central del Plan Estratégico es fundamental, porque tiene que permitir definir qué tipo de ciudad queremos.

El segundo elemento importante en una operación de marketing de ciudad es determinar con objetividad (eliminando lugares comunes), cuál es la situación actual en cuanto a imagen y calidad, de los atractivos en relación con los criterios de la demanda (tanto inversora, como de viviendas, turística o de compras..), en tercer lugar, analizar cuáles son las variables emergentes que harán que la demanda vaya evolucionando y, finalmente, cuáles son los elementos o espacios vacíos que permiten una utilización inmediata y sirven como desencadenadores de un proceso. Finalmente, olvidar relacionar modernidad con nuevas tecnologías, y tratar de explotar los recursos existentes, y que tienen un caldo de cultivo en el municipio, no intentando atraer actividades "ex-novo" sin base y experiencia.

En general, el plan de marketing tiene que extraer productos diferenciados para no presentar confusión respecto a la oferta que se hace y a quien va dirigida. Un factor esencial a tener en cuenta es que la vida de la ciudad depende esencialmente de las actividades que ya están instaladas y funcionan. Por tanto,

hay que evitar la trampa de que se den muchas ventajas para los hipotéticos nuevos a costa de los ya existentes y que estos tomen la decisión de abandonar el municipio.

Además, uno de los objetivos del plan de marketing es atraer actividades económicas, visitantes y personas residentes, que complementen y ayuden a enriquecer el tejido existente. Por tanto, la oferta al exterior ha de hacerse teniendo en cuenta y coordinándose con dicho tejido de manera que intente resolver las necesidades intrínsecas.

CAPITULO 9. LA METODOLOGIA GENERAL DEL PLAN ESTRATÉGICO

Con el presente capítulo iniciamos la parte del libro dedicada a explicar en concreto la metodología de la planificación estratégica fase por fase, a fin de poderla conocer en profundidad, así como los principales problemas y dificultades que se le plantean y las soluciones más adecuadas.

Es necesario entender y aplicar la metodología de un plan estratégico de una manera flexible. No se trata, como en algunos casos podría deducirse, de aplicaciones mecanicistas por parte de técnicos-consultores con poca experiencia en la dinámica territorial y los procesos de colaboración pública y privada, de seguir un modelo rígido. En algunas ocasiones parece que el esquema global es el mismo y lo que se hace es cambiar unos datos por otros. De lo que se trata es de captar las relaciones específicas de unos agentes en un territorio y las dinámicas tecnológicas y sociales para construir un proyecto realista de futuro.

En estas páginas se quiere ofrecer una guía orientadora para la planificación estratégica. En la que, por una parte, encontramos los pasos imprescindibles a seguir para que nuestro trabajo conduzca, efectivamente, a una planificación estratégica. Por otra, ofrecer un abanico de técnicas que realmente hemos aplicado para que se pueda optar por la más adecuada a utilizar en una situación concreta.

Es importante señalar que todo plan estratégico ha de ser original respecto a sus predecesores en otras ciudades o en el mismo territorio. No sólo por el diagnóstico diferenciado y por los objetivos que se plantean, sino por su adaptación de la metodología general y organizativa del Plan Estratégico. Difícilmente un plan está bien hecho si no encontramos originalidades que nos puedan servir para introducir nuevas especificaciones e ideas en la metodología general y que, en este sentido, contribuyan a su desarrollo.

Por ejemplo, no se puede plantear de la misma manera el proceso organizativo en una ciudad donde haya una práctica de colaboración y un sentimiento de “patriotismo local” y en otra en la cual se produzca una valoración negativa sobre la ciudad, por parte de sus habitantes, y donde los agentes económicos y sociales se encuentren habitualmente en conflicto. Tampoco se dará el mismo planteamiento en el caso de una ciudad donde se encuentren agentes con capacidad de transformar el territorio, que en otra donde éstos solo puedan incidir ligeramente, etc.

Se considera que lo importante es mejorar e innovar constantemente la metodología de la planificación estratégica en base a la investigación y evaluación sobre las experiencias concretas, para poder ofrecerlas a las administraciones públicas democráticas y, en especial, a la administración local. La condición fundamental para desarrollar planes estratégicos participativos es el proceso democrático de elección de las autoridades locales. Si no existe un sistema claro de representatividad, el Plan Estratégico ayudará a reforzar las oligarquías locales.

Por tanto, la mejor metodología es aquella que, por su flexibilidad, se puede adaptar a cada municipio y territorio. En las líneas que siguen se concreta el desarrollo de las diferentes actividades que constituyen un plan estratégico, pero es necesario tener en cuenta, y no lo repetiremos lo suficiente, que estamos ante un proceso de planificación que se encuentra sometido a procesos de renovación y cambio constantes y, para adaptarlo positivamente a un territorio es básico conocer a fondo diferentes experiencias de planificación para así evaluarlas y poder concretar mejor el proceso de elaboración y ejecución del plan a las características más específicas del municipio.

En este capítulo introductorio se presenta un esquema de las fases en que se desarrolla un plan estratégico y los temas y elementos que se tienen que plantear en cada fase. En los capítulos siguientes explicaremos el desarrollo de cada tema.

A. Primera Parte

*Las fases de planificación estratégica en su **proceso de elaboración** son:*

Fase I: Organización y exploración de temas estratégicos.

Fase II: Diagnóstico interno y externo del municipio.

Fase III: Objetivo central del plan y líneas estratégicas.

Fase IV: Elaboración de los objetivos del Plan, redacción de proyectos, asignación de responsabilidades y evaluación previa.

B. Segunda parte

En la fase **de implantación, seguimiento y evaluación** del plan podemos diferenciar las siguientes fases:

FASE I: Presentación y difusión del Plan.

FASE II: Elaboración del programa de actuación.

FASE III: Organización de la ejecución.

FASE IV: Evaluación del plan y reprogramación.

1. Las fases del proceso de elaboración

En las fases del proceso de elaboración, las cuestiones clave a resolver son:

Fase I: Organización e identificación de temas críticos

En la fase de organización se tienen que resolver las siguientes cuestiones:

- Definir los objetivos más generales.
- Informar a los principales participantes del Plan.
- Establecer el proceso de involucración de las diversas entidades e instituciones en el plan.
- Definir la estructura organizativa.
- Constituir el equipo técnico necesario.
- Buscar el posicionamiento adecuado del Ayuntamiento ante el Plan.
- Identificar los temas críticos.
- Definir la estrategia de comunicación.

La fase de organización en un plan estratégico basado en la cooperación pública y privada y la participación ciudadana es básica para el desarrollo de todo el proceso. La diferencia de un plan basado simplemente en un estudio, o un plan estratégico que busca la implicación de las instituciones y los agentes económicos y sociales, está en la importancia que se dé a esta fase, pues las posibilidades de acción y ejecución del plan dependerán claramente de la capacidad de consenso, compromiso y colaboración entre los mencionados agentes e instituciones. Un plan tecnocrático desprezará esta fase y se centrará en el diagnóstico.

Fase II. Diagnóstico interno y externo

Una vez que los temas críticos para el municipio, para una ciudad, estén identificados, es necesario diagnosticar y valorar su situación actual.

El diagnóstico tiene que diferenciar y articular dos vertientes: el análisis externo y el análisis interno.

El **análisis externo** va dirigido a conocer y a valorar los factores que influyen en nuestro territorio y, sobre todo, en función de los temas críticos que no pueden ser controlados por nuestro municipio o ciudad. No pocas veces los factores no controlados por los agentes e instituciones presentes físicamente en el municipio pueden ser modificables incorporando al plan los agentes e instituciones externas con capacidad de decisión sobre las variables que afectan más directamente al territorio sobre el que se trabaja.

El **análisis interno** se dirige, fundamental pero no exclusivamente, a conocer los factores clave para el desarrollo económico y social de nuestro municipio y

así compararlos con los de otras ciudades y municipios que son o pueden ser competidores.

El análisis externo concluye identificando las oportunidades y amenazas para nuestro territorio. El análisis interno concluye con los puntos fuertes y puntos débiles.

La conclusión del diagnóstico es el análisis DAFO o OPEDEPO.

DAFO significa **D**ebilidades, **A**menazas, **F**ortalezas y **O**portunidades.

OPEDEPO significa **O**portunidades, **P**eligros, **D**ebilidades y **P**otencialidades.

Fase III. Objetivo central del plan y líneas estratégicas

Esta fase consta de los siguientes pasos:

- Formulación de los escenarios de futuro para el territorio e identificación sobre el escenario posible y deseable.
- Definición del escenario posible y deseable y su formulación como objetivo central del Plan.
- Identificación de las líneas estratégicas, es decir, los temas principales para conseguir el objetivo central del plan o, lo que es lo mismo, la ciudad posible y deseable.

Ésta es una fase clave para el buen funcionamiento del plan ya que la ciudad gana perspectiva de futuro, y es necesario conseguir que el proyecto de futuro sea compartido, en sus principales ejes, por el conjunto de las instituciones y agentes privados comprometidos en el plan.

Fase IV. Elaboración de los objetivos del plan, redacción de proyectos, asignación de responsabilidades y evaluación previa

Esta fase, además del proceso participativo, es la que caracteriza el plan estratégico. Se pasa de las ideas generales a los proyectos concretos evaluados en términos de factibilidad, costes, financiación, responsabilidad, calendarios, etc. Tiene un gran proceso participativo de las primeras fases y, después, precisa de un trabajo técnico importante en la redacción de los proyectos, la discusión de estrategias con los responsables o el análisis de fuentes de financiación o el análisis cruzado de las infraestructuras: físicas, humanas, de recursos en general, para desarrollar el Plan.

Esta fase comprende:

- Desarrollo de las líneas estratégicas.
- Sistematización de los objetivos de las líneas estratégicas.
- Articulación de los objetivos de las líneas de elaboración del plan estratégico.
- Redacción de los proyectos que desarrollan los objetivos.
- Análisis de la financiación global y de las infraestructuras.
- Asignación de responsabilidades en los proyectos clave.
- Evaluación previa del plan antes de la implantación.

2. Las fases del proceso de implantación, seguimiento y evaluación

En la literatura sobre planificación estratégica es habitual no abordar el proceso de implantación o ejecución.

Para muchos profesionales de orientación académica, que centran su trabajo en el diagnóstico, la implantación se reduce a que se ejecuten, por parte de la persona responsable, los objetivos señalados por ellos como fruto del análisis interno y externo que han realizado.

Y si bien, se hace necesario subrayar que la implantación será más fácil cuanto más alto sea el nivel de consenso y compromiso conseguido en la etapa anterior, no es suficiente. Requiere del establecimiento de las condiciones y el clima adecuado para propiciar que los agentes responsables asuman los proyectos o, en su caso, se comprometan a su realización.

De hecho, el proceso de ejecución es complejo y mucho más novedoso porque los planes implantados son escasos y las implantaciones están en el inicio, atendiendo al ciclo de vida de los planes.

Las principales fases de la ejecución son:

Fase I. Presentación y difusión del Plan

La finalización de los trabajos del plan obliga a un proceso de redacción final, de difusión entre los ciudadanos y de presentación explícita a los agentes internos y externos de los municipios implicados en el Plan para obtener su conformidad y para hacer de él el eje de referencia en la toma de decisiones futuras sobre el territorio.

Fase II. Elaboración del programa de evaluación

Uno de los atributos que conforman la esencia de un Plan Estratégico es su carácter de ser un Plan de Acción. Este carácter nos lleva a que el trabajo a

realizar en esta fase sea especialmente importante, requiriendo de un sólido estudio y desarrollo de cada uno de los proyectos priorizados para que sean, efectivamente, proyectos en ejecución.

Para ello, será relevante elaborar una ficha con suficiente detalle, tanto para su impulso como su seguimiento, tal como expondremos en el capítulo correspondiente.

Fase III. Organización de la ejecución

En esta fase es necesario definir con mucha claridad:

- Definir previamente los niveles de implantación de los proyectos estratégicos que se quieren conseguir en un tiempo determinado.
- Las comisiones de seguimiento del grado de implantación efectivo de los proyectos estratégicos.
- El sistema de evaluación del cumplimiento de los objetivos, que corresponde al Comité Ejecutivo del Plan.

Fase IV. Evaluación del Plan y reprogramación

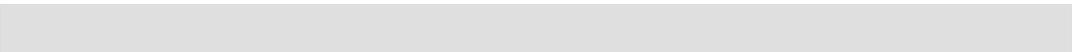
La evaluación del plan tiene que ser constante pero, en cualquier caso, han de existir unas fechas concretas prefijadas para una revisión exhaustiva del plan y del estado de la ciudad. Además de estas fechas fijadas, pueden haber cambios del entorno que obliguen a una revisión del Plan (crisis de determinadas industrias o sectores, cambio de sentido de la evolución de la economía de un país, inversiones importantes de agentes externos en el propio municipio o en una zona de influencia, etc.). Para la evaluación se tendrán en cuenta:

- El grado de adecuación de la ciudad o territorio al proyecto global de ciudad definido por el plan.
- El nivel de cumplimiento de las medidas del plan.
- Los cambios producidos o previsibles, tanto externos como internos.

Una vez realizada la evaluación, los órganos directivos del plan tendrán que decidir:

- Las medidas concretas que se llevarán a cabo, modificando objetivos y cambiando proyectos, o el ritmo de ejecución de los mismos.
- La necesidad o no de un nuevo plan, si el cambio en la ciudad es muy importante o se ha cumplido el anterior, o, en sentido contrario, nos hemos desviado mucho.
- Finalizar el proceso de planificación estratégica en función de un cambio de entorno, comportamiento o de relaciones entre los agentes económicos y sociales de la ciudad.

III Parte. La elaboración y el desarrollo de las estrategias urbanas (Métodos, técnicas y buenas prácticas)



CAPÍTULO 10. FASE I: LA ORGANIZACIÓN DEL PLAN

FASE I. ORGANIZACIÓN E IDENTIFICACIÓN DE TEMAS CRÍTICOS

Éste es un planteamiento de organización partiendo de la base que la institución promotora del plan es el Ayuntamiento de la ciudad.

1. Cuestiones previas

En esta primera fase lo que conviene saber muy claramente es quién es la persona del Ayuntamiento que será el responsable político del plan y de su promoción. Lo más importante, en un plan integral de la ciudad, es que sea directamente el Alcalde o como mínimo un concejal con un gran peso directivo en la organización y de confianza política del Alcalde. La experiencia ha demostrado que la relación con los agentes económicos y sociales y el mismo Ayuntamiento se hace más fácil cuando es el máximo responsable el que lidera el plan en el día a día.

En los planes estratégicos de municipios con un gobierno de coalición en los que el responsable es un concejal de un grupo minoritario en esta coalición, se tiene que conseguir:

- El plan sea una propuesta del conjunto del equipo de gobierno en la que se impliquen los concejales de los diferentes partidos. Un Plan nunca se puede plantear como un instrumento que favorece a un sector del gobierno delante del otro. Esto significa el principio del fin de un plan estratégico.
- El Alcalde tiene que liderar, aunque no lleve el día a día, el órgano más representativo de la ciudad. Tiene que asegurar la máxima implicación de los concejales y directivos de su grupo político.
- La comunicación entre el Alcalde y el concejal responsable tiene que ser muy fluida. El Alcalde siempre debe intervenir en el debate de los temas importantes.

Una vez identificada esta responsabilidad, los siguientes pasos a seguir son:

2. Explicitar los objetivos más generales del Plan

Entendemos por objetivos generales aquellos que se esperan conseguir con el desarrollo del plan. Estos objetivos generales vendrán lógicamente ligados a los retos que tienen planteados todas las ciudades hoy, descritos en el capítulo dedicado a la utilidad del plan estratégico para los ayuntamientos, o bien a los beneficios que se esperan de la planificación, enumerados anteriormente en un capítulo específico. A modo de ejemplo, estos objetivos pueden hacer referencia a :

- Desarrollo económico.
- Cohesión social
- Medio ambiente
- Accesibilidad externa e interna
- Comunicación Ayuntamiento-ciudad
- Cooperación público-privada
- Clarificar de manera general la vocación futura de la ciudad.
- Etc.

Es bastante importante que la institución promotora defina previamente cuales son los objetivos, de este modo orientaremos la metodología del plan e identificaremos los temas críticos como paso previo al diagnóstico. La orientación del plan ha sido muy diferente en Avilés, cuyo objetivo principal es buscar una diversificación productiva para afrontar con oportunidades la crisis de la siderurgia, que en el caso de Gerona, ciudad con economía diversificada, con pleno desarrollo y cuyo objetivo principal es articular en un proyecto de futuro el conjunto de la ciudad. Son ejemplos de dos ciudades con el mismo peso demográfico pero con situaciones muy diferenciadas y que tienen dos planes que funcionan bastante bien.

Otra ventaja de la definición de los objetivos generales es que, efectivamente, obliga a diferenciarlos del objetivo central del plan. Al no mezclar los objetivos de los promotores del Plan con el objetivo central de transformación de la ciudad se evita, de entrada, uno de los peligros del plan estratégico: la excesiva generalización de su objetivo central y que a partir de él no se puedan desarrollar concretamente las líneas estratégicas.

3. Informar a los principales participantes del plan

Se trata de informar, de la mejor manera posible, a los principales agentes económicos y sociales del municipio de la iniciativa de encauzar el plan estratégico a fin de alcanzar una primera adhesión inicial. La cooperación entre los agentes se consolida en el tiempo a través de pasos progresivos. Los primeros son importantes pero en absoluto los decisivos. Se trata de que, en la primera etapa, las personas más representativas, aunque no con una visión

completa de lo que se pretende, encuentren interesante realizar una experiencia de cooperación. La manera de informar a los agentes de la ciudad varía mucho de municipio en municipio y depende, en especial, de las relaciones que, hasta el momento de iniciarse el plan, tienen establecidas los diferentes agentes sociales entre sí y en relación al Ayuntamiento.

El protagonismo de la primera autoridad municipal en esta etapa de información previa es obviamente muy importante. Las personas a informar en primera instancia son aquellas que se consideran convenientes para formar parte del núcleo directivo del plan y los concejales del equipo de gobierno del Ayuntamiento. Respecto a los últimos es muy importante que vean el proceso en confianza y se impliquen en el mismo. La información todavía es más necesaria en el caso de que el Alcalde delegue en un concejal del equipo de gobierno. Se tiene que evitar una reacción delante de un miembro del mismo equipo que puede tener una amplia proyección ciudadana. En esta etapa es necesario que los técnicos que asesoran el proceso conozcan a fondo las relaciones políticas que se establecen en el Ayuntamiento.

Respecto a la oposición, el tratamiento es muy diferente en función de la situación política y las relaciones de fuerzas existentes. El proceso tiene que adecuarse a las características de cada municipio, y es difícil explicitar un criterio general a parte de que es necesario alcanzar la máxima que la oposición se considere miembro de la cooperativa municipal.

4. Definir la estructura organizativa

4.1. La estructura fija.

La estructura organizativa de un plan estratégico basado en la cooperación público-privada consta, en general, de dos órganos básicos que constituyen su estructura fija, tanto en el proceso de elaboración como en el de ejecución.

4.1.1. El núcleo Directivo

El primero de ellos constituye propiamente el **núcleo directivo**, y recibe diversos nombres como: Comité Ejecutivo, Comisión Directiva, Comisión Permanente, etc. Es el órgano que se responsabiliza de la dirección del plan. Es un órgano en el que encontramos a las principales instituciones y agentes económicos y sociales.

El **núcleo directivo** es el crisol donde se desarrollará buena parte del proceso de colaboración entre los sectores público y privado. Esta cooperación se establecerá efectivamente en los proyectos concretos que desarrollen los objetivos del plan, pero durante el proceso de elaboración es necesario generar confianza entre las entidades más representativas de

los sectores económicos y sociales para que se impliquen en el plan el conjunto de empresas, entidades y asociaciones de la ciudad, que son las que lo desarrollarán propiamente.

Los miembros del núcleo directivo participan solidariamente y de acuerdo con sus recursos en la financiación del Plan. El compromiso se tiene que expresar de manera formal y operativa.

La composición del núcleo directivo variará en función del municipio y las características de los agentes económicos y sociales. De todas maneras podemos establecer una serie de criterios para la identificación de los agentes que son necesarios invitar a formarlo:

- a) En primer lugar, para que las reuniones sean operativas, es bueno que el número de miembros se sitúe entre 10 y 15 personas.
- b) Atendido el número limitado de miembros, es necesario que las personas sean los principales ejecutivos de entidades de amplia representación económica, social o cultural.
- c) Las preguntas fundamentales a plantearnos son: ¿Cuáles son los sectores básicos y claves en el municipio? ¿Qué o cuáles entidades, empresas o personas toman las principales decisiones en el sector básico?
- d) Las personas que formen parte del núcleo directivo tienen que ser o representar entidades que cumplan como mínimo uno de los siguientes criterios.
 - *Tener amplia capacidad para decidir sobre importantes recursos económicos.*
 - *Tener un liderazgo social y ser líderes de opinión.*
 - *Tener amplios conocimientos e influencias sobre el municipio y que su opinión tenga un amplio respeto social.*

A la vez tiene que tener una representatividad ejecutiva dentro de su organización, para asegurar que ésta cumple con los compromisos aprobados en las reuniones del Plan.

Muchas veces es conveniente que esté presente algún representante de otros municipios de la misma área urbana o comarca, en la medida que muchas de las acciones propuestas superen el marco territorial del municipio.

Una vez constituido el núcleo organizador, los primeros acuerdos que deben plantearse son:

- Asumir el proceso de planificación, objetivos, metodología, calendario.

- Ratificar formalmente la participación, la implicación y el compromiso de asumir las responsabilidades de acción que comporta el plan.
- Elaborar una declaración institucional de los miembros del núcleo directivo dirigido al conjunto de entidades económicas, sociales y culturales para promover su participación en un órgano de representación ciudadana y en la elaboración del plan estratégico, así como el compromiso de acción a favor de los objetivos que se aprueben.
- Es necesario que el núcleo directivo esté presidido por el Alcalde o un concejal delegado.

4.1.2. El órgano de representación ciudadana

El segundo órgano permanente, durante todo el proceso de planificación lo llamaremos **órgano de representación ciudadana**, que puede recibir el nombre propio, en los diferentes planes, de: Consejo General, Asamblea General, Comisión Plenaria, Consejo estratégico.

Es aconsejable que este órgano esté integrado por todas aquellas entidades, empresas, asociaciones que actúen en la ciudad, etc. con la sola condición de que acepten el proceso y objetivos de la planificación estratégica presentada por el núcleo directivo, y no sólo por el Ayuntamiento, por la elaboración y ejecución del plan.

El órgano de representación ciudadana es el órgano de máxima participación del plan y la canaliza hacia la elaboración y la implicación. Básicamente será muy importante en la fase de seguimiento y ejecución.

La participación de una entidad en el plan le da derecho a :

- Estar informada de todo el proceso del plan.
- Poder participar en los grupos de diagnóstico, siempre que dispongan de estructura técnica, y en las comisiones de elaboración de objetivos.
- Proponer enmiendas a los informes del núcleo directivo al órgano de representación.

Los deberes u obligaciones son simplemente:

- Seguir el proceso de planificación previa información y aceptación de la metodología de trabajo.
- Dar soporte al plan y, en especial, a la ejecución de los objetivos.

El órgano de representación ciudadana tiene una serie de funciones claves en un plan estratégico.

- Que no haya ningún objetivo, ninguna propuesta en la ciudad que no quede sin valorar en el plan estratégico. Es decir **garantía de que se consideren todas las alternativas**. Hay una gran variedad de objetivos y propuestas pero pocos serán escogidos. La elección se hará siguiendo la metodología que iremos explicando, y que será previamente aceptada por todos los participantes.
- Mediante este órgano se articula la participación, gracias a la cual se articula y se propaga la cultura estratégica, y, a la vez, se producirá la ilusión hacia un proyecto común capaz de poner en marcha la mayor parte de la ciudad.
- La amplia participación **constituye, por otro lado, una presión social muy importante** para la ejecución del plan estratégico y en particular por el cumplimiento de los objetivos del plan. Un plan que no tenga la pretensión de ser ejecutado nunca creará un órgano participativo de esta clase.

Las reuniones plenarias tienen fundamentalmente una función de información para el conjunto de miembros del Plan y, por otro lado, constituyen una demostración de fuerza del propio plan con efectos de proyección externa y cohesión interna.

En las reuniones plenarias del órgano de representación ciudadana, la votación tiene escaso sentido. En éstas fundamentalmente se presentan los trabajos que se debatirán en las comisiones de diagnóstico o de objetivos, o bien se informa de los resultados de los trabajos de las citadas comisiones y de las acciones que prevé iniciar el núcleo directivo. La misma representatividad del núcleo directivo del Comité legitima plenamente sus propuestas. En las reuniones plenarias del órgano de representación ciudadana, los miembros presentan propuestas y enmiendas para su consideración por el núcleo directivo. Es necesario tener en cuenta que todas las entidades participarán, o han participado, en las comisiones de trabajo, por lo tanto sus propuestas ya han sido previamente valoradas.

El órgano de representación ciudadana tiene que ser presidido por el Alcalde de la ciudad.

4.1.3. Las comisiones sectoriales

En ocasiones, por las características sociales y empresariales de la ciudad o por las entidades que representan los agentes económicos y sociales, las entidades **empresariales y sindicales** presentes en el núcleo directivo del Plan Estratégico no representan suficientemente las opiniones en materia económica y social de los sectores más innovadores, emergentes o estratégicos en un territorio. Es necesario tener en cuenta que, a veces, las personas que lideran las entidades lo hacen por su posición pública o política más que por sus conocimientos de la realidad empresarial o social contemporánea.

A veces, también, la configuración institucional se adecua poco a la realidad empresarial o social, dado que las entidades representan a un solo sector. O simplemente se constata que el empresariado no tiene en cuenta las recomendaciones de las entidades en materia económica. Otro caso es que, dejando de lado determinadas recomendaciones generales, como por ejemplo la política de rentas, los agentes económicos y sociales casi no tengan en consideración a las citadas entidades competentes en materia económica y social.

Es decir, nos encontramos en diferentes situaciones en que el plan necesita coordinarse con sectores empresariales y sociales de manera más directa para conocer mejor sus análisis y necesidades y la capacidad real de inversión o movilización. Es necesario tener en cuenta, además, que estos sectores difícilmente se integran en las dinámicas de comisiones de diagnóstico o de objetivos que crea el propio plan, sobre todo en lo que se refiere a los sectores empresariales. En este caso, es conveniente que, de acuerdo con las entidades del núcleo directivo, el Alcalde o el concejal competente convoque regularmente, en el marco del plan estratégico, reuniones específicas con estos sectores durante todas las fases del plan.

En no pocas ciudades, será ésta la ocasión para comenzar a establecer relaciones entre la Administración Local y los sectores emergentes y estratégicos. También será una buena oportunidad para que los diferentes sectores, en especial los empresariales, se encuentren regularmente y hablen de cómo incrementar su competitividad desde una perspectiva territorial y urbana. Estas reuniones ayudan al empresariado a encontrarse e intercambiar experiencias en el ámbito local que, como ya hemos detallado, es un ámbito fundamental para el desarrollo económico contemporáneo.

La primera experiencia de estos grupos sociales se realizó en el plan estratégico de Avilés y Comarca. Los grupos que funcionan son:

- Empresarios industriales.
- Sectores sindicales de CCOO y UGT.
- Comerciantes.

4.2. La estructura variable del Plan

A lo largo del plan estratégico es conveniente formar diferentes comisiones con una duración limitada en el tiempo, generalmente coincidiendo con el inicio y finalización de cada fase. Es el caso de las Comisiones de:

- Diagnóstico
- Elaboración de objetivos
- Impulsión o ejecución de objetivos estratégicos.

Estas comisiones las llamaremos variables en contraposición a las que tienen una duración “fija” a lo largo de todo el proceso de planificación estratégica. El papel de estas comisiones lo describiremos en los capítulos correspondientes al diagnóstico, la elaboración de objetivos y en la ejecución del Plan.

4.3. El equipo técnico

El equipo técnico que tiene que dar soporte al plan estratégico durante todo el proceso es un elemento fundamental para el buen funcionamiento del plan.

Los técnicos no tienen que hacer el plan estratégico pero sí tienen que presentar los trabajos de base para que el núcleo directivo del plan y posteriormente el órgano de representación ciudadana lo elaboren. El hecho de que no sea un equipo técnico el que haga directamente el plan, sino que éste lo vaya elaborando el núcleo directivo en su conjunto, significa que el equipo técnico debe tener una gran capacidad para presentar siempre más de una alternativa sólidamente fundamentada. Los trabajos y la metodología que desarrollen los técnicos han que permitir de forma efectiva que los agentes económicos y sociales debatan las cuestiones y lleguen a un consenso, y a partir de aquí se comprometan a la acción. Es decir, la solidez de un equipo es condición necesaria, aunque no suficiente, para que se pueda desarrollar un plan estratégico.

Las características del equipo técnico tienen que ser:

1. Capacidad demostrada para el análisis y los estudios de tipo económico, social y territorial. Interesa sobre todo su capacidad de integrar el aspecto sectorial en una explicación global sobre el desarrollo urbano.
2. Amplios conocimientos sobre el funcionamiento de la administración local y sus dificultades para articular la cooperación pública y privada.
3. Experiencia en la resolución de temas urbanos y de información comparada con otras ciudades. Definición y gestión de proyectos urbanísticos, logísticos y económicos para ciudades.

4. Amplia experiencia en la conducción de grandes y pequeñas reuniones y en la exposición por medio de conferencias.
5. Es evidente que poder contar con técnicos que hayan intervenido con éxito en otras experiencias de planificación estratégica, basadas en la cooperación pública y privada, es la mejor garantía.

Una duda que aparece respecto al equipo técnico en un plan promovido por el Ayuntamiento, es si este equipo tiene que ser del propio Ayuntamiento o bien contratado en el exterior mediante una empresa de consultoría. Ambas posibilidades tienen ventajas e inconvenientes.

En caso de que un Ayuntamiento disponga de un equipo con las características mencionadas que se pueda dedicar completamente al plan, tendrá como gran ventaja que el Ayuntamiento dispondrá directamente de los conocimientos que proporciona el plan, y, sobre todo, de la metodología de la cooperación pública y privada, y será anfitrión de las relaciones que se establecen con los agentes de la ciudad, que se tienen que desarrollar también para otros aspectos diferentes, derivados o paralelos al plan estratégico.

La condición sine qua non es que el equipo no esté inscrito en ninguna área o departamento municipal, sino que dependa de la Alcaldía o esté inscrito en un departamento específico para llevar a cabo el plan estratégico, para evitar el riesgo que el departamento amplíe efectivamente su papel en la ciudad y obtenga una alta proyección pero que no articule el conjunto de la ciudad hacia un futuro considerado posible y deseable. Es decir, es necesario evitar que los intereses departamentales se impongan a los generales de la ciudad.

El principal inconveniente de un equipo técnico municipal, es que difícilmente se podrá desligar de los intereses inmediatos de la comisión de gobierno y los agentes económicos y sociales tendrán la impresión que colaboran en un plan del Ayuntamiento y no que participan en un plan general para la ciudad basado en un compromiso mutuo. Otro peligro es que el equipo técnico municipal vea la ciudad como una prolongación de las competencias municipales y no como una realidad global en la que el Ayuntamiento opera como un actor más, que es la visión propia del plan estratégico y la que más se adecua a la realidad.

Al contratar soporte externo para el Plan, se tiene que comprobar que el equipo consultor cumpla las características señaladas. Un equipo técnico contratado tiene la gran ventaja que, aunque sea contratado por el Ayuntamiento, se guiará fundamentalmente por criterios profesionales. Este hecho ayudará a desarrollar mejor su trabajo de cooperación público-privada, ya que los agentes económicos y sociales del municipio apreciarán su autonomía técnica y profesional. Además, podrá aportar el conocimiento de experiencias en diferentes municipios comparables con el que se trabaja.

El principal inconveniente de un equipo contratado es la posibilidad que no se efectúe una transferencia de conocimientos hacia el Ayuntamiento tanto de los

elementos de conocimiento e información como de los elementos metodológicos.

Al contratar un equipo técnico exterior:

1. Se tiene que asegurar la transferencia tecnológica hacia el Ayuntamiento mediante la formación o la colaboración técnica entre la empresa contractual y el personal municipal.
2. Se tiene que asegurar la existencia de una oficina o una persona que coordine las actividades municipales en relación al Plan y que realice el seguimiento del equipo técnico contratado.
3. Es básico tener en cuenta el perfil y la experiencia del equipo a contratar. En un plan estratégico lo más importante es el equipo técnico y las garantías que ofrece respecto a los resultados obtenidos en otros municipios y, sobre todo, a su adaptación a las realidades del entorno.
4. Es un elemento clave que el equipo contratado combine la experiencia en metodología de planificación estratégica con el conocimiento profundo del territorio objeto del plan y disponga de un conjunto de experiencias comparables en otros territorios para poder contrastar propuestas y resultados.

Dadas las características del Plan Estratégico, es importante que el equipo externo se comprometa a continuar durante la fase de ejecución. El hecho que una empresa garantice la ejecución del plan indica que tiene experiencia y que realmente será un plan estratégico y no tan solo un estudio prospectivo.

5. Buscar el posicionamiento adecuado del Ayuntamiento en el plan

El equipo de gobierno del Ayuntamiento, como ya hemos señalado, ha de tener en su conjunto una posición de compromiso y participación en el plan. El problema surge en la presencia del equipo de gobierno en el plan. Ésta tiene que ser forzosamente reducida y, aunque los concejales de gobierno o sus técnicos se integren en las diferentes comisiones variables del plan y del órgano de representación ciudadana, el no participar en el núcleo directivo puede ser motivo de dificultades. Dado que el plan es una operación estratégica de primer orden para el municipio, muchos quieren estar directamente presentes.

Muy a menudo, por esta razón, resulta del todo conveniente, realizar un trabajo previo con el equipo de gobierno del ayuntamiento antes de convocar a la ciudad. La finalidad de este trabajo es:

- Informar detalladamente del proceso del plan.
- Buscar la participación activa del equipo de gobierno
- Conocer las opiniones sobre puntos fuertes y débiles, oportunidades y peligros.
- Identificar los proyectos más importantes de sus departamentos.
- Conocer las propuestas de futuro.
- Conocer la relación que tienen los departamentos con las entidades de la ciudad.
- Conocer la opinión del ayuntamiento sobre los principales temas de la planificación estratégica.

Al finalizar el proceso es interesante recoger en un documento, después del análisis de las diferentes posiciones, la visión que el equipo de gobierno tiene sobre la ciudad.

El liderazgo del Ayuntamiento en el plan tiene que nacer del conocimiento más profundo del que disponga, ya que es la entidad que más tiempo y personal dedica a reflexionar y a actuar sobre la ciudad, y de su capacidad para generar propuestas innovadoras y adecuadas al momento. Por tanto, éste será un liderazgo basado en la hegemonía intelectual y propositiva.

La organización del plan tiene que mantener plenamente informados a los concejales del equipo de gobierno.

Otra cuestión a tener en cuenta es el papel de la oposición municipal en el plan. Es obvio que los representantes de los partidos de la oposición municipal formarán parte de los diferentes órganos del plan, pero la cuestión se plantea en relación al núcleo directivo. La oposición querría estar representada en una operación de la envergadura del plan estratégico, y es probable que exponga como razón que un plan con un horizonte temporal de 5-8 años afecta a diferentes equipos de gobierno y que, por tanto, su presencia asegurará la estabilidad del proceso.

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. Pero es conveniente recordar que en los planes en los que no hay participación de la oposición en el núcleo directivo, la relación del Ayuntamiento con los agentes económicos y sociales es más fácil, puesto que se trata de una relación entre responsables de instituciones y no de una mesa de debate político general.

La decisión de incorporar o no a la oposición en el núcleo directivo es una decisión que corresponde tan solo a la comisión de gobierno del Ayuntamiento. Está claro que la decisión vendrá condicionada por muchos factores, como, por ejemplo, el tipo de mayoría del partido o partidos del equipo de gobierno, la relación del alcalde con los líderes de la oposición, la presencia y representación

social de la misma, etc. Por tanto, es necesario estudiar el caso muy concretamente antes de pronunciarse.

De todas maneras, antes de tomar la decisión, es necesario tener en cuenta una serie de criterios:

1. El Plan no es fruto de un acuerdo de partidos políticos sino de instituciones y entidades que tienen capacidad de decidir sobre recursos económicos o tienen una amplia capacidad de liderazgo cultural, social o reivindicativo.
2. El Plan Estratégico es un Plan de cooperación basado en el consenso.
3. Es necesario que los representantes del Ayuntamiento aporten una visión del conjunto del ayuntamiento y no sólo del equipo de gobierno. La organización municipal dispone de diferentes órganos: plenarios, comisiones informativas, etc., para unificar posiciones, e incluso puede crear comisiones "ad hoc".

En resumen, es importante asegurar al máximo que el Plan se perciba como una operación rigurosa a largo plazo, como un plan de acción situado por encima de los posicionamientos políticos de tipo táctico.

CAPÍTULO 11. FASE II: DIAGNÓSTICO INTERNO Y EXTERNO

BASES PARA EL DIAGNÓSTICO DE LA CIUDAD

Los objetivos de la fase de diagnóstico en un plan estratégico han de cubrir dos aspectos:

En primer lugar, el desarrollo de la lógica interna del Plan en una secuencia en la cual, a partir del análisis del entorno y de las fuerzas y debilidades de la ciudad, puedan definirse los posibles escenarios y, por tanto, seleccionar su objetivo central. El objetivo central se identifica con la situación deseable de la ciudad en el período comprendido entre los próximos tres y siete u ocho años. De la propia lógica del diagnóstico se deducirán las líneas estratégicas que serán la base de trabajo para las comisiones. Éstas concretan las estrategias con sus objetivos y acciones y, por tanto, con el conjunto del Plan.

El segundo aspecto a tener en cuenta es que el diagnóstico significa el primer elemento para organizar la participación de todos los sectores en el Plan y en su compromiso con él. Por tanto, las técnicas a utilizar tendrán esta doble función: Desarrollo de las etapas y marketing para impulsar la participación.

Un criterio general para el desarrollo del diagnóstico es que tiene que basarse en las perspectivas y estrategias de los principales actores y agentes. Se trata de evitar hacer un estudio académico tradicional de prospectiva o de profundización analítica de temas sectoriales. Si el plan estratégico es un plan para la acción a partir del consenso y del compromiso de los agentes económicos y sociales, tiene que contener aquellos elementos que habitualmente éstos utilizan en su toma de decisiones. Ni más (ya que no sería leído ni considerado), ni menos (ya que se consideraría poco preciso). Por esto, el diagnóstico tiene que basarse en el contacto con aquellos que tienen capacidad de realizar análisis cualitativos más que cuantitativos.

Por ello diremos que un plan estratégico, a diferencia de un plan urbanístico o plan director que dibuja, orienta y condiciona expectativas, es un plan proactivo que acuerda estrategias y sólo tiene sentido en el compromiso de acción.

1. Etapa previa del diagnóstico: identificación de temas críticos

Para evitar caer en el estudio enciclopédico, antes de iniciar el análisis de la ciudad y de su entorno, es necesario comenzar a determinar los temas críticos alrededor de los cuales se estructurará el diagnóstico. Se tratará de un proceso selectivo: preselección de hipótesis y comprobación de su validez en el campo. Esta técnica diferencia el plan estratégico de la mayoría de planes y estudios que se desarrollan extensivamente (en el que se analiza la realidad en toda su amplitud y se deducen las conclusiones).

La ciudad y su vida económica y social constituyen un elemento tan complejo que sólo es posible alcanzar conclusiones y acciones operativas si se trata como un sistema del que nos interesan especialmente las interrelaciones entre sus componentes y la optimización de las mismas. En todo caso, se desarrollarán con profundidad aquellos aspectos o sectores definidos como clave en el proceso de elaboración del Plan.

Para identificar los temas críticos se utiliza habitualmente un doble método: Las entrevistas, previas al lanzamiento del plan, con diversos agentes económicos y sociales, y por otro lado, la recopilación de informaciones que provienen de la prensa y las publicaciones especializadas. También tendremos en cuenta los brainstormings que se realicen en el propio proceso constitutivo del Plan y que se producen durante las primeras reuniones entre los miembros que constituirán el equipo técnico y el conjunto de expertos que colaborarán como consultores del mismo.

1.1. Entrevistas previas

En general, se realizan a dos grandes grupos. Por una parte, a los directivos de la Municipalidad y, si es posible, a otros niveles de la Administración, y, por otra, a los futuros miembros del Comité Director o Ejecutivo, tanto representantes del sector económico como del sector sindical, social, universitario, etc. En ambos casos habitualmente se utiliza la entrevista personal, en la que se dispone de un cuestionario que plantea tres niveles de temas: las perspectivas de la ciudad, cómo queda afectada por la evolución del entorno, las perspectivas específicas del sector de actividad en el que está involucrado el entrevistado y cuáles son los proyectos o acciones que cree importantes o que piensa apoyar.

En lo que se refiere a los directivos de la Administración, especialmente los municipales, esta entrevista previa es clave. Por el hecho de ser los gestores de la ciudad disponen, en muchos casos, de la información relevante y de una mayor visión de conjunto. Además su implicación en el Plan es imprescindible.

Se trata, precisamente, de observar que el plan no será un instrumento que afecte a la programación del día a día de sus respectivos sectores, sino que, con

una buena cooperación, el plan resultante contendrá sus principales propuestas y, recíprocamente, le proporcionará una excelente ayuda, ya que ofrece el marco general que orienta las acciones programáticas.

Las entrevistas con los miembros más activos en la etapa de constitución del plan estratégico permiten iniciar el consenso entre lo que constituirá el núcleo director del plan y extraer los temas clave en la visión de unos agentes económicos y sociales que disponen de la privilegiada cualidad de no cerrarse en su vida cotidiana para trabajar, además, en los temas de interés colectivo utilizando la participación público-privada. En muchos casos se tratará del grupo más dinámico del sector privado que entiende que la calidad de la ciudad en la que ejerce su actividad es una condición necesaria para la calidad de su propia actividad, ya sea económica, social o cultural.

1.2. Informaciones iniciales

Un buen método para detectar la cultura difusa en la ciudad y aquellos elementos iniciales para la identificación de los temas críticos y la aplicación del método inductivo, será la selección, por parte del equipo técnico del plan, de los temas más recurrentes, con relevancia estratégica, que aparezcan en prensa y en revistas especializadas. Se trata de temas en los que existe un cierto consenso o, como mínimo, un terreno abonado que asegure su efecto multiplicador.

Debemos hacer una mención especial de los aspectos que proporcionen elementos de fuerza o de oportunidades de la ciudad en relación con la evolución del entorno. La experiencia general es que en la mayor parte del análisis y encuestas cualitativas fácilmente se produce la definición de las debilidades y de los problemas sociales o infraestructurales, pero pocos han pensado en construir con fuerza alrededor de las potencialidades reales. Por ello, el equipo del plan debe realizar un gran esfuerzo en este sentido si desea obtener resultados operativos.

En esta primera fase de identificación de temas de diagnóstico, habitualmente se introducen brainstormings con los expertos que colaborarán en el plan (si la finalidad es obtener resultados eficaces conviene que sean realizados con técnicas "ad-hoc", tanto para extraer ideas como para conducir de forma efectiva las reuniones del debate).

Así mismo, la colaboración de equipos externos con experiencia en la transformaciones de ciudades y el desarrollo de estrategias territoriales es muy útil en esta primera fase, ya que permite una selección muy rápida basada en la experiencia, de los temas clave y puede proporcionar un conocimiento de las tendencias territoriales del entorno o de las políticas de los sistemas multilaterales de cooperación.

1.3. Selección de temas críticos

Una vez recopilada la información obtenida en los dos apartados anteriores, se procede a tratarla con el fin de seleccionar los temas clave que constituirán la base del diagnóstico de la ciudad. Al margen de las cuestiones generales del entorno, que han de ser tratadas con precisión y concisión, la evolución de la municipalización de la economía, los procesos de transformación de las ciudades, los entornos territoriales continentales, estatales, regionales y metropolitanos vistos desde la perspectiva económica, ecológica y social, tecnológica y cultural, de los entornos relacionados con las teorías de management y las modas relacionadas con la “modernidad”, etc., es necesario ver los factores que determinan el desarrollo económico y el equilibrio social.

Un ejemplo real de una ciudad media española permitió extraer en primera instancia los siguientes:

- a. Factores que determinan el desarrollo económico:**
 - Formación de los recursos humanos.
 - Investigación y desarrollo tecnológico.
 - Infraestructuras de accesibilidad externa:
 - Telecomunicaciones
 - Sistemas de carreteras
 - Central de mercancías
 - Ferrocarriles
 - Puerto
 - Aeropuerto
 - Infraestructuras de movilidad interna:
 - Circulación
 - Transporte público/privado
 - Aparcamientos
 - Servicios a las empresas y, en especial, servicios avanzados
 - Estructura de sectores industriales, identificando:
 - Sectores en crecimiento
 - Sectores en declive
 - Sectores en mantenimiento
 - Empresas tecnológicas
 - Polígonos industriales y parques tecnológicos
 - Parques científicos y relación Universidad/empresa/ciudad
 - Inversiones productivas
 - Comercio y distribución
 - Turismo
 - Configuración territorial y urbana
 - Actividad en redes nacionales e internacionales de ciudades
 - Evolución del sector público y del sector local, etc.

b. Los principales factores de cohesión social seleccionados fueron:

- Migraciones
- Desigualdad social, especialmente procesos de dualización
- Evolución de los procesos de intolerancia y racismo
- Educación
- Medio ambiente, agua, contaminación acústica, atmosférica, espacios verdes y de ocio.
- Vivienda
- Sanidad: salud pública y asistencia sanitaria
- Servicios sociales
- Equipamientos y políticas culturales
- Movimientos sociales y urbanos
- Seguridad ciudadana
- Tendencias de las políticas públicas

1.4. Determinación de las variables clave a través de un análisis estructural

El último paso previo al inicio del diagnóstico consiste en mezclar la evolución del entorno con las variables definidas en el ejemplo anterior para realizar un análisis estructural muy concreto en el espacio y el tiempo, que nos dé una primera visión de los factores clave de la ciudad. Es un proceso en el que actúa el sentido común y los conocimientos del equipo de trabajo y los directivos del Plan. Pero aún así existen algunas técnicas que ayudan a la identificación de los temas críticos. En general se recomienda, como mínimo, la realización de un **análisis estructural** que implica la realización de un cuadro de las siguientes características:

Análisis estructural

| | | Variables internas | | | Variables externas | | |
|--------------------|---|---|---|---|---|--|--|
| Variables internas | | 1 | | | | | |
| | | Dependencia entre variables internas | | 3 | Dependencia entre variables externas e internas | | |
| | 2 | | | | | | |
| | | | | 1 | | | |
| Variables externas | 1 | Dependencia entre variables internas y externas | | 2 | | | |
| | | | | 1 | Dependencia entre variables externas | | |
| | | 4 | 5 | | | | |

- 1. Muy alta
- 2. Alta
- 3. Media
- 4. Baja
- 5. Muy baja

De lo que se trata es de escribir todas las variables, tanto internas como externas, y de calificar su nivel de interdependencia en una puntuación del 1 al 5. Esto permitirá observar la secuencia de grados 1 o 2 (los de máximo nivel de interdependencia) y extraer las relaciones y los factores más críticos.

Este tipo de técnica tienen una utilidad clave: obligan a escribir todos los factores y, una vez clasificados en el cuadro, permiten una discusión mucho más rápida y ajustada que el tradicional verbalismo que rodea los temas considerados “de fondo”.

2. Estudio en profundidad de las variables externas

Determinar el análisis del entorno exige tener una idea clara del ámbito de influencia o en el cual está influida la ciudad, ya que se trata finalmente de establecer el estudio de los diferentes espacios territoriales en que la ciudad define sus estrategias. Se trata, por tanto, de establecer, en primer lugar, el “mercado” de la ciudad y cuáles son sus “competidores”. En otras palabras, saber cuáles son en realidad los agentes económicos hegemónicos para establecer estrategias territoriales teniendo en cuenta sus movimientos.

Por tanto, un primer elemento de conocimiento lo constituirá el análisis de los cambios que impone la mundialización de la economía y sus efectos sobre las ciudades y territorios. Conocer con precisión los cambios que se producen en el proceso social de producción, intercambio y distribución de mercancías y en la movilidad de capitales, es necesario para definir los elementos de atraktividad territorial en relación a este proceso.

Un segundo elemento a tener en cuenta es la substitución del sistema de bloques por el de “áreas territoriales de negocio”, en el que aparece una nueva zonificación mundial que influye en las decisiones de implantación de actividades. En este campo tiene que analizarse los nuevos mercados territoriales, en especial la Unidad Europea, por sus efectos reales sobre las tendencias mundiales y las oportunidades locales que ofrece su creación.

Asimismo, es importante conocer el grado de autonomía del Estado en relación a las tendencias internacionales, las variables macroeconómicas y todos aquellos aspectos de carácter social, laboral y medioambiental que influyen sobre las decisiones de inversión o de mantenimiento de actividades. La relación entre la economía local, las empresas locales al servicio de las transnacionales, la implantación transnacional y el rol de las empresas nacionales basadas en políticas autárquicas o proteccionistas constituye otro dato a tener en cuenta al analizar el comportamiento económico de la ciudad. Un análisis concreto de la economía mundial, al margen de clasificar los sectores productivos, comerciales y de servicio en función de su capacidad de crecimiento y desarrollo, ha de consistir en el impacto sobre la utilización de las operaciones tradicionalmente relacionadas con la mejora de la “competitividad de los territorios”. La acción simultánea no sólo sobre la oferta, reduciendo costes, sino también sobre la demanda de nuevos productos o servicios creados, constituye uno de los factores centrales para analizar el entorno.

Como complemento importante a este punto, conviene estudiar las políticas de los organismos de cooperación multilateral y de los Estados prestadores de cooperación económica internacional, como variables a tener en cuenta en la definición de proyectos y oportunidades. Esto se complementa con un estudio que proporcione las tendencias referida a las formas de gestión y a los sistemas de establecimiento de balances y auditorías de las actividades económicas (balance medioambiental, balance social, balance de puestos de trabajo).

El siguiente nivel de entorno a estudiar es el rol de la ciudad en el marco continental y del Estado. En función de su tamaño y de su posición más o menos hegemónica en cada país, la ciudad tiene que establecer los sistemas y bases para una comparación que permita ver sus fuerzas y debilidades en relación a otras ciudades que aparecen en un marco exterior relativamente homogéneo. Por tanto, se trata de identificar aquellos puntos en los cuales la acción local pueda tener una importancia trascendental en la medida que los resultados dependan de esta acción o de las actividades de su entorno más inmediato regional y metropolitano.

Por esta razón, el siguiente nivel del análisis del entorno lo constituye la relación de la ciudad con la región (o el Estado en el caso de estados federales). Determinar el territorio que compone una unidad o economía real es un elemento clave para eliminar prejuicios o afirmaciones sin valor. Por ejemplo, la industrialización de una ciudad no puede ser medida por las industriales en el centro o ciudad administrativa, sino por el entorno industrial al que presta servicios. También se trata de determinar la metropolinidad del territorio en relación a los espacios en los que se desarrolla la vida cotidiana de los ciudadanos, en sus relaciones laborales o de ocio y placer.

Tratar la ciudad en su marco metropolitano, estableciendo las características y estructura del área, permite definir con más claridad, por una parte, el objeto de actuación y estudio, y por otra, determinar los espacios en los que es posible, de manera racional, implantar actividades o infraestructuras. Aún así, conviene tener en cuenta que para analizar con detalle muchas actividades y su ámbito geográfico de influencia, deberá utilizarse el sistema de la "geografía variable", definiendo en cada proyecto o infraestructura los espacios a los que va referido. En general, esta técnica será utilizada en el desarrollo de planes en ciudades metropolitanas en las que no existan estructuras administrativas de acuerdo con la realidad y, por tanto, en las que no haya riesgos políticos o se puedan provocar actitudes defensivas contrarias al espíritu del proyecto.

Las tareas correspondientes al análisis del entorno se desarrollan normalmente a través de encargos a especialistas en lo que se refiere a las macrotendencias mundiales o continentales, acompañadas de algún brainstorming con personalidades que puedan visitar la ciudad, para la generación de una documentación muy sintética para el análisis del nivel nacional y regional, realizado normalmente por el mismo equipo del plan con el apoyo de algún experto que colabore en el desarrollo de algún punto más específico o que pueda ser conflictivo.

El objetivo de esta etapa es enmarcar los posibles escenarios en los que situar las alternativas estratégicas.

3. Desarrollo del análisis interno

El análisis interno trata de establecer, por un lado, un estudio comparativo de los factores que determinan el crecimiento económico y la cohesión social respecto a las ciudades competidoras en los entornos definidos: regional, nacional, continental, mundial. Por otro lado, pretende establecer el análisis cualitativo de la visión actual y las estrategias de los agentes económicos y sociales del territorio.

3.1. Estudio comparado

Se realiza en función de los factores críticos descritos en el apartado 1.3.

Pretende objetivar los problemas y establecer pautas de análisis basadas en comparaciones no respecto a ideales o modelos utópicos, sino en relación con las realidades existentes.

El método de trabajo tiene diferentes componentes. En general podemos establecer tres grandes grupos:

- a) Análisis de fuentes secundarias (selección de textos publicados).
- b) Encargos a expertos de documentos que estudien el estado de la situación de alguno de los factores de desarrollo económico y cohesión social (en los casos en que se han detectado vacíos de información se recurrirá a algún trabajo detallado que se pueda realizar en los dos o tres meses que dura la fase).
- c) Grupos de diagnóstico y entrevistas específicas a expertos de sectores clave.

3.1.1. Análisis de fuentes secundarias

Respecto al análisis de fuentes secundarias se trata de organizar todo el material existente señalando aquellos documentos que tengan más interés específico para abordar los temas críticos o interrelacionar diferentes temas. En general se establece un índice inicial que permite ir agrupando, clasificando y valorando las fuentes desde la óptica del plan (esto no implica ningún juicio de valor de la calidad intrínseca de los estudios o estadísticas).

La agrupación de temas varía de ciudad en ciudad. De la misma manera que antes, al analizar los factores críticos hemos puesto el ejemplo de una ciudad mediana, el ejemplo de Valencia, con un millón de habitantes, nos puede dar otra imagen. El índice del análisis de las fuentes secundarias es el siguiente:

Sociedad, trabajo y formación:

- Población y su evolución.
- Formación y sistema educativo.
- Recursos humanos: Valoración y adecuación a las necesidades del mercado.

Infraestructuras:

- Movilidad y accesibilidad.
- Telecomunicaciones.
- Planteamiento territorial y urbanístico: política urbana.
- Políticas.
- Planes urbanísticos.
- Suelo industrial.
- Vivienda.

Infraestructuras económicas:

- Medio ambiente, educación y concienciación ciudadana.
- Políticas generales.
- El suelo: zonas verdes y playas.
- El sistema hidrológico.
- Calidad del agua del mar.
- Medio atmosférico y acústico.
- Residuos urbanos e industriales.

Estructura económica:

- Agricultura y pesca.
- Industria.
- Análisis.
- Inversión.
- Innovación tecnológica.
- Recinto ferial.
- Principales sectores industriales.
- Evolución previsible de los sectores.

Servicios:

- Comercio exterior.
- Comercio interior.
- Turismo.
- Servicios a las empresas.

Construcción:

- Cohesión social
- Situación de la ciudad. Dinámica social.

Equipamientos:

- Servicios sociales.

- Sanidad.
- Cultura.
- Deportes.

Lógicamente, cada apartado definido contiene los correspondientes subapartados para analizar con detalle los aspectos más críticos que se consideren (situación de determinados barrios, problemas de integración social, etc.).

3.1.2. Encargos a expertos

El encargo de pequeños trabajos a diversos expertos sobre el estado del arte de los sectores considerados interesantes tiene una doble misión. Por una parte, permite conectar con un núcleo de 20 o 30 expertos que en general actúan como generadores de opinión en la ciudad. Por otra, si el encargo está bien precisado, de manera que se tiene que disponer de un máximo de 5 o 6 páginas describiendo el tema, los indicadores para evaluarlo, la comparación con otras ciudades y la evolución previsible, tendremos visiones sintéticas que nos serán de gran ayuda para precisar el diagnóstico. No se trata de trabajos de investigación, sino de plasmación sobre el papel del estado de los conocimientos en un momento dado.

3.1.3. Encuestas específicas y grupos de diagnóstico

Las encuestas específicas a expertos en sectores clave, substituyen con ventajas los estudios complementarios que podrían generarse en el apartado anterior. Más que encargar un estudio detallado en aquellos temas en los que, aparentemente, no existe información, parece más razonable encargar a algún experto la elaboración de una encuesta basada en el método MIC (método de impactos cruzados) a realizar entre sus colegas. Utilizar el método MIC parece recomendable en este caso porque es un método dirigido a reducir la incertidumbre a partir de la interdependencia de los temas.

El MIC (en inglés, CIM) es el nombre genérico que recibe la familia de técnica que intentan evaluar los cambios a través de la determinación de la probabilidad de ocurrencia de un determinado evento. El método comienza con la lista de eventos y sus probabilidades asociadas: la hipótesis básica del método es que las probabilidades individuales cuentan por las interacciones pero sólo parcialmente. El resto del método consiste en el análisis de la sensibilidad del sistema de factores clave creado para la construcción de escenarios.

También puede utilizarse la técnica del MIC reducido (SMIC en inglés). Ya que habitualmente se confunde convergencia con coherencia, es necesario centrar el debate en el tema de cuáles son las cuestiones que se han de exponer razonablemente a los expertos y cómo se deriva la coherencia de sus respuesta. El MIC reducido ofrece la ventaja de una

implementación muy simple y facilidad de análisis en las respuestas. Habiendo preparado el cuestionario, la entrevista con los expertos se realiza en forma de panel de un máximo de 20 expertos. Muchas veces los resultados son coincidentes con la explotación de cuestionarios de 100 expertos.

Junto con las encuestas a los expertos se pueden constituir los **grupos de diagnóstico**. Estos permiten hacer llegar a los dos órganos directivos del plan las visiones del equipo técnico revisada por un amplio abanico de expertos. Los grupos de diagnóstico tienen también por objetivo implicar al sector técnico y profesional en el proyecto de futuro. (Como se verá más tarde, en las restantes fases la implicación fundamental corresponde a los ejecutivos de instituciones y empresas, permitiendo definir objetivos y consensuar estrategias y adaptar las estrategias individuales a las colectivas definidas en el plan).

Los grupos de diagnóstico se constituirán por los temas críticos y, en especial, en aquellos que estén vacíos de información. En cualquier caso, el número de miembros por grupo tiene que ser alrededor de 15 personas que, teniendo en cuenta las características de experto o técnico, se acerquen al modelo ideal de persona.

- Que conozca a fondo la realidad del municipio y la temática del grupo.
- Que tenga una visión realista y de futuro.
- Que tenga capacidad de generar opinión.

Las reuniones se tienen que preparar con metodología específica utilizando técnicas de dinámica de grupo con la finalidad de alcanzar resultados en 2 o 3 sesiones.

3.2. Análisis cualitativo sobre los agentes económicos y sociales: opiniones y opciones estratégicas

El análisis cualitativo que nos dará la visión actual y las estrategias de los agentes económicos y sociales, tiene los siguientes objetivos:

- a) implicar a los agentes
- b) conocer sus estrategias y comprenderlas.
- c) converger en los principales temas
- d) detectar inicios de cambio

Para ello utilizaremos diferentes técnicas: Una encuesta en profundidad y doble vuelta dirigida a aproximadamente 1000 agentes económicos y sociales de la ciudad, una encuesta general a las entidades que participan en el Plan y, desarrollado por el equipo técnico del plan y con la colaboración de algunos agentes situados en temas críticos, algún sistema de análisis de posibles

conflictos de intereses basado en el método MACTOR (Matriz de alianzas y conflictos, tácticas y objetivos).

3.2.1. La encuesta a entidades

La encuesta a las entidades que constituyen el Consejo General, o que interesa que estén presentes en el proceso de desarrollo del plan, tiene una función básicamente participativa. El cuestionario a preparar debe ser sencillo y de fácil respuesta. La mayor parte de las preguntas serán cerradas. Las entidades han de valorar su grado de acuerdo o el nivel de importancia de los diferentes factores que condicionan el desarrollo económico y social y la proyección cultural, así como las principales propuestas de futuro. Estas preguntas estarán constituidas en dos grupos. El primer bloque se refiere a la ciudad en su conjunto, y en el segundo las preguntas estarán referidas al sector en el que actúa la entidad. En cualquier caso, las propuestas serán muy generales dado el escaso nivel de avance del Plan.

La función de esta encuesta es doble:

- Se promueve la participación ciudadana, invitando a opinar a las entidades y empresas relacionadas con el plan. Se cuenta desde el principio con todos.
- Se obtiene un resultado que refleja el estado de opinión de los miembros del órgano de participación ciudadana en un momento concreto. Lógicamente esta opinión irá modificándose a medida que se desarrolle el proceso y se definan o consensúen los factores críticos, por ello la encuesta se repetirá 2 o 3 veces durante el desarrollo del plan, para ver los cambios de opinión producidos y el nivel de compenetración alcanzado.

Dado que no se trata de una muestra científica, el resultado de esta encuesta no es representativo respecto a la opinión de los ciudadanos ni de los agentes con capacidad de decisión. Conviene no engañarse en este punto ya que se trata de una encuesta dirigida a aquellos con los que, previamente, se ha establecido una cierta relación de complicidad.

3.2.2. La encuesta cualitativa a doble vuelta

Se trata del elemento central para conocer la situación del municipio y las perspectivas de futuro que tienen los principales agentes económicos y sociales. Se trata no sólo de conocer la situación, sino de obtener cómo se percibe por parte de los agentes que tiene capacidad para transformarla.

Además, en un plan estratégico basado en la cooperación público -privada es necesario buscar el consenso. Éste tiene valor cuando se trata de alcanzar acuerdos a través de la expresión de intereses contradictorios, de otra manera, si se dejasen sobre la mesa los puntos conflictivos sólo se obtendría el consenso para los temas generales y los lugares comunes. En cualquier caso, el coincidir o, mejor dicho, haber coincidido los diferentes agentes de la ciudad en el diagnóstico y el pronóstico es un tema básico.

Evidentemente esta coincidencia no tiene que obtenerse en todos los puntos, sino que se trata de alcanzar acuerdos en los temas fundamentales para la ciudad en una perspectiva de 5 a 12 años. Esta contextualización espacio-tiempo rompe con el esquema en que se expresan tradicionalmente las ideología (un espacio mayor y un tiempo más largo). Esto permite abordar los temas de una manera mucho más concreta y, en general, la participación es más proclive a hacer lecturas ideológicas previas a cualquier otra consideración. La ruptura de la lógica espacio-tiempo es esencial para el éxito del plan.

Este proceso de creación de nuevos referentes para la discusión tendrá mayor o menor éxito en función del pre-diagnóstico realizado. Si el resultado del misma ha sido confuso, el final del proceso puede ser un crecimiento exponencial de esta confusión. Todos los análisis cualitativos exigen la preselección de temas y especialmente la disposición de un modelo o esquema de ciudad que servirá de referencia.

Para conseguir el doble objetivo, que es obtener información cualitativa y alcanzar el consenso sobre los temas básicos del modelo, se aconseja practicar una variante del Método Delphi. "Proyecto Delphi" fue el nombre dado a un estudio de la Rand Corporation, financiado por las Fuerzas Áreas Usa a principios de los años 50, referido al uso de las opiniones de expertos. El objetivo del trabajo original era "obtener el consenso máximo de las opiniones de un grupo de expertos a través de una serie de cuestionarios intensivos intercalados con un feed-back sobre las opiniones".

Tradicionalmente, el método ha ido ampliando el campo de utilización. Iniciado en el trabajo de previsión de la evaluación futura de las tecnologías, es utilizados en los campos de gestión en los que se precisa una visión subjetiva de los temas. Especialmente se utiliza en los campos que precisan desarrollar modelos con gran complejidad de variables que afectan a la sociedad, medio ambiente, salud, transporte, etc. Por esto se

ha empezado a utilizar ampliamente en los temas de desarrollo estratégico urbano.

El método, en su visión tradicional, se ha convertido en un sistema de encuesta a dos vueltas. En la primera se obtiene un documento que recoge las distintas variables preguntadas y los porcentajes obtenidos por cada respuesta. La segunda vuelta tiene como objetivo aproximar criterios, ya que quien da respuestas más dispersas tiene tendencia a acercarse a la media. Aquellos que se mantienen en posiciones diferentes, por regla general, justifican su posición y en muchos casos representa una posición muy valiosa porque está más reflexionada que la de los restantes participantes.

Las variaciones al método tradicional a introducir en un plan estratégico, dada la variedad de agentes económicos y sociales y sus características, son básicamente las siguientes:

- En la primera vuelta figura un importante número de pregunta abiertas relacionadas entre sí por el modelo de ciudad predefinido por el equipo del Plan. Las preguntas coinciden con los temas críticos señalados que se completan con cuestiones más generales y preguntas cruzadas para verificar la coherencia de las respuestas.
- El equipo técnico analiza los puntos de coincidencia y discordia y realiza el diagnóstico con el máximo de profundidad posible, incluyendo los criterios obtenidos a través de los otros sistemas utilizados.
- Finalmente, la segunda vuelta pretende acercar opiniones, detectar posibles project-leaders de temas y observar las matizaciones a los puntos de consenso o las discrepancias importantes a tener en cuenta en el desarrollo de los escenarios.

En resumen, la encuesta cualitativa tiene gran importancia porque:

1. Permite identificar cuál es la visión que tienen las entidades sobre el territorio y su futuro. Se ha de tener en cuenta que un aspecto de la realidad es la apreciación subjetiva de las fuerzas sociales de esta realidad.
2. Permite no sólo hacer proyecciones sino también pronóstico, en la medida que se identifican los intereses sobre el territorio y los posibles líderes de la transformación.
3. Indica los principales temas estratégicos del territorio.
4. Identifica los aspectos más relevantes en los que existe consenso. El propio método ayuda a constituirlo.
5. Implica a las instituciones y agentes económicos y sociales en el plan estratégico.

6. Posibilita el diseño de políticas de actuación coordinadas entre los diferentes agentes para producir y aprovechar los efectos sinérgicos.

3.2.3. El análisis del conflicto de intereses

El equipo del plan ha de conocer cuáles son los posibles conflictos de intereses entre los actores de la ciudad a medida que se van perfilando los temas críticos y sus interacciones. Esto permitirá abordar los temas habiendo eliminado tensiones innecesarias. Un buen método es la realización de una matriz de alianzas y conflictos, tácticas y objetivos.

4. El análisis de los actores

A pesar de que el principal objetivo de la elaboración de un plan estratégico es dotar de un marco de referencia común a los principales actores urbanos y coordinar sus estrategias para avanzar en la realización de los proyectos claves para el futuro de la ciudad, pocos son los planes urbanos que incorporan un análisis de las estrategias de los principales actores.

El análisis de los actores tiene dos finalidades muy importantes. En primer lugar, identificar cuales son los principales actores en una ciudad, y por tanto las personas o entidades o empresas que deben tenerse en cuenta para elaborar una estrategia de ciudad; en este sentido debe de tenerse en cuenta que el principal actor en un sector no tiene que coincidir con el representante institucional del sector, e incluso puede no sentirse representado por dicha persona. En segundo lugar, el análisis de actores nos debe proporcionar los criterios de actuación, y los proyectos que consideran más importantes cada uno de ellos, así como el análisis de las complementariedades y principales contradicciones entre ellos. La misión del análisis es ayudar a encontrar la formulación de una estrategia urbana global, que goce de un amplio acuerdo entre los agentes que tienen capacidad y legitimidad para gestionar un cambio urbano.

Es imposible en estas páginas señalar los diferentes procedimientos a utilizar para identificar los actores más importantes, puesto que esto depende de las características e idiosincrasia propia de cada ciudad, pero una vez finalizado el análisis cualitativo, el equipo del plan estratégico debe de tenerlos claramente identificados. Los actores urbanos son aquellas organizaciones empresariales, sociales, institucionales etc., que por si mismas o por su capacidad de influencia son capaces de impactar en la estructura urbana. Podemos distinguir diferentes tipos de actores en función de los factores a través de los cuales ejercen su influencia en la ciudad;

- Actores económicos, cuya capacidad de transformación depende del volumen de recursos económicos que gestionan o pueden invertir en la ciudad.

- Actores institucionales, cuyo poder de influencia se basa en una amplia representatividad de una institución o entidad y en una consolidada legitimidad social.
- Líderes sociales y morales, con capacidad de movilizar a amplios sectores de la opinión pública y de dinamizar la participación ciudadana y vecinal.
- Líderes intelectuales de reconocido prestigio cuyas opiniones puedan generar una amplia resonancia, y en especial generar consenso ante determinados temas considerados clave para la ciudad.

Una vez identificados los actores se precisa conocer las finalidades de su acción urbana, para ello es de mucha utilidad un modelo para analizar los actores urbanos inspirado en el que elaboró Alain Touraine, para el estudio de los movimientos sociales.

El modelo tiene el siguiente esquema:

| 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 | | | | | |

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 le 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 en 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.

En el estudio de temas y proyectos de carácter estratégico y que no exista una opinión unánime acerca de los mismos, en no pocas ocasiones ha resultado útil el elaborar una matriz de actores.

La matriz de actores es una técnica que tiene su origen en un análisis del sector de la aviación en EEUU que efectuó M. Godet. 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 o en un equipamiento o servicio de carácter estratégico. La fila indica el actor que es objeto del análisis en las casillas se identifica la demanda que hace el actor de la fila a los actores considerados en la columna con respecto al proyecto, sector o equipamiento estratégico considerado. Al coincidir 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.

A continuación presentamos una matriz de un plan estratégico con respecto a una institución ferial de carácter internacional.

MATRIZ DE ESTRATEGIAS DE ACTORES DE UNA FERIA URBANA INTERNACIONAL

| | Los expositores-Comité organizador 1 | Los visitantes 2 | Los directores de certamen 3 | Los directores de área 4 | Las empresas auxiliares 5 | Los servicios de la ciudad 6 | Administración Pública 7 |
|---|---|--|--|--|---|---|---|
| Los expositores 1 | <ul style="list-style-type: none"> Objetivo: Publicitar y divulgar sus productos, que son de los principales sectores de la e.valenciana, para incrementar sus ventas. | <ul style="list-style-type: none"> Dirigirse a visitantes profesionales y a los de mayor poder de compra, para conseguir una mayor rentabilidad. | <ul style="list-style-type: none"> Profesionalidad. Que la Feria actúe como una empresa de servicios de calidad y eficiente en función de sus intereses. | <ul style="list-style-type: none"> Máxima descentralización en los Comités Organizadores. Máxima colaboración con el certamen Mínima repercusión de los costes generales en los certámenes. | <ul style="list-style-type: none"> Profesionalidad, calidad, flexibilidad y buen precio. | <ul style="list-style-type: none"> Oferta amplia diversificada y de calidad, de la hostelería y restauración. Movilidad urbana fácil. | <ul style="list-style-type: none"> Apoyo a la Feria por su contribución a la economía, transporte público, aparcamientos, seguridad, subvenciones. |
| Las empresas visitantes 2 | <ul style="list-style-type: none"> Innovación y amplia oferta para poder comparar. | <ul style="list-style-type: none"> Objetivo: Encontrar la posibilidad más adecuada a sus necesidades. | <ul style="list-style-type: none"> Para ellos, la Organización Ferial es un todo y demandan comodidad, fácil acceso y seguridad, buen funcionamiento de los servicios. | | <ul style="list-style-type: none"> Facilidad, comodidad y seguridad en los servicios auxiliares. | <ul style="list-style-type: none"> Oferta amplia diversificada y de calidad, de la hostelería y restauración. | <ul style="list-style-type: none"> Asegurar funcionamiento de calidad de los servicios públicos. |
| Los directores de certamen 3 | <ul style="list-style-type: none"> Mayor utilización de la superficie del suelo. Conseguir la rentabilidad empresarial y del certamen. | <ul style="list-style-type: none"> Optimicen sus programas de visitas al mayor numero de expositores. Aumenten sus compras o acuerdos. Satisfacción en el funcionamiento de los certámenes. | <p>Objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> Organizar los certámenes a satisfacción de los comités organizadores. Disponer del poder de decisión para Organizar los certámenes con autonomía de gestión. Obtener buenos resultados en certámenes. | <ul style="list-style-type: none"> Mayor autonomía y descentralización. Justificación económica de la gestión centralizada. | <ul style="list-style-type: none"> Profesionalidad, calidad, flexibilidad y buen precio. | <ul style="list-style-type: none"> Oferta amplia diversificada y de calidad, de la hostelería y restauración. | <ul style="list-style-type: none"> Apoyo a la Feria por su contribución a la economía, transporte público, aparcamientos, seguridad, subvenciones. |

ELABORACIÓN DEL PLAN

| | Los expositores-Comité organizador 1 | Los visitantes 2 | Los directores de certamen 3 | Los directores de área 4 | Las empresas auxiliares 5 | Los servicios de la ciudad 6 | Administración Pública 7 |
|--|---|---|--|---|--|---|---|
| Los directivos profesionales de la Institución Ferial 4 | <ul style="list-style-type: none"> Proporcionar una oferta innovadora y amplia para lograr resultados económicos positivos del certamen y proyección exterior de la Feria. | <ul style="list-style-type: none"> Máxima presencia de visitantes. Satisfacción sobre la organización ferial. | <ul style="list-style-type: none"> Aceptación de las líneas generales de la organización ferial. Funcionamiento coordinado. | Objetivos: <ul style="list-style-type: none"> Obtener economías de escala de los servicios centrales. Ferias rentables y con proyección. | <ul style="list-style-type: none"> Profesionalidad, calidad, flexibilidad y buen precio. | <ul style="list-style-type: none"> Oferta amplia diversificada y de calidad, de la hostelería y restauración. | <ul style="list-style-type: none"> Apoyo a la Feria por su contribución a la economía, transporte público, aparcamientos, seguridad, subvenciones. |
| Las empresas auxiliares 5 | <ul style="list-style-type: none"> Máxima inversión de los expositores en los recintos. Máximo uso de la superficie ferial. | <ul style="list-style-type: none"> Buena colaboración en el desarrollo del certamen. | <ul style="list-style-type: none"> Promoción de unos certámenes notorios con inversión en servicios auxiliares. Maximizar el uso del suelo ferial durante el máximo tiempo. Relaciones transparentes. | Objetivo: <ul style="list-style-type: none"> Mayor volumen de negocio durante el máximo tiempo. | <ul style="list-style-type: none"> Oferta amplia diversificada y de calidad, de la hostelería y restauración. | <ul style="list-style-type: none"> Apoyo a la Feria por su contribución a la economía, transporte público, aparcamientos, seguridad, subvenciones. | |
| Las empresas de hostelería y turísticas de la ciudad 6 | <ul style="list-style-type: none"> Máxima atracción de visitantes foráneos con capacidad de compra. | <ul style="list-style-type: none"> Disposición al consumo. | <ul style="list-style-type: none"> Máxima utilización en tiempo y superficie del recinto ferial. | ----- | Objetivo: <ul style="list-style-type: none"> Conseguir una ciudad turística de negocios, ferias y congresos. | <ul style="list-style-type: none"> Buena movilidad. Apoyo logístico a la Feria. | |
| La Administración pública 7 | <ul style="list-style-type: none"> Contribuyen a potenciar los sectores económicos locales. Difusión de la Innovación en el tejido productivo. | <ul style="list-style-type: none"> Aprecio a los esfuerzos inversores y de gestión de la ciudad y de los servicios regionales. | <ul style="list-style-type: none"> Ferias difusoras de innovación en el tejido productivo. Calidad como empresa de servicios para expositores y visitantes. Balance económico positivo. | Calidad y notoriedad en los servicios auxiliares | <ul style="list-style-type: none"> Oferta suficiente y de calidad. Moderación en los precios. | Objetivo: <ul style="list-style-type: none"> Feria, instrumento de Citymarketing y promotor económico para: Ciudad turística de ferias y congresos y negocios. Innovación y apoyo a la economía urbana. | |

En las matrices se pueden contemplar las coincidencias, complementariedades y contradicciones entre los distintos agentes con intereses en presencia. Las matrices ayudan a rechazar propuestas que no contemplen los intereses de los principales actores implicados, así como las que agudicen sus contradicciones. La matriz es un buen instrumento para encontrar una solución global integradora de los objetivos o intereses de los actores en presencia.

Loa análisis de los actores son en general un estudio o informe muy útil para los equipos directivos de un plan estratégico pero como es fácil de comprender pocas veces es adecuado llevar a cabo su difusión pública.

5. El Análisis OPEDEPO o DAFO (oportunidades, peligros, debilidades, potencialidad, o debilidades, amenazas, fortalezas, oportunidades)

Desde el conjunto de los análisis externo e interno y el estudio Delphi, el equipo técnico presenta una síntesis de los puntos fuertes y débiles, oportunidades y peligros de cada uno de los factores que condicionan el desarrollo económico y social.

Un factor muy clarificador es analizar si cada factor del municipio es una oportunidad o una amenaza, y si es en la actualidad un punto fuerte o débil. El esquema a desarrollar es el siguiente:

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

El cuadro, una vez complementado, nos coloca en una buena situación no sólo para comenzar a detectar los escenarios y el objetivo central del plan, sino incluso para comenzar a identificar objetivos concretos y criterios para la acción.

CAPÍTULO 12. FASE III: DEFINICIÓN DEL OBJETIVO CENTRAL Y LÍNEAS ESTRATÉGICAS

En la metodología que exponemos el objetivo central se define no sólo después de haber definido en la primera fase unos objetivos generales que justifiquen el plan estratégico, sino después de haber definido unos escenarios realistas para futuro de la ciudad. Esto obliga a que la definición del objetivo central corresponda a un proyecto o modelo de ciudad posible y deseable.

Lo llamamos objetivo central del plan porque tiene que articular las líneas estratégicas y los objetivos de línea del plan. Los objetivos se organizan entorno del objetivo central. El objetivo central para poder hacer la función antes mencionada tiene que constituir el proyecto o modelo de futuro del municipio o el área urbana. Ahora bien, el proyecto o modelo de ciudades no sólo hay uno, sino una pluralidad. La pluralidad de modelos de futuro realistas para la ciudad la llamamos escenarios.

1. Elaboración de los escenarios de futuro

Los escenarios se construyen escogiendo las variables fundamentales que inciden en el territorio y se combinan entre sí dando lugar a diferentes situaciones de futuro.

El resultado de esto es un conjunto de escenarios muy amplio y muy formal, que tiene utilidad para un plan estratégico. Para un plan hace falta definir cuál es el factor o variable principal que determina el futuro de una ciudad o municipio y hace falta escogerlo en función de objetivos generales, y el diagnóstico, y evidentemente hace falta que se ajuste a las expectativas de los agentes que se reúnen entorno del núcleo directivo y las comisiones sectoriales.

Este factor o variable clave escogido tendrá diferentes realidades en función de las tendencias que realmente se cumplan y las estrategias que adopten los agentes urbanos. Daremos dos ejemplos de variable clave:

- a. En la ciudad de Gerona la variable clave escogida fue el papel de la ciudad en relación a los flujos de capitales, personas, mercancías e información entre las ciudades europeas y en especial entre las ciudades del Principado del Sur de Francia. Y se identificaron tres situaciones principales:
 - Escenario I.

Gerona ciudad que vertebra un territorio más amplio que su municipio y área urbana se convierte en una ciudad clave en el sistema de ciudades mediterráneas.

- Escenario II.

Gerona ciudad de paso con elementos de atraktividad puntuales o específicos principalmente para las comarcas. Gerona va a remolque e intenta aprovecharse del dinamismo de las comarcas gerundenses y de los flujos entre la Región I y el Sur de Francia.

- Escenario III

Gerona ciudad aislada, al margen, satisfecha de si misma y que favorece actividades muy particulares y etnocéntricas.

- b. Unos escenarios bien diferentes los encontramos en un plan estratégico de la comarca de Avilés. En este caso, la variable escogida fue la base productiva industrial de la ciudad. Los escenarios en este caso han sido tres:

Escenario I: Avilés continua jugando en una base productiva basada en las grandes empresas de los sectores industriales tradicionales que han sido el origen del desarrollo económico del territorio.

Escenario II: Avilés opta por una modernización económica basada en las medianas y pequeñas industrias, bajo el impulso del capital público que dinamiza el capital privado endógeno, pero también exógeno del tipo de comarca de Rhür.

Escenario III: Avilés opta por nuevos sectores industriales, pero también basados prioritariamente en grandes empresas exteriores y un conjunto de empresas subsidiarias y auxiliares extranjeras y españoles.

A partir de la variable principal que determina el nivel de ciudad se identifican las 10-15 variables más importantes que complementan el modelo y que incluso pueden dar origen a submodelos o subescenarios.

Los escenarios tienen que completarse describiendo una variable o factor clave:

- Las tendencias del entorno que favorecen cada uno de los escenarios. Es evidente que hay tendencias y contratendencias, unas favorecerán acontecimientos de un escenario y otras los del otro.
- Las tendencias externas, unas en un espacio y tiempo concreto se valoran como más probables que otras. Pero, incluso las mismas tendencias dan origen a escenarios diferentes.

Los elementos externos se relacionan con la dinámica interna por lo tanto el grado de confirmación de unos y otros también depende de las estrategias urbanas internas. Hace falta tener en cuenta que condicionamiento que desde el interior se haga del exterior del entorno depende de la importancia económica y social de la ciudad y de su rol en el sistema mundial o europeo de ciudades.

En municipios pequeños las tendencias a valorar son las que pueden afectar al área urbana o comarca en la que se insertan y dependen. Hace falta, a veces, buscar y analizar las influencias mundiales, europeas e incluso españolas, para poder explicar determinadas situaciones, por ejemplo, la crisis del textil en el Vallés, el cambio de sentido del turismo en los municipios de la Costa Brava, etc. Los pequeños municipios no pueden influir en estos cambios de entorno, pero sí adaptarse positivamente.

- Otro apartado diferenciado es la descripción de la situación futura de cada una de las variables, pues nos determinarán los escenarios posibles de futuro. Estas descripciones son básicas para que se escojan el proyecto de futuro deseable. Las tendencias externas definen el probable y la descripción de las posibles realidades de la ciudad permiten la elección de una futura situación.
- Por último el escenario tiene que concluir con la descripción de las estrategias de los agentes económicos y sociales y las instituciones tienen que desarrollar y ser coherentes para que se realicen todas y cada una de las especificaciones de cada uno de los factores clave en cada escenario. Es decir, hace falta identificar las estrategias internas coherentes con los diferentes escenarios.

Éste es un tema muy clarificador pues, es habitual que en función de la descripción del proyecto de futuro, los agentes urbanos opten por un escenario, pero sus estrategias correspondan a otro. Del debate llevado a término fundamentalmente en el núcleo directivo y las comisiones sectoriales **se da origen** a una adecuación de las estrategias con las opciones de futuro.

Es necesario tener en cuenta que escoger un escenario u otro significa compromiso de adecuar las estrategias para favorecer el proyecto de futuro.

El debate de los escenarios tiene que ir precedido de una tradición de consenso en los órganos del Plan para permitir el debate y hacer un salto cualitativo en el grado de cooperación de los diferentes agentes del núcleo directivo y que participen en las comisiones sectoriales.

Seguidamente se explicita de manera resumida los escenarios mencionados por Gerona, Avilés y comarca, por ser de más utilidad para los lectores de este documento que no los elaborados para grandes ciudades, además representan dos situaciones muy diferenciadas en lo que hace referencia a su base productiva.

2. Ejemplo: Los Escenarios de la Ciudad de Gerona

2.1. *Presentación*¹¹

Los escenarios fueron construidos a partir de tres estudios:

Síntesis de la encuesta "Delphi", (que nos hace saber que foco de atención y nivel de consenso hay al respecto en el Consejo Directivo y de otros agentes considerados clave para la transformación de la Ciudad).

Síntesis de los Grupos de Diagnóstico (que recogen las valoraciones de los técnicos sobre los aspectos de las ciudades consideradas).

Resultado de la encuesta a las entidades (que quiere reflejar un estado de opinión cualitativo y previo de los participantes en la elaboración de objetivos).

El ejercicio de elaboración y discusión de escenarios es útil en la medida que ordena y da una coherencia interna a la información de que se dispone de Gerona y de la evolución de sus entornos. Las posibilidades de futuro nunca son únicas, las combinaciones entre los diferentes parámetros pueden ser diversas. Por esto se ha intentado plantear tres escenarios que respondan a tres futuros factibles, argumentables y discutibles para la ciudad.

Unas variables clave, las que se han considerado básicas para Gerona y se han relacionado entre ellas. Estas variables pueden adoptar diferentes cursos según como se gestionen desde la propia ciudad o bien como se estructuren desde fuera de ella.

La o las variables clave se encontrarán en aquella área donde se compaginen las oportunidades que ofrece el entorno con las fortalezas propias que permiten aprovecharlas.

¹¹Documento elaborado por Josep Maria Pascual y Joan Vicente

En general, los escenarios que se escogen son extremos o maximilistas, con fin de diferenciarlos mejor entre si y que puedan cumplir su función de orientar y de marcar líneas de actuación.

Concretamente para el caso de Gerona, se han considerado dos elementos pivote, casi objetivos, un interno en la ciudad y otro respecto al exterior – si bien, como se verá, los dos han de ir íntimamente ligados – que estarán condicionados por las seis variables clave observadas. Son por un lado la cualidad de vida para los ciudadanos y por el otro el rol de la ciudad en el territorio.

Si el primero es irrenunciable, el segundo, que en parte depende de aspectos no controlables para la ciudad, las posibilidades son diversas. Por eso, los escenarios se han estructurado a partir de ellos y según los análisis territoriales hechos.

Se parte de la idea de que Europa se articula por su sistema de ciudades y de que este sistema tiene una configuración de red constituida por áreas de influencia, complementariedad y competencias entre ciudades. Con esta base se ha observado que dentro de una red las posiciones que se pueden ocupar son tres:

- Como un nódulo de la red.
- Como un punto de par en un eje o flujo.
- Como un punto al margen de los ejes.

Cada uno de estos tres valores fundamenta un escenario para Gerona.

Ser un punto al margen representaría una opción que o bien supone renunciar a una centralidad/atractividad que sería ganada por otras ciudades próximas o bien supone poner todo el énfasis en la singularidad. Asegura estabilidad a pesar de tener el riesgo de declive.

Ser un territorio de paso puede ser en Gerona una opción de inercia, en constante oscilación según las coyunturas de los entornos. Igualmente puede representar perder centralidad/atractividad a favor de las ciudades próximas. En todo caso, si no cambian las tendencias, sería un escenario casi asegurado aunque no haya una estrategia expresa en este sentido.

Para las metas de desarrollo económico-social que la encuesta “Delphi” revela como voluntad de los implicados en el Consejo Directivo, es el primer escenario -ser un nódulo de la red- el más ventajoso, a pesar de ser el que implica dosis más altas de voluntarismo y también ciertos riesgos.

Vamos, pues, a representar los tres escenarios que se deducen de estos presupuestos. En las siguientes hojas se pone de relieve como las tendencias del entorno (oportunidades y amenazas) favorecen en especial alguno de los

escenarios y que fortalezas a desarrollar (políticas de los agentes que actúen en la ciudad) pueden favorecer cada uno de los escenarios.

ESTRUCTURA DEL ANÁLISIS

CALIDAD DE VIDA DE LOS CIUDADANOS Y ROL DE LA CIUDAD EN EL TERRITORIO

| VARIABLES CLAVE | | | |
|------------------------|------------------------|--|--------------------------------------|
| TERRITORIO | ACTIVIDAD ECONÓMICA | ESTRUCTURA SOCIAL/ POLÍTICA SOCIAL | SOCIEDAD CIVIL/ SOCIEDAD POLÍTICA |
| | | | RECURSOS HUMANOS |
| | | | CULTURA |

| ASPECTOS | | | |
|------------------|-----------------------------|---------------|--------------------|
| RED CIUDADES | INDÚSTRIA | COHESIÓN | INSTITUCIONES |
| ÁREA URBANA | COMERCIO | EQUIPAMIENTOS | PARTICIPACIÓN |
| INFRAESTRUCTURAS | TURISMO | AGENTES | ASOCIACIONISMO |
| PLANEAMIENTO | SERVICIOS A LAS EMPRESAS | | CORRESPONSABILIDAD |
| | | | FORMACIÓN |
| | | | MERCADO DE TRABAJO |
| | | | PATRIMONIO |
| | | | OFERTA Y DEMANDA |
| | | | CREACIÓN |
| | | | CANALES |

2.2. Descripción de los escenarios

2.2.1. ESCENARIO I

- Marco General

Europa se consolida como un espacio unido, estructurado a partir de su red de ciudad. Dentro de ésta, y aprovechando las buenas infraestructuras de comunicación, las ciudades medianas son las que ven mejorar más su situación, atrayendo inversiones, población, etc., aunque mantienen unos niveles altos de calidad de vida (elemento que más las diferencia de las grandes ciudades).

La economía se terciariza aún más pero con componentes de servicios avanzados también gracias a las buenas comunicaciones que permiten la salida de las grandes ciudades. El comercio se moderniza tanto por la convivencia entre diferentes superficies, como por las exigencias y capacidad de gastar de los consumidores.

Los ciudadanos valoran cada vez más una oferta urbana que priorice la cultura, la calidad medioambiental y favorezca – con un sistema de formación ágil y abierto – su constante adaptación a los cambios que se produzcan en la sociedad.

La estructura social tiende a ser dual, de manera que unos ciudadanos exigen y disfrutan de todos los elementos mencionados y otros los viven pasivamente o los sufren (la vivienda se encarece,...) Las economías avanzadas, fuertemente terciarizadas, tienden a requerir tantos profesionales muy cualificados (técnicos, investigadores, gestores, etc.) como profesionales muy poco cualificados (dentro del terciario tradicional). Esta estructura se refleja en los salarios, en los niveles de formación y también en las exigencias respecto a la ciudad.

Está, por tanto, en manos de las administraciones y de otros agentes implicados el desarrollo político de protección social que garantizan el acceso a la ocupación, a la formación y a los recursos que ofrece la ciudad.

Gerona en este escenario

Gerona consigue integrarse dentro de la red europea de ciudades, con unas características propias, que la hacen singular y atractiva tanto para los nuevos habitantes, como inversiones que tenían como destinación u origen otros puntos de la macro-región catalano-occitana.

Estas características son tanto su dimensión de ciudad mediana, como la buena localización e infraestructuras, como su oferta de cualidad urbana en aspectos sociales, de entorno medioambiental y sobretodo cultural y de valoración y uso del patrimonio. La organización espacial de la ciudad tiene que ser por fuerza vertebrada con los municipios del entorno, de manera que el conjunto ofrezca un espacio ordenado y complementario.

La economía de la ciudad continua siendo mayoritariamente terciaria – servicios y comercio -, con componentes industriales sobre todo en otros puntos del área. El sector terciario tiende a una mayor cualificación derivada de los servicios que puede requerir tanto el tejido económico propio – administrativo, industrial, universitario- como el de las comarcas del entorno- con especial importancia del turismo-.

El turismo en la misma ciudad también gana relevancia partiendo del patrimonio histórico y de la colaboración entre instituciones y privados (Universidad, empresarios, administraciones, ...). Se consigue una complementariedad con la Costa pero también una oferta diferenciada gracias a las infraestructuras (de congresos, hotelera, de comercio, ferias) que permiten la presencia de visitantes durante bastantes meses al año.

Este escenario requiere un primer lugar – el orden no marca prioridades- un importante consenso tanto entre municipios, como entre las administraciones, como entre éstas y el sector privado. En segundo lugar un sistema formativo ágil (tanto en los niveles universitarios como medios) con los cambios de la sociedad pero también muy ligado a la estructura de la ciudad. En tercer lugar, un sistema de valores abierto a nuevas tendencias y capaz de adaptarse a la propia realidad.

La dualización social que comportan las economías terciarias avanzadas (con unos profesionales muy cualificados y otros muy poco) puede radicalizar, en caso de no tomar medidas activas, la fractura entre grupos urbanos y zonas de la misma ciudad y entre municipios vecinos que ya actualmente tienen muy marcadas sus características socioeconómicas.

2.2.2. ESCENARIO II

- Marco General

Europa se consolida como un espacio unido estructurado a partir de su sistema de ciudades. Las tendencias económicas y las infraestructuras favorecen la concentración de los servicios más avanzados y de los grandes equipamientos en las grandes ciudades, de manera que las ciudades medianas sólo reciben por descentralización las actividades más subsidiarias.

Entre estas actividades destacamos las de servicios generales, que piden unos profesionales sin necesidad de cualificación específica. De la misma

manera, los procesos más especializados de las actividades industriales, las actividades de investigación, de fabricación de componentes no seriados, etc., también se localizan en los grandes centros metropolitanos.

Los perfiles profesionales tendrían, pues, a la poca especialización fuera de estos centros, valorándose cuantitativamente la fuerza de trabajo en las ciudades medianas, dado que puede comportar grandes aumentos de población activa – con incorporación de la mujer – pero basadas en elementos frágiles (sueldos bajos, poca conflictividad...) y sin capacidad de incidir en las decisiones,

El comercio y los hábitos de consumo son poco diferenciados, de manera que la estructura de la oferta se basa en grandes superficies, con un alto componente de clases medianas, Además, el propio sistema institucional dispone de mecanismos niveladores y de protección para el conjunto de la población.

La iniciativa privada es escasa y depende de decisiones exteriores, siendo pues en gran medida las instituciones públicas las que llevan el peso inversor en la ciudad. A pesar de esto, crisis fiscal de las administraciones limita mucho las posibilidades de gasto público.

Gerona en este escenario

Barcelona como centro metropolitano adquiere un papel importante en el Oeste Mediterráneo, con sólidas relaciones con las ciudades del centro de la Comunidad. La centralidad de Barcelona es tan grande que Gerona queda integrada dentro su área de influencia, sin aportar ningún tipo de característica específica o complementaria a la gran metrópolis.

Así, la ciudad tiene un papel marginal ya que simplemente está situada sobre un gran eje de comunicaciones, pero no es capaz de incidir. Económicamente esta situación se traduce en una actividad muy basada en el sector de servicios tradicional en la ciudad: el comercio (poco específico y por lo tanto con presencia de grandes superficies) y el ligado a su capitalidad administrativa, sin un terciario cualificado, que se concentra en Barcelona.

Respeto a la industria, se mantiene en función del tejido autóctono y de su capacidad de conectarse con los mercados exteriores y con las innovaciones que se produzcan. La atracción de actividad industrial, si se da, será por la proximidad a Barcelona, o por la presencia de trabajadores con salarios bajos y una atmósfera poco conflictiva.

En cuanto al turismo, la ciudad queda condicionada por la opción turística de la Costa de donde provienen la mayoría de visitantes (de muy corta duración), ya sea un turismo de masas o muy basado en segunda

residencia. En todo caso, no está en función de nuevas infraestructuras con que la ciudad se pueda dotar, sino del patrimonio histórico.

En este contexto, la Universidad tienen un papel muy ligado a las comarcas en cuanto al abasto territorial y una oferta formativa generalista, pues la especialización se centraliza en las grandes universidades.

La estructura social se caracteriza por un predominio de las clases medianas sin grandes desviaciones ni por marginación ni por riqueza, en la que la incidencia de las actuaciones públicas acentúan este carácter. El resultado, en caso de éxito, será la progresiva integración de los barrios que actualmente restan periféricos.

La falta de especialización tiene un reflejo también en las actividades sociales y culturales que no serán especialmente creativas, sino que más bien coincidirán con las tendencias exteriores.

2.2.3. ESCENARIO III

- Marco General

La crisis económica y los procesos de reafirmación de las identidades nacionales ponen en cuestión el proceso de Unidad Europea según el modelo que establecen los acuerdos de Maastricht. La recesión económica se revela como no estrictamente coyuntural, sino de sistema y afecta a los principales flujos económicos desembocando en la presa de medidas proteccionistas por parte de los gobiernos.

En este marco, se vuelve a un sistema más autosuficiente en todos los aspectos, no sólo los económicos, Así, en estos espacios con un fuerte sentimiento de identidad se revalorizan las características que son propias y que las diferencian del resto de territorios. Tradiciones, costumbres, paisajes, ... se reconocen como elementos identificadores, impregnando también relaciones políticas, sociales y económicas.

Del carácter de los ciudadanos dependerá que este cierre no sea conflictivo ni exclusivo, ya que podría desembocar en actitudes y políticas hasta xenófobas. En todo caso, si que las inmigraciones se recortan de repente -tanto por falta de perspectivas, como por impedimentos legales- e incluso se inician procesos de emigración.

La actividad económica se centra en un doble sistema no interrelacionado entre las redes transnacionales y las estructuras autóctonas de empresas de dimensión pequeña para mercados locales y con unas relaciones de producción tradicionales (patrón, aprendices,...); por tanto los sistemas de formación oficiales quedan en cierta manera limitados.

Gerona en este escenario

Gerona ya actualmente contiene elementos característicos y singulares paisajísticos, patrimoniales, de estructura económica familiar que permiten asumir este proceso de disminución de flujos económicos y sociales con el exterior con seguridad y tranquilidad, sin traumas aparentes.

Desde un punto de vista económico, la ciudad promueve una estructura diversificada, sin tener en cuenta otros municipios del entorno, si bien el pequeño comercio y la representación de la administración son los dos elementos característicos. Otras actividades de servicios están en función de las necesidades que generen las comarcas. Es posible que, teniendo en cuenta el patrimonio histórico, la ciudad también pueda ser foco de atracción turística pero sin ser (el turismo está también en crisis) un elemento central de la economía.

La actividad industrial se mantiene gracias al tejido preexistente, basado en la pequeña y mediana empresa, con mercados exteriores limitados (como máximo, regional), y capital endógeno, aunque el proceso de reestructuración será igualmente fuerte.

En este escenario, la formación queda en un segundo término, ya que el aprendizaje se realiza muy ligado a las empresas más que a través de enseñanzas teóricas e institucionalizadas. La universidad, siguiendo la tendencia del entorno, se dimensiona territorialmente y en contenidos, en función de las comarcas.

El papel de las instituciones es muy moderado, tanto por la necesidad de sus actuaciones como por la preeminencia de las relaciones personales en una estructura social con diferencias muy marcadas pero con unos canales de comunicación muy establecidos.

Esta estructura puede favorecer la emigración de personas que, sobre todo por su formación o aspiraciones, necesitan un entorno más dinámico y flexible. La estructura urbana no presenta demasiados cambios respecto a la actualidad, y se definen muy bien los espacios y su ocupación social y el rol respecto al conjunto de la ciudad.

2.3. Síntesis de los escenarios

| Escenario I | Escenario II | Escenario III |
|---|--|---|
| 1. Vertebrar territorio más amplio. Ciudad europea | Ciudad de paso con elementos de actividades puntuales, sobre todo para comarcas. | Ciudad aislada, satisfecha de ella misma. |
| 2. Complementariedad con el sistema de ciudades del entorno. Espacio propio de vertebración | Subordinación Barcelona /Barcelona-Toulouse. Remolque de comarcas | Remolque de comarcas |
| 3. Presencia notable de servicios cualificados. Actividad económica diversificada | Promoción del terciario no avanzado | Diversidad producto en el municipio. Especialización puntual |
| 4. Nueva estructura social | Predominio clase media y baja, y pocas diferencias sociales | Estructura social tradicional |
| 5. Predomina en el sistema de valores el conocimiento, la comunicación, la modernidad | Cultura propia de la sociedad de consumo | Predominio de la valoración del ambiente natural, reposo, ahorro, cotidianidad... |
| 6. Cooperación público-privada | Ausencia de cooperación | Ausencia de inversión pública y privada. |
| 7. Atractividad turística, cultural, comercial y de oferta de servicios para la economía del sector turístico | Sin especificidad turística (visitantes) | Turismo elemento marginal para la ciudad, atractivo para turistas minoritarios |
| 8. Cultura elemento básico. Diversidad, especificidad y cosmopolita | Cultura de masas | Cultura de la especificidad autarquía |
| 9. Elemento clave formación polivalente intensa ligada al sistema productivo y social | Predominio de la formación profesional y ocupacional | Fuertes componentes de elemento de aprendizaje tradicional |
| 10. Universidad con un espacio académico propio y con especialidades | Universidad de las comarcas (sin especificar) | Universidad muy tradicional y cerrada |
| 11. Circuitos comerciales y grandes superficies urbanas | Grandes superficies en la afueras de la ciudad sin conexión con la vida urbana | Comercio conservador y poco innovador |
| 12. Política activa de reducción de las desigualdades sociales pero selectiva | Universalización de las prestaciones sociales | Política asistencial benéfica |
| 13. Estabilización de la ocupación | Fluctuaciones de trabajo | Reducción de la población activa |

2.4. Tendencias del entorno (que favorecen los escenarios)

| Escenario I | Escenario II | Escenario III |
|--|--|---|
| 1. Consolidación sistema de ciudades europeo | Consolidación del sistema de ciudades europeo | Crisis integración europea |
| 2. Generalización de la ciudad difusa | Metropolización | Declive de la sociedad urbana, de la economía catalana y de Barcelona |
| 3. Importancia de las ciudades medianas | Consolidación de los grandes centros direccionales y productivos | Recesión y desintegración económica continuada |
| 4. Especialización flexible del sistema productivo | | |
| 5. Incremento del sector terciario avanzado | Incremento del sector terciario no cualificado | |
| 6. Exigencias de cultura y formación, accesibilidad, medio ambiente urbano | Cultura de valoración de lo tangible | Medio ambiente natural, austeridad, cotidianidad |
| 7. Inmigración cualificada/no cualificada | Inmigración no cualificada | Política anti-inmigratoria y emigración |
| 8. Turismo urbano cultural | Turismo "sol y playa" | Crisis del turismo |
| 9. Concepción abierta de la cultura | Cultura de masas | Valoración cultura autóctona |
| 10. Exigencias de cualificación y versatilidad | | |
| 11. Plena incorporación de la mujer al mercado laboral | Incorporación de las mujeres a la población activa | Envejecimiento de la población |
| 12. Cambios de prioridad de los sistemas de prestaciones sociales | | Recorte de prestaciones sociales |
| 13. Modernización del comercio | Grandes superficies externas a la ciudad | Contención de la demanda |

2.5. Estrategias de los agentes (que favorecen los escenarios)

| Escenario I | Escenario II | Escenario III |
|--|---|---|
| Establecer sistemas sólidos de cooperación y planificación municipal | | Centrarse en la estructura del municipio |
| Considerar algunas formas de desarrollo y equilibrio del territorio catalán y comarcas en particular | Reforzar los centros administrativos y comerciales de la ciudad | |
| Hacer una política europea de cooperación entre ciudades. | Competir con los municipios del entorno por todo tipo de actividades | Competir con los municipios del entornos en todo tipo de actividades |
| Política activa y selectiva de promoción económica, residencial, cultural y turística de Gerona en las comarcas, área de Barcelona, Cataluña, ciudades europeas ... | Política activa de atracción comercial y turística | |
| Crear espacios bien comunicados, simbólicos y de calidad para la ubicación del terciario avanzado y equipamientos descentralizados | | |
| Política social activa y selectiva guiada por eficiencia para la reducción de las desigualdades sociales y culturales | Política social destinada a garantizar rentas | Política social orientada por criterios de beneficencia |
| Conectividad del área urbana | Preocupación centrada en la accesibilidad externa | Preocupación centrada en la conectividad interna |
| Conectividad interna en los barrios | | |
| Política activa del medio ambiente en relación a la calidad de vida que exige tanto el sistema productivo como el uso ciudadano | Política medioambiental subordinada a la accesibilidad dentro de la ciudad | Respeto, no política activa, por el medio ambiente y patrimonio histórico |
| Recuperación y mantenimiento del patrimonio histórico y artístico | Recuperación del patrimonio histórico y artístico | |
| Intervención del sector público en la planificación, ejecución de la ciudad, teniendo en cuenta la participación, colaboración y fomento de la iniciativa privada y social | Desregularización de la actividad del sector público y fomento de la iniciativa privada. Inversión pública en determinados proyectos no asumibles desde el sector privado y lucrativo | Prioridad al ahorro, a la contención de gastos frente a la inversión |
| Cultura con proyección exterior y promoción de la accesibilidad de los gerundenses (formación, difusión, creación) | Política cultural destinada al consumo y la proyección externa | Prioridad absoluta a los aspectos tradicionales y autóctonos |

3. Ejemplo: los escenarios de Avilés y comarca

3.1. Escenario I

El primer escenario es el de la situación en declive económico y social. Las principales tendencias en el entorno que favorecen este escenario son:

3.1.1. Tendencias favorecedoras

- Se ha substituido la base productiva de la siderurgia por la información, y las nuevas bases productivas han encontrado su localización en nuevos territorios.
- España no ha dispuesto de una política industrial para la competitividad de sus sectores económicos y/o ha adoptado una opción especializándose en productos intensivos en mano de obra. Se ha llevado una política de reducción de costes de la producción.
- La integración económica avanza lentamente en un contexto de crisis y la UE se aísla del exterior, siendo España es sur de Europa.
- La región Atlántica no se constituye como región económica.
- Los fondos públicos de Asturias se dedican a garantizar rentas y no al apoyo de la inversión productiva.
- Rigidez del mercado laboral.
- Los agentes sociales y económicos no apuestan lo suficiente para la dinamización económica y social de la comarca.

3.1.2. Descripción del escenario para la Comarca

Este escenario se caracteriza por:

- Reducción del PIB comarcal y de los sectores productivos.
- Emigración paulatina de los 21.000 jóvenes de Avilés y Comarca, comenzando por los más cualificados.
- Se produce un turismo denominado de origen. Los jubilados y prejubilados vuelven a aumentar las visitas a sus lugares de procedencia.
- El comercio no consigue atraer el consumo de los anteriores sectores sociales, que se van a otras ciudades o regiones.
- Amplia crisis social y aumento de los procesos de marginación y segregación social.

- Mejora del medio ambiente por reducción de actividad.
- Se mantiene, o mejora ligeramente, el turismo de la Comarca.

3.1.3. Acciones de los agentes regionales y locales públicos y privados que favorecen este escenario

- No buscar una salida (o hacerlo con retraso) al suelo industrial de Ensidesa.
- Favorecer la salida laboral de los jóvenes a otras ciudades y regiones.
- Los centros de decisión de las grandes empresas quedan fuera de la región.
- Efectuar una política asistencialista destinada a la protección social y a la contención de conflictos.
- Confundir inversión con subvención.
- Definir las prioridades de actuación y la asignación de responsabilidades por criterios políticos y burocráticos.
- Favorecer la capacidad adquisitiva por encima de la productividad y la inversión innovadora.
- Basar el crecimiento en la reducción de los costes salariales sin mejorar la tecnología productiva.
- Aumento de la economía sumergida.
- Intervenir en sectores de demanda débil.
- La conflictividad permanente en la relación entre los agentes sociales.

3.2. Escenario II

Este escenario, más positivo, dispone de tendencias que le favorecen. Son las siguientes:

3.2.1. Tendencias favorecedoras

- El Estado español opta por una política económica de modernización y competitividad europea en sectores de fuerte demanda. Se efectúa una política industrial en la búsqueda de la competitividad para ganarla en los mencionados sectores.
- La UE, con una política de apertura, estabiliza sus relaciones con el GATT y los nuevos países industriales, y avanza la integración europea.
- Crecen los fondos de cohesión, invirtiéndolos productivamente.
- La región Atlántica y la Cornisa Cantábrica se vertebran como región económica.
- Adecuación del mercado laboral para favorecer la productividad.
- Los agentes sociales y económicos externos adoptan una postura crítica para la dinamización económica, diversificación industrial y modernización productiva.

3.2.2. Descripción del escenario

- Se diversifica la estructura productiva industrial.
- Mejora el medio ambiente y se potencia la industria no contaminante.
- Crecen los servicios avanzados a la producción. Aumenta el número de pequeñas y medianas empresas y su carácter innovador.
- Se diversifica y especializa el comercio.
- La población joven y los prejubilados aumentan sus expectativas de calidad de vida en la región.
- Se reduce la relación sector público/sector privado en favor de este último.
- Aumentan los atractivos turísticos de la Comarca.
- La Comarca gana en atractividad residencial permanente.

3.2.3. Acciones de los agentes regionales y locales, públicos para favorecer estos escenarios.

- Política activa para la reutilización inmediata del suelo inactivo de Ensidesa y dotarlo con zonas de equipamiento (ZEP)
- Creación de centros de I+D conectados con los sectores económicos actuales y de futuro en la Comarca.
- Desarrollar empresas productivas público-privadas.
- Favorecer el suelo de calidad y su simbolismo para la ubicación de servicios avanzados en el centro de Avilés o en sitios de alta calidad ambiental en la Comarca.
- Externalizar los servicios técnicos de las grandes empresas de la Comarca.
- Potenciar el centro histórico y comarcal de Avilés como elemento vertebrador e identificador de los ciudadanos.
- Potenciar la calidad de la fuerza del trabajo.
- Coordinar la actuación comarcal del área urbana de Asturias. Constituir Asturias en Región Metropolitana (vertebración a través de núcleos policéntricos).
- Priorizar la comunicación con la Comisaría, el Eje del Ebro y del Mediterráneo.
- Encuadrar los jubilados y prejubilados en actividades socialmente útiles.
- Política selectiva de ubicación de grandes superficies comerciales que atraigan nuevos compradores y potencien la especialización y la modernización comercial.
- Sanear la Ría y aprovecharla para la especialización en industria medio ambiental.
- Favorecer la colaboración entre comerciantes para mejorar colectivamente la Comarca, en todo aquello cultural y económico, en el exterior.
- Desarrollar una amplia política de cooperación entre los agentes sociales y empresariales, públicos, privados y ciudadanos.

3.3. Escenario III

Si bien el escenario es una opción avanzada parecida a las que tomamos regiones europeas, como la Comarca de Rhur, en Alemania, o en el Norte de Italia, para responder con éxito a la crisis de los sectores industriales básicos en la región. La comarca de Avilés podría optar también por III Escenarios que serían una opción parecida a la efectuada en las regiones escocesas e irlandesas, y que estuvieron afectadas por la crisis de la minoría fundamentalmente. La tendencia que favorece la adopción de esta última modalidad sería un proceso de involución de la unión europea.

3.3.1. Tendencias favorecedoras

- Importante evolución negativa de la situación económica internacional.
- Reducción del proceso de integración comunitario o establecimiento de dos velocidades, en la que España se introduce en la más lenta.
- Mayor conflictividad Norte-Sur por el tema de las materias primeras y/o productos industriales.
- Aumento de la demanda de acero.
- Fracaso del GATT y proteccionismo europeo frente de terceros países.
- Contención o reducción de los gastos de protección social.
- Inexistencia de una política industrial.
- Los agentes sociales y económicos de la Comarca toman una postura activa para la dinamización productiva.

3.3.2. Descripción del escenario

- Progresiva implantación de grandes empresas que necesitan importantes cantidades de suelo barato y poco innovadores tecnológicamente para aprovechar la formación y los bajos costes de la fuerza de trabajo. Débil implantación de empresas sobre todo en los sectores poco calificados.
- Creación de ocupación, sobre todo en los sectores poco calificados.
- Dependencia de las grandes empresas del exterior de Avilés y Comarca.
- Escasa preocupación por temas ambientales y de calidad de vida.
- Pérdida de salario por hora trabajada.
- Deterioramiento de las condiciones de protección social.
- Predominio de la iniciativa privada sobre la pública.

3.3.3. Acciones a emprender para los agentes locales y regionales.

- Ampliar la disponibilidad de suelo industrial y urbanizable a bajo precio.

- Aumentar substancialmente las subvenciones a la inversión productiva.
- Reducir el nivel impositivo y el gasto en protección social y garantía de rentas.
- Orientar el comercio hacia los bienes primarios a bajo precio , por encima de la especialización comercial.
- Este escenario implica una derrota de las reivindicaciones en el terreno de la calidad de vida.
- Flexibilización del mercado laboral notablemente mayor que la media comunitaria.
- Mínima regularización pública de las actividades privadas.

Los escenarios señalados constituyen “ideales tipo” que, evidentemente, pueden superponerse, pero de lo que se trata es de clasificar las acciones a emprender, entendiendo el sentido económico, social y urbano de las mismas y evitar la toma de decisiones contradictorias.

4. Definición del objetivo central

La definición del objetivo del plan es una síntesis ilusionadora del escenario escogido o bien de una combinación coherente de los diferentes escenarios, pero siempre a partir de la preponderancia de uno de ellos. Es necesario tener en cuenta que el escenario es una construcción teórica de ideal tipo, es decir, describe de manera “pura” las tendencias, el grado de realización de las mismas en el horizonte temporal del plan y las estrategias internas de los agentes económicos, sociales y las instituciones.

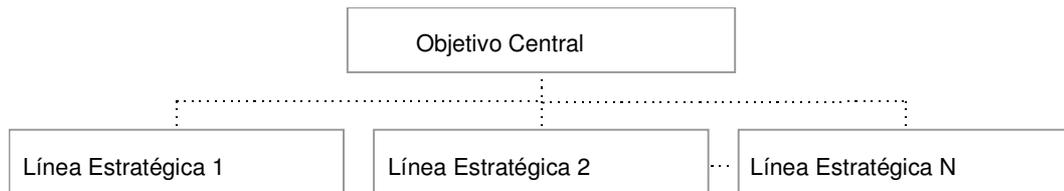
El objetivo central del plan, como hemos señalado es necesario que tenga una redacción ilusionada porque ayuda a movilizar la ciudad para ganar el futuro. Por tanto, el objetivo central será una formulación basada científicamente en la técnica de los escenarios y en el compromiso de los agentes económicos sociales, bajo una lectura de “marketing”. El objetivo central tiene que ser fundamentalmente comunicable.

El objetivo central sin debate de escenarios tiene un gran peligro de convertirse en un objetivo genérico, compuesto de tareas bonitas económicamente atractivas pero sin ningún significado estratégico. El objetivo central se confunde con los objetivos generales que son necesarios formular en la primera fase del plan. Un objetivo de este tipo deja sin sentido el análisis de diagnóstico en el supuesto de que se haya encaminado correctamente y a partir de él será difícil concretar unas líneas estratégicas y unos objetivos de línea. La desilusión es una amenaza constante para un objetivo central que no clarifique un proyecto claro de ciudad.

5. Las Líneas estratégicas

Las líneas estratégicas son los temas fundamentales para conseguir la realización del objetivo central.

El esquema de funcionamiento es el siguiente:



El desarrollo de las líneas estratégicas consiste en aprovechar las oportunidades externas más importantes y, a la vez reducir las amenazas más serias y teniendo muy en cuenta los puntos fuertes propios y los puntos débiles.

Las líneas estratégicas no pueden ser muchas pero es necesario que sean fundamentales. Por esta razón encontramos con la dificultad de escoger de entre formulaciones diferentes. Para escoger una línea estratégica es importante tener en cuenta unos criterios de selección. Los criterios de selección pueden variar entre los diferentes planes, pero nos permiten sugerir los siguientes, que son generales en todo el proceso de planificación.

- ➔ Impacto del proyecto de ciudad definido en el objetivo central.
- ➔ Aprovechar las tendencias del entorno.
- ➔ Aceptación por parte de los agentes económicos, sociales e institucionales.
- ➔ Contabilizado entre las líneas estratégicas.

El objetivo central, y las líneas estratégicas para asimilarlo, se elaboran por parte del equipo técnico y se ponen en consideración del núcleo directivo que una vez debatido y aprobado se expondrá en consideración del órgano de participación ciudadana.

Seguidamente ponemos 2 ejemplos de definición del objetivo central y líneas estratégicas de los planes de Avilés y Gerona, que son dos ejemplos de municipios, más cercanos a las dimensiones de muchos municipios de la provincia de Barcelona.

Gerona

Objetivo Central

Hacer de Gerona un centro económico y cultural dentro del sistema de ciudades catalán y europeo mediterráneo, vertebrador de la economía de las Comarcas geroninas, con una calidad de vida singular, basándose en la participación ciudadana y la cooperación pública-privada, en beneficio de la prosperidad de todos los ciudadanos.

Líneas estratégicas

Línea 1: Hacer de Gerona un centro que vertebre sus entornos más inmediatos.

Línea 2: Modernizar la economía de la ciudad al servicio de todo el territorio de influencia.

Línea 3: Situarse en la vanguardia de la mejora del medio ambiente y del paisaje urbano para asimilar una calidad de vida y de trabajo avanzados.

Línea 4: Equilibrar socialmente la ciudad.

Línea 5: Hacer de la educación y la cultura uno de los entornos de dinamización de la ciudad.

Avilés

Objetivo Central

Hacer de la Comarca de Avilés un motor para el desarrollo económico innovador de la calidad de vida. A partir del cual vertebrar territorialmente el Área Urbana Central de Asturias porque la región se constituya en un pilar del Arco Atlántico Europeo.

Líneas estratégicas

Línea 1: Modernizar y diversificar la base productiva industrial.

Línea 2: Mejorar la accesibilidad e impulsar el atractivo comercial, cultural y turístico.

Línea 3: Aumentar la calidad de vida de todos los ciudadanos y la participación en la consecuencia de la misma.

CAPITULO 13. FASE IV. LA ELABORACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE LÍNEA ESTRATÉGICA

1. Caracterización y tipología de los objetivos de línea estratégica

Una vez definido el objetivo central y las líneas estratégicas, es necesario elaborar los objetivos de cada una de las líneas.

Las características que se deben conseguir en la formulación de los objetivos de línea son:

- a) **Que los objetivos sean los necesarios y suficientes para garantizar la realización de la línea.** Esta interrogación tiene que plantearse siempre, ya que no contemplar un objetivo necesario nos llevará a elaborar una estrategia incompleta. Las estrategias incompletas impedirán la realización de la línea estratégica y son punto de partida de futuras debilidades ya que no garantizan la continuidad de las fortalezas conseguidas con anterioridad.

Por otro lado, una línea que contenga más objetivos de los necesarios implica que se malversen esfuerzos humanos, económicos y organizativos, ya que éstos se dirigen a objetivos poco importantes, y se dificulte la ejecución del plan.

Para asegurarnos que se cubren los objetivos necesarios y suficientes se recomienda explicitar los factores de éxito de cada una de las líneas escogidas. En segundo lugar, definir los elementos en los cuales las ciudades y sus agentes pueden intervenir para dominar el factor de éxito y, posteriormente, sistematizar los puntos fuertes y los puntos débiles de la ciudad respecto a todos los factores clave. Finalmente, definir los objetivos para desarrollar los puntos fuertes y reducir los débiles.

Para una mejor operativa, se recomienda también la elaboración de un cuadro con los cuatro apartados señalados.

- b) **Una línea estratégica completa contará con tres tipos de objetivo: Objetivos de competitividad, objetivos de soporte y objetivos de estructura.**

- **Los objetivos de competitividad**

Son aquellos que permiten a una ciudad disfrutar de un crecimiento del PIV o de una redistribución de la renta o de una calidad del medio ambiente superior al mantenido en los últimos años, o el de las ciudades de su entorno geográfico y económico.

También son objetivos de competitividad aquellos que permiten mejorar substancialmente la atraktividad y la proyección de la ciudad y, en especial, su calidad de vida.

- **Los objetivos de soporte**

Son los que aseguran el buen 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.

Los objetivos de soporte son aquellos que se dirigen a conseguir o mantener nuevos puntos fuertes y a reducir o eliminar los puntos débiles.

- **Los objetivos de estructura**

En una ciudad, estos objetivos son los que se refieren a las competencias, la organización y coordinación entre los agentes económicos, sociales e institucionales. En especial, es la estructura la que posibilitará la organización de los objetivos de negocio y soporte.

De los tres tipos de objetivos, el más difícil de identificar es el de negocio.

c) **Los objetivos tienen que responder además a otra clasificación: Objetivos de ruptura y de continuidad.**

- **Los objetivos 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.

El proceso de elaboración de un plan estratégico, justamente por la visión coherente que aporta sobre los diferentes escenarios previsibles para la ciudad, rompe con las políticas de actuación a “tout court” destinadas a resolver los problemas más inmediatos. Esto significa que en un plan estratégico aparecerán no pocos objetivos de ruptura u objetivos innovadores respecto a políticas anteriores.

- **Los objetivos de continuidad**

Al contrario que los objetivos de ruptura, los de continuidad se inscriben en las lógicas de actuación que los desarrollan los agentes sociales urbanos en la actualidad.

Es una visión equívoca aquella que considera que un plan estratégico tan solo aportará o se preocupará de la implantación de los objetivos de ruptura. El conocimiento de la ciudad por parte de los agentes económicos y sociales e institucionales que intervienen en la misma, hace que buena parte de sus proyectos sean clave para encaminar la ciudad hacia una situación futura considerada deseable. Por tanto, un plan se constituirá de una combinación equilibrada y coherente de objetivos de ruptura y de objetivos de continuidad.

Como combinación coherente, el plan se preocupará de la implantación de todos los objetivos. Aún así, y debido a que los objetivos de ruptura no se insertan en una lógica de actuación, será necesario que la organización tenga una especial preocupación para que la innovación sea asumida por los agentes urbanos.

d) Viabilidad de objetivos

Los objetivos de línea dispondrán de una última consideración, la viabilidad de los mismos. Un plan de acción es aquel los objetivos del cual pueden llevarse a la práctica en un período de tiempo determinado. Por esta razón se hace necesario introducir, una vez efectuado el análisis de la necesidad y suficiencia antes mencionado, un nuevo criterio de viabilidad y buscar de nuevo el equilibrio y coherencia de los objetivos de línea respecto al objetivo central del plan y el de la línea estratégica.

Antes de iniciar un proceso de elaboración de los objetivos de línea basado en la participación de los agentes económicos y sociales de la ciudad, es importante que el equipo técnico elabore, para cada línea estratégica, como mínimo, un listado de los objetivos necesarios y suficientes para poder así asegurar la calidad técnica del proceso. La recomendación de hacerlo antes se basa en que la organización del proceso de participación es bastante compleja y laboriosa y, por tanto, es más difícil organizar de manera paralela una elaboración técnica de objetivos.

2. El proceso de elaboración de objetivos

2.1. Las finalidades del proceso participativo

La elaboración de objetivos es el momento más intenso de participación ciudadana. Los objetivos son los que realmente constituyen el plan. La elaboración de los mismos, contando con la participación directa de las entidades y los agentes económicos y sociales, constituye el momento culminante del plan.

La participación ciudadana en la elaboración de objetivos posee una serie de ventajas que hemos de tener presentes:

La elaboración de objetivos basada en una metodología rigurosa y comprensiva permite la creación de una cultura estratégica común al conjunto de los agentes de la ciudad. No se trata pues de formular reivindicaciones sino objetivos estratégicos. Es decir, los objetivos tienen que fundamentarse en el diagnóstico DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades) de la ciudad y, sobre todo, en el objetivo central (modelo de ciudad) y en el objetivo de línea estratégica. Así mismo, los objetivos propuestos serán valorados y priorizados en función, entre otras, de su impacto, viabilidad y compatibilidad con otras líneas estratégicas.

Este es un proceso de reflexión y de racionalización que se extiende al conjunto de la ciudad y que culmina, si efectivamente llega a buen puerto, en una unificación de criterios para la actuación.

El que los agentes urbanos dispongan de un marco de referencia común es la más importante fuente de sinergias, que supera incluso el ámbito de los objetivos estratégicos, y la mejor garantía para alcanzar el proyecto de ciudad de futuro.

La elaboración participativa permite que el plan disponga de una amplia formulación de objetivos. Se ha de tener en cuenta que son las entidades y empresas de la ciudad las que mejor conocen su sector y, por tanto, el plan asegura una primera formulación de objetivos basada en el conocimiento, la práctica y las aspiraciones del conjunto de la ciudad. La elaboración participativa garantiza que todos los objetivos que se plantea la ciudad sean contemplados, aunque no escogidos, por el plan.

Otra de las finalidades de este proceso es la implicación ciudadana en el plan, lo que supone un hecho decisivo desde el punto de vista de la realización del Plan. Por una parte, existe un compromiso de colaboración para realizar los objetivos del plan y, por otra, una fuerte presión ciudadana hacia el sector público y mixto para alcanzar el compromiso de ejecución de los objetivos del plan.

Las ventajas de un plan los objetivos del cual sean elaborados por el conjunto de agentes de la ciudad son muy claras. La dificultad estriba en la organización de este proceso que podemos calificar de complejo. Seguidamente esbozaremos de manera general la metodología del proceso. Pero es necesario tener en cuenta que cada ciudad tiene una complejidad específica y que tiene que existir una adaptación original de la metodología que presentamos.

2.2. Organización de la participación

Hemos señalado que en la fase de elaboración de objetivos se constituyen las comisiones de elaboración de objetivos (CEO), que son una de las partes de la estructura variable del plan -tantas CEO como líneas estratégicas se definan en el plan-. En las CEO se concreta la participación de las empresas y entidades del órgano de máxima representación ciudadana, ya se denomine Consejo General, Plenario, Comisión Estratégica, etc. Las entidades que participan en el Plan pueden enviar un representante a cada una de las CEO. Es necesario que éste sea un directivo, ya que se trata de elaborar los objetivos de cada línea, que tienen que disponer del compromiso de todos para realizarlos.

El órgano directivo del plan puede complementar las CEO con técnicos y profesionales que conozcan la temática, con la condición de que la entidad en la que trabajan no esté inscrita en la organización del plan. En las CEO de ciudades grandes puede ser conveniente diferenciar entre el Plenario de la CEO y una mesa o presidencia para cada una de ellas.

La mesa estará formada por un número reducido de miembros, cuya función principal es dirigir los Plenarios y dar plena legitimidad al proceso de elaboración de objetivos.

Las características ideales de las personas que formen parte de la mesa, especialmente si se decide que haya un/a presidente/a, son:

- Que sea conocedor de la realidad del sector al que se refiere la línea.
- Que disponga de una alta consideración social o profesional y sea, por tanto, una persona entorno a la cual exista amplio consenso sobre sus conocimientos y su actitud ética y moral.
- Que sea influyente en un entorno más amplio que la ciudad, ayudando así a la proyección del plan y a facilitar la ejecución de los objetivos que dependan de un agente externo a la ciudad.

El equipo técnico se reunirá previamente con la mesa, antes de las reuniones del plenario de la CEO, para que ésta de el visto bueno a la documentación que propone. También decidirán el procedimiento a seguir en la próxima reunión del plenario.

Las reuniones del plenario seguirán, como mínimo, tres fases:

Fase I

Se formulan los objetivos que cada entidad participante considera adecuados que figuren como objetivos de la línea estratégica.

El conjunto de objetivos es sistematizado por cada línea. Diferenciando entre objetivos, subobjetivos y medidas o acciones. El equipo técnico procurará que exista coherencia entre los objetivos, intentando que no figure ninguno que no corresponda al desarrollo de la temática de la línea estratégica. La CEO tiene que dar su aprobación a la formulación de los objetivos de línea que le correspondan.

Fase II

Identificación y selección de los criterios de priorización de los objetivos de cada línea, procediendo posteriormente a la priorización colectiva de los mismos.

Fase III

Una vez priorizados los objetivos, se elaborará un informe final del trabajo de cada línea en el que es importante que figure:

- Visión de futuro de cada línea estratégica en la ciudad.
- Tendencias en el desarrollo actual que se quieren modificar para potenciarlas o reducir sus riesgos.
- Relacionar los objetivos de línea con el objetivo central del plan.
- Propuesta de objetivos de líneas, subobjetivos, medidas o acciones y criterios de actuación para desarrollar la línea.
- Explicación del procedimiento de valoración y priorización de los contenidos de la línea.

El informe se dirigirá al núcleo directivo del Plan. Éste, a partir de informes de todas las CEO, procederá también, con la colaboración del equipo técnico, a su análisis y priorización, a través de unos criterios acordados previamente, para formular la propuesta global de objetivos del plan estratégico.

En su propuesta, el núcleo directivo establecerá correctamente cuales son las entidades o empresas responsables de ejecutar los objetivos del plan y buscará su compromiso para hacerlo. Si, a pesar de toda la presión que supone el proceso de elaboración del plan, existen entidades que no se comprometen, el objetivo no puede figurar en un plan de acción, ya que está claro que no podrá ejecutarse.

El compromiso respecto a los objetivos que las entidades del plan, y en concreto su núcleo directivo, han de asumir, consta de tres aspectos:

- a) Integrar los criterios de actuación del plan en sus políticas institucionales o empresariales.

- b) Adoptar el compromiso de ejecución de las medidas o acciones del plan de su competencia.
- c) Asumir el compromiso de constituir un grupo de presión (lobby) con las entidades del plan, para conseguir los objetivos que son competencia de una entidad externa al plan y, seguramente, también a la ciudad.

Una vez elaborados los objetivos del plan estratégico, que consistirán en:

- Objetivo central.
- líneas estratégicas.
- objetivos de líneas, subobjetivos, medidas y acciones y criterios generales de actuación.

El plan será presentado al órgano de participación ciudadana para su validación.

2.3. El proceso de elaboración de objetivos y acciones

El desarrollo de la fase de elaboración de los objetivos de línea del Plan, lo podemos dividir en siete fases a efectuar:

a. Formación de alternativas estratégicas:

Se trata de obtener posibles actuaciones, para lo que se precisa un proceso clasificativo de:

- Detección de acciones.
- Realización de estudios complementarios.
- Homogeneización del nivel de contenidos.
- Determinación de subacciones.
- Identificación de acciones y subacciones con objetivos.
- Clasificación de las acciones por grupos homogéneos.

Este es un proceso interactivo de análisis y prueba, de manera que exhaustivamente se puede reflejar en un cuadro de propuestas ordenadas. Posteriormente se establecerán, de acuerdo con la clasificación anterior, aquellas acciones que pueden ser susceptibles de ser alternativas estratégicas. Es preciso, por tanto, un proceso de análisis ordenado que permita decantar específicamente lo que es estratégico de aquello que no lo es. Por eso, se utilizarán criterios de combinación que permitan eliminar acciones incompatibles, no adecuadas, no posibles de realizar, acciones ya en cursos, etc.

b. Evaluación de alternativas

Se trata de comprobar a qué situación futura conducirán cada una de las alternativas en caso de que sean aplicadas. En este proceso hemos de ser muy

estrictos con los criterios de evaluación, que han de ser objetivos y cualitativos. El proceso a seguir será el de interacción exhaustiva hasta conseguir un grado de concreción suficiente y manejable para poder contrastar unas acciones con otras, a la vez que suficientemente definidas en el sentido de objetivos, homogeneidad y acciones a desarrollar.

En este punto se tiene que incidir en dos aspectos fundamentales: Conseguir el imprescindible consenso y hacer un esfuerzo comunicador de las alternativas estratégicas.

c. Selección de Estrategias

Como resultado del proceso evaluador anterior, y conjuntamente con un criterio comparativo entre las diferentes alternativas, se optará por un número reducido de estrategias que deben responder a:

- Sentido verdaderamente estratégico.
- Capacidad de realización, o influencia para la misma, del plan estratégico.
- Compatibilidad entre las propuestas.
- Suficiente definición técnica.
- Análisis de impacto sobre su realización.

d. Configuración de proyectos estratégicos operativos

A partir del proceso selectivo de definición de líneas estratégicas y acciones a realizar, se implementarán todas y cada una de ellas a través de los planes estratégicos operativos y de las fichas de programa, así como una escala de priorización según el esquema.

- Proyectos de acción inmediata.
- Proyectos de acción a medio plazo (menos de dos años).
- Proyectos de acción a largo plazo (de tres a cinco años).

e. Evaluación previa de los objetivos estratégicos

Con anterioridad a la discusión y al debate previo a la aprobación de objetivos y criterios de actuación, se aconseja efectuar una evaluación previa de los objetivos y propuestas de los agentes urbanos y entidades ciudadanas, en función de la coherencia con el diagnóstico y pronóstico, del grado de sinergia de los objetivos, de la relación con las opciones políticas principales y del coste y financiación de los mismos.

A partir de éstas, la aprobación de los objetivos estratégicos perderá cualquier tipo de componente ritual y se orientará en el sentido de su acción e implantación.

f. Formación de la estructura

Se realizará, por cada una de las acciones seleccionadas y por el conjunto del proyecto estratégico, un esquema organizativo que contemple los puntos necesarios para realizarlo y, por tanto, que tenga en cuenta:

- Planificación de ejecución.
- Control de ejecución.
- Planes de mejora y reconsideración.

Para ello tenemos que prever, en las funciones de esta estructura:

- La coordinación entre acciones.
- La información necesaria para la ejecución.

2.4. Las técnicas a emplear para la elaboración de objetivos

Existe un conjunto de técnicas que han demostrado su eficacia para la elaboración, pero sobre todo para la identificación, de los objetivos prioritarios de un plan estratégico.

Éstas se pueden emplear en las CEO, en la tabla de las CEO o incluso en el núcleo directivo. El hecho de utilizar una u otra técnica, o bien una combinación de ambas ya que algunas son complementarias, dependerá fundamentalmente de:

- La importancia de los agentes presente en el cambio urbano.
- El número de personas con las que debatir.
- La madurez y consolidación del grupo mostrado en las formulaciones y evoluciones que se realizan.
- El nivel de cualificación de las personas que intervienen.

2.4.1. Factores clave y estrategia

Una primera tabla consiste en señalar en una columna del equipo técnico los factores clave del éxito de una línea estratégica y, posteriormente y de manera colectiva, identificar los objetivos que se conseguirán.

El encabezamiento de la tabla podría ser:

| FACTORES CLAVE DEL ÉXITO | ESTRATEGIA (Objetivos que se conseguirán) | ACCIONES Y MEDIDAS A REALIZAR |
|--------------------------|--|---|
| FACTOR Nº 1 | OBJECTIVO 1.1 OBJECTIVO 1.2 OBJECTIVO 1n | ACCIÓN 1.1.1 ACCIÓN 1.1.2 ACCIÓN 1.2.1 ACCIÓN 1.2.2 ACCIÓN 1.2.3 ACCIÓN 2n |

2.4.2. Tablas de importancia y viabilidad

Para priorizar los objetivos de un plan estratégico es muy práctica la utilización de las tablas de importancia/viabilidad.

Estas tablas consisten en una primera entrada en la que se valora la importancia de los diferentes objetivos o acciones en relación al objetivo central del plan o de las líneas estratégicas.

En una segunda entrada figura el nivel de dificultad para los objetivos y acciones en relación a la organización del plan.

Un ejemplo de tabla es el siguiente:

| | | VIABILIDAD | | |
|--|-------|-------------------|-------|--------------|
| | | ALTA | MEDIA | BAJA |
| I M P O R T A N C I A | ALTA | ob.1 ob.3 | ob.5 | ob.2 ob.4 |
| | MEDIA | ob.6 | ob.10 | ob.7 ob.9 |
| | BAJA | ob.11 ob.13 | ob.8 | ob.n |

La viabilidad también se puede diferenciar en sus diferentes elementos, concretados en función de la realidad especio-temporal en la que se trabaja. Por ejemplo, la viabilidad se puede diferenciar en dificultades de financiación, resistencias sociales al proyecto, dificultades técnicas para la realización (características del suelo utilizable, complejidad del proyecto, ...).

2.4.3. Tabla de impactos

No pocas veces es necesario priorizar los objetivos en función de los impactos que tiene cada uno de ellos en las diferentes líneas estratégicas. Es decir, priorizar en función de la posibilidad que tienen los diferentes objetivos de línea en la realización de las otras líneas.

Para analizar los impactos construimos un cuadro en la primera entrada del cual anotamos los objetivos o acciones de las líneas y en la segunda figuran las diferentes líneas estratégicas. Para cada objetivo ponemos X, XX o XXX en las casillas que corresponden a las líneas, para indicar si son importantes en la realización de las diferentes líneas y la intensidad con que lo harán en cada una de ellas.

Un ejemplo de tabla es:

| objetivos/líneas | LINEA 1 | LINEA 2 | LINEA N |
|------------------|---------|---------|---------|
| ob.1 | X | XX | 0 |
| ob.2 | XX | X | XXX |
| ob.3 | 0 | X | XX |
| . | | | |
| . | | | |
| . | | | |
| ob.n | XXX | 0 | XX |

2.4.4. Priorización por el nivel de realización

A veces resulta muy útil priorizar los objetivos y acciones en función de se éstas ya han sido asumidas o no por los agentes competentes de realizarlas. Por esta razón se constituye una tabla en la que, en una entrada, indicamos el nivel de importancia estratégica de los objetivos, y en la otra, el nivel de puesta en marcha de los mismos.

Importancia estratégica/ nivel puesta en marcha

| | ESTÁ EN MARCHA | IMPLANTACIÓN PREVISTA | EJECUCIÓN NO PREVISTA |
|-------|----------------|-----------------------|-----------------------|
| ALTA | ob.1 | ob.5 | ob.9 |
| MEDIA | ob.3 | ob.2 | ob.8 |
| BAJA | ob.6 | ob.7 | ob.4 |

Lógicamente, el interés del plan estratégico estará en aquellos objetivos de alta importancia la realización de los cuales no está prevista, siempre que los agentes competenciales los consideren estratégicos, y los que está previsto que sean llevados a la práctica pero que todavía no se ha hecho. Es necesario seguir los objetivos de alta importancia estratégica que se

están ejecutando, aunque queda claro que la importancia de los mismos ya era considerada con anterioridad a la realización del plan.

2.4.5. Ponderación de criterios

Otro método de participación que resulta útil, consiste en enumerar los criterios para valorar un objetivo en un plan estratégico y dar a cada uno un valor numérico diferente al de los demás, siempre en relación a la importancia que le queramos dar a cada criterio en el proceso de priorización de los objetivos en el plan. Unos criterios pueden ser, por ejemplo:

- Impacto.
- Viabilidad.
- Calendario.
- Aceptación.
- Compatibilidad con otras líneas, etc.

La ponderación de cada uno servirá en relación al análisis externo e interno realizado en la fase de diagnóstico, y siempre dispondrán del acuerdo del núcleo directivo.

Una tabla típica de este proceso de clasificación es:

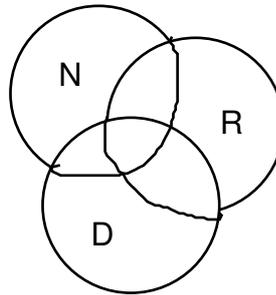
| Objetivo/criterio | Criterio 1 (puntuá 1-10) | Criterio 2 (puntuá 1-5) | Criterio n (puntuá 1-n) |
|--------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|
| ob.1 | | | |
| ob.2 | | | |
| ob.3 | | | |
| . | | | |
| . | | | |
| ob.n | | | |

Los objetivos que dispongan de una puntuación entre el 80 y el 100% de la posible, serán los más claramente estratégicos ya que existirá un amplio acuerdo para su puesta en marcha. Los inferiores al 5% tendrán grandes dificultades para ser aceptados en un plan de consenso y compromiso en la acción.

2.4.6. Los círculos de necesidades, demandas y recursos

Otra forma de clasificar y priorizar, que también hemos utilizado, resulta particularmente útil en las líneas estratégicas que tratan sobre temáticas de bienestar social y calidad de vida de los ciudadanos.

El esquema de círculos es el siguiente:



En el círculo N. se engloban los objetivos que responden a una necesidad normativa, es decir, fijada por la ley o muy consensuada por las organizaciones técnicas o profesionales.

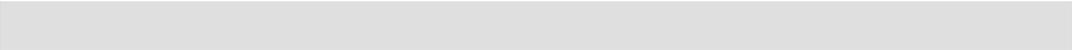
En el círculo R colocamos los objetivos que ya funcionan o que disponen de recursos para funcionar.

En el círculo D insertamos los objetivos que son ampliamente demandados por los ciudadanos o usuarios, reivindicados también por los movimientos sociales más representativos.

Lógicamente, serán los objetivos que se encuentren en la intersección entre N y D los más importantes para el plan, ya que responderán a una demanda social y a una necesidad normativa y no disponen de los recursos para ponerlos en marcha.

El principal problema de estos círculos es que, al basarse en la necesidad normativa, no ofrecen muchas posibilidades para contemplar iniciativas demasiado innovadoras.

IV Parte. La gestión de la estrategia de la ciudad



CAPITULO 14. PROCESO DE GESTIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE UNA ESTRATEGIA URBANA

1. Gestión y seguimiento de una estrategia urbana

1.1. Introducción

El proceso de planificación estratégica permite a las ciudades poder disponer de un proyecto integral y compartido, con una visión del futuro deseable y posible y unos objetivos concretos y estimulante para generare ilusión entre los ciudadanos.

Pero, sobre todo, la planificación estratégica es un proceso orientado a la acción consolidando en esta fase los principios que han orientado todo el proceso de elaboración del Plan: el consenso en la definición y la cooperación entre los agentes que actúan o tienen capacidad de actuar sobre un territorio.

Es, en definitiva, un proceso orientado a que se ejecuten las medidas que se han definido como prioritarias para el territorio o para un sector. En este sentido, debe descartarse totalmente una idea jerárquica de la ejecución de un Plan Estratégico de una ciudad, por ser totalmente equivocada. La estrategia de una ciudad, como hemos comentado, es necesariamente una estrategia compartida entre diferentes actores. Por tanto, su puesta en práctica no depende de lo que haga un actor, sino de lo que haga una pluralidad de actores con unas competencias, unos intereses y unas visiones no siempre coincidentes. Por tanto, para que se lleve a cabo una estrategia en una ciudad es preciso que la misma organización del plan desarrolle la gestión adecuada para su realización.

En algunas ocasiones se ha denominado esta etapa del Plan Estratégico Etapa de Ejecución o Implantación. Nosotros, en cambio, para huir de cualquier visión jerárquica o unidireccional, preferimos llamarla Etapa o Fase de Impulso y Seguimiento de la Estrategia, o bien Etapa de Gestión de la Estrategia Urbana, para señalar la complejidad de su realización.

El proceso de Gestión, Seguimiento y Evaluación de una estrategia urbana es, como mínimo, tan importante y complejo como el proceso de elaboración de la misma. El hecho de que sólo le dediquemos un capítulo se debe a que este es un libro dedicado a la elaboración de las estrategias urbanas y que las referencias a la gestión y evaluación de las mismas se deben a que ayuda

mucho al proceso de elaboración el conocer cómo se gestiona o evalúa una estrategia urbana. Pero esta publicación no pretende ser una guía del proceso de gestión o implantación de una estrategia urbana, esto sería materia propia para un nuevo libro.

En este capítulo expondremos las principales características de esta etapa del Plan, si bien es precisamente en este momento en el que adquiere especial énfasis la afirmación con la que iniciábamos este libro y es que cada proceso de planificación requiere un tratamiento individualizado.

No obstante, hay una serie de condiciones que requieren una especial atención,

- ✓ El Plan Estratégico de ciudad, fundamentado en la cooperación público privada, carece de un presupuesto autónomo para realizar los proyectos priorizados.
- ✓ El Plan no sustituye a los agentes con competencia o capacidad para llevar a cabo la realización de los proyectos, sino que impele a la ejecución desde la propia fuerza y legitimidad que le confiere el propio proceso de participación ciudadana; razón que condiciona el éxito del proceso de implantación a la capacidad de generar ilusión y compromiso entre los principales dirigentes de la ciudad durante la elaboración.

En este mismo sentido, el Plan, por las mismas razones, no crea una estructura específica de gestión de los proyectos, sino que valora y hace el seguimiento de dichas gestión.

- Consecuente con el punto anterior, la implantación será más fácil cuanto más alta haya sido la participación en la definición de los objetivos estratégicos y priorización de los mismos.
- Es necesario diferenciar aquellos objetivos, que por sus propias características y por la propia implicación de los agentes van a ser asumidos directamente por los responsables, de aquellos que, por su carácter innovador, por la necesidad de estudios previos o por su alta dependencia de agentes externos a la ciudad, tenderían a ser relegados en su ejecución.

Así como situaciones o circunstancias que son “facilitadoras” de su realización o que nuestra experiencia nos ha permitido identificarlas como tales.

- Contar con un alto nivel de implicación del propio núcleo directivo del Plan Estratégico, reforzando incluso su liderazgo en la toma de decisiones, podemos afirmar que es uno de los condicionantes más importantes para asegurar la realización de las medidas del Plan.

- Crear una estructura precisa de ejecución que permita organizar y coordinar el conjunto de las acciones individuales y colectivas de los agentes implicados en la ejecución de y la de la propia estructura permanente del Plan.
- Objetividad, transparencia y rigurosidad, si bien son criterios o principios que caracterizan todo el proceso de elaboración, deben imprimirse con especial énfasis en esta etapa que ahora iniciamos.

1.2. Fases del proceso de impulso y seguimiento

Las principales fases del proceso de impulso son las siguientes,

1ª Fase. Presentación y difusión del Plan.

2ª Fase. Elaboración del programa de actuación.

3ª Fase. Organización de la ejecución.

4ª Fase. Desarrollo, seguimiento de la ejecución de las medidas.

5ª Fase. Evaluación y reprogramación

1ª Fase. Presentación y difusión del Plan.

La finalización de los trabajos del Plan, y priorizados los proyectos que se consideran estratégicos atendiendo a criterios como su importancia, el impacto en otras líneas, importancia, factibilidad, etc., debe acompañarse de un proceso de redacción final, de difusión entre los ciudadanos y de presentación explícita a los agentes internos y externos al municipio o territorio. La publicación de libros, elaboración de videos, o CD, inserción de hojas WEB, son las herramientas de difusión más utilizadas por las ciudades.

En todo caso, es recomendable la utilización de instrumentos de fácil difusión y utilización para hacer del Plan el eje de referencia, la dirección o eje de referencia en la toma de decisiones futuras sobre el territorio.

En estas líneas, y en relación a la posibilidad de contar con un alto nivel de implicación del propio núcleo directivo, es conveniente que sus miembros participen activamente en los actos de presentación tanto a los agentes internos como los externos e incitar que, en su calidad de líderes de opinión, generen actitudes de compromiso y de ilusión en la realización de los proyectos de la ciudad.

2ª Fase. Elaboración del programa de actuación

Uno de los atributos que conforman la esencia de un Plan Estratégico es su carácter de ser un Plan de Acción. Efectivamente, el proceso de planificación estratégica permite dotarse de un proyecto integral, global y

compartido, con una visión del futuro deseable y unos objetivos concretos y estimulantes para generar ilusión entre los ciudadanos; pero, sobre todo, la planificación estratégica es un proceso orientado a la acción.

Este carácter nos lleva a que el trabajo a realizar en esta primera fase sea especialmente importante, requiriendo de un trabajo sólido para estudiar y desarrollar las medidas y estableciendo actuaciones para que sean, efectivamente, proyectos de actuación.

A tales efectos, será importante poder elaborar por cada una de las medidas una Ficha-Informe con estos apartados,

- Descripción detallada de la propuesta o medida.
- Justificación con respecto al objetivo de línea estratégica.
- Impacto en otras líneas estratégicas.
- Identificación de alternativas para su puesta en marcha.
- Identificación de los agentes implicados en la ejecución y grado de compromiso de la misma.
- Presupuesto de realización.
- Financiación prevista o previsible.
- Grado de desarrollo del proyecto.
- Calendario previsto de ejecución.
- Actividades a impulsar por los órganos del Plan.
- Nivel de implantación y de medición del grado de avance de la medida.

Así mismo, es importante que las medidas, tal como señalábamos en las consideraciones previas, sean clasificadas atendiendo a su grado de implantación; una clasificación que puede realizarse utilizando dos tipos de variables interrelacionadas,

Nivel de definición de la institución/entidad responsable de la ejecución. En atención a esta variable se puede diferenciar dos tipos de medidas

- A) Son aquellas medidas cuyo desarrollo corresponde a una determinada institución o hay una organización que ejerce un liderazgo claro.
- B) Son aquellas medidas cuyo desarrollo no corresponde específicamente a ninguna entidad; su realización es el resultado de la suma de iniciativas. No hay un interlocutor definido.

Nivel de ejecución actual de la medida. Que nos permite clasificar las medidas en dos grupos,

- a) Ya se está trabajando en el sentido que marca el propio Plan. Cabe realizar un seguimiento de lo que se está realizando.
- b) La medida no se está realizando, sea porque es necesario un impulso cuantitativo importante, sea porque precisa de una orientación cualitativa diferente a lo que se está realizando.

En función de la combinación de estas dos variables, podemos determinar la finalidad y orientación de las tareas a realizar por parte de la organización establecida para garantizar la ejecución de los diferentes tipos de medidas.

| | a | a |
|---|--|--|
| A | 1 Hay una institución/entidad que asume la responsabilidad para la ejecución de la medida y se está trabajando en este sentido | 2 Las entidades/instituciones que deberían asumir esta medida están claramente definidas. Pero no está desarrollada, o es necesario un impulso cualitativo o cuantitativo importante |
| B | 3 Hay una pluralidad de entidades e instituciones que desarrollan esta medida. | 4 No hay ninguna institución o entidad a quien le corresponda el desarrollo de la medida. Se formula a partir del Plan. |

Medidas de nivel 1: Hay una institución que asume la responsabilidad para la ejecución de la medida y ya está trabajando en este sentido. Por tanto, será necesario realizar un seguimiento de lo que se está realizando.

Medidas de nivel 2: La medida no está desarrollada o cabe un impulso cualitativo o cuantitativo muy importante para su realización. Pero las entidades o instituciones responsables que deberían asumir su ejecución están definidas.

Las actividades en esta fase se centrarán en conseguir que estas entidades o instituciones asuman la ejecución de las medidas e impulsar su ejecución.

Medidas de nivel 3: La medida está siendo desarrollada a partir de una pluralidad de iniciativas correspondientes a entidades e instituciones. Desde la propia estructura del Plan Estratégico se promoverá la coordinación entre ellos para conseguir mejorar, en términos cuantitativos o cualitativos, su nivel de ejecución

Medidas del nivel 4: Son medidas que se formulan a partir del Plan. No hay ninguna institución/entidad que los esté realizando. La ejecución de las medidas exige proponer y constituir una entidad que lidere, asuma e impulse las actividades necesarias para su ejecución.

3ª Fase. Organización de la ejecución.

Poder realizar una buena labor de impulso, de coordinación y de seguimiento de las medidas, será necesario contar con una estructura específica para ello que, si bien el nombre varía mucho entre los diferentes planes, denominaremos grupos de impulso y seguimiento, en adelante GIS.

Los GIS son comisiones de trabajo específicas constituidas para trabajar en pro de la ejecución de las medidas. El número de comisiones a crear está directamente relacionada de las características técnicas de las medidas priorizadas. En cualquier caso, serán proyectos que se podrán incluir en un mismo GIS aquellos que tengan carácter complementario y/o identidad técnica entre los mismos, así como vinculen a un mismo grupo de entidades.

- En cuanto a su funcionamiento, hay que apuntar unos criterios esenciales para distinguir entre ejecución del Plan y la acción a desarrollar en estos grupos:
- Los GIS tienen como finalidad impulsar la toma de decisiones que vincule la ejecución de los proyectos, si bien, desde el mismo momento en el que se finaliza la etapa de elaboración, y por tanto se determina el contenido del Plan Estratégico, es posible que se pueden ejecutar medidas o acciones específicas incluidas en el plan. La experiencia nos indica que, en este orden, hay que realizar una acción de impulsión destinada a mejorar la eficacia de las acciones que espontáneamente se harían, creando un marco adecuado para la coordinación y la cooperación entre las instituciones y empresas con mayor implicación en la realización de las medidas.
- El GIS tiene que estar constituido por aquellas entidades que directamente tienen responsabilidad o que pueden ser determinantes para la efectiva consecución de las medidas que tiene asignadas. La mayor parte de las entidades invitadas a formar parte de los grupos son a su vez miembros de los órganos permanentes del Plan y la composición del grupo, es decir el número de miembros también puede variar en atención a las características específicas de los proyectos.
- Y es importante que por cada grupo se nombre presidente o coordinador a una persona con solvencia reconocida en los temas objeto del mismo o con una especial vinculación a la realización de las medidas.

4ª Fase. Desarrollo, seguimiento de la ejecución de las medidas.

Para poder realizar los cometidos correspondientes al desarrollo y seguimiento de la ejecución de las medidas, se distinguen dos fases, fundamentalmente, dentro de la misión de los grupos,

Fase inicial, de constitución y determinación del plan de trabajo. Las tareas que se incluyen son,

- la presentación de las fichas-informe.
- el análisis y la valoración del estado actual de realización de las medidas.
- la revisión y el desarrollo de las acciones estratégicas a realizar.
- la definición y aprobación de una agenda de trabajo del GIS en relación a cada una de las medidas,

Fase de desarrollo, gestión de la agenda. Cuyo contenido es,

- la realización de las acciones incluidas en la agenda de trabajo.
- presentación de informes de actividad sobre el grado de realización de las medidas.

5ª Fase. Evaluación y reprogramación del Plan Estratégico.

En cuanto a la evaluación, el núcleo directivo definirá los periodos en los que se realizarán evaluaciones del estado de las medidas, si bien se planteará siempre y cuando se produzca un cambio del entorno externo o de las propias condiciones internas de entidad suficiente para modificar las expectativas y los presupuestos que sirvieron como eje para determinar un modelo de futuro y una estrategia a seguir.

En este sentido, nuestra experiencia nos indica que, normalmente, una vez que los GIS llevan un año en funcionamiento, es oportuno elaborar una primera evaluación de como las medidas han ido evolucionando, cuáles han sido los principales avances, o, llegado el caso, cuáles han sido las principales dificultades, etc.

El proceso de evaluación se realiza en relación a,

- Los entornos externos de la ciudad en función de los pronósticos que efectuaba el Plan Estratégico en su etapa de elaboración.
- El grado de ejecución de las medidas objeto de impulso y seguimiento.
- La propia ciudad en función de las hipótesis formuladas por el Plan.

Respecto a la *evaluación de los posibles cambios del entorno* es necesario realizarla según los diferentes territorios en que la ciudad define sus estrategias. En una ciudad mediana o grande diferenciaremos entre el entorno general de los cambios en el proceso social de producción, intercambio y distribución, el entorno regional y europeo, y el ámbito de la comunidad autónoma, el área metropolitana o la comarca.

En el entorno general buscaremos los posibles cambios en los factores estudiados en la fase de diagnóstico:

- 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 primas.
- La formación de los recursos humanos.
- Los sectores productivos emergentes y en declive.
- Los movimientos de la población.
- El proceso de construcción europea y MERCOSUR.
- La emergencia de nuevos países industriales.
- Los nuevos movimientos sociales.
- Los cambios en el papel del estado, el sector privado y la sociedad civil.
- La calidad del medio ambiente.

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 la comunidad autónoma, el área metropolitana y la región, 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.

A partir de la evaluación de los entornos, el núcleo directivo del plan decidirá si es necesario cambiar de estrategia o profundizar en ella. En el primer caso debe plantearse un nuevo plan, y en el segundo, reprogramarlo.

Los métodos y técnicas para la evaluación del entorno y en general para todo el proceso de evaluación son los mismos que ya hemos señalado en la fase de diagnóstico. Resulta del todo básico la formación de grupos de trabajo con expertos.

En cuanto al *grado de ejecución de las medidas*, la evaluación es conveniente realizarla utilizando tres tipos de indicadores,

1. **Nivel de avance.** Si han avanzado, diferenciando las que lo han hecho siguiendo las previsiones del Plan, de las que lo han hecho con retrasos respecto de las previsiones, de las que no han avanzado y dentro de estas también es conveniente identificar las que no eran previsible que avanzado dado el horizonte temporal del propio Plan Estratégico.

De la aplicación de este criterio a las medidas del Plan Estratégico de Valencia, se identificaron un total de cinco categorías de medidas,

| | |
|---|--|
| 1 | <i>Se incluyen todas aquellas medidas que han avanzado siguiendo las previsiones del Plan o incluso avanzándose a las mismas. Es necesario tener en cuenta que una medida desde que se enuncia hasta que se ejecuta para por diversas fases: formulación, estudios previos, agenda (en el momento en el que los actores con competencias asumen la realización de la medida), estudios informativos, presupuesto y ejecución, que atendiendo a las propias características del proyecto va a seguir un proceso específico.</i> |
| 2 | <i>Agrupar todas aquellas medidas que si bien ha avanzado con respecto a la situación inicial lo han hecho, con retrasos respecto a los plazos señalados en el Plan.</i> |
| 3 | <i>Engloba todas aquellas medidas que si bien no han avanzado, no era previsible que lo hicieran en este período de tiempo. El horizonte temporal del Plan Estratégico es el año 2.015.</i> |
| 4 | <i>En esta categoría se recogen todas aquellas medidas que no han avanzado, suponen un retroceso en las previsiones iniciales del Plan.</i> |
| 5 | <i>Se incluyen todas aquellas medidas que van a ser objetivo de nueva formulación, ya sea para lograr una mayor adaptación a los cambios del entorno, ya sea para adecuarla a su propia finalidad, dado el nivel de realización de la misma o de medidas complementarias.</i> |

2. Nivel de desarrollo de las medidas. A efectos de poder realizar una evaluación pormenorizada de las medidas es muy útil poder elaborar este segundo indicador cuya finalidad es identificar en qué fase del proceso de ejecución se encuentran las distintas medidas. Una medida o proyecto, desde que se formula hasta que se materializa la inversión para su producción, pasa por diferentes estadios y que pueden dividirse en siete momentos.

- *Formulación* de la medida o concreción de la misma para posibilitar el estudio sobre su impacto, viabilidad y su adecuación al objetivo de la línea estratégica.
- *Estudio previo.* Son los estudios valorativos de trazado, impacto y viabilidad en el caso de una infraestructura o importancia, consenso social, viabilidad económica , etc. y en el caso de proyectos generadores de intangibles o generadores de acuerdos de cooperación antes de que la medida sea asumida por las administraciones y actores privados competentes.
- *Agenda.* Es decir cuando los actores competenciales han asumido desarrollar efectivamente las medidas.
- *Estudio informativo o de programación.* Es el estudio en el que se deben concretar las especificaciones de trazado, construcción y financiación o las fases del proceso concreto de la medida.

- *Proyecto ejecutivo de construcción.* En el caso de infraestructuras es habitual que las administraciones públicas diferencien el estudio informativo de programación del proyecto ejecutivo.
- *Consignación presupuestaria.* Es la fase en que se destina un presupuesto para iniciar la realización de las inversiones o el inicio de la obra.
- *Realización de la inversión.* Materialización de las obras o servicios señalados en la medida.

3. **Síntesis del grado de realización o nivel de ejecución de las medidas.** Este indicador fue utilizado en el I Plan Estratégico de Barcelona y su utilización permite valorar el grado de realización o nivel de ejecución de las medidas atendiendo a las diferentes fases del desarrollo ejecutivo de las mismas. Es especialmente interesante utilizar este criterio porque de su valoración se refleja que las primeras fases del desarrollo, identificación de los responsables, aceptación de la medida..... son tan decisivas como las últimas, consignación presupuestaria e implementación, o incluso más puesto que una medida que tiene un presupuesto consignado tiene prácticamente asegurada su realización, en cambio, el avance de los estudios previos hasta su consignación presupuestaria es decisivo.

La ficha de evaluación utilizada en Barcelona es la siguiente:

Ficha de realización de las medidas del plan

Medida:

| | Situación actual (0-100%) | Ponderación de las fases | Grado de realización |
|--------------------------------|------------------------------|-----------------------------|-------------------------|
| Identificación de responsables | | x 0,05 | |
| Aceptación de la medida | | x 0,15 | |
| Concreción de la medida | | x 0,20 | |
| ¿Está en la agenda? | | x 0,30 | |
| ¿Tiene dotación económica? | | x 0,20 | |
| Nivel de implantación | | x 0,10 | |
| Total | | | |

Y por último, en relación a la evaluación de las transformaciones de la ciudad, se trata de evaluar cuál es la adecuación de la ciudad al modelo de futuro que pretendía el plan estratégico y que configuró el objetivo central. Para valorarlo,

es necesario analizar las variables que hemos considerado claves para definir el modelo de ciudad del futuro y comparar su descripción con la situación actual y la situación de partida.

La evaluación debe señalar las tendencias de cada variable para conocer las perspectivas de una mayor adecuación o inadecuación con respecto al modelo de ciudad. Se trata, pues, de identificar la situación a la que se puede llegar con estas tendencias.

Es muy probable que las diferentes variables clave hayan tenido un desarrollo desigual y que éste ponga en peligro la consecución del modelo de futuro. Para adecuar la situación, habrá que dar más énfasis a los aspectos más reequilibrados y proponer, en consecuencia, las correcciones estratégicas para conseguirlo.

Hay que tener muy presente que la evolución de la ciudad debe ser unitaria, de manera que deberá integrar los análisis realizados variable por variable.

Este análisis nos permitirá encaminar la reprogramación del plan estratégico. En el caso de que la situación de la ciudad se aleje mucho de lo deseado o, más aún, haya evolucionado en un sentido contrario al considerado posible y deseable, habrá que plantearse un nuevo plan o bien considerar que se utilice el proceso de planificación tal como se realiza en la ciudad.

CAPÍTULO 15. ESTRATEGIAS DE TRANSFORMACIÓN ADMINISTRATIVA

1. Estrategias de transformación administrativa

En los anteriores capítulos se han planteado las estrategias para adaptar el territorio a los cambios actuales y hacerlo más competitivo. Un elemento clave de la calidad del territorio es la calidad de sus servicios públicos, incluyendo la Administración Local en todas sus vertientes: administrativas, la calidad de mantenimiento de la política, en el sentido más amplio, y la calidad en la presentación directa de servicios personales a los ciudadanos y organizaciones de carácter económico.

Se ha enfocado en este libro el Plan estratégico para municipios como un Plan promovido por el Ayuntamiento. En este caso es necesario que el Ayuntamiento adopte las medidas y los cambios necesarios para mantener la hegemonía y capacidad de dirección en las nuevas condiciones territoriales que ha contribuido a crear.

El objetivo es el desarrollo del Plan estratégico del Ayuntamiento considerado como una organización. Este Plan tiene tres grandes componentes:

- a) La incorporación, en los programas de actuación del Ayuntamiento, de los objetivos de responsabilidad municipal pactados en el plan estratégico del municipio. Como resultado esperado, la transformación de las estructuras de decisión municipal y la difusión de la dirección estratégica.
- b) La mejora de la financiación, eficacia y eficiencia de los servicios públicos en el territorio, estableciendo nuevos objetivos y formas de gestión para los de titularidad municipal, determinando la participación municipal deseable en la gestión de los servicios e infraestructuras sobre el territorio, la titularidad de la cual corresponde a otras entidades o niveles de administración.
- c) La transformación administrativa a partir de una doble orientación; de un lado la receptividad y las relaciones con el ciudadano como factor crítico de éxito. De otro, la concentración en las formas de gestión (mejor manera de conducir el triángulo objetivos-recursos-resultados) y en los objetivos prioritarios para garantizar la eficiencia de la administración municipal.

Enfocamos en este capítulo varias cuestiones generales sabiendo que lógicamente el plan estratégico del ayuntamiento merece un documento

específico, ya que es necesario discutir organización, composición del equipo decisorio y directivo del plan, análisis del entorno (que en las administraciones públicas locales es mucho más compleja por estar sometidas a múltiples niveles de legislación y a normas “horizontales” que provienen de otros niveles de la administración), cómo organizar las comisiones de debate, análisis comparado de soluciones adoptadas por diversas administraciones públicas, etc.

Por otra parte, comporta complejidades en relación a sus efectos más inmediatos. Éstos tienen un ciclo más largo que los períodos electorales, cuestión que si es difícil de admitir en el plan de ciudad todavía lo es más en el plan interno de la organización municipal y de sus programas de actuación.

A pesar de todo, es necesario correr el riesgo si no queremos una administración todavía más acartonada en un momento en el que su dinamismo (y su eficacia y eficiencia) es un elemento fundamental para la calidad de vida de los ciudadanos.

En estas condiciones sólo realizaremos un borrador de las grandes líneas de transformación administrativa como instrumento de reflexión para abordar un proyecto de cambio que debe tener un desarrollo específico y que dotará de visión estratégica a las múltiples operaciones de “reforma y mejora de la Administración” que actualmente se realizan, cuya utilidad, sin esta visión global, es muy dudosa ya que sirven para mejorar y poner al día sistemas y procedimientos que probablemente serán inútiles en una visión mucho más dinámica de la administración o, simplemente, quedarán obsoletos ante cualquier cambio legislativo.

2. El nuevo paradigma de la administración

El entorno actual de las administraciones públicas pone en evidencia la crisis de una visión, que empezaba ya a ser tradicional, de las funciones de la Administración. Tanto la visión napoleónica como la anglosajona evolucionadas hacia el Estado gestor de múltiples actividades y servicios que tienden a garantizar el bienestar de los ciudadanos, han quedado ampliamente desbordadas en la etapa de la economía global. Ésta, al acercar las funciones productivas de todos los países del mundo, pone en evidencia los altos costes y la escasa rentabilidad de los Estados actuales en nuestros países. Expuesto de otro modo, el valor añadido de los Estados actuales es negativo, de manera que se tiene la impresión de que serán incapaces de mantener, a medio plazo, las condiciones sociales de sus habitantes (es necesario tener en cuenta que éstas están basadas en el hecho de que la mayor parte de los ciudadanos del mundo no gozan de estas ventajas).

La reducción del déficit público, la disminución de los gastos gubernamentales y de cobertura social y de los servicios personales de carácter público,

representan, en la actualidad, una condición que se ha de abordar imprescindiblemente en todos los proyectos de modificación administrativa.

La transformación administrativa (que tiene poca relación con la reforma tradicional) pretende abordar el tema de la productividad de la administración, para asegurar sus funciones y, probablemente, haciendo menos cosas pero haciéndolas mejor. Pretende mejorar la productividad y eliminar los efectos nocivos de los sistemas de cobertura social para asegurar el mantenimiento de la calidad de vida de los ciudadanos y la calidad de las prestaciones y servicios personales que les proporciona la comunidad. Quiere ser un instrumento racionalizador que rompa la ley pendular que parece presentarse como la nueva moda de gestión administrativa y sitúa la posición en el extremo contrario: el economicismo como única estrategia (únicamente prestar servicios “rentables”).

La aplicación de la transformación administrativa en los ayuntamientos es una condición imprescindible. En la medida de su debilidad estructural debida a los sistemas de financiación y al hecho de estar situada en el último nivel de la cadena (si pensamos en la administración top-down, como quiere verse ella misma, y no bottom-up, como la entiende el ciudadano), los ayuntamientos tienen que ser los primeros en demostrar que algo está cambiando en la administración.

Si añadimos, como se ha dicho reiteradamente en este libro, el nuevo rol que les corresponde en el modo actual de funcionamiento de la economía y la necesidad de garantizar la calidad de los servicios en el territorio, la obligatoriedad de renovar, reinventar o redefinir todas y cada una de las funciones de la administración local está servida.

Habitualmente, los procesos tradicionales de reforma de la Administración han abordado temas como:

- Eficacia, eficiencia y calidad de circuitos.
- Gestión de recursos humanos.
- Integración: servicios centrales e información.
- Productividad individual de los puestos de trabajo, ofimática y correo electrónico.
- Descentralización territorial (en muchos casos, desconcentración).
- Mejora de los sistemas de ingresos, contabilidad y control de gestión.
- Gestión financiera, patrimonial y de recursos, etc.

En los últimos tiempos, las metodologías más avanzadas han introducido algunos aspectos mucho más estructurales:

- Procesos de decisión y sistemas de ayuda a la misma.
- Receptividad y atención preferente a las relaciones con el ciudadano, considerado como un cliente.
- Sistemas de mejora de atractividad de la ciudad.

- Sistemas de gestión de actividades concertadas.
- Aspectos de descentralización funcional, etc.

Aún así, estos procesos dejan en el tintero las grandes cuestiones fundamentales: las funciones que hoy tiene que desarrollar el ayuntamiento (o las que ha de dejar de desarrollar), cuáles son las condiciones de desarrollo y prestación de los productos (incluidos los mecanismos de financiación), la estructuración de las relaciones de poder en la Administración, el rol de los electos y, sobre todo, los mecanismos de definición y control de los factores de éxito o fracaso real del ayuntamiento en este nuevo contexto.

El nuevo paradigma estratégico supone partir de las siguientes premisas:

- Los procesos de cambio implican modificaciones substanciales de objetivos, de manera que éstos no surjan de un proceso deductivo de la mejora de los sistemas actuales. La mejora debe continuar día a día para el mejor funcionamiento y eficiencia de los servicios públicos existentes. Nunca un proceso de cambio puede realizarse a partir de la disminución de la calidad existente, siempre tiene que partir de la sustitución de productos o servicios por otros.

Por esta razón, dejaremos continuar día a día los procesos actuales (basados en visiones de arriba a abajo de las administraciones) y repensamos ésta de abajo hacia arriba. A partir de las demandas del ciudadano de hoy en día y del entorno económico, social, legal y cultural (desde el punto de vista de las modas de gestión administrativa) en las que estamos sumergidos.

- El segundo elemento es la división del ayuntamiento en pedazos manejables y explicables, como elemento de éxito de la nueva administración. Si no se entiende lo que una administración hace, el problema es siempre de ésta y, probablemente, hace algo inútil. La división en trozos implica poder definir objetivos, resultados mesurables, sistemas de control e indicadores para las funciones. Esto nos proporcionará la pauta para la mejor forma de gestión (si controlamos no será necesario que gestionemos directamente, dejemos que lo haga alguien que sepa más que nosotros). Estos trozos, además, han de verse como centros de resultados (o de beneficio) y no como centros de coste, como ha venido siendo tradicional en las organizaciones administrativas.
- En tercer lugar, el reensamblaje de la Administración municipal ha de realizarse después de contemplar la ciudad y no el ayuntamiento-institución, como base para la elaboración de políticas y actuaciones. De este modo obtendremos el gran cambio en el concepto de funcionamiento. El objetivo es que funcione la educación en nuestra ciudad de manera que asegure la igualdad de oportunidades de los ciudadano, y no que las escuelas municipales tengan una alta calidad. Probablemente con una visión integradora no serían necesarias escuelas municipales y sí vigilar la calidad de la enseñanza pública y privada en las zonas más periféricas o marginadas.

La progresiva eliminación de la prestación directa de servicios puede ser el resultado de esta afirmación del paradigma.

- Finalmente, cuando el proceso de cambio está muy vivo y el entorno es confuso, se hace necesario disponer de criterios muy claros de funcionamiento para evitar la dispersión y las contradicciones internas. De cara al ciudadano es imprescindible operar con criterios de marketing de servicios públicos (definir claramente los productos que ofrece el ayuntamiento, su forma en función de las demandas del ciudadano, los clientes a los que está dirigido, los sistemas de distribución de costes y de pago de servicios, quien tiene y quien no tiene derecho a recibirlos de forma gratuita o subvencionada, etc.). De cara a los trabajadores municipales es necesario evitar las formas asamblearias de gestión (de la misma manera que cualquier gestión moderna evita las autoritarias y busca el trabajo en red compartiendo las responsabilidades) y, por tanto, se tiene que buscar una participación ordenada en los procesos de cambio a partir de las experiencias en el desarrollo de las funciones que tiene cada trabajador y no de criterios o prejuicios generales.

3. El proceso del plan de transformación

Generalmente tiene diversas etapas: La definición del esquema de trabajo, la elaboración participativa del modelo deseable de administración, la aplicación de los sistemas de control de las funciones consideradas como cajas negras, la definición de algunas pruebas piloto para analizar el impacto interno y externo de los procesos de cambio (a partir de puntos considerados críticos en la situación actual), la definición de líneas centrales de la transformación administrativa y del impacto sobre los sistemas legales, de recursos humanos, de recursos financieros, etc., y finalmente, el desarrollo progresivo de los proyectos de transformación.

La duración global hasta el inicio de las operaciones integrales representa un proceso de 1 a 1,5 años, con una implicación completa de los directivos, a partir de la constatación de que el resultado final será reduccionista tanto en funciones como en estructura y, por tanto, supondrá la redefinición de la mayoría de funciones y la eliminación de bastantes carteras “barraquitas” en las que se ha basado el prestigio de políticos y gestores en los últimos años.

3.1. El esquema de trabajo inicial

Las experiencias participativas en procesos de búsqueda de consenso cuando existe conflicto de intereses (uno evidente es la transformación administrativa) exigen que el debate se inicie sobre propuesta concreta ante la mesa. De otra manera se pone en evidencia que hay poca gente que tenga una visión general a partir de su experiencia sectorial y, por tanto, se obtiene escasa información,

muy banal y condicionada por las últimas ideas de gestión administrativa que han aparecido en los medios de comunicación o de distribución interna de textos.

Por ello se hace imprescindible crear un primer esquema de trabajo con un equipo técnico y político que, por su situación, experiencia o características personales, posee más visión de conjunto.

Preanálisis del entorno, definición de funciones obligatorias y voluntarias, análisis del impacto de los productos y servicios actuales en función de la necesidad global de la ciudad, evolución financiera y de costes, etc., son elementos a analizar en tres meses para componer un esquema de trabajo que servirá de base a la encuesta participativa inicial entre todos los directivos del ayuntamiento.

Otro resultado de esta etapa es la organización del Plan: Definición de su responsable, de los directivos que aprobarán los proyectos y que definirán el ritmo del proceso, etc.

3.2. El modelo deseable de administración

El proceso de elaboración de la encuesta nos llevará a la definición de criterios claros para la toma de decisiones alrededor de las funciones a desarrollar en la futura organización municipal, las formas genéricas de gestión (descentralización funcional y/o privatización) por grupos de funciones, las formas de relación con el ciudadano y los puntos más críticos que precisan una intervención inmediata, ya sea por su valor emblemático o porque los procesos de reforma del día a día proponen cambios que no tiene sentido abordar si no es en la nueva perspectiva. El proceso durará otros tres meses, siempre que la implicación directiva sea alta y abierta a los cambios.

3.3. La definición de los sistemas de control de las funciones y servicios definidos

Esta etapa es compleja porque implica definir para cada gran función o servicio los factores de éxito o fracaso, los objetivos, los resultados medibles, los indicadores para su seguimiento y del análisis de rentabilidad y, por tanto, de límites de prestación, la estructura de costes y pagos, etc. Una vez realizada esta tarea debemos definir la forma de gestión más adecuada teniendo en cuenta la capacidad de control y seguimiento de resultados. El desarrollo de esta etapa implica un proceso de ruptura, ya que significa substituir los tradicionales criterios de patrimonio o de exclusividad en la prestación de funciones, para pasar a concretar el valor añadido que da la Administración en cada caso y la cantidad del mismo, abandonando los clásicos criterios del beneficio social que muchas veces encubren ineficiencias o razonables intereses personales en el mantenimiento de algún servicio.

3.4. Las pruebas piloto

La complejidad del cambio hace que sea necesario establecer dos o tres pruebas piloto para identificar los problemas globales de adaptación de la organización municipal a las nuevas propuestas, las nuevas formas de relación con los ciudadanos, la implicación y motivación de los trabajadores afectados, etc. Por otro lado, se trata de dar credibilidad al proyecto a partir de experiencias concretas y no de filosofías generales. Estas pruebas piloto tienen que solaparse con las etapas anteriores para no alargar el proceso e introducir los resultados prácticos en el análisis. Es necesario diferenciar este tipo de proyecto de los tradicionales estudios globales de reforma de la Administración que habitualmente acaban en el cajón de los directivos.

Las técnicas que debemos emplear serán las mismas que las que se utilizarán en las etapas posteriores, y se basarán en la aplicación de procesos que apliquen las técnicas de relación con el ciudadano, de marketing de servicios, de mecanización integral, de estructura organizativa en forma de red, de concentración en lo que se sabe hacer y subcontratación de lo que otros hacen mejor, de concentración en los resultados y en su proceso económico, etc.

3.5. El Plan de actuación

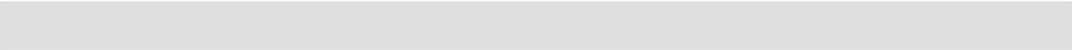
De la comparación entre la situación actual y su entorno con la situación deseable, se deducen las líneas prioritarias de cambio que implican, además, actuaciones sectoriales en lo que se refiere a la aplicación de los sistemas de control e indicadores en todas las áreas, las políticas de personal y financieras, los criterios organizativos, las implicaciones legales, etc.

El plan de actuación tendrá carácter progresivo y tiene importantes componentes de formación de personal y de implicación de todos con los cambios, por tanto, se utilizarán técnicas que tengan en cuenta los aspectos relacionados con la motivación. En cualquier caso, abordará funciones o servicios completos, ya que de otro modo el proceso perdería su sentido.

3.6. La implantación del plan

La dirección corresponde al equipo responsable definido en la primera etapa, que irá marcando los ritmos y los recursos necesarios para el desarrollo.

V Parte. Ejemplos de buenas prácticas



CAPITULO 16. LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE BARCELONA

Introducción

Presentar un resumen de la experiencia de planificación estratégica de Barcelona tiene un doble interés: por una parte es el proceso más completo y desarrollado en Europa. La otra ha representado el banco de aprendizaje de muchos expertos virtuales en planificaciones estratégicas.

En este capítulo presentamos dos trabajos: el primero elaborado por los autores del libro. Tiene el interés que explica el movimiento y desarrollo de la planificación estratégica, en concreto del I y II plan, en el contexto de la evolución de la política municipal del Ayuntamiento de Barcelona, y de las estrategias que se planteaban para la ciudad.

El segundo trabajo dedicarlo a la metodología del Plan Estratégico y el planteamiento del III Plan de Barcelona, fue elaborado por Joan Campresió coordinador adjunto del Plan Estratégico de Barcelona, y forma parte de un trabajo más amplio desarrollado por el propio autor para la publicación de la Asociación del Plan Estratégico de Barcelona, titulado "10 años de planificación estratégica en Barcelona (1988-1998).

El lector de este capítulo podrá observar que en Barcelona se optó por elaborar un II Plan Estratégico, y no reprograma el primero, porque la ciudad, en el periodo (1988-1992), había transformado su base urbana, económica y, en particular, su proyección y prestigio internacional. Se trataba, no de reprogramar unas estrategias sino formular de nuevo, a partir del cambio de situación. El lector también observa que la metodología del I y II Plan fueron muy similares.

Barcelona en el momento de escribir estos comentarios, Febrero de 1999, se encuentran elaborado su III Plan. Pero a diferencia entre el paso del I al II, del II al III no se ha producido una transformación sustancial de la ciudad, ni de su estrategia, puesto que la evolución no la ha juzgado de inadecuada. El cambio del II al III Plan se justifica por la necesidad de hacer de nuevo una convocatoria a la participación ciudadana y a la reflexión colectiva y a la generación de nuevos temas de futuro, debemos estar atentos al desarrollo de este III Plan, para poder evaluar las ventajas e inconvenientes de elaborar un nuevo plan o decir un proceso de reprogramación, cuando los objetivos que se persiguen son distintos a la elaboración de un cambio de estrategia.

1. Los Planes Estratégicos de Barcelona *

1. Los planes estratégicos de Barcelona en su contexto municipal y urbano

Podemos temporalizar las estrategias del Ayuntamiento de Barcelona, en el proceso de desarrollo integral de la ciudad de la siguiente manera:

1.1. Reconversión del Ayuntamiento: eficacia y liderazgo (1979-1982)

El inicio del proceso coincide con la llegada del primer Ayuntamiento democrático después del franquismo, en el año 1979. En abril del mencionado año, la coincidencia de la crisis económica con la demagogia aparejada con los estamentos públicos a las postrimerías del franquismo y a las primeras etapas de la transición democrática en España colocaba el Ayuntamiento de Barcelona en una situación difícil, de pérdida de autoridad moral tanto delante de la ciudad como de los propios funcionarios y de una ineficiencia e ineficacia notable. Simultáneamente contaba con un gran activo: el soporte mayoritario de la ciudadanía y de las organizaciones civiles, así como de las fuerzas sindicales que agrupan a los trabajadores municipales. También se ha de tener en cuenta que parte del equipo elegido y buena parte de los nuevos directivos conoce con profundidad el Ayuntamiento y, por tanto, dispone de criterios y modelos ligados a las realidades existentes. Este nuevo entorno permite iniciar, con cierta facilidad, una profunda actuación:

- La primera etapa de la reforma administrativa para reconstruir un grado de eficacia razonable.
- La actualización de las fuentes de financiación, actuando simultáneamente sobre la actualización de los impuestos y el incremento de las aportaciones de los otros niveles de la Administración.
- La construcción de una primera imagen operativa de lo que tendría que ser la ciudad metropolitana.
- La apertura de nuevos servicios a los ciudadanos, especialmente en el campo de bienestar social, juventud, deportes, clarificación de los servicios sociales, etc.
- La realización de las primeras actuaciones urbanísticas urgentes en los barrios de la ciudad.

* Capítulo elaborado por Manuel de Forn y Josep Maria Pascual

- La recuperación del liderazgo del Ayuntamiento y el establecimiento de los primeros elementos de descentralización y participación.
- El saneamiento económico de muchas de las empresas e institutos que dependían del Ayuntamiento.
- Etc.

El objetivo en esta primera etapa era disponer de una máquina que pudiera responder de manera efectiva a las exigencias que planteaban las demandas de los ciudadanos (ahora que ya podían tener voz y voto en el manejo de la vida colectiva), estableciendo una racionalización organizativa y una lógica procedimental coherente.

Se trataba de garantizar, además, que se abriesen los caminos para que los servicios municipales pudieran cubrir las demandas de una población que confiaba en el Ayuntamiento, que como organización más próxima al ciudadano, era quien podría resolver con mayor eficacia y conocimiento los problemas de la vida cotidiana.

1.2. Preservación de la ciudad y modernización (1982-1986)

Esta primera etapa, coincidiendo con la profundización de la crisis económica, implica el primer desarrollo cualitativo de la política municipal: eficiencia y modernización de la Administración, recuperación de espacios ciudadanos, lucha contra el desempleo y primeras estrategias de carácter intervencionista en la economía de la ciudad, profundización en los servicios personales, descentralización municipal y participación ciudadana componen los principales ejes.

Si en la etapa anterior, el principal centro de atención era la propia Administración municipal, cuando hay un marco de crisis económica profunda la atención se desplaza hacia la defensa de la ciudad y de los ciudadanos y la preservación de unas condiciones básicas de calidad de vida. Se trata de cubrir tres grandes objetivos: recuperar la ciudad y los espacios públicos, garantizar una vida digna a los ciudadanos de Barcelona y dar condiciones de habitabilidad a los barrios surgidos de la expansión desbocada de los años sesenta, privados de todo tipo de infraestructuras y dignidad, desde espacios públicos hasta centros cívicos y servicios personales.

La creación del área de desarrollo económico y social es un fenómeno nuevo y significativo. El Ayuntamiento se abre a la necesidad de generar trabajo para los ciudadanos y aprovecha los mecanismos existentes como los Planes de Trabajo para desocupados y las primeras subvenciones para el reciclaje de los trabajadores sin empleo o para ayudar a la primera ocupación juvenil. Estrategia defensiva, si se quiere, pero significa una visión mucho más allá de la imagen tradicional del Ayuntamiento "gestor

de barracas" o sea de aquella parte de los servicios públicos que tradicionalmente le pertoca sin tener en cuenta una responsabilidad global sobre la ciudad ni lo que sucede con el otro conjunto, que no gestiona, de los mismos servicios que proporciona. De tal manera que los usuarios municipales pueden tener un trato y unos resultados diferentes, dentro de la misma ciudad, respecto a los usuarios de los mismos servicios prestados por otra Administración o por privados sin control o coordinación.

La empresa Barcelona Activa, S.A. significa la entrada en el proceso, que ya han iniciado muchos ayuntamientos europeos, de ayudas activas a la creación de nuevas empresas.

Un elemento clave determina el inicio de la etapa: la propuesta para la nominación de los Juegos Olímpicos de 1992, marca un reto atractivo para permitir el salto adelante de la ciudad. Se configura, de una parte como el eje vertebrador para una nueva consciencia colectiva ciudadana, y de otra parte como un salto adelante en cuanto a la evolución de la ciudad, la creación de las grandes infraestructuras necesarias y la remodelación de los pocos espacios urbanos disponibles: apertura al mar y a la montaña.

Esta etapa marca los límites de la capacidad municipal de afrontar los problemas de Barcelona con las herramientas tradicionales de la Administración. La capacidad financiera de la ciudad permite tapar agujeros, mantener el mínimo, luchar contra los efectos más evidentes de la desigualdad social y, si se quiere, acercar la Administración al ciudadano. El incremento de la calidad de vida exigirá posiciones mucho más atrevidas.

También se generan los primeros conflictos entre una demanda social y vecinal muy activa, reclamando espacios verdes y servicios, y una acción municipal que, limitada legal y económicamente, sólo cubre una parte de las demandas. Estos conflictos llevarán a un proceso de divorcio, caracterizado por la progresiva separación entre conceptos diferentes de participación y representatividad en un sistema democrático y, todavía más, por la división entre los sectores que entran en la dinámica de las estrategias integrales (enfocándose en algunos casos excesivamente hacia la "ciudad de la excelencia") y los sectores que abordan el problema con más visión de vida cotidiana en el barrio, perdiendo, muchas veces, la visión de conjunto.

A nivel político, la potenciación de la Corporación Metropolitana como estructura administrativa futura de la ciudad que cambia de escala creará un conflicto con la Generalitat. El resultado será su disolución por imposición no consensuada y conducirá a una desorganización notable en la ordenación territorial de Catalunya y que, a la vista de otras experiencias puede llevar a una pérdida de la calidad de los servicios públicos en el territorio metropolitano.

A nivel estrictamente interno, la intensificación del esfuerzo de productividad y tecnificación creará las bases para los primeros conflictos con el personal municipal, que ya en aquel momento había disminuido en más de 2000 personas y estaba sometido a un cambio acelerado en las condiciones y tecnificación del trabajo.

Es a la práctica, el final de un primer tipo de consenso. Este se encontrará como en todas las situaciones normalizadas, en los acuerdos alrededor de políticas expresas y en la discusión de modelos y alternativas.

Simultáneamente, los Juegos Olímpicos, el inicio del cambio de entorno europeo con la entrada al Mercado Único en el 1993 y las actividades de promoción internacional han comenzado a situar Barcelona en el mapa dotándola de una perspectivas favorables. No sólo en el campo cultural sino también en el social y económico.

1.3. Relanzamiento de la ciudad e innovación operativa (1987-1992)

Inicio de las obras olímpicas, desaparición de la Corporación Metropolitana, nuevas perspectivas que abre el Acta Única Europea, relanzamiento económico, concepción del Ayuntamiento promotor como elemento que comprende y supera la tradicional imagen del Ayuntamiento subsidiario, internacionalización de la ciudad, transformación administrativa y relaciones con el ciudadano y, especialmente, cooperación público-privada en el desarrollo de la ciudad, son los puntos que marcan el inicio de una etapa que se caracterizará por la innovación y la acumulación en cuatro o cinco años inversiones e iniciativas que, en condiciones normales, habrían tardado quince años.

A partir de una visión del marco deseado, desde un punto de vista organizativo, se produce una estructuración separada en tres grandes grupos de actividades:

- El tradicional del Ayuntamiento: mantenimiento de la normativa, la vida diaria de los ciudadanos y la seguridad, Urbanismo y Servicios Municipales, Vía Pública y Bienestar Social, Población y Territorio, con un incremento de la descentralización, etc.
- La gestión de los grandes proyectos de transformación de la ciudad: infraestructuras, renovación de Ciutat Vella, obras olímpicas, deportes, rondas de tránsito, apertura al mar y a la montaña con las áreas olímpicas, las catorce grandes infraestructuras culturales, etc. Además, en este conjunto coordinado por el Holding Olímpico que estaba financiado por el Estado y el Ayuntamiento se crean, en su interior, estructuras y empresas específicas según los productos u obras a desarrollar: Anillo Olímpico, S.A., Villa Olímpica, S.A., Instituto de Promoción Urbanística, etc.

- La promoción económica de la ciudad con la creación de empresas como Iniciativas, S.A., el impulso del Consorcio de la Zona Franca para desarrollar una política industrial, la participación o interés activo por la gestión de las grandes infraestructuras de accesibilidad y logística (Puerto, Aeropuerto, plan de transporte metropolitano, tren regional, TGV, etc.). El Plan Estratégico como síntesis del proceso.

Además, ha de añadirse a estos grupos el equipo que constituyó el COOB (Comité Organizador de los Juegos Olímpicos), que tenía funciones muy concretas en relación a los acontecimientos a organizar.

La innovación organizativa que significa esta estructura, coordinada solamente por la cúpula y con bases y formas de trabajo, gestión y organización diversas, tenía una clara razón de ser pero chocaba, en cambio, frontalmente con la tradición de una Administración Pública que mezcla resultados, objetivos políticos, "beneficios sociales" (que muchas veces son un simple título que cubre la ineficiencia o el abuso que significa el amiguismo en la ocupación de puestos de trabajo pagados por los ciudadanos), obras públicas, etc.

Comencemos por las razones que favorecen este tipo de organización. Cuando se trata de un proceso con fecha fija, de estructurar todo un sistema en el que muchas de sus partes no podrán ser probadas nunca, el control sobre los resultados y sobre el seguimiento de los plazos previstos es fundamental. Por tanto, las misiones de cada uno han de ser muy claras y especialmente unidireccionales: hacer bien hecho y a tiempo lo que se ha encargado. La coherencia del conjunto no será el problema de cada uno de los actores individuales sino del equipo central coordinador.

Esta idea básica permite, si se saben controlar bien los objetivos, resultados y políticas, crear órganos de gestión adecuados al producto a obtener y seleccionar las personas que trabajan de acuerdo con las exigencias manageriales técnicas, políticas y profesionales exigidas para los puestos de trabajo.

Delante de un proceso de transformación a gran escala la adecuación de las personas es fundamental y es necesario valorarlas no tanto con criterios generales y globales sino poniendo como factor crítico el ser "excelente" en una determinada tarea.

Lógicamente este tipo de criterios, chocan como se ha dicho antes, con los criterios tradicionales de la Administración. En cuanto a las estructuras a crear, la tradicional falta o mezcla cuantitativa o cualitativa de objetivos hace que el control de los resultados y políticas de los entes descentralizados funcionalmente se haga muy difícil y, por esto, existan grandes reticencias a su creación. Respecto a las personas se produce una situación diferente.

En un momento de grandes transformaciones urbanas y en período de expansión, para la Administración sus directivos tienen que ser muy equilibrados y entendedores de muchos temas en conjunto y sus consecuencias políticas y públicas. En cambio, no tanto en algunos casos, expertos o gestores de alto nivel con visión unidireccional. (Este tipo de diferencias se han de poner siempre en contextos determinados para evitar generalizaciones no acertadas. Hoy, por ejemplo, la necesidad del nuevo salto cualitativo hacia la eficiencia de la Administración exige que sus directivos tengan unas características específicas orientadas a maximizar los aspectos manageriales y de gestión económica de la función pública).

Cuando se produce un cambio conceptual de esta envergadura las tensiones son normales. El sector de personas que queda en el Ayuntamiento central tarda en asumir que el rol de gestión de la ciudad en transformación es tanto o más importante que la dirección de organismos más ejecutivos, cuando estos, por su novedad, son los lugares estrella en cuanto a la imagen de calidad profesional (que en muchos casos también se traduce en salarios más altos). A pesar de esto, el proceso de reconducción fue relativamente fácil dada la gran cantidad de trabajos a realizar y la importancia de los retos a obtener.

Este período, con la estructura organizativa antes mencionada, viene caracterizado por una serie muy importante de cambios y transformaciones. Como novedad, el desarrollo de las ideas de promoción económica y social iniciadas en la etapa anterior. Representa la concreción de la capacidad promotora del Ayuntamiento a partir del principio que no se trata de subvencionar o mantener empresas deficitarias sino que el capital público es legitimado y suficientemente transparente como para competir en el terreno que hasta ahora parecía reservado a la iniciativa privada. Por esta razón se comienzan a sustituir las subvenciones para contratos-programa y las subvenciones indiscriminadas a las empresas públicas se transforman en subvenciones a los usuarios a fin de clarificar los resultados empresariales. Por otra parte comienzan a crearse empresas que tienen claramente funciones de obtener beneficio en la explotación y creación de recursos que tiene la ciudad o sus agentes más activos.

La cooperación público-privada significa un primer elemento y está orientada a: generar actividades y empresas en el campo de las infraestructuras tecnológicas que necesita la ciudad y que la iniciativa privada no crea autónomamente; potenciar los sectores de la economía de Barcelona que, hoy emergentes, parecen tener más futuro por garantía del desarrollo económico continuado de la ciudad; incrementar la atraktividad turística y comercial de la misma; impulsar inversiones que signifiquen un impulso del tejido productivo y del terciario avanzado. La obtención de

plusvalías no es descartable en la medida que repercute sobre una mejor financiación de las inversiones municipales.

Como es previsible este proceso se acompaña del desarrollo, a gran escala, del "marketing de la ciudad" en el momento en el que comienza el nuevo tipo de competencia entre territorios derivada de la mundialización de la economía. Lógicamente la nominación olímpica fue el elemento central del marketing, pero esta visión del territorio como producto a situar en el mercado de los desarrolladores de actividades (económicas, culturales, turísticas, artísticas o congresales, etc.) irá impregnando la estrategia de todos los agentes urbanos y centrará, también, la atención en los aspectos formales, estéticos y de atención a la calidad de lo que se realiza en Barcelona, tanto por parte del sector público como del privado.

Un segundo tipo de elementos que definen la evolución de la lógica de actuación se puede ver en la creación de empresas municipales como Sociedad Municipal de Aparcamientos, S.A. o ICB, S.A., la primera para aplicar de forma rentable la política de parkings municipales como instrumento operativo de la política general de tránsito en la ciudad y la segunda para la explotación comercial de las tecnologías de la información generadas del propio Ayuntamiento.

Es en el comienzo de esta etapa, en Julio del año 1988, cuando se convoca el Plan Estratégico que será desarrollado con detalle en el siguiente apartado. Era necesario aprovechar el momento dulce generado por la activa participación de todos los sectores a partir de los Juegos Olímpicos y, a la vez, evitar el posible desengaño relacionado con las primeras adjudicaciones de proyectos. Las adjudicaciones son positivas para quien las recibe, pero significan la negación del negocio para todos los demás. La euforia inicial hacía pensar que todo el mundo resultaría beneficiario y adjudicatario de los Juegos. Por eso era muy importante evitar una psicología negativa y aprovechar las tendencias positivas de cooperación de todos los agentes económicos y sociales de la ciudad hacia una visión de post-olimpiadas.

Desde el punto de vista de la transformación administrativa del Ayuntamiento, esta etapa significa el cambio más importante. Una ciudad que cambia de escala necesita una Administración nueva capaz de gestionar eficientemente los cambios producidos y responder a las nuevas demandas de los ciudadanos relacionadas con los mismos. Internamente, el proyecto de mejora de los sistemas de gestión con la clarificación de las estructuras y los sistemas de comandos y control (por ejemplo la creación de centros gestores autónomos y los cambios de los sistemas de presupuestación hacia de la gestión por objetivos) es una mejora considerable.

La evolución de todo el proyecto de mejora de las relaciones con el ciudadano es quizás el fenómeno más visible: la explosión de la

información ejemplificada en el servicio del 010 se complementa con el servicio de trámites por teléfono, la descentralización definitiva de muchos aspectos administrativos, la instalación de los primeros puntos integrados con compañías de servicios públicos. La información se considera un servicio público de primera magnitud dado su carácter integrador desde un punto de vista social y su rol de ayuda a la accesibilidad a los servicios públicos, especialmente los de carácter personal o administrativo. La disminución de los costes sociales que representan las pérdidas de tiempo de los ciudadanos en su trato con la administración, era uno de los temas clave en la nueva etapa. Una administración abierta, receptiva y gestora integral de la ciudad se convierte en el objetivo central de la transformación municipal.

La acción urbanística sobre la ciudad y el desarrollo de las infraestructuras son, evidentemente, el elemento estrella. Areas olímpicas, apertura al mar y a la montaña, rondas de tráfico como las nuevas avenidas centrales de la ciudad metropolitana, diseño en los proyectos urbanos, infraestructuras de telecomunicaciones, recuperación pública de los espacios del puerto viejo, aeropuerto, rehabilitación de Ciutat Vella, cooperación público-privada tanto para la limpieza de edificios y espacios públicos como para el desarrollo de proyectos urbanos, etc., componen el rosario de acciones conocidas y ampliamente explicadas.

Como se ha dicho la innovación puede traer, en un principio, conflictos y descoordinación, tanto a nivel político como operativo interno. Ya hemos hablado un poco en relación a políticos y directivos. Por otra parte, ha de remarcar la explosión de la crisis con los trabajadores municipales, una crisis de reajuste que marcará un punto de inflexión en la política interna, reforzando los aspectos formativos y de motivación.

En el campo del urbanismo, esta etapa pone de manifiesto los límites de los sistemas tradicionales de planificación urbana. Es necesario conservar el Plan General Metropolitano pero también modificarlo parcialmente porque no prevé como equipamientos los hoteles, parkings y gasolineras, por ejemplo. El hecho de que la aprobación final de los proyectos haya sido asumida por la Generalitat, alarga el proceso de aprobación de proyectos y modificaciones del Plan, introduciendo factores políticos en las decisiones. No solo se trata de conflictos en el plan de hoteles, ejemplo de cooperación público-privada sino que también ralentiza y diluye el plan de viviendas nuevas aprovechando parte de los espacios que liberan las rondas al aplicar más tecnología o el aprovechamiento de la apertura de la Diagonal hasta el mar.

En cualquier caso, se abre una etapa de urbanismo en la que la valoración de las operaciones es mucho más subjetiva ya que las plusvalías pueden tener diversos sistemas de cuantificación: intercambio de edificabilidades, pagos en metálico al Ayuntamiento, pagos en servicios y urbanización, etc.

Esta etapa permite aprovechar el crecimiento y expansión del mercado inmobiliario (la multiplicación por tres de los precios en cinco años representa una debilidad interna grave de la ciudad, a pesar que lo que se hace es poner los precios a un nivel comparativamente razonable respecto a otras ciudades equiparables ya que la complicada evolución de la crisis de finales de los setenta y primeros de los ochenta había dejado unos precios muy por debajo de la realidad y una oferta muy menguada de manera que el incremento de la demanda se tradujo en un fuerte incremento de precios dado el largo ciclo de creación de viviendas), por la realización de las áreas de nueva centralidad operación de gran importancia estratégica en la medida que serán la base para el mantenimiento y mejora tanto del equilibrio social de la ciudad como de la calidad de vida de los ciudadanos en una perspectiva de ciudad metropolitana en la que la Barcelona administrativa de hoy ya es el centro de una ciudad real de casi cuatro millones de habitantes.

El desarrollo de las áreas de nueva centralidad, la aplicación de planes de reforma interior y, especialmente el desarrollo con éxito del proceso de rehabilitación de Ciutat Vella, significan la operación más progresista que nunca se haya hecho en Barcelona y expresa un modelo físico reequilibrador de gran importancia. El debate sobre los proyectos puntuales más espectaculares impedirá ver el sentido de estas actuaciones, mucho más profundas que otras intervenciones urbanas y arquitectónicas y que tienen un período tanto de realización como de efectos bastante más largo.

Significa la aplicación práctica de un criterio político en el que, a partir de la evidencia de que es imposible establecer políticas que vayan en contra de las tendencias del mercado o de la iniciativa privada, se trata de aprovechar estas tendencias para orientar los movimientos hacia soluciones que favorezcan la igualdad de oportunidades de los habitantes. Esto es mucho más factible en etapas de expansión que en etapas de crisis, pero en muy pocos casos se es suficientemente atrevido como para aprovechar la expansión para hacer cambios estructurales.

El final de esta etapa viene claramente definido por el acto físico de celebración de los Juegos Olímpicos en unas condiciones organizativas y de respuesta de la ciudad de alto nivel de manera que quedaban completamente valorizados todos los procesos anteriores incluidos los referidos a marketing de la ciudad.

1.4. Consolidación de la metrópolis europea y el reto de la eficiencia (1992 en adelante)

El final de los Juegos, la compleja crisis económica comenzada en Europa en 1991, la crisis en la construcción europea, el cambio de relación de fuerzas entre las potencias mundiales a partir de la caída de los regímenes políticos en los países de la Europa central y del este, el reforzamiento de

las potencialidades económicas de Asia del sudeste y el incremento de la apertura del mercado chino, la crisis de confianza en los valores de comportamiento colectivo basado en la lógica del estado del bienestar, el incremento continuado del paro en Europa, etc. Caracterizan una entrada en la etapa de consolidación de las transformaciones urbanas y económicas de la ciudad mucho más traumática de lo previsto.

Es necesario añadir dos factores complementarios a la lista más general: de un lado un radical cambio de modas en la gestión pública a Europa considerando la eficiencia como principal factor crítico de éxito en función de la crisis de ingresos de las administraciones y las necesidades de reducción del déficit público. El otro factor es mucho más psicológico a pesar de que los indicadores dicen que la dinámica generada por los Juegos ha servido de cojín para reducir el impacto de la crisis en Barcelona, el factor de desengaño es alto. Este fenómeno va ligado mucho más a la pérdida de expectativas que a la realidad objetiva.

Es en este entorno cuando se produce, también, el momento crítico de la aplicación del Plan Estratégico que ha actuado como un elemento reductor del impacto de las dinámicas olímpicas en la ciudad de cara a favorecer el mejor aprovechamiento de las operaciones y a asegurar el equilibrio social y territorial.

Las condiciones de inicio de esta etapa, consecuencia de todo el proceso anterior, se pueden agrupar, sintéticamente, en los siguientes seis epígrafes:

- Se ha producido un cambio de escala de Barcelona: de ciudad española intentando entrar en competencia con Madrid, ha pasado a ciudad europea en la lista de las primeras grandes ciudades y a estar en todos los ránquings de comparación, incluyendo los de inversores y los análisis de centros de servicios y nodulos de transporte (es el resultado práctico de la opción de "poner Barcelona en el mapa", uno de los principales objetivos del marketing de ciudad antes mencionado).
- Se ha estructurado la ciudad metropolitana con la tendencia al policentrismo, con un gran nexo de unión que son las nuevas rondas de tráfico y se ha producido la apertura real al mar y a la montaña, incluyendo los 5 nuevos km. de playa y las 300 hectáreas de zona verde.
- Se ha ampliado y masificado el tejido económico de los servicios, impulsando fuertemente los servicios a la población y los de valor añadido sobre las telecomunicaciones. Al mismo tiempo, se ha evitado el peligro de una conversión de la ciudad central en núcleo de servicios tradicionales, de escaso valor añadido y que, por su baja rentabilidad, muchas veces son elementos encarecedores de los precios.

- Se ha adecuado las infraestructuras, generándose superávit de oferta en algunas de ellas. Torres de telecomunicaciones, aeropuerto, infraestructuras deportivas en cantidad y de calidad, galerías de servicios, red digital de telecomunicaciones, etc. En contra de las tendencias más inmediatistas que llevan a confundir los procesos empresariales económicos y de rentabilidad con los beneficios especulativos en un plazo mucho más corto (lo que no da dinero en un año no es negocio, es hoy un discurso muy generalizado), ha de decirse que el superávit de infraestructuras (hoteles, edificios de oficinas, sistemas de telecomunicaciones) juega a favor del incremento de las potencialidades de la ciudad.

Por una parte permite el abaratamiento de precios, cuando se ha considerado que una de las grandes debilidades de Barcelona era la carestía. Por otra, se crea un sobrante utilizable a corto plazo y sin inversión complementaria (en el caso de las telecomunicaciones es un atractivo importante). También obliga a actuaciones más agresivas en cuanto a la comercialización y al marketing de los productos, cambiando las actitudes pasivas por activas.

El factor económico de las infraestructuras se olvida normalmente. Las nuevas vías reciben enhorabuenas por la mejora que representan para el tránsito (especialmente el privado en los desplazamientos por trabajo u ocio). Por el contrario, el gran éxito es reducir en un 60% el tiempo que tardan los camiones en desplazarse por la ciudad, con la correspondiente repercusión sobre el coste de tráfico de mercancías y el impacto medioambiental.

- El incremento de la polivalencia de los sectores económicos y del policentrismo urbano, conseguido con el desarrollo de las áreas de nueva centralidad, ha conducido a un factor clave: no se ha deteriorado la dualidad social a pesar del incremento de precios, la tensión por las infraestructuras y el soporte a los sectores "de excelencia", incluidos los temas culturales, con motivo de los Juegos. Y este fenómeno se ha dado en un momento en el que la crisis urbana explotaba en todo el mundo.
- La ciudad queda definida como un centro direccional de la gran región europea que constituyen los núcleos urbanos de Montpellier, Tolosa de Languedoc, Zaragoza, Valencia y Palma de Mallorca. Esto se concreta con la creación de la red C-6 de cooperación entre las seis ciudades y que comienza a tener efectos operativos.

Internamente, estos efectos sobre la ciudad han venido acompañados por diversos aspectos cualitativos que afectan a la lógica de las decisiones de personas e instituciones. En el aspecto de la internacionalización y el marketing urbano señalados en el epígrafe 1 y que son objetivos inherentes a la estrategia de transformación de Barcelona, las propias

instituciones asumen el proceso no sólo intentando atraer sedes de organismos internacionales sino que hoy el Alcalde de Barcelona es presidente del Consejo de Municipios y Regiones de Europa (más tarde, vicepresidente del Comité de Regiones creado en Maastricht como gran órgano de consulta obligatoria por parte de la Unión Europea) y, al mismo tiempo, el Presidente de Catalunya es el presidente de la Asamblea de Regiones de Europa, las dos organizaciones europeas de representación de carácter territorial.

Los grandes factores que describen el cambio de la ciudad comportan también otras consecuencias: el no acabar las grandes infraestructuras culturales y el retraso en las operaciones urbanísticas o de la puesta en marcha del hotel de la Villa Olímpica o del nuevo Palacio de Congresos son una imagen de agotamiento económico que no coincide exactamente con la realidad (en la práctica, en 1993, se desencalla el Puerto Viejo, se acaba la "Illa Diagonal", comienzan las obras de desdoblamiento de la Feria y de la apertura de la Diagonal hacia el mar, se inaugura el Centro de la Casa de la Caridad, etc.). Este fenómeno se combina con la coincidencia de la bajada o estabilización de los ingresos municipales, debida a la crisis económica, con el momento de máximo endeudamiento municipal con motivo de las inversiones realizadas. Por eso, este período se caracteriza por la consolidación de la ciudad en su nuevo nivel y por la revolución administrativa en la búsqueda de la eficiencia (o de la obtención de más recursos al mismo tiempo que se reducen drásticamente los costes).

Las políticas municipales en relación con el desarrollo económico de la ciudad potencian de manera más fuerte la colaboración con la iniciativa privada y los aspectos de marketing de ciudad en relación con las potencialidades más evidentes: Barcelona New Projects, destinado a la promoción inmobiliaria, Barcelona centro médico, Barcelona Turismo, Barcelona Financiera, Barcelona Promoción para atraer inversiones, etc. Esta acción se combina con una mayor autonomía del rol del sector privado en la gestión de las infraestructuras de soporte económico. Con todo se ha de remarcar que ya se ha iniciado la gran obra infraestructural pendiente en la visión estratégica del futuro de la ciudad: la zona logística del Llobregat que concentrará el doble de inversiones públicas que las destinadas a las infraestructuras desarrolladas como excusa para los Juegos Olímpicos, integrando las zonas logísticas del Puerto, del Aeropuerto, del Ferrocarril y del transporte por carretera.

En esta etapa, sin el motor de los Juegos, el segundo Plan Estratégico aparece como el elemento estructurador del desarrollo del proceso de cooperación público-privada en la evolución de la ciudad y, especialmente en la definición de aquellos proyectos que aseguren la consolidación de Barcelona en su nuevo estatus de ciudad metropolitana de alcance europeo eje de la nueva gran región del Mediterráneo Nord-occidental.

2. El primer Plan Estratégico (1988-1992)

A finales de 1988, por iniciativa del Ayuntamiento de Barcelona, un conjunto de instituciones ciudadanas decidió poner en marcha la elaboración de un Plan Estratégico, Económico y Social para Barcelona en la perspectiva del año 2000.

Las razones que justificaban este proyecto, más que ambicioso, partían de la premisa de que todos los indicadores económicos y sociales de la ciudad confirmaban que el proceso de crecimiento económico actual no se detendría, en ningún caso, antes de los Juegos Olímpicos. A pesar de esto, nadie se había preocupado de una manera formal y con participación activa de la ciudad, por el día después. Lo que sucedería en Barcelona a partir de Septiembre de 1992 permanecía en una nebulosa inconcreta para muchos ciudadanos y agentes económicos y sociales.

Los precedentes de las dos exposiciones universales, de 1888 y 1929, con una bajada económica de una cierta importancia, eran una referencia a tener en cuenta para plantear seriamente el desarrollo de Barcelona para el futuro.

Fue en este contexto en el que se ordenó el Plan Estratégico Barcelona 2000. El premio especial concedido por las Comunidades Europeas a la ciudad de Barcelona por su esfuerzo en el desarrollo de la planificación, por la amplia participación en la misma y por su concepción integral y de carácter estratégico es una muestra significativa del particular esfuerzo de la ciudad. Actualmente más de cincuenta ciudades europeas desarrollan planes estratégicos con la metodología elaborada en Barcelona, la cual difiere de la tradicional utilizada en diversas ciudades de Estados Unidos.

La característica diferencial estriba en la participación activa de los agentes tanto en la elaboración y definición de estrategias como en el compromiso, financiación y ejecución de las acciones. Los diferentes niveles de Administración Pública, los Sindicatos, la Patronal, la Cámara de Comercio, las Universidades, etc., pactan y actúan a la vez, asumiendo cada actor la parte de compromiso que le corresponde. Prima la participación y el compromiso por encima de la calidad técnica y posible profundidad de los estudios (que lógicamente se ha de tener en cuenta).

2.1. La estructura participativa

La elaboración del Plan Estratégico, Económico y Social se basa en una estructura organizativa relativamente simple pero de un amplio carácter participativo.

En el Comité Ejecutivo figuran las diez principales instituciones de la ciudad: Ayuntamiento de Barcelona, Cámara de Comercio e Industria, la Patronal, Fomento de Trabajo, los sindicatos Comisiones Obreras y Unión General de Trabajadores, el Puerto Autónomo, la Feria de Barcelona, el Consorcio de la Zona Franca, la Universidad de Barcelona y el Círculo de

Economía. Se reúne a nivel de sus máximos ejecutivos cada 2 o 3 semanas desde hace 5 años (cada tres meses se incorporan al debate sobre temas clave, los presidentes representativos de estas instituciones).

El órgano de control y ejecución del Plan y cuenta con un equipo de tres personas de alto nivel para la coordinación técnica de los trabajos y la realización del día a día. El coordinador del Plan, además de ser el responsable técnico actúa como el principal nexo de unión entre todas las instituciones públicas y privadas. Es, por tanto, la referencia del Plan como entidad ciudadana. En relación al Ayuntamiento se crea la figura del Comisionado municipal. Este plan contiene además de los aspectos de ciudad a incorporar en el Plan Barcelona 2000, los aspectos de transformación municipal para adaptar el Ayuntamiento a una organización capaz de gestionar los cambios que el propio plan impulsa en la ciudad.

El Consejo General se reúne 6 o 7 veces al año para aprobar las distintas fases del Plan: diagnóstico de la situación del entorno y fuerzas y debilidades de la ciudad, objetivo central de cada plan, posibles líneas estratégicas y constitución de comisiones técnicas, elaboración y síntesis de estrategias, redacción definitiva del Plan, seguimiento y evaluación. Está constituido por los representantes de máximo nivel de 193 instituciones económicas, sociales y culturales de la ciudad. Son los que han aceptado formalmente formar parte, ya que la propuesta se hizo a unas 220.

La no presencia formal y activa de la Generalitat de Catalunya, especialmente en los estadios iniciales, es vista como un handicap que obliga a que tampoco se tenga presente en el primer Comité Ejecutivo, la representación de las entidades o de los municipios metropolitanos a pesar de la visión metropolitana y, si se quiere, de carácter más regional y nacional del Plan. Los Alcaldes metropolitanos forman parte del Consejo General y la Mancomunidad de Municipios que sustituye a la anterior Corporación Metropolitana figurará formalmente en el Comité Ejecutivo del segundo Plan Estratégico.

Progresivamente, a pesar de no cambiar las posiciones formales, la actitud de la Generalitat será más activa, trabajando en los diferentes departamentos y participando algunos consejeros en las sesiones plenarias del Consejo General.

Las Comisiones Técnicas (6 en el primer Plan), que actúan en las etapas de análisis del entorno y elaboración de estrategias sectoriales abarcan 520 personas. Están constituidas por directores y ejecutivos de empresas privadas, públicas e instituciones (si al director del aeropuerto o de la compañía de telecomunicaciones, que aportan sus estrategias y, no tanto a ingenieros aeronáuticos o de telecomunicaciones que aportarían soluciones académicas o escasamente ligadas a las oportunidades y posibilidades reales).

Asimismo, para la ejecución de las acciones definidas en los planes y que no tienen responsable directo, se constituyen task-forces operativas. Concretamente fueron cinco las constituidas con el objetivo de crear organismos "ad hoc" o dirigir directamente el proceso (consorcio para la enseñanza profesional, Barcelona Plaza Financiera, S.A., cambio de la forma de gestión del aeropuerto, etc.).

Un Plan Estratégico, si queremos que sea compartido y asumido por toda la ciudad precisa integrar en su organización el trabajo del máximo número de personas, especialmente aquellas que tienen capacidad para crear opinión. Al mismo tiempo debe utilizar las técnicas e informaciones que habitualmente utilizan los que toman decisiones en su empresa u organización. Tratar de recoger información muy especial, muchas veces puede mejorar los estudios pero es contraproducente respecto al nivel de asunción de los resultados (se tenderá a descansar en los técnicos y el Plan pasará de ser un instrumento proactivo a ser un estudio prospectivo de buenas intenciones). Por ello, el equipo de Barcelona encargará más de 25 trabajos sectoriales de 2 o 3 páginas, para que diversos especialistas describan el estado del arte de la situación. Con esto se incorporaban informaciones en forma de flash y, a la vez, se implicaba a quien pudiéndose sentir marginado podía planear críticas más o menos fundamentadas. Por la misma razón se contó con un equipo asesor constituido por los más conocidos catedráticos de economía urbana de las cuatro universidades de Barcelona.

El 50% del presupuesto de elaboración del Plan, la mitad aportada por el Ayuntamiento y el resto por las instituciones del Comité Ejecutivo, se destina a operaciones de marketing en el sentido más amplio: seminarios públicos, exposiciones participativas, anuncios, actos de prensa, etc. Para exposiciones a gran escala se obtuvieron patrocinadores privados.

2.2. El primer Plan (Julio 1988-Marzo 1989)

A partir de unos elementos de definición territorial prefijados (las áreas olímpicas, la apertura de la ciudad al mar y a la montaña gracias a las villas olímpicas, las rondas de tráfico, la reestructuración de los sistemas de accesibilidad aérea y por ferrocarril, las áreas de nueva centralidad, etc.), el proceso obligaba a definiciones más generales para completar el modelo físico con un modelo de calidad de vida, de competitividad y de adecuación de los recursos humanos al cambio de las formas productivas.

Por ello, el objetivo central, a pesar de las largas discusiones en el Comité Ejecutivo, era un objetivo muy genérico: "Consolidar Barcelona como una metrópolis europea emprendedora, con influencia en la macrorregión, en la cual está geográficamente localizada, con equilibrio social, con calidad de vida moderna y profundamente enraizada en la cultura mediterránea". A

pesar de su carácter genérico tenía el suficiente valor explicativo para formar una visión integral e integradora de los grandes temas urbanos.

Las etapas de elaboración del Primer Plan fueron las siguientes:

Abril- Junio 1988. Configuración de la elaboración del Plan, compromiso de participación de las Instituciones socioeconómicas de Barcelona y constitución de sus órganos.

Julio- Diciembre 1988. Diagnóstico de la ciudad y primeras encuestas a los miembros del Consejo General y a agentes económicos y sociales relevantes. Definición del objetivo del Plan y de las seis líneas estratégicas a estudiar:

- Equilibrio social
- Formación de los recursos humanos
- Desarrollo industrial
- Servicios avanzados
- Atractividad de la ciudad: cultura, comercio, turismo
- Infraestructuras

Enero- Julio 1989. Constitución de las seis comisiones técnicas. Desarrollo de sus trabajos. Segunda encuesta al Consejo General.

Septiembre- Noviembre 1989. Análisis de los trabajos de las comisiones técnicas:

- Coherencia interna de las propuesta
- Propositiones provisionales
- Tercera encuesta sobre las propuestas provisionales y visión de éxito del Plan.

Diciembre 1989- Febrero 1990. Redacción definitiva del Plan. Exposición ciudadana de los proyectos, estrategias de las grandes organizaciones y empresas de Barcelona y encuesta interactiva sobre el Plan a todos los visitantes (90.000).

- Programación de la fase de control y seguimiento del Plan.
- Aprobación definitiva del Plan por parte del Consejo General (Marzo 1990).

Marzo 1990. Inicio de la difusión del Plan y presentación a todas las autoridades públicas (Rey, Presidente del Gobierno Estatal, Presidente de Catalunya) y a las principales instituciones privadas y agrupaciones empresariales.

Abril- Junio 1990. Inicio del proceso de implantación del Plan. Estructura metodológica, ordenación de las medidas del Plan y nombramiento de los

responsables de línea (que asumen la responsabilidad global sobre una estrategia).

Julio de 1990. Constitución de los grupos de impulsión que abordan los proyectos bien definidos y con posible financiación pero a los que les falta el impulso o la decisión política para llevarlos a cabo (se constituyen cinco con resultados notables).

Septiembre- Diciembre 1990. Estrategias de impulsión y primera evaluación de los proyectos que figuran en el grupo que recoge los que están en ejecución o en fase de impulsión y el tercer grupo en estudio y desarrollo final de proyectos y compromisos de acción.

Diciembre 1990- Mayo 1991. Primera evaluación global de los resultados del Plan y del proceso de transformación de la ciudad.

Junio- Diciembre 1991. Segunda etapa de la revisión de los resultados del Plan y del impacto de las medidas sobre la ciudad. Reprogramación y cambio de prioridades para mantener el equilibrio en la ciudad.

Enero- Junio 1992. Impulso de los proyectos más atrasados, especialmente los de carácter social. Revisión global de la situación.

Julio- Octubre 1992. Evaluación del impacto de los resultados de los Juegos Olímpicos y decisión de realizar el Segundo Plan Estratégico en función de la gran transformación de la ciudad y del nivel de cumplimiento del primer Plan.

La realización de este calendario permitió inicialmente redactar el Plan, estructurándolo en tres grandes estrategias, que comprendían 9 objetivos y 56 acciones.

A grandes trazos, las podemos agrupar de la siguiente manera:

→ Vertebración interna, conectividad y accesibilidad.

- Infraestructuras.
- Urbanismo.
- Transportes.

→ Calidad de vida.

- Medio ambiente.
- Formación profesional.
- Vivienda.
- Acciones sociales prioritarias buscando la cohesión y el equilibrio.

→ Soporte a la actividad económica.

- Infraestructuras de soporte: Centrales de mercancías, Palacio de Congresos, Ampliación de la Feria.
- Modernización e innovación del tejido industrial existente.
- Soporte a sectores económicos emergentes.
- Servicios avanzados a las empresas y a la población.

Esta visión integral tenía en cuenta los aspectos relacionados con la competitividad y el crecimiento sostenido, no sólo desde un punto de vista ecológico sino también social, y significaba un primer margen de consenso alrededor de las acciones.

2.3. Seguimiento y ejecución del Plan.

La implantación del Plan forma parte intrínseca de la lógica realización de un Plan Estratégico. Las instituciones del Plan son directamente responsables de su aplicación.

Cuatro aspectos a considerar:

- Centrar la atención de las personas en las orientaciones estratégicas prioritarias.
- Acortar el ciclo de vida entre las ideas/propuestas y su realización.
- Asegurar que la implantación de las propuestas individuales en el marco del Plan representen un valor añadido muy sustancial respecto a las situaciones individualizadas sin la sinergia conjunta.
- Insertar la cultura de las instituciones que actúan en la ciudad en la cultura de la ciudad que propone el Plan y viceversa.

Los criterios básicos para el desarrollo de la metodología de implantación del Plan se pueden describir de la siguiente manera:

- Todas las medidas del Plan son, por definición, estratégicas y responden a las decisiones adoptadas unánimemente desde la propia aprobación del Plan. Por tanto, ha de intentarse llevarlas a la práctica.
- Las medidas del Plan no son homogéneas. Algunas presentan niveles de concreción muy elevados. Otras están a niveles de planteamiento más incipientes. Otras se pueden llevar a la práctica con facilidad e iniciarlas inmediatamente. Otras requieren períodos de maduración más elevados.
- Para garantizar la eficacia del Plan no se pueden implantar todas las medidas al mismo tiempo. Han de preverse calendarios diferenciados.

- Se tiene que entender el Plan como un proceso abierto, no cerrado. En su implantación se podrían producir matizaciones o alteraciones que responden a nuevas necesidades o cambios no previstos.

Con estos cuatro criterios básicos, el proceso metodológico del Plan se inicia con la ordenación de las medidas de manera que facilite su aplicación.

Esta ordenación está hecha de acuerdo con un análisis detallado de las fichas elaboradas para cada medida en el proceso de descripción y concreción de los proyectos estratégicos (responsable, coste, financiación, periodificación, impacto, consecuencias estratégicas, etc.). Además se tuvieron en cuenta los siguientes indicadores:

- Urgencia estratégica de la medida.
- Efectos de la no realización de la medida.
- Existencia de una institución ejecutora de la medida.
- Rol impulsor del propio Plan.
- Grado de maduración de la medida.

Con estos indicadores las medidas se ordenaron en tres grandes grupos:

- a) Medidas en ejecución: Urgentes, con efectos negativos importantes si no se implantaban, existencia de un ejecutor claro, técnicamente maduras.
- b) Medidas en impulsión: Urgentes, efectos muy negativos si no se implantaban, el Plan puede jugar un papel impulsor muy importante, inexistencia de un ejecutor claro, técnicamente maduras.
- c) Medidas en estudio: Técnicamente poco maduras.

Esta clasificación permitió ordenar, 17 medidas en ejecución, 20 medidas en impulsión y 29 medidas en el grupo de proyectos en estudio.

Lógicamente la dinámica llevó a un proceso en el que las medidas en estudio pasaban a impulsión o ejecución según sus otras características y las medidas en impulsión pasaban a ser medidas en ejecución.

El tratamiento de las medidas es diferente según el grupo en el que se situaron.

Para las medidas en ejecución, el objetivo principal es asegurar su vinculación y orientación en función del objetivo central del Plan y garantizar que avanzan al ritmo previsto. Para esto se siguieron teniendo en cuenta cuatro aspectos:

- Programa y calendario de la implantación.
- Vinculación al objetivo central del Plan.
- Establecimiento de correcciones en caso de considerarlo necesario.
- Difusión ciudadana del proceso de ejecución.

Para las medidas en impulsión se constituyeron task-forces que plantearon la estrategia de implantación de cada medida. El calendario de trabajo era diferenciado y el objetivo, su inmediata incorporación al grupo anterior.

Para las medidas en estudio, se trataba de concretar la viabilidad y el significado de las medidas por medio de: recoger y completar la información disponible, encargar estudios o informes a expertos y profundizar el debate público sobre estas medidas y su aplicación.

El proceso participativo lleva a incluir en el Plan medidas de carácter genérico, expresiones de buena voluntad que nunca llegarán a convertirse en proyecto y menos aún a encontrar financiación y ejecución.

Parecería normal que se ejecutase un Plan, pero no es un efecto inmediato en la tradición de las políticas públicas. Muchos planes estratégicos se han confundido con un estudio de prospectiva y de marketing ligado a las modas en los modelos de gestión. Sólo la implicación de todos los actores supone una cierta garantía de cumplimiento de un plan que se define obligatoriamente como proactivo.

La implicación de sólo una parte de los actores, probablemente los más avanzados, puede desarrollar un efecto perverso: impulsar las acciones que ya se desarrollaban normalmente, bendiciéndolas y dándoles la legitimidad que supone el sombrero del Plan y, por el contrario, el mismo sombrero, en la medida en que prescriben las necesidades puede actuar de disminuidor de presión sobre aquellos aspectos urbanos y sociales más conflictivos. Como resultado, si el Plan no tiene una implicación completa y un seguimiento integral, puede ayudar a desequilibrar, impulsando unas acciones y ayudando a olvidar otras, en lugar de la teórica función opuesta que pretende un desarrollo equilibrado de todos los sectores y especialmente de la convivencia ciudadana ligada a la vida cotidiana.

Por ello, la ejecución del Plan, su propia imbricación en el desarrollo urbano, exige unas condiciones determinadas. La primera, la consciencia de crisis (en nuestro caso fue de crisis de crecimiento y de la necesidad de absorber claramente los efectos de los Juegos Olímpicos, a priori con la transformación de la dinámica productiva e infraestructural de la ciudad y, a posteriori, por el cambio de escala de la misma como resultado de las anteriores actividades y la gran operación de marketing urbano que significaron los Juegos). Si no hay una consciencia de crisis difícilmente se puede encontrar un consenso público-privado operativo. Los desacuerdos sobre lo inmediato se imponen sobre el acuerdo de fondo.

En segundo lugar, un compromiso previo. Por una parte, ha de incorporar las estrategias de los actores (empresas públicas de transportes y servicios, algunas empresas privadas, etc.). Pero de otra parte, estos actores tienen que asumir que sus estrategias modificarán una vez pactada la estrategia de la ciudad. Esto no es fácil porque las grandes empresas de servicios, basadas en su práctica monopolística y, muchas veces, en la prepotencia tecnocrática, pretenden que sea la ciudad quien se adapte a su estrategia y no a la inversa.

Un segundo aspecto clave del seguimiento es potenciar las acciones equilibradoras. Ya se ha hablado antes del posible efecto perverso del Plan Estratégico. El trabajo de seguimiento tiene que mantener el pulso constante de aquellas acciones, específicamente en el campo del equilibrio social y de la modernización de la economía, que tienden a ser olvidadas excepto en casos de conflicto abierto.

El seguimiento del Plan, iniciado en Abril de 1990 después de la aprobación del primer Plan, ha ido generando después de tres años una experiencia importante referente a la realidad estratégica de las acciones, en los límites del compromiso de los actores y, a fin de cuentas, en el análisis de la capacidad transformadora de la ciudad que tiene el propio plan.

Para finalizar esta primera etapa una nota importante sobre **costes de realización del Plan y costes de los proyectos.**

Los costes de realización del primer Plan han de situarse en unos 370 millones de pesetas para los cuatro años y medio de su ciclo, que va desde la redacción a la ejecución. De los cuales el 50% corresponde a la financiación pública y el resto a la privada. Estos costes incluyen toda clase de gastos y algunos tan importantes como la exposición pública. Más de la mitad de los costes corresponden al marketing del propio Plan entendido en el sentido más amplio: anuncios en los medios de comunicación, reuniones, seminarios internacionales (se hicieron 6 en relación a las diversas etapas del Plan, tanto para atraer ideas como para la difusión del mismo), exposición, etc. Incluso algunos encargos profesionales se tendrían que incluir en este capítulo. Sin difusión y asunción ciudadana el Plan era inútil. Además el objetivo principal es la difusión del pensamiento estratégico para ir orientando las decisiones día a día de los agentes de la ciudad y difundir el management estratégico como sistema habitual de funcionamiento.

El Plan ha de valorarse en términos económicos, porque sin valoración nadie se lo cree (se valoró en un billón de pesetas si sumamos los costes de los proyectos que había). A pesar de ello la valoración da una información muy escasa. Proyectos sin coste o con un coste muy bajo, como la autoridad única de transporte tienen tanto o más valor estratégico

que los 450.000 millones de pesetas que cuesta la red de TGV prevista en el Plan.

3. El segundo Plan Estratégico (Septiembre 1992 en adelante)

Una crítica a los planes estratégicos es que, todo su gran factor mediático, impulsor y de fomento de la cooperación entre todos los agentes urbanos, y sus resultados tangibles, son la racionalización de la evidencia o de lo que se realizará en un plazo inmediato. Por tanto, son instrumentos muy útiles para concertar inversiones entre administraciones públicas, pero en cambio tienen poco efecto innovador. Es decir, sirven para hacer bien lo que se ha de hacer, pero en cambio no introduce factores claros de innovación.

Efectivamente, si no aceptamos que se trata de un debate abierto al conflicto de intereses, se convierte en un consenso de lo obvio y de afirmaciones generales.

En el caso de Barcelona, la propia transformación que provocaron las operaciones olímpicas eran tan grandes que difícilmente se imaginaba como transformar más una ciudad en plena transformación. Por ello los factores descriptivos del cambio que ya estaban en marcha tienen un gran peso en el plan. Ha sido necesario realizar rápidamente un segundo plan, porque los objetivos del primero han sido cubiertos con más rapidez de la prevista.

El segundo plan asume una función mucho más estratégica, se ha elaborado y difundido el pensamiento estratégico, no se dispone del motor olímpico y nos enfrentamos a una situación de recesión. Pero, en cambio, existe una dinámica de cooperación y de pensar "en ciudad" muy notable.

Al fin de cuentas, el segundo plan pretende hacer efectivo en contenidos el cambio de escala física de la ciudad. El propio objetivo del Plan es muy evidente: **Impulsar la integración de la economía de la ciudad en la economía mundial** (asegurar la competitividad de procesos y personas) **para garantizar el desarrollo sostenido tanto en el campo ecológico como en el del equilibrio social.**

Se trata de una nueva perspectiva:

- No se discute de aeropuertos, carreteras o líneas telefónicas, sino de sectores económicos, infraestructurales de soporte a la actividad económica y de acciones territoriales que asienten las bases para la competitividad.
- Se incide en la concreción de los servicios avanzados, desarrollando el análisis e impulsando los servicios a los sectores productivos.
- Se introducen las alianzas territoriales por encima de las divisiones administrativas como elementos estratégico fundamentales. Ello tiene consecuencias sobre los planes territoriales en la medida en que su enfoque

no ha de ser aislante en el territorio, como es tradicional, sino partiendo de la base de las conexiones de éste con el exterior. Este análisis cambia fundamentalmente el rol de los núcleos urbanos periféricos.

- Se introducen los escenarios de entorno, no como una guía para el desarrollo de las fuerzas endógenas, sino como un elemento clave para la orientación de los mismo. Si la situación de la ciudad es internacional, Europa es su entorno inmediato: lo que pasa en Copenhague o cualquier directiva comunitaria, le afecta directa e inmediatamente.
- Se definen la calidad de la administración del territorio, la propia organización administrativa y la calidad de los servicios públicos como un elemento fundamental. La sinergia público-privada exige que el gobierno de la ciudad consiga los mismos niveles de excelencia que se prevé para el conjunto de la economía y de la vida cotidiana de los ciudadanos.

El "timing" de este segundo plan incluye, como el primero, las comisiones de trabajo sobre las posibles líneas estratégicas, con la participación del máximo número de agentes económicos y sociales y la elaboración de una síntesis final, en función del análisis del entorno ya realizado, porque en mayo de 1994 se dispone de la primera redacción del conjunto de acciones (mucho más reducidas que la actual), que definiría la estrategia 1995-1998.

Se parte de la base de que el proceso de implementación y seguimiento será mucho más difícil tanto por el carácter "soft" de los temas como por la necesidad de un proceso profundo de definición del esquema de financiación de los diferentes proyectos. En cualquier caso, la dinámica indica que, de momento, el proceso de elaboración está insertado en la lógica de acción de los principales agentes ciudadanos.

Las estrategias motores, que se están estudiando, analizan el reposicionamiento de los factores de competitividad por un lado, y los factores de integración social por otro. En el primer caso las líneas de trabajo enfocan: formación y tecnología, promoción exterior y eficacia de la administración y de los servicios públicos. En el segundo: ocupación, atención a la gente grande e integración de la población inmigrada. Estos son los temas centrales en la definición de los proyectos que se están estudiando.

Como elementos de soporte a las estrategias de cambio se consideran:

- a) Mantenimiento del nivel de actividad productiva industrial.
- b) Fuerte impulso de las actividades e infraestructuras vinculadas a la movilidad de las personas y a la logística y distribución de mercancías.
- c) El cableado de la ciudad y la generación de actividades relacionadas con el servicios derivados de nuevas vías de telecomunicaciones.
- d) Promoción de actividades vinculadas al turismo.
- e) Ferias, congresos y convenciones.
- f) Promoción de Barcelona como un centro universitario.

- g) Potenciar actividades agroindustrial, de salud y medioambiente.
- h) Mantenimiento y reforzamiento de actividades financieras.

Situado el Plan como un instrumento aglutinador de los nuevos proyectos sobre la ciudad y de la cooperación de todos sus agentes económicos y sociales queda abierto el reto del cierre del segundo ciclo en el que el aprendizaje está permitiendo avanzar más deprisa, con la mejor información del entorno y los escenarios, mejores técnicas y con una colaboración externa mucho más implicada y conocedora del pensamiento estratégico. Los resultados de los propios años permitirán hacer un análisis crítico de esta intervención sobre la ciudad y sus habitantes.

2. La metodología del II Plan Estratégico*

La elaboración del II Plan Estratégico ha contado con un valor bastante implantado en la ciudad como es el pensar en términos de estrategia y el crear lenguaje común asumido de manera generalizada por una buena parte de la ciudad. Esto facilitó que en la primera fase del plan, el compromiso fuera una simple reafirmación por parte de las instituciones promotoras para continuar en la misma voluntad y el mismo compromiso.

El II Plan nace del mismo proceso de seguimiento del Plan que el año 1994 fue objeto de una amplia evaluación en tres direcciones:

2.1. Evaluación de la ciudad

A través de encargos a las instituciones del Comité Ejecutivo para evaluar, de una manera amplia, si la dinámica de la ciudad avanzaba en la misma dirección diseñada en el Plan Estratégico. En este caso no se trataba de evaluar el Plan, sino de analizar cuál era la opinión de las instituciones promotoras del Plan sobre la tendencia de la ciudad respecto a la coherencia o no con el objetivo establecido en el I Plan. El método consistía en analizar cómo cada uno de los elementos que definían el objetivo era considerado por las instituciones respecto a su nivel de realización. El resultado fue muy bueno y dio una valoración muy positiva de la consecución de los objetivos preestablecidos.

2.2. Evaluación del entorno

Con el objetivo de conocer cuales eran los problemas con los cuales se encontraban otras ciudades y como afectan a los cambios globales en el funcionamiento de las ciudades, estos informes fueron encargados a expertos y

* Extraído del capítulo elaborado por Joan Campreciós "La metodología del modelo Barcelona" en el libro 10 años de planificación estratégica en Barcelona (1988-1998).

profesionales de alrededor del mundo que con visión externa y distante de la ciudad ponían de manifiesto su visión respecto a dos puntos de vista, por un lado se tenía que saber cuáles eran los problemas más relevantes que aparecían en las ciudades y que de una u otra manera podían afectar también a Barcelona y por el otro lado, cuáles eran sus visiones respecto a Barcelona. Los expertos fueron: Sakia Sassen, Catedrática de Planificación Urbana de Colombia University; Emilio Fontela de la Universidad de Ginebra; Stuart Holland, Catedrático de Economía del European University Institute de Florencia; Marisol García, del Departamento de Sociología de Barcelona y Luís Carreño, del área de Economía y Empresas del Ayuntamiento de Barcelona.

Se trataba en este caso de una evaluación poco cuantitativa pero que intentaba ofrecer, en el método, una visión más amplia y diversa de la complejidad del fenómeno urbano y de cuáles eran los problemas más relevantes de estos en un entorno cada vez más global. En definitiva, hacer manifiesto la circunstancia que los problemas cada vez son más internacionales y que afectan de manera igualitaria a ciudades de igual orden.

2.3. Evaluación del Plan

Después de diferentes análisis sobre el nivel de implantación del I Plan, las mismas Comisiones que propusieron, al inicio, las medidas del Plan, se dedicaron a estudiar el nivel de implantación del Plan. Esta fue la parte más cuantitativa del proceso y en consecuencia la parte más concreta que pretendía dar indicadores del nivel de realización de cada una de las medidas propuestas. Por eso se convoca a las personas que habían intervenido en el inicio del proceso con la pregunta única de señalar el nivel de implantación de su medida.

Se confeccionó una ficha de referencia que tenía que ser el elemento de coherencia para todas ellas, de manera que a partir de diferentes elementos, internos y externos, se cuantificase su implantación. La ficha de referencia fue la siguiente:

Ficha de realización de las medidas del plan

Medida:

| | Situación actual (0-100%) | Ponderación de las fases | Grado de realización |
|--------------------------------|------------------------------|-----------------------------|-------------------------|
| Identificación de responsables | | x 0,05 | |
| Aceptación de la medida | | x 0,15 | |
| Concreción de la medida | | x 0,20 | |
| ¿Está en la agenda? | | x 0,30 | |

| | |
|----------------------------|--------|
| ¿Tiene dotación económica? | x 0,20 |
| Nivel de implantación | x 0,10 |
| Total | |

De este análisis se desprendieron los resultados sobre los porcentajes de realización de las medidas y como, a consecuencia de estos, los diferentes resúmenes respecto a las medidas ya realizadas, en fase de realización o bien aquellas que habían alcanzado un nivel satisfactorio y se tenía que estudiar su posible evolución y si fuera necesario su incorporación en el II Plan.

De todas estas extensas evaluaciones se tiene que sustituir el diagnóstico elaborado en el primer método cuando se inició en I Plan. Con todo esto las fases del II Plan fueron:

1. **Evaluación:** ciudad, entorno y Plan. Según el que ya se ha explicado anteriormente. Toda esta documentación fue objeto de los documentos de trabajo núm. 13,14, y 15, fueron distribuidas en todo el Consejo General del Plan en la sesión que tuvo lugar el día 27 de noviembre de 1992.
2. **Identificación del objetivo:** otra vez el Comité Ejecutivo tomó como documento de base las anteriores evaluaciones y analizar delante de todo esto cuál había de ser el nuevo objetivo para Barcelona en el contexto de este II Plan . El equipo de coordinación elaboró diferentes hipótesis de los escenarios de futuro y diferentes constataciones de las variables claves de la situación actual en aquellos momentos. Se hablaba del escenario geoeconómico y del geopolítico, sí como la nueva configuración de los mercados y de las economías en expansión. De todo se desprende, como requerimiento imprescindible para el mejor futuro de la ciudad, la internacionalización de su economía.

Objetivo: Acentuar la internacionalización del área de Barcelona en la economía internacional con tal de garantizar el crecimiento en términos de progreso económico, social y de calidad de vida.

Dos nuevos elementos aparecieron en este nuevo objetivo: Por un lado la visión más metropolitana de Barcelona como uno de los elementos diferenciadores de Barcelona, respecto a otras ciudades competidoras que le aporta oportunidades más relevantes y por otro lado se añadía un nuevo concepto totalmente vinculado a esta internacionalización de su economía, era la gestión de la calidad. Este concepto era concebido como la misión del Plan.

3. **Análisis de estrategias:** Para la identificación de las nuevas estrategias se procedió, en una primera instancia, a la determinación de un marco de trabajo que facilitará las tareas posteriores de las nuevas Comisiones Técnicas, es lo

que le llamaba marco de referencia. Para determinar este marco de referencia se sustituyó unos grupos reducidos llamados Comisiones de Expertos que tenían por objetivo identificar, referenciar y ordenar las cuestiones más estratégicas que teníamos que priorizar en cada uno de los posteriores grupos de trabajo en las Comisiones Técnicas. Este trabajo previo facilitaba de manera más precisa la concreción del trabajo posterior de las Comisiones y evitaba debates distantes del objetivo preestablecido. Para la concreción de estos grupos, el Comité Ejecutivo selecciona cinco temas de referencia vinculados al Objetivo General del II Plan.

- Recursos Humanos, formación y vínculos con el mercado laboral.
- Potenciación del papel de la industria: sectores actuales, nuevos sectores y difusión tecnológica.
- Promoción del área de Barcelona e infraestructuras de soporte.
- Integración social: reducción de desequilibrios y propuestas que se avancen a los problemas de la inmigración.
- Ámbitos de influencia de Barcelona (Barcelona, Área Metropolitana de Barcelona, macrorregión, Mediterránea, América Latina...).

Estos grupos reducidos trabajaron durante cuatro meses y elaboraron unos breves documentos con la influencia de las características más relevantes en cada uno de estos ámbitos en función del objetivo establecido. Otra vez, como en el caso del I Plan, se trataba de dar repuesta a qué teníamos que hacer para conseguir el objetivo definido en una fase previa.

A partir de aquí el debate se abrió con la constitución de las nuevas Comisiones Técnicas, en las cuales participaron más de trescientas personas, con la conducción de un Presidente y de un Secretario Técnico para cada una de ellas.

La propuesta final de cada Comisión tenía que estar formulada en los siguientes términos:

- ¿Cuáles son los objetivos específicos para cada tema de referencia, con relación al modelo deseado para Barcelona?
- ¿Cuáles son las medidas que se proponen para cada uno de los objetivos establecidos?

El Plan de trabajo previno una durada de estas Comisiones de siete meses, entre junio y diciembre de 1993. Periodo durante el cual se mantuvo un seguimiento muy directo del trabajo de las Comisiones mediante la Coordinación del Plan conjuntamente con los Secretarios y los Presidentes de aquellas, apoyados con una metodología a base de informes de seguimiento y de avances de propuestas, que a veces eran analizadas periódicamente por el Comité Ejecutivo.

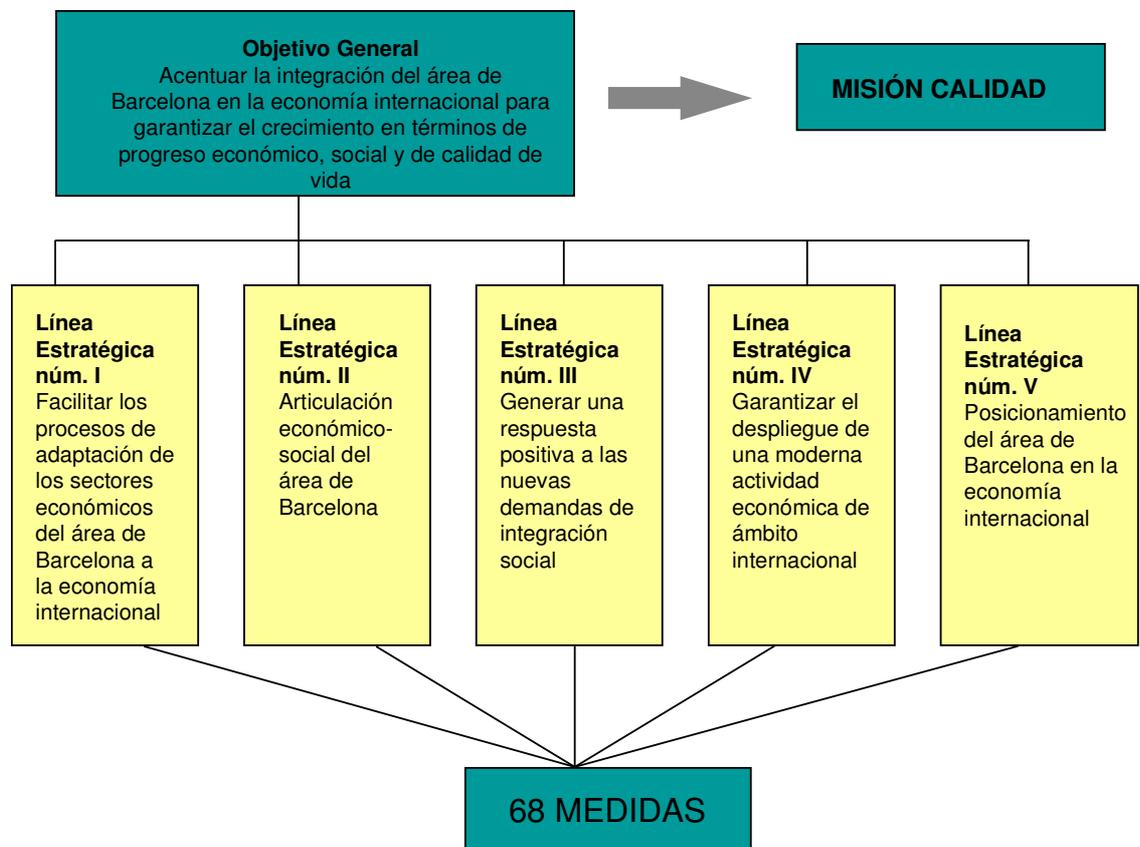
El resultado de este trabajo fue una extensa relación de propuestas de medida y de objetivos vinculados a estas a partir de las cuales teníamos que centrar el trabajo posterior.

4. **Redacción y aprobación:** Se trataba en esta fase que el Comité Ejecutivo analizó las propuestas planteadas por las diferentes Comisiones Técnicas y a partir de estas elaboró la síntesis necesaria para dar la coherencia global del Plan y, de acuerdo con el Objetivo, llegara a una formulación comprensible que lo constituyera para llevarlo a la práctica.

Durante esta fase, el equipo de coordinación elaboró diferentes propuestas de síntesis que en reuniones sucesivas el Comité analizó y propuso las modificaciones adecuadas.

Como el I Plan, esta fase vuelve a ser un periodo de reflexión interna por parte del Comité que se concreta, en su momento final, en un nuevo compromiso firmado por todas las Instituciones, con el cual hacía público su consenso con la formulación del Plan y explicitaban, otra vez, la voluntad y el compromiso para defender y trabajar conjuntamente desde cada una de las instituciones en la misma dirección para el II Plan Estratégico.

La formulación definitiva de ésta, se estructuró en:

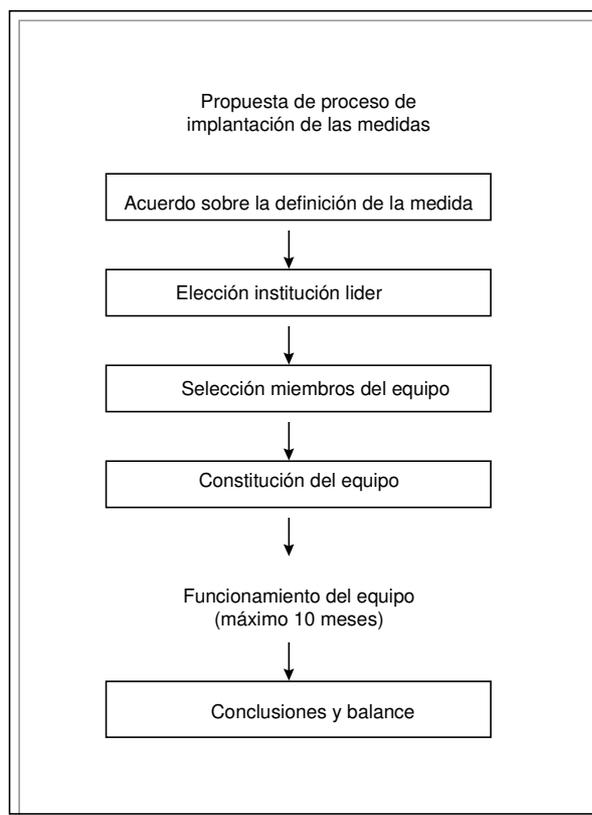


El II Plan Estratégico fue aprobado en sesión solemne del Consejo General que tuvo lugar en el Salón de Ciento del Ayuntamiento de Barcelona, el día 30 de Noviembre de 1994.

5. **Implantación y seguimiento:** Una vez aprobado el II Plan, se inició seguidamente la fase en la cual es necesario velar y estimular, por la vía del convencimiento y de la acción de lobby, su realización, tanto en sus componentes individuales de las medidas propuestas como en sus componentes más agregados de las líneas estratégicas y de los objetivos. De manera inmediata, el Comité Ejecutivo puso en marcha, en grupos sucesivos de 12 medidas, unas comisiones de seguimiento que tenían por objetivo:

- Identificar la dificultad de la medida.
- Elaborar propuestas.
- Identificar las instituciones implicadas.

Estos hechos tuvieron lugar en los Consejos realizados en: el Auditorio de Telefónica de España, S.A., y en el Instituto Catalán de la Tecnología. Cumpliendo con las decisiones, se elaboraron unas fichas en las que se especificaba el objetivo del trabajo de estas comisiones.



Al mismo tiempo se elaboraron unas fichas de seguimiento para conducir y homogeneizar el trabajo de todas las comisiones que tenían que concluir con el documento final, una vez transcurrido un periodo entorno a los 5-6 meses.

Ficha de definición de la medida

MEDIDA:

Problema a resolver:

Objetivos de la medida:

Composición ideal de los agentes implicados:

Institución que lidera:

Persona que coordina:

Indicadores:

Sectores afectados:

Para hacer una mayor difusión de estas conclusiones, en las reuniones del Consejo General, se destinaba un tiempo a explicar por parte de cada comisión cuáles eran sus conclusiones o avance en el trabajo.

En el caso del III Plan Estratégico, a finales del año 1997 el Comité Ejecutivo consideró oportuno iniciar una revisión extensa sobre su nivel de implantación y revisar la metodología de cara a preparar la realización del III Plan.

Este proceso tuvo una primera sesión de debate interno del Comité Ejecutivo los días 3 y 4 de Julio de 1997, en la que se hizo una extensa valoración del nivel de implantación del II Plan Estratégico, así como también una valoración sobre el estado de la ciudad y de sus retos para el futuro.

A partir de esta reunión, el equipo de coordinación inicia la preparación del nuevo método para la realización del III Plan Estratégico, que después de diversas reuniones con el Comité, y en especial después de la reunión que tuvo lugar el día 26 de Noviembre en el Palacio de las Hiedras, las fases para la redacción del III Plan quedaban definidas bajo los siguientes conceptos:

| | |
|-----------|-----------------------------------|
| Fase I: | Los valores de la ciudad |
| Fase II: | Los elementos del cambio |
| Fase III: | La visión del futuro de la ciudad |
| Fase IV: | Elaboración de estrategias |
| Fase V: | Redacción y aprobación |
| Fase VI: | La implantación |

El calendario previsto para todo el proceso es todo el año 1998, durante el cual se solapará el seguimiento del II Plan con los trabajos de elaboración del II y que concluirá con la presentación y aprobación final del III Plan a principios del año 1999.

2.4. El seguimiento y la evaluación del Plan

Desde un punto de vista conceptual, el seguimiento de un plan estratégico de ciudad como el de Barcelona tiene que pensarse como un proceso de concienciación y de filtración de la actitud estratégica ante el cambio y en pro del objetivo establecido en el Plan.

El plan como tal organización no tiene competencia para la realización de las medidas y, por tanto, es necesario situarnos en el ámbito de la sensibilización de la mayor parte de agentes económicos y sociales de la ciudad para trabajar en líneas paralelas que se dirijan a unos objetivos similares para el futuro. Por todo ello, resulta de una especial complejidad esta fase de un plan estratégico. No se trata tanto de hacer las cosas sino de ayudar e impulsar la necesidad de hacerlas. Es aquí donde la participación y el consenso en el Plan Estratégico de Barcelona ha tenido una especial significación. La confluencia de diversas instituciones y de diversos intereses en un mismo lugar ha permitido multiplicar los efectos y las propuestas del Plan. Sin este factor y actuando de una manera aislada e independiente del resto de instituciones, sin duda, el Plan no hubiera alcanzado los éxitos y ni tampoco hubiera sido posible su permanencia durante los últimos 10 años.

El éxito del plan viene dado por el cumplimiento de sus propuestas, pero el éxito de la realización y de la implantación de las medidas corresponde a las instituciones públicas o privadas, a las que correspondía su realización y así lo han hecho.

En todo caso, desde las instancias del Plan, lo que se ha hecho durante este periodo y evaluando el nivel de implantación de los planes, pone de manifiesto los hechos realizados y manifiesta la preocupación respecto a los temas pendientes.

En cualquier caso, es necesario entender que el Plan Estratégico no es una simple reflexión y una expresión de la voluntad de ser en un futuro: es, especialmente, un instrumento que pretende aportar nuevas energías a la dinámica y al cambio sobre la ciudad. Es por esta razón por la que esta fase del Plan tiene una especial importancia y justifica los trabajos previos para la elaboración del Plan. Como herramienta para la animación y el estímulo de cambio, se han empleado, como ya se ha expuesto con anterioridad, diversas fórmulas para el seguimiento y el debate ciudadano:

- Comisiones Técnicas.
- Grupos de Seguimiento.
- Comisiones de Expertos.
- Evaluaciones.

También se han promovido diversos actos públicos para ayudar a la difusión del Plan y a la concienciación sobre la necesidad del cambio.

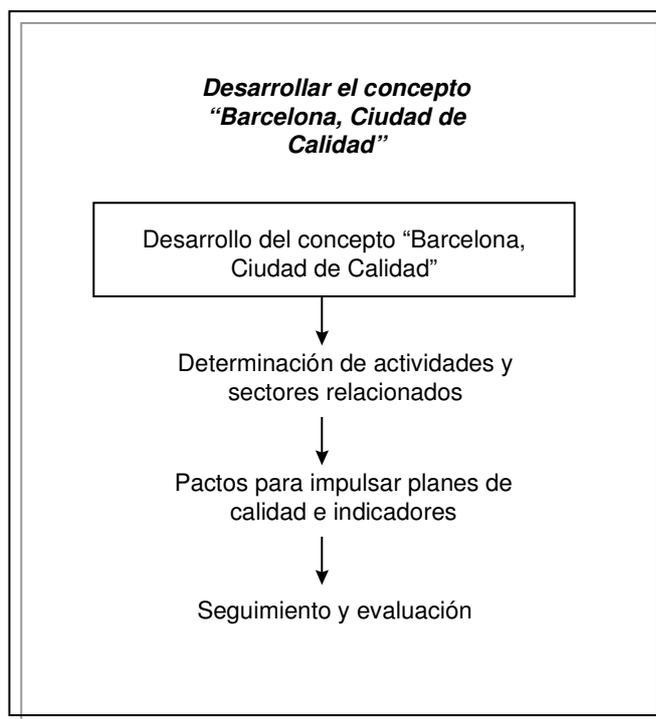
- De una manera más cerrada, el Comité Ejecutivo del Plan ha mantenido, a lo largo de estos años, diferentes encuentros y reuniones con representantes de instituciones responsables para la implantación de determinadas medidas para analizar el estado de la cuestión y proponer alternativas de solución.
- Elaboración de informes de seguimiento del Plan, en los que se ponen de manifiesto, a través de indicadores, los niveles de implantación de las medidas del plan.
- Durante estos años se han realizado 22 Consejos Generales, el objetivo de los cuales, además de los citados para la aprobación de los dos planes, ha sido dar a conocer y debatir la situación del Plan en cada momento.
- También es de destacar la Exposición realizada a finales de 1989 en el vestíbulo de la Universidad de Barcelona para explicar el Plan, sus propuestas y, de una manera muy especial, las estrategias y proyectos de diferentes instituciones y empresas de la ciudad.

Por otro lado, uno de los nuevos elementos incorporados en el II Plan ha sido la calidad. El objetivo pretendido con esta misión es estimular y potenciar la gestión de la calidad, no solamente en el seguimiento del II Plan, también y de una manera especial, la sensibilización para la calidad en la mayor parte de los servicios y de las actividades que se realizan en la ciudad.

El método de trabajo se inició con unos primeros ejercicios en los que se indicaban unos primeros indicadores para cada una de las medidas del Plan, indicadores que, posteriormente, los diferentes Grupos de Trabajo tuvieron que confirmar o adaptar en función de sus aportaciones a la concreción de cada medida.

Después, se iniciaron unos primeros contactos con sectores que ya habían iniciado, de una manera no coordinada, unas primeras experiencias en la gestión de la calidad. Fruto de estos contactos y del avance de la metodología de trabajo, con motivo del XIX Consejo General del Plan realizado en el Auditorio Winterthur, se constituyó oficialmente el día 16 de junio de 1996, la Red Barcelona Calidad, que estaba formada por unas Redes Sectoriales, según el trabajo realizado previamente:

- Red Sectorial de Administración Pública.
- Red Sectorial de Centros Sanitarios.
- Red Sectorial de la Comunidad Portuaria.
- Red Sectorial de Formación.
- Red Sectorial de Hostelería y Turismo.
- Red Sectorial de Transportes Públicos.



Desde esta fecha, estas Redes Sectoriales han trabajado de forma autónoma con la doble voluntad de:

- Aplicar programas de gestión de la calidad en sus actividades.
- Elaborar indicadores de una manera coordinada entre todas ellas.

Se trata pues de estimular que la mayor parte de sectores y actividades con presencia en la ciudad apliquen a la gestión de su producción las técnicas de la gestión de la calidad como medio para mejorar sus resultados, ganar posiciones en el mercado e incrementar la satisfacción de sus clientes y, en consecuencia, también de los ciudadanos.

CAPÍTULO 17. LA ORGANIZACIÓN DE PLANES ESTRATÉGICOS

Introducción

Un tema crucial del Plan es la continuidad y estabilidad de su organización, para poder adecuar la estrategia de la ciudad a los cambios de entorno.

En este capítulo presentamos dos fórmulas diferentes que han adoptado las ciudades. La primera es el ejemplo de Buenos Aires, que ha sancionado legalmente en la constitución de la ciudad la obligación de disponer de un Plan Estratégico basado en la cooperación social y la participación ciudadana.

La segunda es la fórmula de Asociación por la que optó el Plan Estratégico de Bilbao. La fórmula de entidad no lucrativa, asociación o fundación, formada por las principales entidades e instituciones de la ciudad, es la que han adoptado la mayoría de ciudades que la han escogido para “institucionalizar” la organización del Plan Estratégico: Barcelona, Caracas, Durango, Málaga, Valencia...

Hemos escogido un texto de la organización del Plan Estratégico de Bilbao Metrópoli-30, por ser la primera asociación creada con la función de promover y organizar la planificación y porque dispone de una importante representatividad e impulso del sector privado.

1. La ley de creación del Consejo de Planeamiento Estratégico de Buenos Aires*

1.1. Fundamentos y antecedentes para la Ley de creación del Consejo de Planeamiento Estratégico

La sanción de la Primera Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires nos brinda la posibilidad de construir una verdadera democracia urbana, que incluye la creación de formas directas de participación de los habitantes en la planificación y el diseño de una ciudad para todos.

* Documento publicado por el Plan Estratégico de Buenos Aires.

La representación mediatizada por los partidos políticos, a través del voto periódico, no asegura por sí sola ni agota la expresión y la participación de los ciudadanos.

La Constitución de la ciudad define la organización del Gobierno y vincula las políticas a un proceso de planeamiento participativo, crea el Consejo de Planeamiento Estratégico compuesto por representantes de instituciones y/u organizaciones de la comunidad para generar las estrategias que ofrezcan fundamentos para las políticas de Estado.

La convocatoria sin exclusiones para participar en el diseño de un Plan Estratégico a legisladores, científicos, Organizaciones Gubernamentales y no Gubernamentales, empresarios, empresas de servicios públicos privatizadas, docentes, funcionarios del Gobierno Nacional, Provincial y Municipal, estudiantes, Colegios de Graduados, Consejos Profesionales, partidos políticos, etc., requerirá sin lugar a dudas de un ámbito abierto, sin compromisos, para la discusión y el acuerdo, para la investigación y el análisis.

Movilizar a los ciudadanos desde sus organizaciones sociales, partidos políticos e instituciones públicas y privadas, en la inteligencia de buscar soluciones posibles a las dificultades de la Ciudad real, en el camino a la aspiración a una Ciudad ideal, transitando esa tarea con la mirada puesta en la Ciudad posible, encontrará a este Consejo de Planeamiento Estratégico canalizando todos los recursos sociales para ponerlos a disposición del cambio renovando, de esta manera, el compromiso de la Ciudad de Buenos Aires con la Nación.

El Consejo de Planeamiento Estratégico de una ciudad o área metropolitana es, ante todo, un gran emprendimiento concertado entre los principales actores o agentes públicos y privados, que adquieren el compromiso de repensar y rediseñar su ciudad, con el desafío de transformarla en una metrópoli más competitiva desde el punto de vista económico y más atractiva en su habitabilidad. Será objetivo del Consejo construir un sistema que permita llevar los conceptos de Planeamiento Estratégico y Sustentabilidad a todos los ámbitos de la Ciudad.

La necesidad de transformación de un estado de cosas es el estímulo que permite poner en marcha la convocatoria para el diseño de un Consejo de Planeamiento Estratégico.

Asimismo, la nueva integración regional a partir del MERCOSUR, requiere de la concepción de un sistema de ciudades del Cono Sur, que materialice la vinculación real de los mercados.

Las nuevas tendencias socioeconómicas, la importancia de las ciudades en el desarrollo regional y mundial, los mayores requerimientos de la demanda de los habitantes, perfilan un entorno más dinámico, complejo y exigente para nuestra Ciudad.

La planificación estratégica, surgida del mundo empresarial y aplicada por primera vez al ámbito de las ciudades a principios de los años ochenta en los Estados Unidos, constituye una herramienta innovadora y una fórmula eficaz según la cual las ciudades han sido consideradas como organismos en un entorno competitivo, que demanda ventajas diferenciadas a la hora de ubicar inversiones.

Un Plan Estratégico es un trabajo de planificación continuo que implica inaugurar espacios de reflexión colectiva, flexibles, abiertos, participativos, plurales y consensuados, donde intervenga la más amplia gama de actores sociales. No es un producto cerrado, rígido y acordado por unos pocos.

El Plan Estratégico Consensuado, consiste en imaginar el escenario posible y deseable, eligiendo los medios que permitan alcanzarlo con la correspondiente evaluación de las oportunidades y amenazas que puedan surgir.

El Plan Estratégico Consensuado es un proceso, una herramienta, un mecanismo de participación y una experiencia de consenso sobre la Ciudad; es el que debe definir una visión para la Ciudad, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de sus habitantes y su posición en el Sistema de Ciudades de la Región y el Mundo.

1.2. Antecedentes

Para la viabilidad de un Plan Estratégico se vuelve imprescindible un proceso de integración de la actividad pública con la privada, que incluya la cooperación de ambos sectores y la coordinación de las tareas que el Plan supone, su rigurosidad técnica y el grado de participación de los ciudadanos que requiere.

El concepto tradicional de planificación ha demostrado a esta altura varias limitaciones por su rigidez, por la excesiva sectorialización y especialización, por ser poco participativo y porque se presta más atención al producto que al proceso en sí.

Las dificultades por las que atraviesan las megaciudades han dejado de ser un problema exclusivo de la administración local; por el contrario, afectan, involucran e interesan de manera especial a la población y a los agentes económicos y sociales.

Hoy muchas ciudades de Europa cuentan con Planes Estratégicos Consensuados. Barcelona, en particular, es un antecedente de gestión exitosa a partir de la puesta en marcha de experiencias que la han transformado en una ciudad de alta calidad. Barcelona es para muchas ciudades iberoamericanas líder de un proceso de planeamiento y es tomada como modelo por Río de Janeiro, Santiago de Chile y Montevideo, para mencionar sólo algunas.

Como antecedente local es necesario destacar que la Universidad de Buenos Aires y el Instituto Nacional de la Administración Pública, asumieron desde diciembre de 1994, junto a otros actores sociales, un compromiso vital con su ciudad. El Programa Buenos Aires 2000, con el asesoramiento del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano, promovió una experiencia exitosa de consenso.

Por otra parte, el día 22 de diciembre de 1997, se firmó la Declaración Compromiso de Constitución del Consejo de Planeamiento Estratégico, en el marco del art. 19 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. El Gobierno de la Ciudad, las instituciones participantes del Programa Buenos Aires 2000 y otras organizaciones, ampliaron el espacio original, constituyéndose en Junta Promotora del Consejo de Planeamiento Estratégico, y como consecuencia de la tarea en común realizada hasta la fecha, acordaron promover una convocatoria abierta que permita constituir y diseñar este Consejo. El producto del esfuerzo colectivo ha generado un compromiso novedoso de participación y cooperación público-privada.

Todos estos antecedentes y fundamentos hacen necesaria la institucionalización del Consejo de Planeamiento Estratégico que apunte a un compromiso de los agentes económicos y sociales con el desarrollo y sustentabilidad de la ciudad. Este Consejo alentará un proceso orientado a la acción, generando un cambio en la cultura urbana que permita superar los viejos métodos de la imposición con nuevas formas de anticipación de lo deseado y lo posible, asegurando el progreso y bienestar de los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires.

1.3. Proyecto de Ley

La legislatura de la ciudad autónoma de Buenos Aires sanciona con fuerza de ley.

Título I. Consejo de Planeamiento Estratégico: Objetivos, composición, funciones.

Artículo 1º: Créase el Consejo de Planeamiento Estratégico, órgano consultivo que tiene como objeto elaborar y proponer planes estratégicos consensuados, que ofrezcan fundamentos para el desarrollo de las políticas de Estado de la Ciudad de Buenos Aires contempladas en la Constitución de la Ciudad.

Artículo 2º. Estará integrado por las instituciones y organizaciones sociales representativas del trabajo, la producción, religiosas, culturales, educativas, los partidos políticos y otras organizaciones gubernamentales y no gubernamentales de la Ciudad de Buenos Aires.

Artículo 3º. Serán sus funciones:

- a) Elaborar periódicamente planes estratégicos consensuados con el fin de promover el desarrollo de políticas que expresen denominadores comunes del conjunto de la sociedad.
- b) Articular una permanente interacción con la sociedad civil.
- c) Preparar proyectos de ley y canalizarlos por medio de la iniciativa legislativa.
- d) Coordinar la evaluación y seguimiento de los resultados de la implementación de los planes estratégicos con la finalidad de perfeccionarlos y adaptarlos a las demandas de la comunidad.

Artículo 4º. Todos los integrantes de los órganos de gobierno del Consejo de Planeamiento Estratégico se desempeñarán honorariamente.

Título II. Órganos de Gobierno: Composición y funciones.

Artículo 5º. El órgano de gobierno del Consejo de Planeamiento Estratégico es la Asamblea General, que delega en el Comité Ejecutivo las tareas pertinentes encomendadas por la misma.

Asamblea General

Artículo 6º. La Asamblea General estará integrada por todos los sectores sociales representativos del trabajo, la producción, religiosos, culturales, educativos, los partidos políticos y otras organizaciones gubernamentales y no gubernamentales de la Ciudad de Buenos Aires; también integrarán este organismo los Presidentes de las Juntas Comunales y los Presidentes de los Consejos contemplados en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires y otros Consejos que se establezcan por ley.

Es un órgano deliberativo y constituye el soporte social y político de la Ciudad que legitima la convocatoria a la elaboración de un Plan Estratégico Consensuado.

Compete especialmente a la Asamblea General:

- a) Elegir el Vicepresidente del Consejo de Planeamiento Estratégico y probar la designación de los miembros del Comité Ejecutivo entre las instituciones miembros.
- b) Establecer los lineamientos generales para el funcionamiento del Consejo y evaluar el cumplimiento de los mismos.
- c) Analizar y aprobar anualmente el Plan de Trabajo y el Presupuesto de recursos y gastos.
- d) Proponer, aprobar y promover el Plan Estratégico Consensuado con el objetivo de alentar la cooperación público-privada.
- e) Aprobar la designación del Consejo Asesor.
- f) Resolver acerca del ingreso al Consejo de Planeamiento Estratégico de las instituciones que lo soliciten.

- g) Aprobar el reglamento y las normas internas de funcionamiento.
- h) Deliberar y resolver sobre la inclusión y/o exclusión de miembros.

Comité Ejecutivo

Artículo 7º. El Comité Ejecutivo estará integrado por veinticinco representantes de los sectores del trabajo, la producción, religiosos, culturales, educativos, los partidos políticos con representación en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires y otras organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, quienes serán electos por la Asamblea General.

Tendrá las siguientes funciones:

- a) Ordenar la realización de actividades y trabajos.
- b) Ejecutar las decisiones de la Asamblea General.
- c) Solicitar a los órganos técnicos los dictámenes, estudios e investigaciones correspondientes para el cumplimiento de sus objetivos.
- d) Designar a la Dirección Ejecutiva y ordenar las directivas pertinentes.
- e) Proponer los Estatutos y normas reglamentarias.
- f) Convocar a Asambleas Extraordinarias por temas específicos.
- g) Articular las relaciones del Consejo de Planeamiento Estratégico con organismos e instituciones nacionales, provinciales y/o internacionales.
- h) Coordinar acciones con los organismos metropolitanos.

Para el cumplimiento de su cometido, el Comité Ejecutivo contará con el soporte de los siguientes órganos:

- a) La Dirección Ejecutiva, a cargo de un Director designado por los dos tercios de los integrantes del Comité Ejecutivo.
- b) El Consejo Asesor
- c) Comisiones Técnicas y Grupos de Trabajo.

La duración del mandato de los miembros del Comité Ejecutivo será de cuatro años.

Dirección Ejecutiva

Artículo 8º. Es un órgano de coordinación designado por el Comité Ejecutivo. Serán funciones de la Dirección Ejecutiva:

- a) Elaborar los lineamientos generales de la convocatoria para diseñar un Plan Estratégico Consensuado de la Ciudad de Buenos Aires.
- b) Dirigir, coordinar y evaluar las actividades durante la convocatoria.
- c) Proponer al Comité Ejecutivo la realización de nuevas actividades que resulten de interés para los objetivos del Consejo de Planeamiento Estratégico.
- d) Establecer los mecanismos que promuevan y faciliten la cooperación público-privada.
- e) Informar al Comité Ejecutivo y a la Asamblea General sobre los puntos sustantivos relativos al funcionamiento del Plan Estratégico Consensuado.
- f) Velar por el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias vigentes.
- g) Dirigir y coordinar la organización administrativa interna del Consejo, en lo referente a recursos humanos, materiales, procedimientos, etc.
- h) Ejercer la representación del Consejo ante terceros conjuntamente con el Presidente y/o autoridad del Comité Ejecutivo designada al efecto.

La duración de su mandato será de tres años, y sólo puede ser removido por el Comité Ejecutivo con la aprobación de la Asamblea.

Comité Asesor

Artículo 9º. Estará integrado por personas de reconocida trayectoria profesional. Serán funciones del Comité Asesor:

- a) Orientar y coordinar los estudios que se desarrollen en función de los lineamientos propuestos por el Comité Ejecutivo y la Dirección Ejecutiva.
- b) Aportar orientaciones a la Dirección Ejecutiva en todos los temas en que se requiera su opinión.

Comisiones Técnicas

Artículo 10º. Estarán integradas por equipo de investigación que aporten los miembros de la Asamblea General. Serán sus funciones:

- a) Asesorar a la Asamblea General y a sus Grupos de Trabajo, en temas de interés específicos.
- b) Realizar estudios pormenorizados sobre la Ciudad de Buenos Aires con el objetivo de la elaboración periódica de los Planes Estratégicos Consensuados que encare la Asamblea General.

Título III. Autoridades

Artículo 11º. Asamblea General. Será presidida por el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Artículo 12º. Comité Ejecutivo. Será presidido por el Vicepresidente del Consejo de Planeamiento Estratégico, quien colaborará con el Presidente de la misma en el ejercicio de sus funciones y reemplazará a éste en caso de ausencia o impedimento.

Título IV. Recursos

Artículo 13º. El Consejo de Planeamiento Estratégico dispondrá de los siguientes recursos:

- a) Las partidas asignadas por Ley de Presupuesto, cuyo monto deber ser apropiado para el cumplimiento de sus fines y no deberá ser menor al tres por mil del presupuesto de la Ciudad.
- b) Los fondos que reciba de las instituciones y organismos sociales que lo integran.
- c) Las contribuciones y aportes de personas físicas o jurídicas en general, herencias, legados, donaciones, etc.
- d) Todo otro ingreso que por ley de corresponda.

Dichos recursos serán administrados por el Comité Ejecutivo en base a las pautas de asignación fijadas en el Presupuesto de Gastos y Recursos que anualmente confeccionará dicho Comité Ejecutivo y será sometido a la aprobación de la Asamblea General.

Artículo 14º. El control presupuestario estará sujeto al control de los organismos que establece la Constitución de la Ciudad en los artículos 133, 134 y 135, en tanto que para los fondos de origen privado regirán además las auditorías externas que los aportantes consideren oportunas.

Título V. Iniciativa legislativa

Artículo 15º. El Consejo de Planeamiento Estratégico tendrá iniciativa legislativa. Una vez presentado el Proyecto, la Legislatura de la Ciudad deberá darle trámite preferencial y tratarlo en el término de doce meses. Si en dicho plazo el mismo no fuera tratado, se lo tendrá por sancionado.

Título VI. Legitimación procesal

Artículo 16º. El Consejo de Planeamiento Estratégico podrá promover toda clase de actuación judicial, con el objeto de solicitar la impugnación de acciones y/o normas que se dicten y que imposibiliten el logro del objetivo explicitado en el Artículo 1º de la presente Ley.

Título VII. Consejo del Planeamiento Comunal

Artículo 17º. Una vez constituidas las Juntas Comunales de acuerdo a los términos del artículo 130 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires integrarán la Asamblea General, siendo su representante el Jefe Comunal.

Artículo 18º. Las Juntas Comunales deberán implementar sus Consejos de Planeamiento Comunal que desarrollen planes en el marco del Plan Estratégico de la Ciudad, dada la vinculación de los artículos 19 y 131 de la Constitución de la Ciudad.

2. La participación privada en el desarrollo estratégico urbano: La experiencia de Bilbao Metrópoli-30*

2.1. Introducción

Desde 1991, la participación de la iniciativa privada en el desarrollo estratégico de la metrópoli bilbaína se viene articulando a través de la Asociación Bilbao Metrópoli-30, integrada por 126 empresas e instituciones comprometidas con su revitalización.

Específicamente, la misión de Bilbao Metrópoli-30 consiste en "liderar la visión de futuro deseada para el Area Metropolitana de Bilbao, identificada en su Plan de Revitalización, promoviendo la competitividad económica internacional de la metrópoli y la mejora de la calidad de vida de sus ciudadanos, **mediante la unión de esfuerzos públicos y privados.**

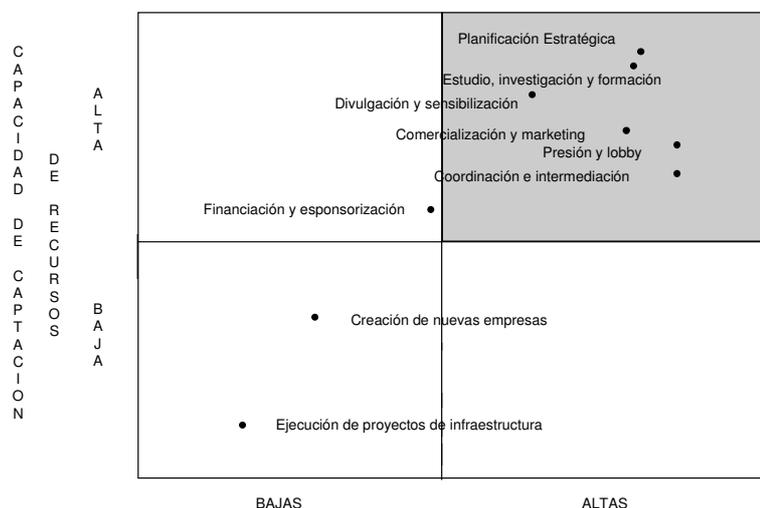
Las funciones para llevar a cabo esta misión no son patrimonio exclusivo de la Asociación. Otras entidades públicas y privadas realizan funciones similares, que podrían solaparse con las que asume la Asociación. En particular, las Administraciones Públicas, como organizaciones vinculadas al interés general de los ciudadanos, asumen asimismo la revitalización metropolitana como un objetivo prioritario. La Asociación no puede sustituir sus funciones, ni en modo alguno debe competir con ellas. Debe, en todo caso, cooperar con ellas para reforzar y complementar sus objetivos. Del mismo modo, asociaciones

* Documento publicado por la Asociación Bilbao Metrópoli-30.

profesionales y de carácter económico y social velan por intereses cuya defensa puede coincidir con los objetivos de la Asociación. Desde la óptica de la Asociación, de nuevo, debe excluirse una reproducción de estos cometidos, buscando la unión y coordinación de fuerzas que vayan en el mismo sentido.

Por último, organizaciones públicas y privadas, desde un ámbito más estricto, pueden coincidir tangencialmente con las actividades propias de la Asociación; tampoco la Asociación podrá solaparse con sus actividades, sino contribuir a encuadrarlas en una consideración más amplia del Area Metropolitana unida a su visión estratégica de la misma.

2.2. Funciones objetivo de la asociación



EXPECTATIVAS DE LOS STAKHOLDERS

El **liderazgo** significa, en su sentido más amplio, unir voluntades para una causa común, en absoluto sustituirlas o poner obstáculos a su puesta en práctica. Esto significa que en relación a las funciones anteriores pueden adaptarse tres pautas:

- No ejercitar en absoluto la función.
- Ejercitarla en colaboración con otras organizaciones.
- Asumirla con plena responsabilidad.

En cada caso concreto se analizará la alternativa más adecuada para 1 a Asociación. No obstante, se pueden identificar una serie de **principios** que ayuden a reflexionar y a tomar una decisión a priori.

En definitiva, la Asociación dispone de una sede de **potencialidades** que pueden ayudarla en el ejercicio de sus funciones:

Dispone de un activo, el **Plan Estratégico para la Revitalización del Bilbao Metropolitano**, que le ofrece una visión global de los temas críticos, de las soluciones y de sus posibilidades. Por otra parte, se trata de una visión compartida, avalada por los actores clave en cada uno de los temas críticos.

Su Junta de Patronato, máximo organismo de representación, reúne a los principales agentes interesados en la revitalización del Bilbao Metropolitano, tanto desde las instituciones públicas como desde el sector privado.

Es la **única organización cuyo ámbito de interés es exclusivamente el Area Metropolitana de Bilbao** y con una visión global de la revitalización.

2.3. Los socios, actores clave de la asociación

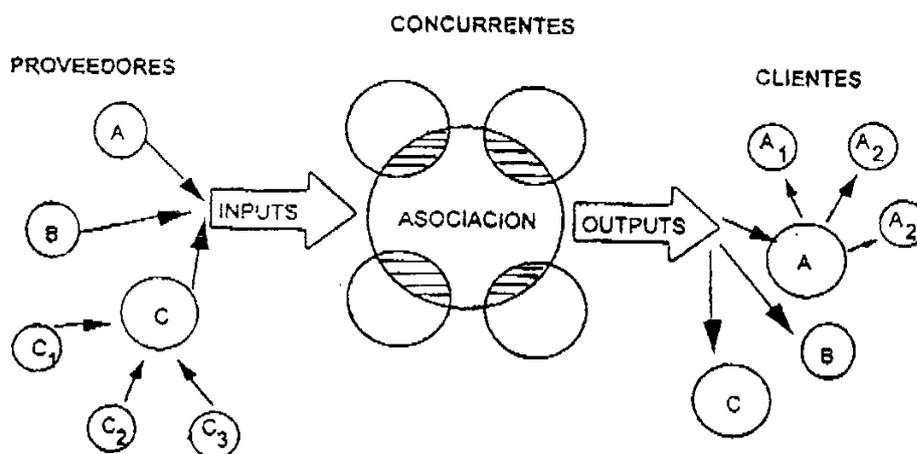
Después de su fundación, la Asociación inició un proceso de **captación de socios**, que se encuentra abierto en la actualidad. Como resultado de este proceso, Bilbao Metròpoli-30 acoge en su seno a 126 agentes públicos y privados con una presencia destacada en la aglomeración urbana de] Bajo Nervión.

Estos socios constituyen la pieza clave, tanto de la Asociación como del proceso de revitalización en general, hacia el cual se encaminan las actividades de aquélla. Esto es así por una doble razón. Por un lado, los socios son los actores presentes en el Bilbao Metropolitano **y** son, por tanto, los **destinatarios últimos de los outputs** generados a través de las iniciativas de revitalización.

Por otro lado, **y** principalmente, los socios suponen la fuente básica de los recursos de todo tipo recibidos por la Asociación para el cumplimiento de las funciones que le han sido encomendadas en su Estatuto fundacional, constituyendo, por tanto, el **origen de la mayor parte de sus imputs**. Estos recursos precisados por la Asociación para la satisfacción de sus fines son de diversa naturaleza **y** entre ellos, podrían destacarse los siguientes:

Representatividad. Las organizaciones **y** entidades clave para la revitalización del Area Metropolitana deberán sentirse representadas por la Asociación. Sólo de esta forma podrá ejercer eficazmente su papel de liderazgo en el proceso de revitalización. La representatividad confiere a la Asociación la fuerza y credibilidad como portavoz colectivo de una visión estratégica que comparten las entidades.

Compromiso. No sólo es Suficiente contar con el apoyo nominal de los actores clave. Es necesario, además, su compromiso, es decir, que se identifiquen con sus objetivos, adoptando una posición activa: aportación de personas y de medios.



- *Capacidad de influencia.* Otro de los factores necesarios para la Asociación es la disposición de una capacidad suficiente para influir sobre los responsables directos de la implantación de las estrategias que se propone realizar. La capacidad de influencia supone algo más - que las entidades con poder de negociación avalen la gestión de la Asociación.
- *Información y conocimiento.* El conocimiento de la realidad metropolitana, especialmente de sus fortalezas, debilidades, posibles amenazas y oportunidades, es clave para que la Asociación ejerza eficazmente su papel.
- *Capacidad de comunicación.* La Asociación necesita un acceso ágil y rápido a los medios de comunicación para difundir sus actividades.
- *Recursos económicos.* La capacidad financiera de la Asociación condicionará su gama de actividades.
- *Recursos humanos,* El cumplimiento de las funciones de la Asociación requiere la participación activa de las personalidades más relevantes del Area Metropolitana. La Asociación necesita, por lo tanto, contar con el apoyo de recursos humanos cualificados y diversos en función de cada tema crítico de la visión estratégica de la metrópoli.

Como conclusión, la Asociación necesitaría adquirir los inputs necesarios para el desarrollo de sus funciones a los siguientes **actores** del Área Metropolitana:

- Administraciones Públicas Empresas críticas
- Empresas relevantes
- Cámara de Comercio
- Asociaciones de interés
- Universidades
- Profesionales
- Líderes de opinión
- Medios de comunicación relevantes en el Area Metropolitana
Medios de comunicación relevantes en los sectores **y** lugares hacia los que la Asociación quiera dirigir sus actividades
- Otros (Comisión Europea, clientes de actividad de la Asociación)

Como puede advertirse fácilmente, las Administraciones Públicas, empresas críticas y Asociaciones de interés concentran la disponibilidad de la mayoría de recursos de los que necesitará la Asociación para el desempeño de sus funciones. Como tales, pueden recibir la denominación de **actores clave** para el futuro de la Asociación. Además, la Asociación debería contar con **proveedores de recursos de fuera** del Area Metropolitana para el ejercicio de determinadas funciones de liderazgo interregional.

2.4. Expectativas de los socios respecto a la asociación

Una vez identificados los socios, bien como actores- proveedores de recursos, destinatarios de las actividades de la Asociación, o como actores concurrentes, el siguiente paso consiste en identificar lo que espera cada socio de la Asociación.

En una empresa tradicional estos criterios se denominan "**buyer values**" o criterios de compra de los clientes. La selección de un proveedor se realiza en función de criterios como precio, gama de productos, calidad, plazo de entrega, servicio post-venta e imagen. Los "buyer values" de la Asociación no pueden ser tan específicos como los mencionados, como tampoco lo son sus "stakeholders", que variarán según la actividad de que se trate **y** que a la vez pueden ser proveedores de recursos e incluso realizar, en ocasiones, las mismas actividades que la Asociación.

A continuación se presenta una relación de las **principales expectativas de cada uno de los agentes interesados** directa o indirectamente por la actividad de la Asociación. Estos criterios servirán para designar, entre las funciones descritas anteriormente, aquellas que en nuestro entorno podrían ser asumidas, con más o menos intensidad, por la Asociación para la Revitalización del Bilbao Metropolitano con el visto bueno de los stakeholders.

| STAKEHOLDER | EXPECTATIVAS SOBRE LA ASOCIACIÓN |
|--------------------------------|--|
| Instituciones Públicas | Conocimiento de las principales áreas críticas del Bilbao Metropolitano, soluciones posibles y acciones prioritarias. |
| | Conocimiento avalado por los actores clave del Bilbao Metropolitano. |
| | Movilización del sector privado en la elaboración e implantación de estrategias. |
| | Utilización de la Asociación como instrumento de mejora de la imagen pública |
| | No invadir competencias propias de las instituciones. |
| Empresas Críticas | Imagen pública |
| | Facilitar las relaciones con las instituciones/reforzar su capacidad de influencia |
| | Oportunidades de negocio (mediante la creación de un entorno favorable para el desarrollo de sus actividades) |
| Empresas Relevantes | Oportunidades de negocio (mediante la creación de un entorno favorable para el desarrollo de sus actividades) |
| Asociaciones de interés | Conocimiento de las principales áreas críticas del Bilbao Metropolitano, soluciones posibles y acciones prioritarias |
| | Participación en el desarrollo estrategias |
| | Facilitar las relaciones con las instituciones/ reforzar su capacidad de influencia |
| | No invadir competencias propias |
| | Imagen pública |
| | Oportunidades de negocio (asesoría) |
| Universidades | Conocimiento de las principales áreas críticas del Bilbao Metropolitano, soluciones posibles y acciones prioritarias. |
| | Facilitar la colaboración con empresas e instituciones |
| | Participación en el desarrollo estrategias |
| | Oportunidades de negocio (subvenciones patrocinios, presión para implantar estrategias orientadas a la mejora de las universidades etc.) |
| | Prestigio |
| Líderes de opinión | Conocimiento de las principales áreas críticas del Bilbao Metropolitano, soluciones posibles y acciones prioritarias. |
| | Portavoz colectivo de sus ideales |
| | Participación en el desarrollo de estrategias |
| | Prestigio |
| Profesionales | Conocimiento de las principales áreas críticas del Bilbao Metropolitano, soluciones posibles y acciones prioritarias |
| | Oportunidades de negocio (asesoría) |
| | Prestigio |
| Medios de comunicación | Oportunidades (noticias) |
| | Imagen pública |
| | Fiabilidad y tratamiento equitativo |
| Ciudadanos en general | Conocimiento de las principales áreas críticas del Bilbao Metropolitano, soluciones posibles y acciones prioritarias. |
| | Mejora de la calidad de vida |
| | Conocimiento avalado por los actores clave del Bilbao Metropolitano |
| | Ejecución de determinados proyectos y capacidad de influencia para que se implanten las estrategias de revitalización |

2.5. Estrategias de participación de los socios

Bilbao Metropoli-30 estima conveniente elaborar cada cierto tiempo unas estrategias de optimización de su estructura societaria y de los recursos aportados por los socios. Dicha estrategia habrá de contemplar y asegurar dos aspectos:

- por un lado, la **estructura actual de socios y la participación de éstos** en las actividades de la Asociación hasta la fecha, y
- por otro lado, la **captación de socios adicionales** en aquellas áreas donde su participación se estime deseable.

Asimismo, Bilbao Metrópoli-30, estudia con detenimiento cuantas solicitudes de adhesión a la Asociación realicen *motu proprio*, y sin previa invitación de ésta, las organizaciones públicas y privadas relevantes en el Area Metropolitana, analizando su posible participación en sus actividades.

A continuación, se realiza un análisis de la **participación** desplegada por los socios actuales **hasta la fecha**, sugiriendo, asimismo, algunas posibilidades dirigidas a **optimizar dicha participación y** los recursos aportados por los socios actuales.

En segundo lugar, el ejercicio de determinadas funciones necesarias para el desarrollo de ciertas actividades, aconseja realizar un análisis sobre la posible inclusión de **nuevos socios** en la Asociación, cuyo concurso se entiende deseable para el cumplimiento de dichas funciones.

En tercer lugar, se analiza la **estrategia** a seguir para la **captación de tales socios potenciales**.

2.5.1. Participación presente de los socios actuales.

El análisis de la participación presente de los socios actuales en la vida de la Asociación arroja las siguientes conclusiones:

Existe un notable **equilibrio** entre **la participación de; sector público y del sector privado** en los Programas de Actuación desarrollados hasta el momento por la Asociación.

La actividad de la Asociación, en su fase de **ejecución**, parece haber puesto un **mayor énfasis en determinados temas críticos**. Ello se explica por una doble razón. Por un lado, la necesidad de centrar su actuación en aquellos temas que se estiman prioritarios en el proceso de revitalización, sin perjuicio de que el resto de áreas cubiertas por el Plan Estratégico reciban un mayor impulso en el

futuro. Por otro lado, la prioridad otorgada a aquellas estrategias que presentaban una mayor viabilidad para ser acometidas desde la Asociación.

Dentro de cada tema crítico existen algunas **metas** para las cuales, **por el momento, no se han desarrollado Programas de Actuación** (Formación Ocupacional, Vivienda, etc.). La razón que explica esta situación es la misma que la señalada para el punto anterior, es decir, la necesidad de concentrar los recursos, en una primera etapa, en aquellos puntos que se entienden prioritarios y con mayor posibilidad de actuación por parte de la Asociación.

Entre los socios que han participado en los Planes de Acción y Programas de Actuación, la mayor parte proviene del sector servicios o del sector "público, observándose significativas **oportunidades para el incremento de la participación de los socios del sector secundario o industrial.**

2.5.2. Posibilidades de participación futura de los socios actuales.

La identificación de aquellas áreas en las cuales los socios actuales podrían colaborar en las actividades de la Asociación se realiza vinculando, por un lado, las actividades a desarrollar por la Asociación y, por otro lado, el listado de sus socios actuales, ordenados en cuatro grandes grupos (Administraciones públicas, Administración Instrumental, Empresas privadas -ordenadas a su vez según familiaridades en su actividad- y Organizaciones sin ánimo de lucro).

Asimismo, es necesario delimitar, para cada socio, los Planes de Acción y/o Programas de Actuación en que ha participado hasta el momento (referidos por el **nombre de cada Plan**), así como aquellas actividades en las que su participación sería de interés para la Asociación.

Los criterios que se han seguido para posicionar a cada socio como potencial participante en una actividad de la Asociación, ya sea dentro de] Plan de Revitalización, Relaciones Externas o Imagen y Comunicación, han sido los siguientes:

- Todos los socios **deberían participar en, al menos, una de las actividades** de la Asociación.
- Se perseguirá que todos los socios tengan, en la medida de lo posible, una **participación similar** en las actividades de la Asociación. Este criterio se quiebra en aquellos casos en que por el propio carácter- del socio (Administraciones públicas) o por su importancia en la vida económica, social o cultura; de la metrópoli, su concurso se entienda necesario en una parte considerable de las actividades.

- El **objeto social** o actividad principal, o en su caso accesoria, de cada socio deberá estar **en relación con la actividad** para la que se le propone.
- El socio deberá estar en una situación potencialmente idónea para **aportar los recursos** que la Asociación precisa para la ejecución de la actividad.

El objetivo es, en primer lugar, obtener un **mapa de las actividades** que cada socio actual ha desarrollado hasta el momento y, en segundo lugar, señalar las **áreas de posible cooperación** por parte de tales socios en el futuro.

Del análisis de la participación potencial de los socios actuales se deducen importantes **posibilidades de participación** y aportación de **recursos** de diverso tipo, que coadyuvan a la realización de las funciones que le han sido encomendadas a la Asociación.

Con carácter general, ha de señalarse que las áreas sugeridas como de posible participación para cada uno de los socios tienen un mero **valor orientativo**. Dicha participación queda, por lo tanto, totalmente abierta a cuantas sugerencias y preferencias manifieste cada uno de dichos socios, que serán atendidas con carácter preferente.

2.5.3. Identificación de socios potenciales para la Asociación.

Una vez definidas las actividades a desarrollar por la Asociación y las posibilidades de participación de los socios actuales en dichas actividades, resulta necesario concluir que la Asociación desea incorporar nuevos socios.

Esta afirmación se apoya en dos razones básicas. Por un lado, la existencia de más socios permitiría **acometer mayor número de actividades**. Por otro lado, la función de representación y liderazgo de la Asociación Bilbao Metrópoli-30 sólo será legitimada en la medida que **represente de la forma más completa posible al tejido social, económico y cultural de la metrópoli**, para lo cual ha de perseguirse la participación más amplia posible de sus agentes y personas en la Asociación.

Una planificación racional de la captación de nuevos socios corporativos para organizaciones sin ánimo de lucro, como Bilbao Metrópoli-30, sugiere dividir el **proceso de captación en tres fases** diferenciadas:

- En primer lugar, **la identificación** de las empresas y organizaciones cuya incorporación a la Asociación sería deseable.
- En segundo lugar, se habrá de diseñar una **estrategia** que permita asegurar el mayor éxito posible en su captación, definiendo el contenido

de la oferta a presentar al socio potenciaj, al objeto de hacerla lo más atractiva posible.

- Finalmente, la Asociación deberá proceder a la **implantación** de los mecanismos de aproximación al socio potenciaj previstos con anterioridad. Dichos mecanismos comenzarán por conocer el interés del socio potenciaj por participar en la Asociación **y** guardarán un extremo cuidado por evitar cualquier tipo de presión sobre el socio potenciaj.

Los **criterios** que habrán guiar la **identificación de socios potenciales** para la Asociación son los siguientes:

- Resulta deseable que las organizaciones que se consideren como socios potenciales en esta fase de la vida de la Asociación presenten un cierto **tamaño**, en razón **de** las demandas de participación y aportación de recursos que les van a ser planteadas.
- Se deberán incluir como socios potenciales, asimismo, aquellas empresas u organizaciones de cualquier tipo que presenten una cierta **singularidad** o significación en el tejido social, económico o cultural de la metrópoli.
- Se considera que la totalidad de los socios potenciales, una vez incorporados a la Asociación, deberían **poder participar en, al menos, una de sus actividades principales**.
- El **objeto social** o actividad principal, o en su caso accesoria, del socio deberá estar **en relación con la actividad** para la que se le podría proponer participar.
- El socio deberá estar en una situación potencialmente idónea para aportar **los recursos** que la Asociación precisa para la ejecución de sus actividades.

2.5.4. Estrategia para la captación de socios potenciales.

Tras la identificación de las empresas y organizaciones cuya incorporación sería deseable, la Asociación deberá diseñar una **estrategia** que permita asegurar el mayor éxito posible en su captación, así como proceder a la implantación de los mecanismos de aproximación al socio potencial previstos con anterioridad.

El diseño de una estrategia de captación de socios potenciales ha de considerar que la participación de éstos en la Asociación sólo se producirá cuando exista una **relación positiva entre los beneficios y los costes derivados de la participación**.

En este sentido, **los costes vendrán dados por los recursos aportados a la Asociación y los beneficios serán las ventajas obtenidas**, ya sean de carácter general (revitalización de la Metrópoli, en general) o individualizables.

Dado el alto grado de identificación y compromiso que los agentes presentes en la comarca mantienen con el territorio metropolitanos los **beneficios genéricos de revitalización de la Metrópoli son altamente valorados** por los socios potenciales.

Asimismo, resulta deseable **ampliar los beneficios individualizables** derivados de la participación de los socios en la Asociación, de forma que éstos puedan constatar el beneficio de la manera lo más inmediata y palpable posible.

Entre las **iniciativas** que la Asociación impulsa para desarrollar ambos objetivos, destacan las siguientes:

- *Participar en Programas de Actuación.* Dada la importancia que el lanzamiento de Programas de Actuación presenta para la Metrópoli, así como para la propia Asociación, y los beneficios que los socios podrían obtener de su participación en los mismos, la Asociación promueve que los socios potenciales participen en todos aquellos Programas de Actuación que les puedan reportar un beneficio directo o indirecto.
- *Organizar Encuentros de carácter sectorial y funcional de interés para los asociados.* La rica variedad de los socios presentes actualmente en la Asociación permite obtener beneficios derivados de las economías de escala. Así, la Asociación organiza Encuentros de carácter sectorial, con el fin de que los propios socios puedan aprovechar la experiencia de otras regiones o experiencias e intercambiar entre ellos información de interés para su actividad.
- *Celebración de jornadas previas para cada Programa de Actuación.* Con carácter previo al comienzo de los trabajos correspondientes a cada nuevo Programa de Actuación, la Asociación celebra unas jornadas, en las que los socios potencialmente interesados en su puesta en marcha participan señalando cuantas sugerencias entiendan convenientes, ya sea a través de encuestas elaboradas al efecto o a través de cualquier otro medio.

CAPÍTULO 18. LA VISIÓN DE LA CIUDAD

Introducción

Algunas ciudades, como Bogotá y Caracas, han definido de manera previa a la elaboración del diagnóstico de la ciudad, la visión de la ciudad posible y deseada.

El definir previamente los principales propósitos del Plan tiene, en nuestra opinión, la ventaja de orientar todo el proceso de elaboración del plan y, en especial, su etapa de diagnóstico. La visión previa de la ciudad deseada no sustituye el objetivo central del mismo, sino, por el contrario, exige de éste una mayor concreción del mismo.

Presentamos un texto de la ciudad de Bogotá por ser la primera que formuló esta visión como paso previo a la elaboración del diagnóstico y pronóstico de evolución de la ciudad.

1. El caso de Bogotá: La ciudad posible y deseada

A través del proceso antes mencionado, el Plan Estratégico **BOGOTA 2000** construyó un modelo de ciudad en el que se combinan la percepción que sus habitantes tienen de la capital y el deseo de transformarla en una metrópoli **competitiva con equidad**.

La formulación de este propósito, en sus diferentes componentes, tiene los siguientes fundamentos:

- Asumir el carácter metropolitano del desarrollo urbano de Santa Fe de Bogotá, a través de la creciente conurbación con los municipios circunvecinos. La capital colombiana se relaciona de manera intensa con 17 entes territoriales no sólo en lo referente a la provisión de servicios públicos básicos sino también en lo referente al flujo de personas y bienes relacionados con las actividades productivas, el mercado laboral y el comercio.
- Contar con la adecuada infraestructura de servicios para las comunicaciones y el transporte de personas y bienes en condiciones de mayor funcionalidad, menor recorrido y tiempo de movilización.

- Ofrecer condiciones de educación, salud vivienda y movilidad distribuidas espacialmente de acuerdo con las demandas existentes y las tendencias del desarrollo urbano.
- Priorizar la necesidad de una acción ordenada sustentada en una institucionalidad con suficiente y creciente capacidad para alcanzar los objetivos perseguidos y dar una eficaz respuesta a los grandes desafíos de la ciudad.

La Santa Fe de Bogotá del año 2010

Contar con una visión estratégica de la ciudad permite abordar mejor sus principales problemas y retos

De acuerdo con lo anterior, el hecho de contar con una visión estratégica de la ciudad permite abordar sus principales problemas y retos de manera comprehensiva, así como formular los lineamientos estratégicos y los proyectos de mayor impacto en relación con los temas críticos.

La visión estratégica parte de reconocer los rasgos específicos de Santa Fe de Bogotá y su entorno con una perspectiva de transformación hacia los propósitos que el Plan Estratégico **BOGOTÁ 2000** ha sintetizado en la siguiente imagen de ciudad posible y deseada.

“Santa Fe de Bogotá se propone ser en el año 2010 una región metropolitana líder, atractiva y competitiva a nivel nacional, latinoamericano y del Caribe, una ciudad más segura y equitativa que ofrezca oportunidades para sus habitantes, respetuosa de su espacio urbano y se riqueza ambiental, con una cultura para la convivencia y la generación de conocimiento”.

Los componentes de la visión estratégica

Para materializar este escenario y cumplir con los criterios de ciudad posible y deseada en el horizonte temporal de 10 años del Plan Estratégico, la visión se ha desagregado en los siguientes aspectos que permiten establecer objetivos concretos para orientar la acción. En este sentido, se considera que esta imagen será posible en la medida en que Santa Fe de Bogotá sea:

- Una metrópoli latinoamericana, protagonista de los procesos de integración económica y líder de los mismos en Latinoamérica y el Caribe.
- Una ciudad que reconozca el territorio de la Sabana de Bogotá como el territorio que se debe gobernar con otros niveles del Estado y especialmente con las autoridades de los 17 municipios circunvecinos, con el fin de afrontar

conjuntamente y de manera global, a través de una institucionalidad metropolitana, la gestión de sus redes estructurantes (servicios públicos domiciliarios, red vial y sistema de transporte, entre otros).

- Una ciudad con mayor grado de equidad en la provisión de servicios urbanos y metropolitanos a todos los puntos de su geografía; especialmente en las áreas subnormales que se han desarrollado de manera incontrolada.

Una ciudad que cuente con una red de centralidades (centro ampliado, occidente, suroccidente, suroriente, La Calera, Soacha, Funza-Faca_Madrid, Suba, Usaquén Chía, etc.) para el encuentro y convivencia, donde la oferta de espacio público y servicios sociales y administrativos se ofrezca en calidad semejante a lo largo y ancho del territorio.

Una ciudad que preserve las rondas de los cuerpos de agua y coloque el río Bogotá- en proceso de descontaminación- como centro geográfico del área metropolitana.

- Una ciudad que ofrezca suelo urbanizado en cantidad suficiente para atender las necesidades de vivienda y equipamientos públicos.
- Una ciudad que valore el centro urbano como eje y sede de importantes instituciones políticas, culturales, educativas, administrativas, económicas y comerciales de alcance nacional e internacional.
- Una ciudad que en desarrollo de políticas de sustentabilidad ambiental y de urbanismo de costos razonables, conserve como reservas naturales y paisajísticas los Cerros Orientales, así como otras áreas de alto valor para la calidad de vida de la ciudad (humedales, áreas rurales, etc.).
- Una ciudad que preserve las rondas de los cuerpos de agua y coloque al río Bogotá -en proceso de descontaminación- como centro geográfico del área metropolitana.
- Una ciudad que en procura de mejores condiciones de habitabilidad recupere la calidad del aire mediante el control de fuentes de emisión (automóviles, industrias, etc.).
- Una metrópoli latinoamericana, protagonista de los procesos de integración económica y líder de los mismos en Latinoamérica.
- Una ciudad donde sea posible un mayor grado de equidad en la promoción y disposición de servicios de bienestar integral y donde la exposición de las personas a los riesgos sociales pueda ser prevenida y su eventual desprotección atendida.

- Una ciudad donde los habitantes encuentren posibilidades para el ejercicio de la ciudadanía porque intervienen responsable y democráticamente en los asuntos de interés público.
- Una ciudad donde las instituciones obtengan grados de legitimidad creciente, porque han elevado su nivel de competencia técnica y de conocimiento, y tengan como criterio de organización y actuación la cooperación interinstitucional flexible y la interacción con sólidas organizaciones civiles.
- Una ciudad que ofrezca espacios para el manejo pacífico de conflictos y que mitigue los riesgos que hacen vulnerable al individuo en materia de seguridad.
- Una ciudad con auténtico espacio de convivencia pacífica y respetuosa de su diversidad.

CAPÍTULO 19. LA COMUNICACIÓN Y DIFUSIÓN DE UN PLAN ESTRATÉGICO

Introducción

Traemos a estas páginas un plan de comunicación asociado a un Plan Estratégico. Hemos escogido el planteamiento de Málaga, por ser ésta una de las ciudades que ha elaborado una estrategia comunicativa más completa y, además, ha tenido la gentileza de explicarla para una publicación.

1. El caso de Málaga*

1.1. Circunstancias que afectan al Plan Estratégico y su comunicación.

Cuando nos planteamos iniciar un plan de comunicación que permita dar a conocer el Plan Estratégico (PE) de una ciudad, tenemos que partir de algo tan básico pero tan necesario como tener claro qué es un plan estratégico. Si nosotros mismos (emisores) no sabemos qué es lo que queremos comunicar, difícilmente la sociedad (receptor) podrá entender y asimilar nuestro mensaje.

Un plan estratégico de ciudad, puede entenderse como un proceso de participación en el que los principales agentes económicos y sociales diseñan cómo quieren que sea su ciudad en el futuro en todos los campos.

Para poder en marcha este proceso de planificación estratégica se puede optar por distintos tipos de estructura orgánica. Hay ciudades en las que el PE es gestionado directamente por un área municipal, y otras en las que se elige un modelo más participativo y para ello se crea una sociedad/asociación/fundación integrada por instituciones, agentes sociales y económicos. Tomaremos como referencia este segundo modelo (elegido en el caso de Málaga).

Todo plan estratégico persigue tres objetivos que también pueden ser considerados objetivos comunicacionales:

* Extraído del capítulo elaborado por Fátima Salmon Negri para el libro "El desarrollo urbano en el Mediterráneo".

1. Acometer una acción conjunta y coordinada por parte de todas las instituciones, agentes sociales y económicos que forman parte del proceso.
2. Conseguir la adhesión de la población a este proyecto de futuro.
3. Proyectar externamente (en ámbitos extraterritoriales) el concepto de futuro de la ciudad.

La comunicación del Plan ha de tener unos objetivos diferenciados según la fase en la que se encuentre el proceso. Así, mientras que en la fase preliminar tenemos que centrar nuestros esfuerzos en explicar qué es el plan, en las siguientes fases tenemos que comunicar qué estamos haciendo en cada una de las etapas.

Pese a ello, hay aspectos que siempre han de estar presentes, como:

- Conseguir un nivel de conocimiento y comprensión suficiente de los objetivos que persigue el Plan en los generadores de opinión (representantes de las Administraciones, gremios profesionales, periodistas y personas influyentes en los medios de comunicación).
- Hacer extensivo este conocimiento al conjunto de la población. Implicar a la sociedad en el proceso.
- Generar una predisposición en las instituciones, agentes sociales y económicos a participar desde el principio y durante todo el proceso.

Antes de entrar en especificar la forma en la que podemos acometer un plan de comunicación eficaz, resulta interesante marcar dos errores en los que no debemos caer a la hora de comunicar nuestro plan:

- Evitar los procesos de abstracción. Estos no interesan a nadie (o sólo a unos cuantos expertos).
- Las ideas que no son comunicables visualmente y explicables de forma ágil y comprensible, son inútiles en la práctica.

El proceso de planificación estratégica es tremendamente técnico. Nuestra misión será hacerlo "comprensible" para que llegue a la sociedad.

1.2. Objetivos de la comunicación de un Plan Estratégico.

A nivel comunicacional, el objetivo central de todo Plan Estratégico es:

Generar un amplio estado de opinión favorable a la puesta en marcha del PE.

Para ello, necesitamos:

- Conseguir un nivel de conocimiento y comprensión suficientes de los objetivos del Plan. Desde el principio hay que explicar de forma clara y ágil qué pretende el Plan.
- Crear la "imagen del Plan", primer elemento para identificar el producto, por medio de un eslogan o logotipo.
- Crear un amplio clima de consenso entre las instituciones, agentes sociales y económicos (no siempre están habituados a colaborar entre ellos) para que participen activamente en el proceso. Para crear este clima de consenso, se puede recurrir a herramientas tales como hacer una convocatoria en la que se integren todos y posteriormente realizar un acto público de presentación a la sociedad en general.
- Asegurar la demanda de participación, tanto de la sociedad en general como de los líderes de opinión de la ciudad.

1.3. Estrategia comunicativa.

La estrategia del Plan de Comunicación ha de pasar por tres puntos fundamentales:

a) Identificar el público al que queremos dirigirnos.

Hay que segmentar a los destinatarios de la comunicación según su poder de decisión. Así podemos distinguir entre dos tipos de público:

- Público principal o líderes de opinión, entendiendo como tal a los representantes de las administraciones -nacional, autonómica, local-, miembros de asociaciones, gremios profesionales liberales, medios de comunicación y en general personas influyentes en la opinión pública.
- Público subsidiario integrado por la ciudadanía en general.

Debido a las particularidades que presenta el caso de Málaga, en el que la práctica totalidad del denominado público principal forman parte del Patronato y la Comisión Ejecutiva de la Fundación CIEDES (integrada por el Ayuntamiento de Málaga, Cámara de Comercio, el sindicato Comisiones Obreras, la Confederación de Empresarios de Málaga, la Diputación Provincial, la Federación de Asociación de Vecinos, la Subdelegación de Gobierno, la Junta de Andalucía, el Parque Tecnológico de Andalucía, la Autoridad Portuaria, el sindicato Unión General de Trabajadores, la entidad financiera Unicaja y la Universidad Malagueña) podemos realizar otra clasificación en la que hablaremos de:

- Público interno: lo integran los miembros del Patronato-Comisión Ejecutiva.
- Público externo: el resto.

a) *Diseño de un mensaje claro del Plan Estratégico.*

Este tiene que responder a la pregunta ¿Qué pretende el Plan?. La respuesta ha de ser clara y positiva y la misma tiene que girar en torno a una idea: El PE diseña un mejor futuro para la ciudad y por consiguiente para sus habitantes (Objetivo Central).

b) *Desarrollar una actuación en materia de comunicación que comprenda:*

- Elegir las herramientas de comunicación (instrumentos de comunicación).
- Identificar y evaluar los canales de comunicación.
- Elaborar un Plan de Relaciones con los Medios.
- Edición de material divulgativo - informativo (boletines, trípticos).
- Difusión de informaciones.
- Campañas publicitarias que difundan el plan.
- Jornadas de estudio sobre el plan dirigidas a los periodistas.

a) Identificar el público al que nos dirigimos: Público interno, público externo.

En este apartado cabe distinguir dos estrategias distintas según si las informaciones van dirigidas a los miembros del Núcleo Director del Plan (en el caso de Málaga, miembros de la Comisión Ejecutiva / Patronos de la Fundación) o si se amplía su campo de difusión al público en general (distinción necesaria dado que se ha elegido el modelo en que existe una Sociedad/Asociación/Fundación que gestiona el Plan).

Público interno: Por lo general, las reuniones del Núcleo Director son uno de los medios más válidos para que los responsables conozcan las actividades de la Fundación (en el caso malagueño estas informaciones se plasman en un documento llamado informe del Vicepresidente, que es entregado a cada uno de los miembros del Grupo Director en cada reunión). En ocasiones, el tiempo transcurrido entre las reuniones provoca un vacío de información sobre las actividades llevada a cabo, por lo cual es conveniente la redacción de "NOTAS INTERNAS" semanales o quincenales. De esta forma, los responsables conocerán de primera mano las actividades del plan y no a través de los medios de comunicación o los artículos publicados, en su caso, en el Boletín Informativo del Plan.

Además, el envío de estas NOTAS INTERNAS favorecerá la implicación de los responsables con los proyectos de la Fundación, de manera que ellos mismos pueden aportar datos e ideas nuevas en aquellos temas que se estén

abordando. Para aumentar este nexo de unión también resulta conveniente pedir la colaboración de los responsables en la ELABORACIÓN DE ARTÍCULOS PUNTUALES, que posteriormente serán publicados en el Boletín Informativo.

Estos artículos también pueden ser remitidos a los medios de comunicación (prensa y radio) para dar una mayor difusión al Plan.

Público externo. Involucrar a la ciudadanía en el Plan Estratégico y en las actividades realizadas por la Fundación, es una de las prioridades de la Oficina de Coordinación.

Para conseguirlo, es necesario difundir los objetivos y proyectos realizados por el Plan Estratégico, ya que el conocimiento de los mismos por parte del público general conllevará la respuesta positiva de la ciudad.

Para lograr esta difusión es necesaria la utilización de todos los canales de comunicación a los que se tenga acceso, ya sean propios (entendiendo como tales aquellos sobre los que podemos influir o sobre los que tenemos acceso directo -Boletín Informativo, publicaciones, campañas publicitarias, folletos divulgativos-) o ajenos (presencia en los medios de comunicación locales, regionales, nacionales e internacionales).

Canales de difusión propios

Boletín Informativo del Plan Estratégico

La edición de un Boletín o revista por parte de la Oficina de Coordinación del Plan Estratégico, resulta un instrumento muy útil a la hora de dar difusión al Plan, ya que nos permite hacer llegar nuestras ideas a una amplia base de datos. En el caso de Málaga, la difusión del Boletín Informativo llamado "OJO A MÁLAGA" llega a un total de 3.000 suscriptores tanto de Málaga (capital y provincia) como del ámbito regional, nacional e internacional.

Si partimos de la base de que todo plan estratégico propone un cambio o una mejora de la imagen de la ciudad, tenemos que lograr que el instrumento publicitario que usemos tenga una presentación lo suficientemente atractiva como para que invite a leerlo.

Su periodicidad la determinará la Oficina de Coordinación. El mismo puede ser bimensual o trimestral según el volumen de información que tengamos. (Hay autores que contemplan una periodicidad semestral, aunque este prolongado impás de tiempo puede provocar un "enfriamiento" de la opinión pública ante el plan). La estructura interna del boletín informativo puede componerse de dos partes: Una primera de información general sobre las noticias y actividades y avances del Plan Estratégico y su Oficina de Coordinación, y una segunda, a la que denominamos "Documentos de Trabajo" (suplemento central en el que se plasman tanto algunos de los resultados del diagnóstico realizado para la

elaboración del Plan como diversos trabajos de investigación complementarios que estén de actualidad y se recojan en el Plan).

Otras publicaciones.

Al cerrar cada una de las fases del plan, es aconsejable editar una publicación en la que se resuma el trabajo realizado en las distintas etapas.

Así, en Málaga, coincidiendo con el final de la primera etapa (fase de diagnóstico) se publicó el Libro de Diagnóstico, en el que se recogieron los resultados del análisis interno y externo de la ciudad sobre sus debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades. La fase II concluyó con la publicación del libro Opciones Estratégicas, en el que se perfilaba el objetivo central y las líneas estratégicas que había de seguir el Plan.

En el caso que nos ocupa, la culminación de la fase III llevó aparejada la publicación del Libro Final del Plan Estratégico, en el que además de englobar las fases anteriores de diagnóstico y opciones, se presentaron los proyectos concretos de ciudad. Finalmente, para la fase de ejecución, seguimiento y evaluación (en el caso de Málaga la 4ª y la 5ª) se va a editar un informe de Progreso, documento utilizado para transmitir los resultados en la ejecución del plan.

Campañas publicitarias y promociones.

El nacimiento del Plan, debe ir acompañado de una campaña publicitaria que permita darlo a conocer a la población. En esta primera etapa no hay que escatimar en cartelería, folletos y anuncios en los medios de comunicación en general (haciendo especial incidencia en los locales) ya que hay que conseguir crear un ambiente de expectativa ante el nacimiento del proyecto.

Esta primera campaña publicitaria debe centrarse en explicar qué es un plan estratégico. Para ello puede resultar muy útil la edición de un folleto explicativo.

Cara a fomentar la participación ciudadana en el proyecto, también resulta conveniente utilizar el correo directo realizando un buzoneo a la población en general, en el que se les invite a participar en el proceso. Para ello puede utilizarse simplemente una carta, o realizar un folleto para tal fin, que ha de ser atractivo y despertar el interés del receptor. Un buen reclamo para su portada puede ser el siguiente:

(Nombre de la ciudad) TIENE UN PLAN ¿QUIERES FORMAR PARTE DE ÉL?

En las distintas fases del Plan, habrá que volver a recurrir a las campañas publicitarias. Así, actos relevantes como la convocatoria de una Asamblea General o Acciones de Acompañamiento puntuales, como charlas, debates,

conferencias o mesas redondas, han de ir respaldadas por sus correspondientes anuncios en los medios.

Canales de difusión ajenos

Para acometer esta tarea de dar a conocer un Plan Estratégico resulta fundamental contar con la colaboración de los medios de comunicación. Para ello, es necesario implicar a los mismos en los proyectos del Plan, incidir en aquellos aspectos del Plan que puedan plasmarse a corto plazo (diagnósticos o estadísticas que puedan ser de interés). Es fundamental que la opinión pública conozca cuál es la labor que va a realizar el Plan Estratégico, ya que en ocasiones al ser un trabajo eminentemente técnico, resulta difícil que el mismo trascienda a la sociedad.

Conseguir esta "complicidad" con los medios de comunicación supone acometer los siguientes aspectos:

- *Buscar el apoyo de la prensa, radio y TV locales.* Para ello es necesario marcar e indicar las bondades del Plan para la ciudad. Si los periodistas son capaces de asimilar el proyecto en su totalidad difundirán la idea de una ciudad en positivo a partir del Plan Estratégico.
- *Contactos periódicos con los Directores de los Medios de Comunicación.* En la primera fase del Plan es muy efectivo involucrar a los directores de los medios e invitarlos a participar activamente, dando su opinión y formando parte de las mesas de debate. Ello hará que sientan el Plan como algo suyo, lo potencien y lo defiendan. Para conseguir este objetivo resulta conveniente convocar periódicamente comidas de trabajo de los responsables del plan con los directores de los medios.
- *Presentación mensual a los medios del Boletín Informativo.* De esta forma, el Boletín no sólo llegará a los suscriptores con los que cuenta en el momento sino que alcanzará un campo de difusión mucho mayor. En esta presentación sería interesante contar con la presencia de algún responsable del Núcleo Director, técnicos o expertos que hayan colaborado en la elaboración del Boletín o del Documento de Trabajo.
- *Presencia semanal en los medios de comunicación locales: Notas de prensa y actos informativos.* La Oficina de Coordinación ha de ser un flujo constante de información. Para canalizar la misma es necesaria la continua elaboración de notas de prensa (en las que el texto sea claro, atractivo y ameno, capaz de llamar la atención del periodista y facilitarle el trabajo) y la convocatoria de ruedas de prensa en las que se dé cumplida cuenta de las actividades realizadas por el PE. La presencia constante de los proyectos y actividades del Plan en el acontecer diario de la ciudad es la mejor forma de incluirlo en la realidad ciudadana. También resulta interesante la elaboración de dossiers de prensa en los que se recopilen las noticias en las que se habla del Plan o

sus proyectos, es un material que nos resultará muy útil para el seguimiento del Plan.

- *Presencia de los responsables del Plan en debates y tertulias, de radio y televisión.* De esta manera, al tiempo que se alcanza una mayor difusión de las ideas y proyectos del Plan, se consigue que los ciudadanos lo vean y sientan como algo cercano, inmerso en la vida cotidiana de la ciudad y realizado por y para ésta.
- *Cobertura informativa de los actos públicos del Plan.* Tenemos que intentar atraer la presencia de los Medios a las asambleas, debates, exposiciones y, en general, todas las acciones de acompañamiento.
- *Campañas de difusión y presentaciones puntuales a grupos concretos.* Hacer llegar los contenidos del Plan a asociaciones de vecinos, organizaciones no gubernamentales, colegios, asociaciones profesionales, etc. Si la presentación se hace en el ámbito del mundo escolar, es conveniente editar un folleto específico en el que, con un lenguaje sencillo, se explique a los niños qué es la planificación estratégica y las ventajas de la misma para la ciudad.
- *Jornadas para los periodistas de estudios sobre el Plan Estratégico.* Fundamental en la primera fase, estas jornadas o seminarios han de ir destinadas a un grupo reducido de periodistas (seleccionar a los profesionales más relevantes de cada medio). De esta forma, los profesionales conocerán desde el principio el procedimiento, se sentirán involucrados en el mismo y apoyarán todas las actuaciones que desde la Oficina de Coordinación se realicen.

1.4. Estrategia comunicativa del Plan Estratégico de Málaga

En el caso de Málaga, y siguiendo una línea cronológica, podemos enumerar estas actuaciones de la siguiente forma:

Fase preliminar

"Vender" el producto: Eslogan o Logotipo.

Cualquier empresa que quiera poner un producto nuevo en el mercado tiene que buscar un eslogan o logotipo que lo identifique. Los planes estratégicos no son ajenos a esta filosofía.

En el caso de Málaga se realizó un concurso de ideas para elegir un logotipo que se identificara con el Plan Estratégico, al tiempo que llamara la atención sobre los contenidos del mismo. Finalmente, el Presidente de la Fundación eligió nuestro Ojo a Málaga, como símbolo del Plan. Se trata de un diseño moderno y

desenfadado que llama la atención tanto por su colorido como por el mensaje que encierra "volver la vista a la ciudad".

En segundo lugar y con vistas a preparar el terreno para la celebración de la I Asamblea General, se acordó con Diario Sur, el periódico de mayor tirada en la capital y provincia, hacer un encarte de un pequeño panfleto en el que se explicaba qué es un plan estratégico y por qué Málaga tenía que realizar el suyo. Gracias a este encarte, 43.000 lectores recibieron con su ejemplar del periódico una completa información sobre el incipiente Plan Estratégico de Málaga.

Paralelamente a estas acciones se realizó una exposición en un emblemático lugar de la ciudad. Durante 15 días los malagueños pudieron observar por medio de fotografías, gráficos y paneles, qué es un plan estratégico. Además, para dar mayor difusión a la misma, se organizaron visitas de grupos escolares. La exposición estuvo en todo momento atendida por una persona que daba puntual información sobre el PEM.

Para reforzar esta primera aproximación al público, se contrataron marquesinas de publicidad urbana en las que se mostraba la imagen del Plan.

Se inició un ciclo de debates, titulado "Los Novísimos Malagueños" con personajes de la vida pública y social, cara a iniciar una serie de tertulias que dinamizaran la sociedad y preparar un buen caldo de cultivo en el que iniciar el Plan.

También se hizo una pequeña campaña en los colegios en la que se explicaba a los alumnos conceptos básicos sobre la planificación estratégica urbana.

Esta fase preliminar finalizó con la convocatoria de la primera Asamblea General, acto en el cual participaron más de 300 personas en representación de entidades públicas y privadas de la capital, y otras que se crearon sólo para poder participar, a las que se les explicó cómo se iba a realizar el proceso y se les animó a inscribirse en las mesas de debate sobre el diagnóstico de Málaga.

Primera fase: El diagnóstico

Esta es quizás una de las mejores fases en lo que a comunicación se refiere. La ciudadanía malagueña está ilusionada con el proyecto del Plan, ya que lo siente como algo suyo, pueden exponer sus ideas y sus opiniones que son tenidas en cuenta.

Esta etapa se centra en la realización de mesas de trabajo. Basándose en unos dictámenes previos, los interesados pueden opinar sobre los puntos críticos o aspectos concretos que tienen mayor importancia en la dinámica de la ciudad.

De cada una de las 15 mesas que se convocaron se extrajeron una serie de conclusiones que se presentaban puntualmente a la prensa.

La etapa final de esta primera fase concluye con la II Asamblea General y la edición del libro de Síntesis del diagnóstico de la ciudad.

En esta etapa, la comunicación interna (con los ciudadanos que participan activamente en los procesos de las mesas de trabajo) es fundamental. Si se les informa de los avances se sienten más implicados.

Segunda fase: El Objetivo Central y las Líneas Estratégicas.

En materia de difusión cabe destacar la redacción de un Boletín Resumen de los resultados de los Grupos de Expertos que trabajaron para determinar el Objetivo Central y las Líneas Estratégicas a partir del Diagnóstico. Fue distribuido conjuntamente con el diario de mayor tirada de la ciudad.

La fase concluye con la III Asamblea General y la publicación del libro Opciones Estratégicas. En esta etapa el interés del público en general es menor, dado que el trabajo es mucho más técnico.

Tercera fase: Los proyectos estratégicos.

Se convocan nuevas mesas de trabajo, aún más especializadas que las de la fase anterior, con la participación de expertos y técnicos con capacidad ejecutiva, con el fin de concretar en proyectos las líneas estratégicas.

Esta fase coincide con el proceso de elecciones municipales. En este sentido unos de los actos de acompañamiento realizados cara a la difusión del Plan y su determinación como elemento no político es la celebración de la llamada "Mesa de los alcaldables", celebrada antes de que se iniciara el período preelectoral. En la misma, los candidatos revelaron sus opiniones sobre el plan y cuál sería su actitud respecto al mismo en caso de conseguir la Alcaldía. Tras la celebración de este acto, el Plan Estratégico entra en una fase de letargo en lo que a comunicación se refiere, ya que el propio Patronato decide que es mejor alejarse de la vida pública con el fin de no interceder en el proceso electoral y evitar que el Plan y sus proyectos sean utilizados como un arma política.

Como dato curioso cabe destacar que la totalidad de los partidos políticos incluyeron en sus respectivos programas electorales los proyectos recogidos en el Plan Estratégico.

Una vez constituido el nuevo equipo de gobierno se inician las conversaciones para su incorporación al proceso del Plan, materializándose en la celebración de la IV Asamblea General y la publicación del libro final sobre el Plan Estratégico de Málaga, "La aventura de diseñar el propio destino, el Plan Estratégico de Málaga", consensado y apoyado por todas las instituciones de la Fundación.

Cuarta y quinta fase: Ejecución, seguimiento y evaluación.

Se pasa de la teoría a la práctica, se produce la prelación de proyectos y se comienzan a acometer algunos anteproyectos desde la propia Fundación a petición de sus Patronos.

El Plan Estratégico empieza a presentar proyectos llevados a la práctica, como:

- Anteproyecto y maqueta de la Coracha.
- Anteproyecto y maqueta del Recinto Ferial.
- Anteproyecto y maqueta del Palacio de deportes.

Se realizan acciones y publicaciones puntuales cara a la difusión del Plan entre el colectivo escolar (un Plan Joven, Ojo a Málaga o el libro Sueños de Noctiluca...) potenciada con programas especiales de radio o actividades concretas en la Biblioteca Infantil de la Feria del Libro (los niños de Málaga diseñan su Plan Estratégico).

Se retoma el espíritu participativo y de debate por medio de la convocatoria de las llamadas Mesas Estratégicas. En las mismas se proponen a debate los proyectos concretos propuestos por el Plan.

Para acometer una evaluación acertada de la ejecución de cada uno de los proyectos que forman parte del Plan, los técnicos de la Fundación CIEDES idean una metodología propia para este fin. En un segundo paso se convocan las llamadas Comisiones de Seguimiento - una por cada línea estratégica -. Tras analizar la evaluación de proyectos (proceso en el que nos encontramos inmersos actualmente) se redactará un informe de Progreso en el que se dé cumplida cuenta del grado de ejecución del Plan.

| Resumen de los instrumentos utilizados para la comunicación de planes estratégicos | | |
|---|---|---|
| INSTRUMENTO | DESCRIPCIÓN | CASO DE MÁLAGA |
| Publicaciones de documentos divulgativos | Resumen de los pasos dados para lograr el proceso de planificación estratégica. Introducir recursos gráficos. Su destinatario son los agentes decisores de la ciudad. | <ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico del PEM. • Opciones Estratégicas. • La aventura de diseñar el propio destino, el Plan Estratégico de Málaga. • Sueños de Noctiluca. |
| Publicaciones de documentos técnicos | Temas específicos sobre la ciudad tratados en los diferentes grupos de trabajo o dictámenes encargados a expertos. | <ul style="list-style-type: none"> • Dictámenes. • Documentos de trabajo. Carta Verde de Málaga (primera Agenda Local 21 redactada en España y una de las primeras europeas). |
| Campañas publicitarias | Contratación de anuncios en los medios de comunicación (prensa, radio y televisión). Edición de folletos y cartelería. | <ul style="list-style-type: none"> • Spots televisivos y cuñas radiofónicas y anuncios en la prensa local, con motivo de la celebración de Asambleas Generales, charlas, conferencias y mesas redondas. Encartes en la prensa de folletos divulgativos y boletines especiales sobre el Plan. |
| Exposiciones sobre el Plan Estratégico | En la misma se puede exponer material gráfico, paneles y maquetas en las que se explique la metodología, los objetivos y los proyectos del PE. El contenido de la misma dependerá de la fase en la que se encuentre el proceso. | EXPOSICIONES: <ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué es el Plan?. • Made in Málaga. • PEM: Desde el comienzo a la ejecución. • Feria de los Pueblos y PEM. Exposiciones coincidiendo con la celebración de las Asambleas Generales. |
| Conferencias, debates y mesas redondas | En la primera fase resulta fundamental contar con expertos y personas relevantes de la ciudad que expliquen el proceso de planificación y sus ventajas. En las mismas se pueden empezar a perfilar los temas que abordará el plan (economía, cultura, medio ambiente, etc.). También es muy eficaz organizar jornadas específicas sobre Planificación Estratégica destinadas a periodistas. | <ul style="list-style-type: none"> • "Los Novísimos Malagueños". • Mesas Estratégicas. • Conferencias a distintos colectivos (Colegios profesionales, Universidad, Centros culturales, políticos). |
| Material divulgativo | Folletos, cartelería o vídeo promocional en el que se recojan el Objetivo Central, Líneas Estratégicas y proyectos. Puede ser un buen material promocional no sólo del Plan sino de la ciudad y su futuro. | <ul style="list-style-type: none"> • Encarte de folletos en los periódicos de mayor tirada de la ciudad. • Inclusión de cartelería en las marquesinas publicitarias. Edición de folletos específicos para los colegiales malagueños. |
| Publicación de un boletín informativo | Instrumento muy útil para hacer llegar los contenidos del Plan a un gran número de personas. Puede estar estructurado en dos partes, una general (con noticias, artículos...) y una monografía o documento de trabajo. | <ul style="list-style-type: none"> • Boletín Ojo a Málaga |

CAPÍTULO 20. EL DIAGNÓSTICO DE LA CIUDAD

Introducción

Como ejemplo de síntesis del diagnóstico, hemos escogido dos modalidades.

Río de Janeiro, en 1995, resumió sus trabajos de diagnóstico siguiendo la misma metodología que la ciudad de Valencia (España) adoptó por primera vez en la planificación estratégica urbana. Río definió seis temas críticos, que agruparon veinticuatro variables clave:

1. Atractividad de la ciudad.

- Competitividad de los servicios avanzados.
- Infraestructuras de accesibilidad y comunicación.
- Puertos y terminales marítimas.
- Telecomunicaciones.
- Industria.
- Investigación y Desarrollo, y formación universitaria.
- Comercio internacional.
- Comercio de servicios.
- Sector financiero.

2. Empleo.

- Población y empleo.
- Formación y recursos humanos.

3. Dinámica Urbana.

4. Calidad de vida.

- Violencia y seguridad
- Movilidad interna.
- Medio ambiente.
- Enseñanza básica.
- Servicio de salud.
- Vivienda.
- "Lazer".
- Promoción y protección social.

5. Imagen y ciudadanía.

- Turismo.

- Deportes.
- Cultura.
- Ciudadanía.

6. Administración pública.

Para cada uno de los temas y variables se señalan las tendencias del entorno que influyen en su desarrollo futuro en la ciudad, y con respecto a estas tendencias, se señalan los puntos fuertes y débiles de la ciudad. Hemos escogido entre todos, dos casos que a buen seguro merecerán la atención del lector: “La competitividad de los servicios avanzados” y “la administración pública”.

Posteriormente, Río definió las tendencias generales para la ciudad, así como sus principales puntos fuertes y débiles.

Rosario es el segundo caso escogido. Rosario es un ejemplo representativo de una mayoría de ciudades que sintetiza su diagnóstico con matrices DAFO.

Rosario especificó qué entendía por cada uno de los elementos del DAFO:

Debilidades: Son los problemas existentes que se desean superar o transformar.

Amenazas: Constituyen tendencias o pronósticos “no deseados”. Tienen el objetivo de mostrar cuáles son los riesgos futuros, para establecer previsiones a fin de evitarlos.

Fortalezas: Son los elementos positivos relevantes con los que ya cuenta la ciudad.

Oportunidades: Se trata de aquellas potencialidades que, bien aprovechadas, otorgarían ventajas comparativas.

Rosario elaboró seis matrices DAFO, una para el análisis general para la ciudad y cinco más para los que denominó sus principales ejes de desarrollo o de transformación urbana:

- Eje económico-productivo.
- Eje socio-institucional.
- Eje físico-ambiental.
- Eje centralidad regional y proyección internacional.

En las páginas que siguen, presentamos como ejemplo el DAFO general de la ciudad.

1. El análisis de Río de Janeiro

COMPETITIVIDADE NOS SERVIÇOS AVANÇADOS

Tendências

- O crescimento da oferta da prestação de serviços para empresas em decorrência do processo de inovação tecnológica e de terceirização.
- A localização dos serviços avançados nas centralidades das grandes metrópoles.
- A importância decisiva dos serviços avançados na modernização da economia urbana e como fator de decisão para a localização de empresas.
- A criação de serviços avançados para a produção como elementos sistêmicos da competitividade internacional.

Pontos Fortes

- Disponibilidade, relativamente alta, de pessoal qualificado e com talento para o desenvolvimento de serviços.
- Disponibilidade de infra-estrutura de telecomunicação e de informação, essenciais ao desenvolvimento de serviços.
- Presença significativa de segmentos de mercado demandantes destes serviços.
- Intensa atividade financeira local.

Pontos Fracos

- Precariedade no desempenho das infra-estruturas de apoio aos serviços avançados, particularmente na área de telefonia básica.
- Pouca integração entre os produtores de tecnologias (universidades, centros de pesquisa) e os usuários da indústria, do comércio, do mercado cultural e da própria comunidade.
- Nível ainda relativamente baixo da informatização dos serviços, principalmente no segmento de pequenas e médias empresas.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Em muitas cidades o processo de planejamento urbano tem se tornado mais participativo, com a presença de usuários e a inclusão dos corpos técnicos das instituições no processo decisório e na implantação de novos projetos, inclusive na área de controle social.

Em nossa cidade há questões cruciais na área do setor público que correspondem a percepções generalizadas. Entre elas:

- a co-existência de três níveis de governo: federal, estadual e municipal, atuando em campos que se superpõem e gerando conflitos de natureza institucional e operacional;
- o baixo nível de eficiência da máquina burocrática que requer a atualização dos quadros técnicos e dos procedimentos administrativos mais elementares; e
- a falta de clareza nos objetivos, fato que exige maior esforço para definir metas e instrumentos e impede a adoção de sistemas eficientes de avaliação e controle de desempenho.

Tendências

- A crescente demanda por serviços públicos acompanhada da escassez de recursos para o atendimento.
- A crescente preocupação com a eficiência, eficácia e os custos.
- O aumento do processo de descentralização administrativa.
- O maior número de atividades privatizadas quando não são de competência exclusiva dos governos.
- A ampliação do terceirização dos serviços.

Pontos Fortes

- Preocupação com a recuperação e reestruturação financeira nos níveis federal, estadual e municipal.
- Iniciativas municipais de descentralização administrativa.
- Iniciativas de terceirização de alguns serviços.

- Cooperação público-privada no estabelecimento de parcerias para viabilização de projetos.

Pontos Fracos

- Insuficiência de pessoal e qualificação profissional.
- Níveis salariais desestimulantes para a atração e manutenção de pessoal qualificado.
- Baixo nível de eficiência da máquina burocrática.
- Co-existência de três níveis de governo para um mesmo assunto: federal, estadual e municipal.
- Imagem negativa da administração pública: corrupção e ineficiência.
- Descontinuidade administrativa que reduz o empenho da iniciativa privada e a participação da cidadania em projetos.

2. El DAFO de Rosario

PRESENTE: DEBILIDADES

- Caída de la demanda laboral con altos niveles de desempleo subempleo, con la consecuente generación de crecientes niveles de marginalidad social.
- Problemas de financiamiento para el desarrollo productivo local.
- Dificultades para atraer y retener inversiones en la región.
- Falencia en la prestación de servicios y alto costo de la energía eléctrica. Falta de cobertura de las infraestructuras pluvio-cloacales en algunas zonas de la ciudad.
- Sistema educativo poco vinculado a la evolución y transformación del sistema productivo y sus demandas laborales en la región y al nuevo escenario cultural y tecnológico.
- Permanente recepción de migraciones con necesidades básicas insatisfechas.
- Insuficiente marco normativo para el tratamiento de los temas ambientales de la ciudad.
- Falta de políticas globales sobre algunos temas básicos como seguridad pública, tránsito, residuos, etc.
- Escasa cooperación de las actuaciones entre organismos públicos (nación, provincia, municipio) y de ellos con las organizaciones privadas.

- Falta de adecuación de la Constitución Provincial a las pautas instituidas por la Constitución Nacional de 1994, en especial en lo que refiere al reconocimiento de las autonomías municipales.
- Falta de peso político de Rosario y su región en el ámbito provincial y Nacional.
- Déficit de liderazgo público-privado para la construcción de una nueva imagen de ciudad y falta de lobby rosarino.
- Falta de una entidad interjurisdiccional para abordar la dimensión metropolitana en un contexto estratégico.

FUTURO: AMENAZAS

- Incremento de los cierres de establecimientos industriales y comerciales, que signifiquen más pérdidas de puestos de trabajo y que pongan a riesgo el tejido social.
- Pérdida de nuevas inversiones por fallos en el “marketing” local. Relocalización de establecimientos por falta de “ventajas” respecto a otras áreas del país.
- Incremento sostenido de la marginalidad social.
- Falta de coordinación político-institucional para concretar las grandes infraestructuras proyectadas.
- Desaparición de la Banca Pública como instrumento de promoción y fomento de nuevas inversiones.
- Colapso de algunos servicios públicos por falencia en el mantenimiento y/o renovación en tiempo y forma de las instalaciones (particularmente las vinculadas a la energía eléctrica).
- Saturación de la capacidad prestacional del Municipio en el área de salud pública, ante los inconvenientes de los sistemas Provincial y de Obras Sociales.
- Falta de financiamiento y progresiva desjerarquización de la educación pública.
- Profundización de la brecha entre el sector productivo y el educativo.
- Degradación creciente del medio ambiente y aumento de los niveles de contaminación.
- Falta de una política coherente para una adecuada reforma del Estado en todos sus niveles.
- Pérdida de protagonismo de la ciudad en el sistema regional de ciudades y en el espacio del Mercosur, por ausencia de estrategias concretas.

PRESENTE: FORTALEZAS

- Posición estratégica privilegiada en uno de los ejes del Mercosur, con facilidad de acceso desde distintos puntos del Territorio Nacional por su puerto, aeropuerto, red vial y ferroviaria.
- Comunicación con casi todos los puntos significativos del país. Finales de rutas y ferrovías unidas a terminales portuarias.
- Un frente ribereño que ofrece de notable potencialidad para la renovación urbanística, ambiental y económica de la ciudad.
- Centro de servicios especializados para una extensa región de influencia.
- Capacidad empresarial local y mano de obra calificada, respaldadas por una larga tradición industrial, con posibilidades de reconvertir la estructura existente y desarrollar nuevas actividades productivas.
- Tradición en políticas de planificación urbana y vivienda en el ámbito municipal.
- Hospitales y Centros de Salud con buena capacidad edilicia y disponibilidad de tecnología específica, complementado con personal profesional altamente capacitado. Programas y servicios complementarios para la atención de la salud de la población.
- Existencia de todos los niveles educativos, incluyendo Universidad y diversos centros de estudios especializados y recursos humanos calificados.
- Pluralidad de instituciones intermedias que participan de la vida socio-comunitaria.
- Inicio de la Reformalización del Modelo de Gestión Municipal en el marco de un esquema descentralizado de funcionamiento.
- Amplia oferta de servicios recreativos, culturales y deportivos.
- Producción cultural y artística de reconocimiento regional y nacional.
- Escala de ciudad adecuada para conjugar oferta de servicios y calidad de vida.

FUTURO: OPORTUNIDADES

- Afianzamiento del Mercosur, lo que posibilita la inserción de la Ciudad en un mercado amplio.
- Próxima concreción de importantes proyectos de infraestructuras, aprovechando las potencialidades de la región derivadas de la posición geoestratégica privilegiada. (Puente Rosario-Victoria, Autopista Rosario-Córdoba, Hifrovía, etc.)
- Óptimas condiciones de la ciudad como centro de paso o concentrador de flujos de transporte, mejorando ventajas a partir de la recepción y distribución de cargas.
- Disponibilidad de grandes infraestructuras de servicios en las proximidades del área, para la radicación de nuevas inversiones productivas en la Región.
- Importantes avances en su condición de centro de servicios para la Región.
- Posibilidad de configurar un nuevo modelo de gestión local con mayor participación ciudadana.

- Buenas posibilidades de seguir generando proyectos socialmente atractivos por parte del poder público. (Sistema Urbano de la Costa, Grandes Parques urbano-regional, etc.).
- El turismo como sector generador de riquezas para la ciudad, rescatando la potencialidad de la geografía y la arquitectura de la ciudad.
- Establecimiento de formas de cooperación con otras jurisdicciones a las que alcanzan los beneficios en la prestación.
- Predisposición para coordinar esfuerzos mejorando el uso de los recursos educativos respondiendo a las demandas de transformación de los sectores productivos.
- Adecuada escala metropolitana de Rosario para facilitar la gestión de temas como: salud, transporte, infraestructuras, residuos, etc.

CAPÍTULO 21. LOS ESCENARIOS DE FUTURO

Introducción

El Plan Estratégico de Medellín es, sin duda, un ejemplo de Planificación Estratégica, una de las experiencias más valiosas desde el punto de vista Técnico y humano entre los que he podido participar como asesor. El trabajo del equipo dirigido por Saul Pineda y de los miembros de la Junta Técnica, supieron, a pesar de los graves problemas y antagonismos sociales de la ciudad, conectar con la voluntad de ser y hacer ciudad de los principales actores de la ciudad y de la amplia mayoría de los ciudadanos, y contribuir a dotar al conjunto de la ciudad de una ilusionante dirección sobre la que encaminar el futuro de la ciudad.

El Plan Estratégico ha superado un importante cambio en la Alcaldía de la ciudad, lo que es una prueba tanto del apoyo social que logró, como de la madurez política del nuevo equipo del Ayuntamiento.

En estas páginas presentamos, los escenarios de futuro que se aprobaron definitivamente del Plan, después de largos y provechosos debates en el conjunto de la organización del Plan. “El debate sobre los escenarios de futuro” fue el que efectivamente clarificó las estrategias de los actores y contribuyó decisivamente a superar no pocas de sus contradicciones, y a articular los diferentes intereses en una estrategia general de futuro que, posteriormente, se concretó en proyectos de adecuación.

Los escenarios de Medellín constan de dos opciones de futuro. Una proteccionista y otra de renovación y expansión urbana de Medellín. Ambas se subdividen en dos alternativas diferenciadas.

Cada alternativa consta de los siguientes apartados:

- Los supuestos básicos en los que se fundamenta la alternativa.
- Las Condiciones y Tendencias de la ciudad que favorecen el desarrollo de dicha alternativa.
- Las consecuencias que tendría para la adopción de dicha alternativa.
- La recomendación de la Junta Técnica al Comité Ejecutivo del Plan.

1. Los escenarios de Medellín y el Área Metropolitana.

Opción 1: Protección de Medellín y el Área Metropolitana.

Alternativa 1: Protección de privilegios tradicionales.

Supuestos básicos

- Disminución del gasto social por parte del Estado, con reducción de impuestos.
- Administración pública centrada en políticas asistenciales.
- Estado muy activo en la defensa de los intereses tradicionales.
- Restablecimiento del modelo económico proteccionista.
- Corporativismo político.
- Exacerbación de lo paisa.
- ONGs participando como intermediarias de políticas asistenciales.
- Instituciones transmisoras de valores tradicionales.
- Educación instrumental hacia el mercado de trabajo tradicional.

Condiciones que favorecerían esta opción

- Eventual fortalecimiento de la oposición de algunos sectores al modelo de apertura adoptado por el país, por sus efectos sobre los privilegios establecidos.
- Crisis generalizada en Colombia.
- Crisis de propuestas alternativas.
- Democracia basada en la alternancia de élites en el poder.
- Profundización de los privilegios de orden económico, social, político y cultural.
- Profundización de sentimientos xenófobos.

Consecuencias

- Refleja un modelo segregador en lo económico, en lo social y en lo político.
- Adopción de un modelo de regionalismo excluyente y Medellín como centro dominante.
- Aísla a Medellín y el Área Metropolitana de los procesos de internacionalización económicos y culturales.
- Resurgimiento de las políticas asistenciales que desvirtúan la función de lo público.
- Produce confrontación entre fuerzas tradicionales y fuerzas que propugnan por una modernización en la concepción de ciudad.
- Escenario propicio a la profundización del conflicto - de él pueden sacar partido los actores armados -.
- Obsolescencia tecnológica e ineficiencia empresarial.

- Propicia la corrupción y el clientelismo.
- Consolida privilegios que obstaculizan el desarrollo de la ciudad.
- Formación ético-religiosa de doble moral.

Opinión de la Junta Técnica

- A corto plazo puede encontrar eco en algunos actores urbanos.
- Es una estrategia política viable en el corto plazo, pero que no resulta viable en largo plazo porque aísla la región.
- No se considera deseable en el mediano plazo por sus consecuencias económicas y sociales.
- Es posible un triunfo coyuntural de esta opción pero se opone en el largo plazo a varias tendencias (globalización, ciudad de la información, multiculturalidad, fortalecimiento de la sociedad civil).
- Es inadecuada incluso para los que propugnan por ella porque conduce a la improductividad y al empobrecimiento generalizado.
- La Junta Técnica no recomienda su adopción como opción de futuro.

Alternativa 2: Proteccionismo social

Supuestos básicos

- Frente a los riesgos de la globalización, estrategia de cierre para proteger a los más débiles. Fortalecer la cohesión social desde el interior.
- Aumento del gasto social sin preocupación sobre su financiación.
- Detener infraestructuras y externalidades para la modernización económica.
- Idealización del pasado y defensa de lo actual frente a lo futuro.
- Creación de polos de desarrollo con dinámica propia y aislada en otras regiones.
- Una ciudad autárquica, en la que se evite al máximo la atracción de flujos económicos y demográficos.
- Ecologismo sin crecimiento económico.
- Fortalecimiento del regionalismo excluyente.

Condiciones que favorecerían esta opción

- Un eventual fortalecimiento de la posición de algunos sectores sociales al modelo de apertura adoptado por el país, por sus efectos sobre el desarrollo social.
- Empobrecimiento generalizado de la población.
- Continuidad en los altos índices de desempleo como consecuencia de la vulnerable estructura productiva regional (especialmente al contrabando y a la apertura).
- Presiones de los grupos sociales y políticos por la mayor presencia del estado local en la solución de los profundos desequilibrios sociales existentes.

- Formulación de megaproyectos de infraestructura urbana y externalidades que sean insostenibles en lo ambiental, y en lo social.

Consecuencias

- Favorece el reconocimiento de los derechos sociales y la calidad ambiental.
- Promueve el Estatismo a ultranza.
- Ampliación de la burocracia estatal.
- Reforzamiento de las tendencias asistencialistas.
- Caída del producto bruto regional debido a la ineficiente asignación de recursos y a la parálisis de obras de infraestructura.
- Reforzamiento de prácticas clientelistas.
- Ignora la cooperación público privada.
- Produce un empobrecimiento generalizado en el mediano y en el largo plazo.

Opinión de la Junta Técnica

- No tiene viabilidad económica ni sostenibilidad política.
- No se adecua a tendencias tales como: globalización, reforma del estado, fortalecimiento de la sociedad civil.
- A pesar de sus intencionalidades sus acciones tienen poco impacto social.
- La Junta considera inadecuada esta opción, pero reconoce que señala problemáticas pertinentes en la perspectiva del desarrollo sostenible.

Opción 2: Renovación urbana y expansión de Medellín y el Área Metropolitana sobre los grandes ejes económicos nacionales y mundiales.

Alternativa 1: Competitividad sin cohesión social.

Supuestos básicos

- Competitividad a través de la reducción de costos como principal prioridad.
- Desarrollo económico con visión de corto plazo.
- El funcionamiento del mercado en condiciones de competencia tiende a generar concurrencia de muchas firmas y a reducir costos.
- El papel del Estado deber ser mínimo. El mercado a través del mecanismo de precios asigna mejor los recursos.
- El estado sólo cumple un papel allí donde el mercado no funciona en forma óptima - contención de la crisis y atención a los sectores más deprimidos - pero en lo esencial deja en manos de la iniciativa privada la orientación de la economía.
- Privatización a ultranza de los servicios esenciales del Estado, incluso de la seguridad.
- Descentralización, desregulación y privatización como alternativas de adelgazamiento del Estado y mayor eficiencia del sistema.

- Educación especializada, funcional al mercado laboral y prioridad a la excelencia de las élites.
- La ciudad como un espacio para producción de bienes y servicios. No se le da mayor importancia al uso de la ciudad por parte del ciudadano.
- Desarrollo urbano funcionalista con consecuencias en la segregación de usos y segmentación de la ciudad.
- Generación de un sector integrado a la economía mundial y a los beneficios del desarrollo y un amplio sector excluido.
- Prioridad exclusiva a las infraestructuras urbanas y externalidades de apoyo a la producción. Concibe el desarrollo social como una consecuencia posterior.
- Es un modelo abierto en cuanto la inmigración puede significar menos costos laborales.
- Es un modelo de dependencia tecnológica.

Condiciones que favorecerían esta opción

- Globalización.
- Ineficiencia y corrupción del Estado.
- La generalización de las violencias como alternativa de manejo de conflictos, que favorece las salidas autoritarias.
- Gobiernos autoritarios.
- Ineficacia e ilegitimidad de los canales institucionales para la mediación social y la solución de conflictos.
- Visión de corto plazo de algunos actores urbanos.

Consecuencias

- Crecimiento de la renta a corto plazo.
- Promueve la eficiencia de las actividades productivas.
- Generación de empleo precario.
- Incremento de la informalidad.
- Mayor concentración del ingreso.
- Mayor conflictividad social.
- Debilidad en actividades de investigación y desarrollo.
- Deterioro de la cohesión social y el medio ambiente.

Opinión de la Junta Técnica

- Su ocurrencia es muy probable, pero no es deseable.
- Este escenario se adecua a algunas tendencias mundiales y nacionales, en la perspectiva de la competitividad.
- Tiene viabilidad en el corto plazo pero sus consecuencias sociales y ambientales lo hacen insostenible e incluso poco competitivo en el largo plazo.
- La Junta Técnica no recomienda su adopción.

Alternativa 2: Desarrollo sostenible y sostenido.

Supuestos básicos

- Calidad de vida de todos los habitantes como criterio guía de las acciones.
- Énfasis en el valor agregado.
- Énfasis en el manejo de procesos más que en utilización extensiva de factores.
- Estructuras organizacionales más horizontales.
- Visión de desarrollo económico de largo plazo: cohesión social, calidad ambiental y crecimiento económico.
- Educación integral con capacidad de especialización que permite la adaptación a nuevas realidades humanas, culturales y tecnológicas.
- Desarrollo urbano con polivalencia de usos y diversidad social.
- Infraestructuras urbanas orientadas a fortalecer la calidad urbana. Un nuevo criterio de atractividad sustentado en la calidad de vida que genera la ciudad.
- Creación de escenarios para la resolución de conflictos.
- Fortalecimiento de la sociedad civil.
- Estado promotor: abierto a la cooperación público-privada y comunitaria.
- La gestión de algunas actividades y servicios por el sector privado y las organizaciones comunitarias se enmarca en el concepto de una mayor racionalidad de la función pública. El estado no renuncia a la promoción, coordinación y regulación.
- Estado no burocrático, que adecua su gestión, con criterios de racionalidad y eficiencia, para mejorar su relación con los agentes económicos y sociales.
- Administración pública centrada en las expectativas racionales de los ciudadanos y las empresas, con claro criterio de responsabilidad pública en los aspectos esenciales de su función.
- Favorece la descentralización interna como instrumento de eficiencia de la gestión pública.
- Promueve la gestión de la calidad.

Condiciones que favorecerían esta opción

- Consolidación de mecanismos de diálogo y concertación.
- Responde mejor que otras opciones las tendencias mundiales.
- Requiere cambios culturales de fondo.
- Supone consensos básicos que persistan en el largo plazo.
- Liderazgo de un grupo amplio de la ciudad.
- Cualificación de la clase política.

Consecuencias

- Promueve la eficiencia y la racionalidad de la acción estatal.

- Contribuye a crear una nueva noción de lo público. La responsabilidad del futuro de la ciudad se convierte en un asunto colectivo.
- Crea múltiples espacios para la cooperación público-privada.
- Las organizaciones sociales adquieren un papel mucho más activo y eficaz en la conducción de los asuntos de la ciudad.
- Es una opción que contribuye a la calidad ambiental y a la cohesión social.
- Asegura la competitividad de la economía en el largo plazo.
- Sus resultados solo son visibles en toda su dimensión en el mediano y largo plazo.
- Genera dualidad en el mercado laboral porque dificulta el ingreso de mano de obra no calificada.

Opinión de la Junta Técnica

- Esta alternativa posibilita a largo plazo una mayor sinergia entre equidad, calidad ambiental y competitividad.
- Esta opción es altamente deseable, aunque resulta compleja su adopción dadas las exigencias que se requieren para su ocurrencia.
- La Junta Técnica recomienda su adopción, sobre la base de desarrollos concretos que permitan pensar con certeza en su viabilidad.
- En todo caso, no es posible omitir que el éxito en la elección de esta alternativa depende, en última instancia, de decisiones políticas en las que participen muy diversos actores y, por lo tanto, exige un nuevo enfoque de cooperación en la toma de las decisiones en la ciudad.

Consideración final

La elección de cualquiera de las opciones anteriores supone la consideración de una preocupante tendencia del país en la actualidad: la generalización de las violencias, que se presentan en Antioquía con especial gravedad.

En todo caso, es necesario precisar que cualquier visión de ciudad deseable se debe construir sobre la condición de que no se generalice la opción de la guerra en nuestro país.

El estado de violencia por el que atraviesa la nación es un condicionante importante de cualquier ejercicio de planeación estratégica regional, pero no por ello lo invalida. De hecho, las acciones del Plan Estratégico en una dirección de largo plazo pueden contribuir a aclimatar la convivencia y la paz desde una perspectiva local, pero con el ánimo de aportar luces para que el país avance hacia la construcción de un verdadero proyecto nacional. No se trata, en consecuencia, de ninguna manera, de una estrategia de aislamiento regional.

Un escenario de no-futuro, con guerra civil generalizada, aunque es improbable, exige una posición del Plan Estratégico para actuar sobre las fuerzas en conflicto y sobre las condiciones objetivas que reproducen este conflicto. Es

precisamente en esta dirección que adquiere particular importancia una apuesta por el futuro como la que avanza desde Medellín y el Área Metropolitana, y que se convierte en una invitación al pacto y a la concertación colectivas.

El Plan Estratégico es también un escenario que en la práctica puede convertirse en experiencia demostrativa, en un momento de fuerte polarización como el que vivimos, que permita avanzar en la posibilidad real de construir un proyecto colectivo nacional

CAPÍTULO 22. EL OBJETIVO CENTRAL Y LAS LÍNEAS ESTRATÉGICAS

Introducción

El Plan Estratégico de Málaga es, en su etapa de elaboración, un referente por los instrumentos metodológicos que desarrolló y que fueron innovadores en su aplicación a la planificación estratégica urbana: el análisis de megatendencias, el estudio Delphi y los escenarios de futuro son unos de los ejemplos.

El objetivo central es un ejemplo de Concreción en pocas palabras de toda una estrategia de futuro. Mientras, no pocos planes se pierden en generalidades Málaga supo centrar en su definición de sus dos liderazgos de futuro: económico y tecnológico en Andalucía y Turístico a nivel europeo.

Reproducimos un texto redactado por D. Vicente Granados que dirigió la etapa de elaboración del Plan.

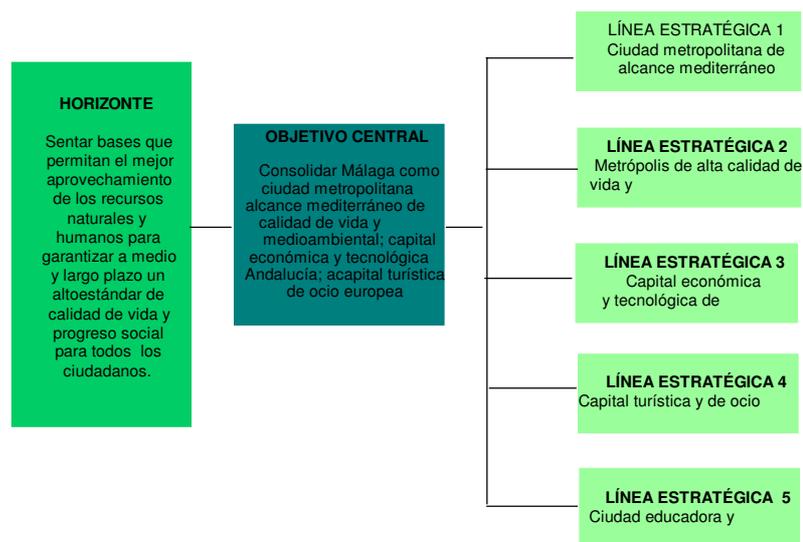
Seguidamente ofrecemos el desarrollo de las líneas estratégicas de Rosario, que tienen la ventaja de combinar lo que es una línea estratégica, una acción asociada a una finalidad, con una definición sintética muy comunicable.

Por último ofrecemos el desarrollo de una línea estratégica, la estrategia turística de Mérida (México), como ejemplo de una línea que contiene las medidas necesarias para la competitividad turística de la ciudad, pero posteriormente, como así se hizo, priorizarlos para identificar los que tenían mayor capacidad de generar las sinergías desarrollo y cualificaciones turísticas de la ciudad.

1. El Objetivo y las Líneas de Málaga

Los objetivos centrales en toda planificación estratégica, sea o no referida a una ciudad, tienen que ser **escuetos** en su definición; **omnicomprensivos** en su enunciado; **singulares** en su ámbito de aplicación e **innovadores** en sus líneas maestras. La singularidad se refiere a que no puede llevarse a cabo más que en el espacio, la actividad o la empresa concreta para la que se ha diseñado el plan estratégico; la innovación, a que permitan romper la inercia del pasado y den un salto cualitativo hacia el futuro, siempre sin ignorar los pilares existentes, los recursos, humanos o no, con los que se cuenta y sobre los que se han de basar las propuestas; y, por último, aunque no por ello menos importante ya que

constituye el fin central de un plan estratégico cuando se inicia, el objetivo central tiene que reforzar el nivel **competitivo** y posicionamiento en el mercado o nicho de mercado de que se trate, en nuestro caso el sistema de ciudades, donde la mejora de la **imagen** existente hacia dentro y desde la ciudad sería el primer paso.



Estas son las características generales ideales de un objetivo central. Normalmente, incluso cumpliendo con todas ellas, la primera impresión que se obtiene de su lectura es su simplicidad, atributo incluso deseable, pero sobre todo su obviedad y, hasta cierto punto, evidencia. La apariencia de obviedad puede llevar a infravalorar el esfuerzo y el consenso que han sido necesarios para resumir las posibilidades de la empresa y el deseo expresado por todos los agentes y partes interesadas en conseguirlo. Un objetivo central expresa estos anhelos, situación ideal, pero dentro de márgenes de viabilidad y de verosimilitud. Esta limitación del deseo se contrasta precisamente a partir del análisis que surge del diagnóstico de la situación con las carencias y posibilidades que se crean o pueden crear con los miembros económicos y sociales que se poseen, y donde se incluyen tanto las amenazas o peligros que existen o puedan existir y las oportunidades que se abren en una situación de incertidumbre, pero también de retos, como la actual.

Precisamente, esta situación de incertidumbre es la que limita en el tiempo el objetivo central de un plan estratégico. Ya no se pueden hacer en economía, como tampoco en otras disciplinas sociales, y menos en un plan estratégico urbano que abarca a todas ellas, predicciones a muy largo plazo. A lo más que se puede aspirar es a detectar tendencias generales cuando se sobrepasa un quinquenio, creando los pilares para afrontar mejor los embates sociopolíticos del mundo actual. Una sociedad mejor equipada y educada en su sentido más

amplio, tendrá siempre mecanismos de defensa más poderosos ante los retos que se le presenten que una que no lo está.

Siguiendo esta línea discursiva, los siguientes párrafos intentan dar contenido a los distintos subepígrafes que se desprenden del objetivo central del Plan Estratégico de Málaga y que conforman cuatro de sus cinco líneas estratégicas.

Todo Plan Estratégico urbano intenta aprovechar óptimamente los recursos naturales, económicos y humanos que garanticen y mejoren el nivel de vida de sus ciudadanos, tanto actuales como futuros. Este principio de calidad de vida y sostenibilidad persigue no hipotecar la viabilidad ecológica y económica de la ciudad.

La consolidación de Málaga como urbe metropolitana es un fin viable pero no alcanzado todavía ya que la percepción de su dimensión real, no administrativa, es aún muy reciente en el sentir de sus ciudadanos a partir del impacto que ha tenido en el comportamiento cotidiano la utilización del nuevo sistema viario, consecuencia de la puesta en funcionamiento de las autovías. La ciudad empieza a superar los límites físicos de su territorio y crear nuevos flujos de interrelación en un ámbito mucho mayor. Esta percepción no se ha proyectado todavía al espacio provincial y andaluz. Su reforzamiento eleva la presencia de Málaga como ciudad de cerca de 800.000 habitantes en el ámbito regional y nacional. La **mediterraneidad** de Málaga no es un término abstracto y obvio, ya que no se refiere exclusivamente a su localización geográfica, sino que conlleva la promoción de aspectos culturales innatos a esa condición pero que hay que cultivar y fomentar: clima, luminosidad, creatividad, plasticidad, gastronomía, actitudes y aptitudes artísticas, patrimonio cultural, arquitectónico e histórico-cultural, utilización de la calle y espacios abiertos, etc... El Mediterráneo malagueño debe y tiene que estar en permanente intercambio y relación cultural, social y económica con los otros mediterráneos, primero con los más cercanos, como las riberas del mar de Alborán, y paralelamente con los más lejanos. Esta declaración de principios no impide la adecuación de aspectos positivos de otras culturas, máxime en una de las ciudades que se ha caracterizado por la apertura y absorción de lo externo, pero no sin olvidar las características mediterráneas que constituyen unos de los mayores atractivos y potencialidades de Málaga.

Estos valores conducen a la consolidación de **la calidad de vida y del respeto al medioambiente**. La calidad de vida no es solamente una declaración de intenciones sobre aspectos ecológicos en su sentido más estrecho, sino que, como se recalca en el diagnóstico sobre la ciudad, está compuesta por distintos aspectos: La calidad de su entorno, la cantidad, bondad y acceso a los equipamientos y servicios colectivos y la cobertura de las necesidades básicas de la población y, en concreto, la vivienda, la educación y la sanidad. La satisfacción de esas necesidades colectivas e individuales y la conciencia de la población para fomentarlas, exigir las y cuidarlas, contribuye a disminuir los efectos de la dualización social con su fuerte componente de exclusión, la que se está detectando en todas las sociedades avanzadas y que en Málaga tiene también su reflejo.

Aunque tradicionalmente Málaga ha tenido una presencia importante en el ámbito económico andaluz desde los albores de la revolución industrial en España, las últimas tres décadas han significado a Málaga como la capital andaluza de algunos sectores económicos, unos de los cuales, el turismo y las actividades relacionadas con él, ha sido el motor de una parte importante del producto interior andaluz. La consolidación de capitalidad económica y tecnológica regional ha de fundamentarse no sólo en las actividades donde Málaga ya posee un liderazgo, sino en la diversificación de su economía, aprovechando la ventaja estratégica que le confiere la localización del Parque Tecnológico de Andalucía, y que ha de llevarle a alcanzar el objetivo de todo parque tecnológico: servir de efecto demostración y de difusor de aspectos económicos, gerenciales y tecnológicos al área donde esté ubicado, es decir, Andalucía.

Como en el caso anterior, la capitalidad no es un concepto administrativo y competencial, sino que conlleva un nivel y grado de influencia importante, nunca en competencia por un liderazgo exclusivo. Aún no siendo un destino turístico en sí misma, por la hibernación que todavía sufren sus recursos turísticos, Málaga está en condiciones de ser una capital turística y de ocio europea gracias a su localización en el centro de un área que ha consolidado su imagen de marca a nivel mundial en los últimos treinta años. La diferenciación de su producto turístico dentro de la costa como área urbana de alta calidad medioambiental que se "vive, se disfruta y se envidia", y como base para la producción de la industria turística del siglo XXI, al convertirse en centro logístico de los "servicios de los servicios" de la Costa y, por ende, de referencia a nivel europeo, constituiría los elementos para llenar de contenido este componente del objetivo central, que conforma, como en los casos anteriores, una línea estratégica del Plan de la que emanan los programas y acciones referidos más adelante.

2. El objetivo y las líneas de Rosario

El horizonte

Rosario, una ciudad sustentada en el trabajo y la creación, con oportunidades de vida y del progreso para todos sus habitantes, que recupera el río y se constituye en punto de integración y encuentro en el Mercosur.

Las líneas estratégicas

“LÍNEA I” LA CIUDAD DEL TRABAJO

Convertir a Rosario en centro regional de transporte y servicio, recuperando asimismo su perfil de ciudad laboriosa, industrial y competitiva.

Objetivos particulares:

- I. Aprovechar la posición geo-estratégica de Rosario, como centro polimodal de transporte e intercambio de la región y comunidad logística del Mercosur.
- II. Fortalecer o reconvertir las actividades productivas existentes y generar condiciones para el desarrollo de nuevas actividades.
- III. Fomentar la creación de empleo y la capacidad de las personas.

“LÍNEA II” LA CIUDAD DE LAS OPORTUNIDADES

Asegurar una ciudad con posibilidades de desarrollo individual y social para todos, con un municipio moderno y participativo.

Objetivos particulares:

- I. Mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, promoviendo la integración física y social de la ciudad.
- II. Promover la educación como factor estratégico de desarrollo.
- III. Modernizar la gestión pública local para lograr eficiencia, calidad en la prestación de servicios y participación ciudadana en la gestión.

“LÍNEA III”. LA CIUDAD DE LA INTEGRACIÓN

Consolidar una ciudad metropolitana, dinámica e innovadora, espacio de encuentro y cooperación de la región y el Mercosur.

Objetivos particulares:

- I. Posicionar a la ciudad, en su dimensión metropolitana y en el ámbito del Mercosur.
- II. Afirmar a Rosario como espacio convocante de encuentros científicos, empresariales y culturales.
- III. Proyectar una nueva imagen de la ciudad, regional e internacionalmente.

LÍNEA IV. LA CIUDAD DEL RÍO

Articular la ciudad con el río y las islas, promoviendo una transformación urbanístico-ambiental que sienta las bases de un modelo de desarrollo sustentable y consolide una nueva imagen de Rosario.

Objetivos particulares:

- I. Integrar la ciudad y el río, potenciando un espacio de transformaciones que sintetice una nueva imagen urbana.
- II. Sentar las bases de un modelo de desarrollo ambientalmente sustentable para el río y las islas.
- III. Consolidar a la ciudad y su río como centro de recreación y turismo de la región.

LÍNEA V. LA CIUDAD DE LA CREACIÓN

Afianzar a Rosario como referente regional en la creación artística, el diseño y la producción científico-tecnológica.

Objetivos particulares:

- I. Reforzar la centralidad creativa y cultural de Rosario en la región.
- II. Promover la actividad artística y cultural de la ciudad, potenciando sus vocaciones creativas e innovadoras.
- III. Estimular el conocimiento, las actividades científicas y el desarrollo tecnológico.

3. El desarrollo de la línea turística de Mérida

Mesa: Desarrollo turístico

Objetivos:

- Dotar a la ciudad de equipamientos culturales y turísticos de alta escala regional.
- Revitalizar con fines culturales y turísticos el centro histórico de Mérida.
- Mejorar la infraestructura para el desarrollo turístico y cultural de Mérida y su región.
- Ampliar y diversificar la oferta turística y cultural de Mérida y su región.
- Establecer un programa municipal para la promoción de Mérida como “Capital Turística y Cultural del Mundo Maya”.
- Empezar un programa mixto de capacitación turística.
- Mejorar el actual esquema de transporte turístico urbano hasta lograr niveles de calidad y competitividad internacionales.
- Contribuir a la creación y operación de un fondo mixto de promoción turística de la entidad y de la ciudad, en particular.

Acciones

PRIMER OBJETIVO: “DOTAR A LA CIUDAD DE EQUIPAMIENTOS CULTURALES Y TURÍSTICOS DE ALTA ESCALA REGIONAL”

- Iniciar la construcción del Centro de Convenciones de la Ciudad de Mérida. (I)
- Construir un Museo de la Ciudad digno de la categoría de Mérida.
- Dotar al Centro Cultural Olimpo de una oficina de información turística.
- Dotar al parque arqueológico de la reserva “Cutxal” de un parador turístico y cultural.
- Construir un parque metropolitano en los terrenos de “La Plancha”.
- Dotar al Centro de Convenciones de un Centro Informativo del Mundo Maya.
- Aprovechar para fines culturales y turísticos la actual estación ferroviaria de pasajeros.
- Promover la construcción de una nueva y moderna Terminal de Autobuses en el periférico de Mérida.
- Ampliar las instalaciones del parador turístico de Dzibilchaltún.
- *Añadir instalaciones de hospedaje al proyecto de Parador Turístico y Cultural en Cutxal.*
- *Aprovechar para fines culturales y turísticos el Sanatorio “Rendón Peniche”.*
- *Construir en Mérida un monumento digno de la Raza Maya.*
- *Construir un Museo de la Ciudad digno de la importancia de la cultura maya y de la historia del Yucatán. Construir el mejor museo del Mundo Maya para contribuir a que Mérida sea la capital turística y cultural del mismo. (tres menciones)*
- *Fomentar los museos existentes en Mérida.*
- *Construir un Teatro de la Ciudad de Mérida.*

SEGUNDO OBJETIVO: “REVITALIZAR CON FINES CULTURALES Y TURÍSTICOS EL CENTRO HISTÓRICO DE MÉRIDA”.

- Iniciar los estudios y proyectos para el cableado subterráneo y la eliminación de postes.
- Extender el programa municipal de rescate de fachadas.
- Reubicar los paraderos de autobuses fuera del Centro y regular estrictamente el sistema de transporte urbano en esta zona.
- Iniciar los estudios y proyectos para la construcción, nivelación y liberación de banquetas.
- Regular el comercio ambulante y semifijo. Elaborar, con la participación de los interesados, un proyecto de reubicación atractivo.
- Iniciar los estudios y proyectos para un nuevo sistema de alumbrado de estilo antiguo.
- Aprobar y registrar el Plan Parcial de Desarrollo del Centro Histórico de Mérida, de acuerdo con las normas vigentes.
- Iniciar los estudios y proyectos para el adoquinado de calles principales.
- Aprobar los reglamentos de imagen urbana y de Anuncios.

- Iniciar los estudios y proyectos para rescatar la zona de la Calle Ancha del Bazar, el parque Eulogio Rosado y el edificio de Correos.
- Definir el destino del inmueble “Ex-Chetumalito” para su aprovechamiento óptimo.
- Mejorar el mobiliario urbano en plazas, parques y jardines.
- *Legislar para evitar demoliciones interiores en casas del Centro Histórico.*
- *Otorgar exenciones fiscales para casas del C.H. que se restauren para habitar nuevamente como unifamiliares o en condominio.*
- *Revisar la infraestructura en el C.H. y su utilización (redes de energía, teléfonos, alumbrado, pavimentos, agua potable, drenaje pluvial).*

TERCER OBJETIVO: “MEJORAR LA INFRAESTRUCTURA PARA EL DESARROLLO TURÍSTICO DE MÉRIDA Y SU REGIÓN”.

- Profundizar la terminal remota del puerto de Progreso y dotarla de una terminal para cruceros turísticos.
- Promover la construcción de anillos de circunvalación y arcos de circuito para mejorar la viabilidad primaria actual y futura de la ciudad.
- Iniciar la ampliación de la carretera Mérida-Campeche y concluir el libramiento de Umán. (I)
- Realizar los estudios de factibilidad para la construcción a mediano plazo de un tren rápido entre Mérida y Cancún.
- Promover la construcción del drenaje sanitario de la ciudad.
- Iniciar la construcción de la planta “Mérida III” y del gasoducto Mérida-Cd.Pemex. (I)
- *Promover la ampliación de la carretera Dzibilchaltún-Chablekal-Conkal.*
- *Reconstruir y modernizar el periférico actual de acuerdo con el crecimiento de la ciudad y los aforos de tránsito.*

CUARTO OBJETIVO: “AMPLIAR Y DIVERSIFICAR LA OFERTA TURÍSTICA Y CULTURAL DE MÉRIDA Y SU REGIÓN”.

- Crear un festival anual de la Gastronomía y la Trova Yucateca (incluido el Bolero) en Mérida.
- Impulsar la realización en Mérida de festivales artísticos, ferias empresariales, exposiciones y foros de carácter cultural y turístico que contribuyan al prestigio de la ciudad.
- Involucrar en mayor medida a FONATUR para respaldar financieramente la construcción de más y mejores cuartos de hotel en Mérida y su región (ex-haciendas, Dzibilchaltún, Progreso, Izamal, etc.).
- Brindar una mayor cobertura a los servicios que prestan las oficinas municipales de turismo y cultura. Impulsar sus labores de difusión.
- Promover los Festivales Equinocciales en Dzibilchaltún, con eventos culturales y artísticos de mejor nivel que los de Chichén Itzá.
- Favorecer el desarrollo de restaurantes de comida yucateca, mediante estímulos fiscales, créditos accesibles y premios a la calidad.
- Consolidar la reserva ecoarqueológica de Cuxtal como un atractivo turístico local y regional.
- *Crear la feria del Aniversario de la Ciudad de Mérida.*
- *Establecer rutas o circuitos que conjunten todos los atractivos del estado (cds.coloniales, playas, zonas arqls., etc.).*
- *Ampliar el horario de visita de las zonas arqueológicas. Promover las visitas nocturnas.*
- *Introducir en estas zonas el uso de vehículos exclusivos para visitantes discapacitados y de la tercera edad.*

QUINTO OBJETIVO: “ESTABLECER UN PROGRAMA MUNICIPAL PARA LA PROMOCIÓN DE MÉRIDA COMO CAPITAL TURÍSTICA Y CULTURAL DEL MUNDO MAYA”.

- Ampliar el potencial de la ciudad en el nicho de las convenciones y el turismo de negocios, facilitando la celebración de congresos científicos, encuentros culturales, festivales artísticos, convenciones empresariales y ferias comerciales, industriales y ganaderas.
- Apoyar, con toda la infraestructura y los recursos municipales disponibles, la consolidación de la imagen internacional del “Ki-uic” como el más importante evento promocional del Mundo Maya.
- Complementar con la infraestructura y los servicios municipales necesarios, el proyecto del Centro de Convenciones de Mérida.
- Iniciar a corto plazo un programa de difusión de los atractivos de Mérida con base en mapas y folletos turísticos.
- Apoyar municipalmente toda iniciativa para la construcción de infraestructura y la dotación de equipamiento en beneficio de la actividad turística estatal y de Mérida en particular.
- Apoyar con los recursos municipales disponibles, la promoción de nuevos vuelos y “charters” nacionales e internacionales a Mérida.

- *Establecer un programa municipal de Estadística e Informática como base para retroalimentar la calidad, los servicios y los atractivos.*
- *Lograr el funcionamiento al 100% del Sistema Integral de Limpieza.*

SEXTO OBJETIVO: “EMPRENDER UN PROGRAMA MIXTO DE CAPACITACIÓN TURÍSTICA”

- Diseñar y establecer un programa conjunto entre empresas turísticas y gobierno para la capacitación sectorial a nivel medio y medio-superior. (COTEY-CULTUR-Conalep-CBTI's-COLBACH-UADY)
- Difundir entre los ámbitos turísticos empresariales y gubernamentales, la cultura de la calidad total y la mejora continua.
- Regular la calidad del servicio de guías turísticas mediante procesos de certificación, admisión y capacitación continua.
- Implantar un curso obligatorio y frecuente de manejo higiénico de alimentos y bebidas para el personal de restaurantes y cocinas.
- Implantar para todo puesto de contacto con turistas extranjeros, un programa mixto de cursos accesibles e intensivos de idiomas.
- Extender los beneficios del Servicio Estatal de Empleo hacia el sector turístico para entrenar personal en servicios de nivel básico.
- *Promover un mayor vínculo escuelas-empresas turísticas. Realizar pláticas para emprendedores en escuelas a nivel medio, técnico y superior.*
- *Apoyar la creación de una Escuela de Guías de Turismo.*

SÉPTIMO OBJETIVO: “MEJORAR EL ACTUAL ESQUEMA DE TRANSPORTE TURÍSTICO URBANO HASTA LOGRAR NIVELES DE CALIDAD Y COMPETITIVIDAD INTERNACIONALES”.

- Incrementar el número de taxis urbanos, promover el “ruleteo” para una operativa más eficiente y mantener tarifas competitivas.
- Proteger e impulsar la operación de calesas y victorias en el centro de Mérida.
- Mejorar el servicio ferroviario de pasajeros con miras a su utilización en recorridos turísticos como el actual entre Mérida-Izamal.
- Implantar un sistema visible y multilingüe de tarifas del servicio en sitios e interior de taxis y autobuses.
- Propiciar el desarrollo de los servicios de paseo turístico en autobuses, por la ciudad y sus alrededores.
- Regular el funcionamiento de sitios en plazas, parques, jardines y calles aledañas a hoteles.
- *Propiciar el uso de taxis ecológicos (bicicletas, vehículos eléctricos) en el Centro Histórico, barrios de Mérida, Cuxtal y Dzibilchaltún.*
- *Crear un sistema de transporte turístico regional hacia los nuevos puntos de diversificación turística.*

- *Establecer un servicio de transporte con vehículos eléctricos tipo “guagua” de los años 20’s en el Centro Histórico.*
- *Gestionar de la banca de desarrollo un financiamiento preferencial para renovar el parque vehicular de transportación turística.*
- *Aumentar el número de unidades de los “Angeles Verdes” en las rutas de la entidad.*
- *Aprovechar las nuevas instalaciones aeroportuarias para promover vuelos internacionales y nacionales.*

OCTAVO OBJETIVO: “CONTRIBUIR A LA OPERACIÓN DE UN FONDO MIXTO DE PROMOCIÓN TURÍSTICA DE LA ENTIDAD Y DE LA CIUDAD, EN PARTICULAR”.

- Crear los mecanismos que garanticen la operación eficiente y estrictamente turística del Fondo Mixto que administrará los recursos del recién aprobado impuesto estatal a la hostelería.
- Respalda con acciones y recursos municipales, la operación del Fondo Mixto y el desarrollo del programa multianual antes citado.
- Diseñar un programa multianual de difusión y fomento que, con recursos del Fondo Mixto y otros, promueva a Mérida como la capital turística y cultural del Mundo Maya.

CAPÍTULO 23. DE LOS OBJETIVOS A LOS PROYECTOS

Introducción

Una vez definidos los objetivos es necesario concretarlos, sin esta concreción es realmente difícil poder efectuar un impulso y seguimiento de los mismos.

La definición de las medidas de Valencia, al igual que posteriormente Medellín, son un buen referente para otras ciudades, por su sencillez pero a la vez. por su rigurosidad.

En las páginas que siguen se transcriben 3 ejemplos de las fichas, resumen de la descripción de las 49 y media que se impulsaron.

1. La formulación de Proyectos de Valencia

Soterrar las vías del tren en la ciudad de Valencia haciendo pasante la infraestructura de la Estación del Norte

Descripción detallada de la propuesta o medida

Se trata de hacer una nueva estación central subterránea debajo de la actual o próxima a ella, conectándola en dirección Norte con un nuevo túnel bajo la ciudad y enlazada con la red de metro. Esta medida conlleva, para hacerla plenamente efectiva desde el punto de vista ferroviario, la creación de un nudo distribuidor sur, que posibilite el acceso a la nueva estación de viajeros y la distribución de tráfico terminal y pasantes de viajeros y mercancías.

Justificación respecto al objetivo de línea estratégica

La medida se justifica tanto desde el punto de vista de la movilidad como de la calidad de vida urbana.

Desde el punto de vista de la movilidad, la actual estación, situada en el centro de la ciudad, termina en fondo de saco y plantea serios problemas de funcionalidad e inserción en la trama urbana al confluir cinco líneas que penetran

en la estación por el Sur a través de un pasillo ferroviario, lo que incrementa el recorrido a través de los tramos que proceden o van destino al Norte en más de veinte minutos, haciéndola no apta para acceder a la alta velocidad. El pasillo ferroviario se abre en un gran espacio ocupado por numerosas vías, que rompe la malla urbana del Eixample.

Por otra parte, el soterramiento de la estación y el mantenimiento de la actual para nuevos usos, permite liberar 216 hectáreas para mejorar la calidad urbana y medioambiental de la ciudad.

Impacto en otras líneas estratégicas

La medida impacta directamente en la línea siete y concretamente en su objetivo de mejorar la movilidad interna y la accesibilidad externa de Valencia y su área metropolitana, permitiendo además el funcionamiento intermodal, facilitando el uso del transporte colectivo.

Asimismo impacta en la línea dos destinada a mejorar la calidad medioambiental que posibilite convertir a Valencia en una ciudad verde europea, debido a su tarea de facilitar el uso del transporte público, reduciendo la contaminación acústica y del aire que provoca el vehículo privado, principal agente contaminante en la ciudad. A su vez, la liberación de los terrenos de la actual estación permite la construcción de un gran parque en el centro mismo de la ciudad (Parque Central).

La posibilidad de destinar la actual estación término a albergar un singular equipamiento cultural, le posibilita a su vez para incidir en la línea cinco, destinada a cualificar los sectores culturales, dotándola de equipamientos culturales singulares.

Identificación de alternativas para su puesta en marcha

El MOPTMA en su documento sobre Valencia Intermodal, señalaba tres alternativas:

La primera de ellas, denominada opción A, plantea desplazar la Estación del Norte más al Sur, en los terrenos del Parque Central, y hacerla en superficie, con cobertura de la estación y el pasillo de acceso mediante elementos de diseño urbanístico. El eje pasante se realizaría por el Cabanyal y para mejorar su funcionalidad sería necesaria la remodelación y ampliación de la Estación del Cabanyal.

La segunda alternativa, opción B, situaría la Estación del Norte también más al Sur que la actual, en el Parque Central, pero sería subterránea con un túnel pasante por el Centro Histórico o por las grandes vías, en virtud de su desplazamiento al Sur.

La opción C, soterramiento bajo la actual estación y túnel obligado por el casco histórico, tiene la ventaja de que la accesibilidad a la red de metro y autobuses es óptima. En los casos A y B debería modificarse el trazado de las líneas 1, 2 y 5 del metro para formar un intercambiador de gran conexión, perdiendo centralidad y accesibilidad.

La opción A, si bien tiene un presupuesto más asequible, 24.300 millones de pesetas, frente a las otras dos con un presupuesto de 48.800 ó 49.800 millones de pesetas, en el caso B, dependiendo respectivamente de si el túnel pasa por las grandes vías o por el Centro Histórico, y 50.800 millones de pesetas en la opción C, impediría que el Eixample se "abriera", urbanísticamente hablando, y la estación continuaría en fondo de saco.

Además la opción A plantea claros problemas de factibilidad puesto que la necesaria ampliación de la Estación del Cabanyal para conectar la Estación del Norte con el túnel pasante, tiene importantes problemas a superar por la capa fríatica de la zona del Cabanyal. La opción B tiene, como se ha señalado, el mismo presupuesto que la opción C y no posee las ventajas señaladas.

La opción estratégica se situaría entre la C y la B o una modalidad de ambas que pudiera surgir de las negociaciones, siempre que asegurara mejor que las demás la intermodalidad, la amplitud del Parque Central y la conexión y reducción del tiempo en los trayectos ferroviarios.

Identificación de los agentes implicados en la ejecución y grado de compromiso en la misma

Los agentes implicados en la realización de esta medida son: el Ministerio de Fomento y el Ministerio de Medioambiente, Ayuntamiento de Valencia, Generalitat Valenciana y RENFE.

El Ministerio de Fomento es el principal implicado en términos competenciales y presupuestarios, puesto que la medida es una obra de infraestructura ferroviaria.

El Ayuntamiento de Valencia está implicado en el proyecto por el gran efecto de la medida en la calidad de vida urbana y en la competitividad de la ciudad, y por la competencia municipal de ordenación de los usos del suelo urbano, que hace necesario su posicionamiento con respecto a las diferentes alternativas.

La Generalitat Valenciana se relaciona con el proyecto por sus efectos en la movilidad regional y por la relación con la red de metro, que es competencia del gobierno autónomo.

RENFE, si bien es sólo la compañía explotadora de los servicios ferroviarios y no tiene competencias en infraestructuras, es la mayor propietaria del suelo

afectado por la operación. Por otra parte, será la principal beneficiaria de la mejora de la movilidad en el tráfico ferroviario.

En la actualidad no hay un compromiso en firme para desarrollar la medida, pero sí voluntad manifiesta por todos los agentes implicados para llevarla a cabo.

Presupuesto de realización

Dependerá de la opción definitivamente escogida, pero se situará entorno a los 51.000 millones de pesetas, en el que destacan los siguientes conceptos:

- | | |
|-------------------------------------|-----------------------|
| • Liberalización del suelo de RENFE | 6 .000 millones ptas. |
| • Nueva estación de viajeros | 18.000 millones ptas. |
| • Eje pasante | 19.000 millones ptas. |

Desde la fecha de inicio se calcula en doce años su ejecución si la opción escogida fuera la C.

Financiación posible, prevista o previsible

La financiación de la operación compete fundamentalmente al Ministerio de Fomento, de manera voluntaria pueden contribuir las otras administraciones. RENFE, al ser directamente beneficiaria, debería contribuir mediante la aportación de los terrenos y otras medidas.

Los doce años previstos de ejecución se consideran excesivos debido a que 51.000 millones de pesetas significarían una inversión de sólo 4.200 millones de pesetas/año.

Grado de desarrollo del proyecto

El proyecto para llevarse a cabo debe seguir las siguientes fases:

1. Traslado de instalaciones y equipamientos de RENFE a la Estación de Fuente de San Luis o a una nueva terminal provisional e inicio de la operación del Parque Central.
2. Construcción del eje pasante.
3. Realización de la nueva estación de viajeros.

Las fases dos y tres pueden simultanearse e incluso la tres pasar a fase dos. El proyecto, en estos momentos, no está en la agenda de ejecución puesto que es necesario pronunciarse, mediante compromiso firme, por una de las alternativas planteadas o una variación entre las mismas.

Calendario previsto de ejecución

La ejecución completa debería ser inferior a los diez años desde su inicio, reduciendo los doce previstos. El traslado de las instalaciones marca el inicio del proyecto.

Actividades a impulsar por los órganos del Plan Estratégico de Valencia

El Plan Estratégico de Valencia debería iniciar la impulsión de esta medida mediante la realización de las siguientes actividades:

- La identificación de la opción concreta a ejecutar.
- Un compromiso en firme para desarrollar la medida del Plan en su globalidad.
- La reducción a menos de diez años del período de ejecución del Plan, logrando mayores aportaciones económicas anuales que las previstas.

Recuperar la Albufera, su entorno y todo su potencial medioambiental y turístico.

Descripción detallada de la propuesta o medida.

Se trata de elaborar un Plan de Acciones Integral de la Albufera que de respuesta al triple reto que plantea el Parque Natural.

- a) Solventar la importante problemática ambiental del Parque y en especial la que se refiere a:
 - Contaminación por vertidos urbanos, industriales y agrícolas.
 - Pérdida de biodiversidad.
 - Sedimentación del lago.
 - Desaparición de la vegetación acuática.
 - Degradación de los Ullals.
 - Ausencia de ordenación cinegética.
 - Presencia de especies exóticas en detrimento de las autóctonas.
- b) Proporcionar una solución a los agricultores de la zona, capaz de incrementar la calidad ambiental y la recuperación paisajística, pero que los compense adecuadamente por las pérdidas efectivas de productividad y rentabilidad. Pérdidas originadas por la exigencia de retirada de tierras de forma temporal, la reducción de fertilizantes, y la prohibición de actuaciones sobre infraestructuras agrarias.

- c) Ordenar las actividades turísticas de manera compatible con el adecuado respeto al medio natural, y con el necesario uso educativo y de turismo cultural.

El Plan de Acción debe coordinar las acciones previstas en el Plan de Saneamiento Integral; el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales; Plan de Regeneración; y las medidas complementarias a las que hubiere lugar. Así como impulsar el Plan de Usos y Gestión del Parque, capaz de adecuar su desarrollo sostenible.

Justificación con respecto al objetivo de la línea estratégica.

Las 21.220 Has. de la Albufera hacen de él un Parque singular desde el punto de vista ambiental a nivel europeo: las características del lago y la zona, la extensión, la cercanía de las áreas urbanas densamente pobladas, ...

La Albufera es una maravilla natural, por lo tanto su regeneración-conservación tiene unos grandes e inmediatos efectos beneficiosos en la calidad de vida de los habitantes de los 57 municipios que la rodean.

Impacto en otras líneas estratégicas.

La recuperación de La Albufera incide en el atractivo turístico de sus aspectos culturales y ecológicos, que son justamente el segmento turístico que más se desarrolla en la actualidad (Línea 5).

La Albufera es un símbolo identificativo para proyectar la ciudad de manera singular en el ámbito internacional (Línea 7).

Identificación de alternativas para su puesta en marcha.

Los diferentes intereses de los grupos en presencia de la Albufera, ecológicos, de producción agrícola, turísticos y cinegéticos, han dado lugar a proyectos y acciones originados desde la consideración de intereses particularistas. Las acciones sectarias y los proyectos unilaterales han desembocado, entre otros, en la difícil situación jurídica en la que se encuentran los planes de recuperación y protección, destinados justamente a solventar la problemática de la Albufera.

Un Plan de Acciones concreto para un período temporal dado, que parta del irrenunciable posicionamiento por la recuperación y conservación del patrimonio natural, ambiental y paisajístico de la Albufera, pero capaz de articular en su entorno los diferentes intereses será capaz de encaminar efectivamente el desarrollo del Parque.

Identificación de los agentes implicados en la ejecución y grado de compromiso de la misma.

Los agentes con mayores implicaciones son:

- Generalitat.
- Junta Rectora del Parque.
- Ayuntamientos colindantes y en especial el Ayuntamiento de Valencia, por ser el representante del Municipio con mayor población.

Por su particularidad y su influencia ambiental a nivel de España y la U.E., el Ministerio de Fomento y el Ministerio de Medio Ambiente que son también agentes implicados en la recuperación del Parque.

Presupuesto de realización.

La determinación de las acciones a incluir en el Plan fijarán el presupuesto de inversión y mantenimiento del Parque.

A nivel de primera aproximación, la valoración económica de las acciones a desarrollar en los próximos seis años de sistemas de recuperación, mejora de infraestructura viaria, conservación del frente litoral, ordenación de actividades turísticas, ayudas a los agricultores, protección de la naturaleza, puede situarse alrededor de los 50-60 mil Millones de pesetas.

Financiación posible, prevista o previsible.

Las fuentes principales de financiación de las acciones serán: La Generalitat, el Ministerio de Fomento, el Ministerio de Medio Ambiente y la U.E. Los Ayuntamientos con término municipal en la Albufera deben contribuir en la ordenación, protección y recuperación del Parque. En especial, todos los municipios deben tener conectada su red de alcantarillado al gran colector ya construido en las cercanías del lago. Con esta medida y el dragado del fondo, se conseguiría en pocos años un lago limpio.

Grado de desarrollo del Proyecto.

El Proyecto de recuperación de la Albufera se inicia con su designación como Parque Natural, primero por un decreto de 1986 anulado por el Tribunal Superior de Justicia, y en segundo lugar por el vigente decreto de Parque Natural de la Albufera de 1993. Posteriormente se aprobó el P.E.P.N.A. (Plan Especial de Protección del Parque Natural) también anulado por el Tribunal Superior. Posteriormente el vigente P.O.R.N. (Plan de Ordenación de los Recursos Naturales) en el que debe basarse el Plan de Usos y Gestión del Parque, son

diferentes alternativas que se han desarrollado para recuperar la Albufera. La conflictividad de los planes entre los distintos grupos de interés ha restado a los mismos buena parte de su eficacia.

Por otra parte hay un convenio de colaboración firmado entre el antiguo MOPTMA y la Generalitat para la Recuperación del Parque, que se iniciaba en 1996 y con una duración de tres años (fue previsto inicialmente para el período 95-97). La U.E. ha concedido una ayuda de 3380 Millones a los agricultores arroceros.

El Proyecto de Recuperación de la Albufera es un proyecto iniciado pero con escaso presupuesto y consenso hacia sus objetivos fundamentales.

Calendario previsto de ejecución.

El Plan de Acciones debería empezar a ejecutarse en 1997, para un período mínimo de seis años.

Actividades a impulsar por los órganos del Plan.

El Plan debe promover la identificación de las acciones más importantes a desarrollar en los próximos seis años, y procurar un amplio consenso entre los diferentes grupos de interés, así como impulsar su ejecución por parte de las entidades con competencias.

Abrir Valencia al mar, delimitando el área de influencia de la fachada marítima.

Descripción detallada de la propuesta o medida.

Abrir Valencia al mar significa actual en tres ámbitos diferenciados:

- a) Desarrollar la estructura viaria que conecte la ciudad con el mar.
- b) Establecer las condiciones para el uso y disfrute de la zona marítima por parte de los ciudadanos, especialmente desarrollar el proyecto *Balcón al mar*.
- c) Mejorar las condiciones del hábitat de los poblados marítimos.

a) Desarrollar la estructura viaria que conecte la ciudad con el mar.

La ciudad ha puesto las bases para un acceso fácil desde Valencia al mar.

Con el inicio del PAU "Avenida de Francia" se crean nuevas vías de acceso al mar: Avenida de Baleares, Avenida de Francia y la Alameda. Y además, se

consigue un nuevo itinerario para la ciudad a través de la Alameda, la Avenida de Francia y su conexión con la calle Menorca que da continuidad al Bulevar de Serrería.

Asimismo, la Avenida de los Naranjos constituye ya una vía de acceso al mar y la futura finalización de las rondas de Valencia darán un nuevo acceso al mar desde cualquier punto de la ciudad.

Desde esta perspectiva, la prolongación de la Avenida Blasco Ibáñez, pierde la importancia que tuvo antaño como acceso de Valencia al mar, presentándose como un acceso más.

b) Establecer el uso y disfrute de la zona marítima por parte de los ciudadanos.

En este sentido se están desarrollando importantes medidas de entre las que destacan:

- La ordenación del Paseo Marítimo, que debe completarse y prolongarse a lo largo de la escollera portuaria.
- Regeneración de las playas en las que hay que lograr las condiciones para obtención de la "bandera azul" en todo el litoral, y la plena compatibilidad de su uso con el medio natural.

Pero, en comparación con otras ciudades, para el uso de la zona marítima es necesario:

- Delimitar el área de influencia de la fachada marítima, identificando ámbitos de coherencia tipológica y paisajística.
- Actualizar y poner en marcha el convenio suscrito entre el Puerto y el Ayuntamiento, que permite el acceso y la utilización ciudadana de la primera dársena. El establecimiento de un "camino verde" entre el paseo marítimo y el Jardín del Turia (ajardinado como consecuencia del PAU "Avenida de Francia") y un paseo ecológico frontera entre el poblado marítimo y las instalaciones portuarias.
- Desarrollar el proyecto de adecuación del frente litoral de la Albufera: Definiendo las áreas de protección de masas forestales, aumentando la accesibilidad a través del transporte público, ordenando aparcamientos en zonas de escasa entidad y evitando las "playas de aparcamientos".

c) Mejorar las condiciones del hábitat de los poblados marítimos, en especial Nazaret, La Punta y el Cabanyal-Canyamelar.

De la sucinta descripción de las medidas necesarias para abrir Valencia al mar, se comprueba que dicha apertura se produce a partir de medidas que

también se relacionan con otros proyectos estratégicos. De las medidas señaladas sólo son tratadas en este apartado las siguientes:

- Estudio para la delimitación de la influencia de la fachada marítima.
- Acceso al mar por el Cabañal.
- Actualización y puesta en práctica del convenio entre el Ayuntamiento y el Puerto.

Justificación con respecto al objetivo de línea estratégica.

La apertura de Valencia al mar es un objetivo que tiene planteado la ciudad desde el siglo XVIII, y es una condición necesaria para lograr el desarrollo integral de la ciudad en su medio natural.

Impacto en otras líneas estratégicas.

La apertura al mar, aquí definida, significa una mejora en la calidad ambiental, por la recuperación de las playas y la ampliación de zonas verdes que comporta, por lo que incide positivamente en la línea 2 de Mejora de la calidad medioambiental para hacer de Valencia ciudad verde europea.

A su vez, el ganar nuevos espacios marítimos para los ciudadanos impacta en el desarrollo de las zonas de ocio y en el atractivo turístico de esta ciudad. (Línea 5).

La rehabilitación de barrios marítimos también incide positivamente en la mejora de la cohesión social de la ciudad (Línea 6), y en especial al organizarla a partir de la promoción social de los vecinos.

Identificación de alternativas para su puesta en marcha.

El principal debate en la ciudad está siendo la prolongación del Cabanyal, un debate, que, desde nuestro punto de vista, es exagerado, dada la incidencia de este proyecto en la apertura de la ciudad al mar en comparación al PAU Avenida de Francia, la apertura al Puerto, las rondas de la ciudad, el paseo marítimo, etc.

El equipo técnico del Plan ha podido recoger aproximadamente treinta propuestas sobre la prolongación de Blasco Ibañez o el acceso al mar a través del barrio del Cabanyal. Y las propuestas más importantes son tres:

- La prolongación de la Avenida Blasco Ibañez con su actual anchura (100 m) a través del Cabanyal. Esta medida, al entrar en diagonal por el Cabanyal, destruiría buena parte de los actuales bloques, y con ello, una morfología singular que se fue formando desde 1837 a 1897, en que el Cabanyal, Canyameral y Cap de França formaron un municipio independiente.

Las ventajas de esta intervención son un acceso en vía recta al mar y la integración de los barrios de El Cabanyal, Canyameral y Malvarrosa a la dinámica de la ciudad.

- Una segunda opción plantea el hacer un pequeño desvío con respecto al actual trazado de Blasco Ibañez, y entraría en forma de paseo peatonal y tres carriles con un ancho total de 50 metros entre las calles Cura Planellas y Pescadores. Esta opción sólo derribaría los bloques del Cabanyal más deteriorados y sería más respetuosa con su trama urbana.
- La tercera opción es la "entrada en peine", es decir, el acceso a través de distintas calles del barrio. En este caso la trama quedaría prácticamente inalterada, pero la accesibilidad y conectividad de los barrios marítimos con la ciudad sería notablemente inferior que en las otras dos opciones.

De todos modos las alternativas a la prolongación de Blasco Ibañez se plantean exclusivamente desde una perspectiva arquitectónico-urbanística; en ningún caso se aporta un estudio económico y social que dé cuenta de la situación socio-familiar de las viviendas afectadas por las distintas alternativas, las posibilidades de reubicación en el barrio y sus entornos, el coste de las indemnizaciones a pagar y la capacidad de promoción social del barrio, en comparación con las posibilidades reales de actuación por parte de los organismos públicos. Sin este estudio es aventurado el optar por una alternativa para acceder al mar desde el Cabanyal.

Identificación de los agentes implicados en la misma en la ejecución y grado de compromiso de la misma.

Los agentes más implicados son el Ayuntamiento de Valencia, por ser la entidad pública competente, y la Autoridad Portuaria, por su competencia en el recinto portuario. Para la buena marcha del proyecto es necesaria la cooperación de la Generalitat Valenciana.

La participación y colaboración de los propietarios del suelo afectado por las operaciones, y de los vecinos de los poblados marítimos, es básica para la ejecución del proyecto.

Presupuesto de realización.

Al estar contempladas las medidas de abrir Valencia al mar en otras propuestas estratégicas, señalamos aquí una estimación de la inversión para el desarrollo de los estudios sobre la delimitación de la fachada marítima, el acceso por el Cabanyal, y la aplicación de las medidas para abrir el Puerto a la ciudad.

La elaboración de los estudios debe contar con un presupuesto máximo de 50 Millones de pesetas y la inversión portuaria puede situarse en 1.000 Millones de pesetas.

Financiación posible, prevista o previsible.

El estudio sobre la delimitación de la fachada marítima debería ser asumido por la Generalitat y la Diputación, dado que se recomienda que el estudio abarque el territorio provincial.

El estudio sobre el Cabanyal debería ser financiado por el Ayuntamiento y la Generalitat, por ser los organismos competentes en los aspectos socio-urbanísticos de la apertura del Cabanyal.

La apertura del Puerto a la ciudad debe contar con financiación del Ministerio de Fomento, Autoridad Portuaria, Ayuntamiento y con la colaboración de la Generalitat. La transformación del Puerto puede contar con financiación europea.

Grado de desarrollo del Proyecto.

El desarrollo de la apertura de Valencia al mar tiene el nivel de ejecución de cada una de las principales medidas que inciden en ella.

- **El PAU "Avenida de Francia"** *Está iniciado.*
- **Las rondas de la ciudad** *Es un proyecto que se inició con previsión de haberse finalizado en 1992 al estar previsto en el "Plan Felipe".*
- **El estudio de prolongación de la Avenida Blasco Ibañez** *Debería ser asumido el estudio sobre su impacto económico y social por los organismos competentes.*
- **La regeneración de las playas** *Es un proyecto en marcha ligado al plan de alcantarillado y de depuradoras.*
- **La apertura del Puerto a la ciudad** *Debería actualizarse el actual convenio entre la Autoridad Portuaria y el Ayuntamiento.*
- **El estudio sobre delimitación de la influencia de la fachada marítima** *Debería ser asumida su elaboración por las autoridades competentes.*

Calendario previsto de ejecución.

- **El PAU "Avenida de Francia"** *Debería estar finalizado en el año 2000.*
- **Las rondas de la ciudad** *Deberían estar terminadas en el 1997-1998.*
- **El estudio de prolongación de la Avenida Blasco Ibañez** *Tendría que estar finalizado en 1998.*
- **La regeneración de las playas** *Las condiciones para acceder a la "Bandera Azul" deberían reunirse en 1998-1999.*
- **La apertura del Puerto a la ciudad** *Debería actualizarse el convenio en 1997 e iniciar el proyecto en 1998, con un horizonte temporal no superior a los 5 años.*
- **El estudio sobre delimitación de la influencia de la fachada marítima** *Tendría que estar finalizado en 1998.*

Actividades a impulsar por los órganos del Plan.

Los órganos del Plan deben velar porque las distintas medidas tengan los efectos previstos en la apertura de Valencia al mar.

Por otra parte, se deben impulsar aquellos proyectos cuya ejecución no está en la agenda de las entidades responsables: La apertura del Puerto a la ciudad y la elaboración de los estudios sobre el Cabanyal, y la delimitación de la influencia de la fachada marítima.

CAPÍTULO 24. LA EVALUACIÓN DE LAS MEDIDAS DEL PLAN

Introducción

Presentamos la evaluación de las medidas de la ciudad de Valencia. El lector comprobará la facilidad de una evaluación, cuando las medidas han estado bien concretadas.

A la reproducción de la evaluación general de las medidas, le sigue un ejemplo de las fichas de evaluación de un grupo de impulso y seguimiento. Estas fichas fueron la base de la evaluación general que se presenta al principio del capítulo.

Al ejemplo de evaluación de Valencia le sigue la metodología de evaluación del Plan de Rafaela que constituye una muy interesante variación, del método que se siguió en el I Plan Estratégico de Barcelona, elaborado por una ciudad media en Argentina.

1. La evaluación de Valencia

1.1. Metodología de evaluación de las medidas

En el año 1996 se redactaron las fichas informe sobre las 47 medidas o proyectos que la organización del Plan Estratégico, en especial el Comité Ejecutivo, consideró que debía seguir e impulsar para facilitar su realización en la ciudad.

Se han diseñado 10 Grupos de Impulso y Seguimiento (GIS), formados por las entidades, empresas e instituciones más implicadas en la ejecución de estas medidas. Los GIS han estado presididos por:

GIS 1. Valencia Ciudad Accesible. D. José María Jiménez de la Iglesia. Presidente de la CEV, que fue substituido por D. Rafael Ferrando.

GIS 2. Valencia Movilidad Metropolitana. D. Vicente Dómine. Director General de Transporte de la Generalitat Valenciana.

GIS 3. Valencia Centro Logístico. D. Arturo Viroque. Presidente de la Cámara de Comercio.

GIS 4. Valencia Ciudad de la Información. D. Elías de los Reyes. Universidad Politécnica.

GIS 5. Valencia Ciudad Verde Europea. D. Francisco González. Colegio Ingenieros Agrónomos.

GIS 6. Valencia Ciudad Competitiva. D. Joaquín Crespo. Presidente CEPYME.

GIS 7. Valencia Ciudad de la Cultura, Ferias y Congresos. D. Antonio Baixauli. Presidente FMIV.

GIS 8. Valencia Ciudad del Bienestar. D. Miguel Doménech. Presidente Cruz Roja.

GIS 9. Valencia Nuevos Proyectos Urbanos. Las medidas que corresponden a este GIS fueron seguidas directamente, desde 1996, por el Equipo Técnico y el Presidente del Comité Ejecutivo.

GIS 10. Valencia Innovación y Calidad. D. Javier Quesada, Director General de Economía de la Generalitat Valenciana.

Del propio desarrollo de los GIS se han desdoblado medidas y se han añadido dos más, hasta llegar a 51. En el momento de redactar este informe disponemos de información suficiente de 49 medidas.

En el año 1998, al cabo de dos años de la redacción de las fichas informes de las medidas, se ha procedido a su evaluación, a partir de la información generada por los diferentes GIS, y que hoy, una vez debatido en el Comité Ejecutivo del Plan Estratégico, se presenta al Consejo General y, con ello, a toda la ciudad.

La evaluación de las medidas se ha dividido en tres apartados:

- Evolución de las medidas entre 1996 y 1998.
- Nivel de desarrollo de las medidas o proyectos.
Síntesis del grado de realización o nivel de ejecución de las medidas.

1.2. La evolución de las medidas entre 1996 y 1998

La valoración de la evolución de las medidas se ha hecho a partir de clasificarlas en dos apartados:

Medidas que han avanzado con respecto a finales de 1995 o inicios de 1996, que es el período en el que se recogió la información. Entre éstas, se han distinguido **las que han avanzado según las previsiones del Plan Estratégico** o incluso las que han superado este avance deseable que se consideró en 1996; y, lógicamente, **las que han avanzado pero lo han hecho con retrasos con respecto a las previsiones deseables.**

Medidas que no han avanzado, que se encuentran en situación similar a 1996. Entre éstas se han diferenciado **las que no era previsible que avanzaran**, dado que el horizonte de la realización de algunas de las medidas del Plan es el

año 2015, y las que efectivamente debían haber tenido avances en el período 96-98.

Para valorar objetivamente el resultado de esta evolución, debe tenerse en cuenta que las previsiones acostumbran a ser optimistas. En cualquier proceso de planeación las medidas suelen tener un horizonte temporal más reducido del que realmente se produce.

La valoración de la evaluación de las medidas se ha podido realizar con un importante detalle gracias al esfuerzo de recogida de información y análisis efectuado en las fichas informe tal como podemos observar en el libro del Plan Estratégico:

- La descripción de la medida.
- La justificación con respecto al objetivo de la línea estratégica.
- El impacto en otras líneas estratégicas.
- La identificación de alternativas para su puesta en marcha.
- La identificación de los agentes implicados en la ejecución y grado de compromiso de la misma.
- La financiación posible, prevista o previsible.
- El grado de desarrollo del proyecto (en el momento de redactar la ficha informe).
- El calendario de ejecución deseable, previsto o previsible.
- Las actividades a impulsar por los órganos del Plan Estratégico de Valencia.

1.3. Nivel de desarrollo de las medidas.

A pesar de la importancia del análisis anterior hemos creído que la evaluación ganaba en perspectiva si se identificaba la fase del proceso de ejecución en el que se encontraban las distintas medidas. Una medida o proyecto, desde que se formula hasta que se materializa la inversión para su producción, pasa por diferentes fases, lo que se ha denominado el ciclo de la inversión¹².

Hemos distinguido siete fases de este ciclo:

1. Formulación de la medida.- Concreción de la medida para posibilitar el estudio sobre su impacto y viabilidad y su adecuación al objetivo de la línea estratégica del plan.
2. Estudio previo.- Son los estudios valorativos de trazado, impacto y viabilidad en el caso de una infraestructura o importancia, consenso social, viabilidad económica o jurídica,... en el caso de proyectos generadores de intangibles o generadores de acuerdos de cooperación antes de que la medida sea asumida por las administraciones y actores privados competentes.

¹² Ver VV.AA., *El Método OTC de gestión de proyectos ejecutivos*, Diputación de Barcelona, (1998)

3. Agenda.- En esta fase los actores competenciales han asumido desarrollar efectivamente las medidas.
4. Estudio informativo o de programación.- Es el estudio en el que se deben concretar las especificaciones de trazado, construcción y financiación o las fases del proceso concreto de la medida.
5. Proyecto ejecutivo de construcción.- En el caso de infraestructuras, es habitual que las administraciones públicas diferencien el estudio informativo o de programación del proyecto ejecutivo.
6. Consignación presupuestaria.- Es la fase en que se destina un presupuesto para iniciar la realización de las inversiones o el inicio de la obra.
7. Realización de la inversión.- Materialización de las obras o servicios señalados en la medida.

1.4. Síntesis del grado de realización o nivel de ejecución de las medidas.

Y, por último, para una evaluación del Plan más comprensible y comunicable, puede ayudarnos el hecho de señalar una síntesis del grado de realización o nivel de ejecución de las medidas del Plan Estratégico.

Para ello se ha utilizado la metodología de la que se sirvió el I Plan Estratégico de Barcelona (1988-1992), el único plan evaluado objetivamente antes del Plan Estratégico de Valencia.

Se ha recurrido a esta metodología por dos razones.

- La primera es que valora la ejecución por fases del desarrollo ejecutivo y de su valoración se refleja que las primeras fases del desarrollo son tan decisivas como las últimas, o incluso más, puesto que una medida que tiene un presupuesto consignado tiene prácticamente asegurada su realización, en cambio, el avance de los estudios previos hasta la consignación presupuestaria es decisivo.
- La segunda razón es de legitimación. Los buenos resultados de la evaluación efectuada tenían que contrastarse con las metodologías de otras experiencias urbanas para garantizar mejor su objetividad ante el Comité Ejecutivo y el Consejo General del Plan.

La evaluación del Plan Estratégico de Barcelona (PEB) se efectuaba con la cumplimentación de la siguiente ficha:

| |
|--|
| |
|--|

FICHA DE REALIZACIÓN DE LAS MEDIDAS DEL PLAN

MEDIDA:

| | Situación actual (0-100%) | Ponderación de las fases | Grado de realización |
|--------------------------------|------------------------------|-----------------------------|--------------------------|
| IDENTIFICACIÓN DE RESPONSABLES | <input type="checkbox"/> | x 0,05 | <input type="checkbox"/> |
| ACEPTACIÓN DE LA MEDIDA | <input type="checkbox"/> | x 0,15 | <input type="checkbox"/> |
| CONCRECIÓN DE LA MEDIDA | <input type="checkbox"/> | x 0,20 | |
| ESTÁ EN LA AGENDA | <input type="checkbox"/> | x 0,30 | <input type="checkbox"/> |
| TIENE DOTACIÓN ECONÓMICA | <input type="checkbox"/> | x 0,20 | <input type="checkbox"/> |
| NIVEL DE IMPLANTACIÓN | <input type="checkbox"/> | x 0,10 | <input type="checkbox"/> |
| TOTAL | | | <input type="checkbox"/> |

Una evaluación que es perfectamente equiparable con la del Plan Estratégico de Valencia (PEV):

- La identificación de los responsables del PEB es equiparable a la fase de formulación del PEV.
- La aceptación de la medida y su concreción equivalen a la fase de estudios previos.
- La agenda corresponde a nuestras fases de agenda y elaboración del proyecto ejecutivo.
- La dotación económica es equivalente a la consignación presupuestaria del PEV, y el nivel de implantación a la realización de la inversión.

La metodología funciona considerando que si una medida está en una fase determinada significa, lógicamente, que ha cumplido el 100% de las anteriores.

Debemos recalcar que el resultado de este índice sintético de ejecución de un proyecto, no se refiere sólo a la fase de realización de la inversión sino al conjunto del proyecto desde su formulación a la efectiva realización de la inversión. Así, por ejemplo, "Completar la red de alcantarillado" es una medida que el índice sintético señala que se encuentra en el 90% de su grado de realización, pero la inversión efectuada sobre el total de la prevista para completar la red es del 52%.

1.5. Resultados de la evaluación

1.5.1. Evolución de las medidas 1996-1998.

En este período han evolucionado 44 de las 49 medidas estudiadas, lo que significa que ha habido un avance del 90% de las mismas. De las 44 medidas, 31 de ellas, es decir, el 70% de las mismas, o lo que es lo mismo, el 63% del total, han avanzado según las previsiones del Plan o incluso en un período más corto.

No han avanzado 5 medidas, es decir, el 10%, pero de éstas, un 4% (1 medida) no estaba previsto su avance. Si tenemos en cuenta este hecho, podemos concluir que en dos años, un 92% (44) de las medidas ha avanzado y tan sólo en un 8% (4 medidas) no se ha producido ningún avance.

Las medidas de los grupos que más han evolucionado respecto a la situación original, son:

- **Valencia Ciudad de la Información** (100% ha avanzado según las previsiones o más).
- **Valencia Nuevos Proyectos Urbanos** (100% ha avanzado según las previsiones o más).
- **Valencia Ciudad del Bienestar** (80% ha avanzado según las previsiones o más).

Podríamos adjuntar **Valencia Innovación y Calidad**, pero este grupo sólo tiene una medida.

CUADRO DE EVOLUCIÓN DE LAS MEDIDAS DEL PLAN

| Grupos de impulso y seguimiento | Nº de medidas | Han avanzado | Han avanzado según las previsiones | No han avanzado | No han avanzado. No estaba previsto el avance |
|---|---------------|--------------|------------------------------------|-----------------|---|
| GIS 1. VALENCIA CIUDAD ACCESIBLE | 7 | 6 | 1 | 1 | -- |
| GIS 2. VALENCIA MOVILIDAD METROPOLITANA | 8 | 7 | 6 | 1 | 1 |
| GIS 3. VALENCIA CENTRO LOGÍSTICO | 4 | 3 | 2 | 1 | -- |
| GIS 4. VALENCIA CIUDAD DE LA INFORMACIÓN | 2 | 2 | 2 | -- | -- |
| GIS 5. VALENCIA CIUDAD VERDE EUROPEA | 8 | 7 | 5 | 1 | -- |
| GIS 6. VALENCIA CIUDAD COMPETITIVA | 4 | 4 | 2 | -- | -- |
| GIS 7. VALENCIA CIUDAD DE TURISMO, FERIAS Y CONGRESOS | 7 | 6 | 5 | 1 | -- |
| GIS 8. VALENCIA CIUDAD DEL BIENESTAR | 5 | 5 | 4 | | -- |
| GIS 9. VALENCIA NUEVOS PROYECTOS URBANOS | 3 | 3 | 3 | -- | -- |
| GIS 10. VALENCIA INNOVACIÓN Y CALIDAD | 1 | 1 | 1 | -- | -- |
| TOTAL | 49 | 44 | 31 | 5 | 1 |
| % | 100 | 90 | 63 | 10 | 4 |

1.5.2. Evaluación de la fase de desarrollo

Como puede observarse en el siguiente cuadro, la gran mayoría de medidas del Plan Estratégico, en concreto 30 medidas que representan el 61% del total, se encuentran en fase de realización de la inversión, es decir, de “materialización”, y un 15% (7 medidas) dispone de presupuesto para poder iniciar las inversiones para desarrollar el proyecto ejecutivo. Tan solo 5 medidas, el 10% del total, se encuentran en fase de formulación.

Por Grupos de Impulso, los que disponen de las medidas con mayor nivel de desarrollo, realización de inversión y consignación presupuestaria, son:

- | | |
|--|-------|
| • Valencia Ciudad de la Información | 100% |
| • Valencia Ciudad del Bienestar | 100% |
| • Valencia Nuevos Proyectos Urbanos | 100% |
| • Valencia Ciudad Verde Europea | 87,5% |

El Grupo con menor nivel de realización, aunque éste sea alto, es:

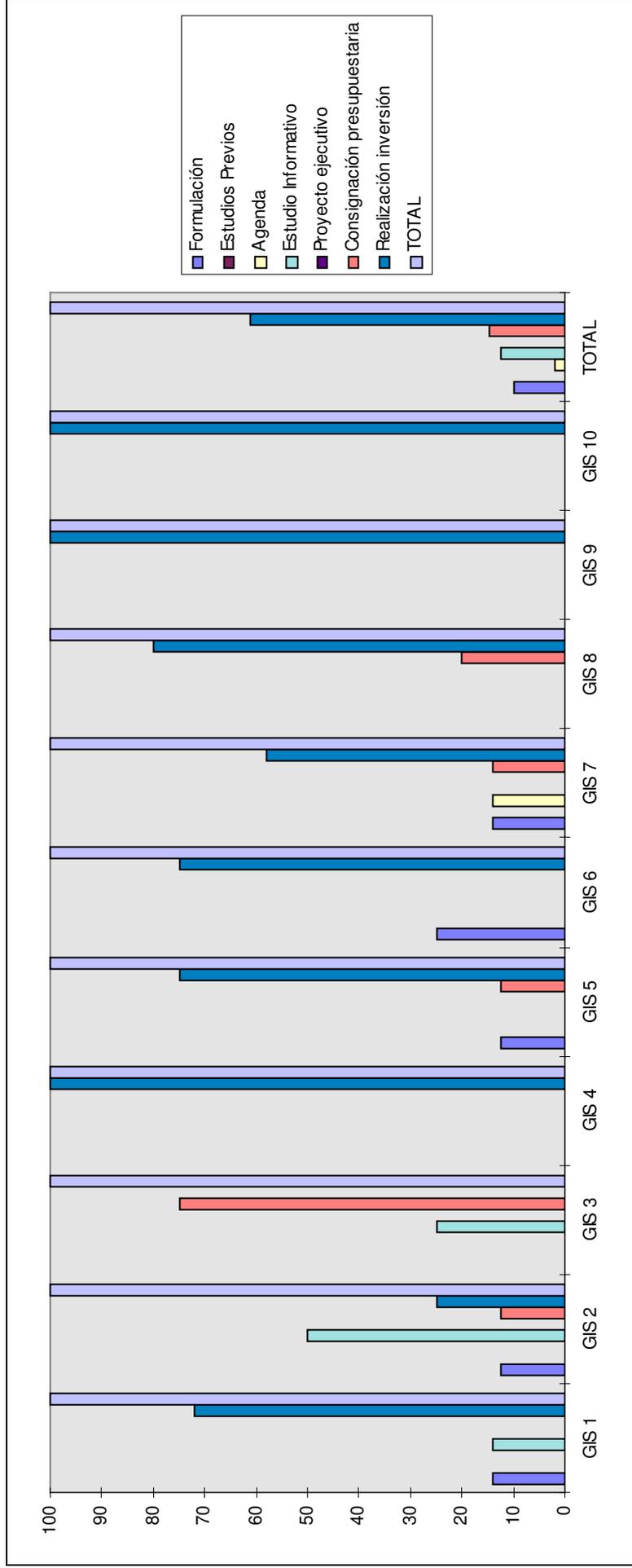
- **Valencia Movilidad Metropolitana**, que dispone de 4 medidas, el 50%, en estudio informativo, aunque el 88% de las mismas ha avanzado substancialmente en estos dos años.

FASES DEL DESARROLLO DE LAS MEDIDAS

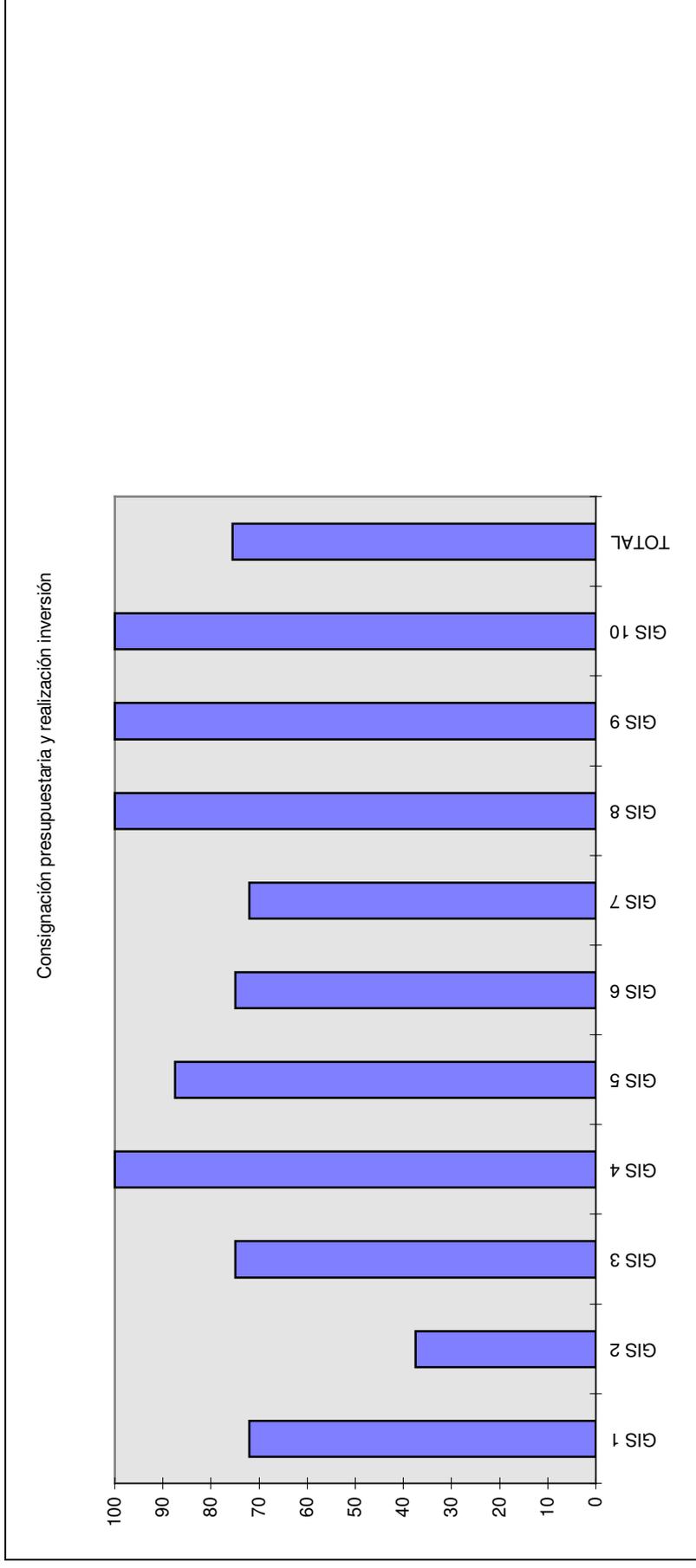
| Medidas | Formulación | Estudios Previos | Agenda | Estudio Informativo | Proyecto ejecutivo | Consignación presupuestaria | Realización inversión | TOTAL |
|---|---------------|------------------|--------------|---------------------|--------------------|-----------------------------|-----------------------|----------------|
| GIS 1. VALENCIA CIUDAD ACCESIBLE | 1 (14) | -- | -- | 1 (14) | -- | -- | 5 (72) | 7 (100) |
| GIS 2. VALENCIA MOVILIDAD METROPOLITANA | 1 (12,5) | -- | -- | 4 (50) | -- | 1 (12,5) | 2 (25) | 8 (100) |
| GIS 3. VALENCIA CENTRO LOGÍSTICO | -- | -- | -- | 1 (25) | -- | 3 (75) | -- | 4 (100) |
| GIS 4. VALENCIA CIUDAD DE LA INFORMACIÓN | -- | -- | -- | -- | -- | -- | 2 (100) | 2 (100) |
| GIS 5. VALENCIA CIUDAD VERDE EUROPEA | 1 (12,5) | -- | -- | -- | -- | 1 (12,5) | 6 (75) | 8 (100) |
| GIS 6. VALENCIA CIUDAD COMPETITIVA ¹³ | 1 (25) | -- | -- | -- | -- | -- | 3 (75) | 4 (100) |
| GIS 7. VALENCIA CIUDAD DE TURISMO, FERIAS Y CONGRESOS | 1 (14) | -- | 1 (14) | -- | -- | 1 (14) | 4 (58) | 7 (100) |
| GIS 8. VALENCIA CIUDAD DEL BIENESTAR | -- | -- | -- | -- | -- | -- | 5 (100) | 5 (100) |
| GIS 9. VALENCIA NUEVOS PROYECTOS URBANOS | -- | -- | -- | -- | -- | -- | 3 (100) | 3 (100) |
| GIS 10. VALENCIA INNOVACIÓN Y CALIDAD | -- | -- | -- | -- | -- | -- | 1 (100) | 1 (100) |
| TOTAL | 5 (10) | -- | 1 (2) | 6 (12,5) | -- | 6 (14,5) | 31 (61) | 49(100) |

¹³ Falta la medida acerca de la Bolsa de Valencia por carecer de la información en el momento de redactar este informe.

CUADRO REVISIÓN MEDIDAS PLAN ESTRATÉGICO DE VALENCIA



CUADRO REVISIÓN MEDIDAS PLAN ESTRATÉGICO DE VALENCIA



1.5.3. Nivel de ejecución de las medidas

En función de la metodología del I Plan Estratégico de Barcelona, el grado de realización de las medidas es:

| Nº de medidas | % sobre total/49 | % nivel de ejecución |
|---------------|------------------|----------------------|
| 5 | 10 | 5 |
| 7 | 14,5 | (+) 50-70 |
| 7 | 14,5 | (+) 70-90 |
| 30 | 61 | + 90 |

Por grupos de Impulso, el cuadro es el siguiente:

| Medidas | 5% | 50-70% | 70-90% | +90% |
|---|--------|----------|----------|---------|
| Valencia Ciudad Accesible | 1 | 1 | -- | 5 |
| Valencia Movilidad Metropolitana | 1 | 4 | 1 | 2 |
| Valencia Centro Logístico | -- | 1 | 3 | -- |
| Valencia Ciudad de la Información | -- | -- | -- | 2 |
| Valencia Ciudad Verde Europea | 1 | -- | 1 | 6 |
| Valencia Ciudad Competitiva | 1 | -- | -- | 3 |
| Valencia Ciudad Turismo, Ferias y Congresos | 1 | 1 | 1 | 4 |
| Valencia Ciudad del Bienestar | -- | -- | 1 | 4 |
| Valencia Nuevos Proyectos Urbanos | -- | -- | -- | 3 |
| Valencia Innovación y Calidad | -- | -- | -- | 1 |
| TOTAL (%) | 5 (10) | 7 (14,5) | 7 (14,5) | 30 (61) |

Es decir, un 75,5% del Plan se encuentra entre el 70 y el 100% del grado de ejecución. Y un 90% se encuentra en más de un 50% de su nivel de ejecución desde 1996.

Las medidas con mayor nivel de realización son:

- Velocidad alta Valencia-Madrid.
- Finalizar la autovía Valencia-Madrid.
- Aumentar la capacidad del Corredor Mediterráneo.
- Ampliar la red de Metro.
- Finalizar las rondas de la ciudad.
- Preparar la ciudad para la sociedad de la información.
- Dotar a Valencia de una infraestructura eléctrica acorde con su desarrollo urbanístico y tecnológico.
- Completar la red de alcantarillado.
- Reducir la contaminación atmosférica y acústica.
- Desarrollar la normativa de regulación de temas medioambientales.
- Construir el Palacio de Congresos.

- Potenciar la imagen y las actuaciones de la Feria.
- Aprovechar el III Milenio como fortalecimiento de la proyección internacional.
- Anticipar un sistema de bienestar social de responsabilidad pública y cooperación pública y privada.
- Reafirmar los signos de identidad valencianos.
- Promocionar la integración de los disminuidos.
- Creación de nuevas centralidades (Desarrollo Este y Oeste de la ciudad).
- Abrir Valencia al Mar.
- Rehabilitar el Centro Histórico.
- Desarrollar la imagen, marca de calidad y diseño de los productos valencianos.

1.6. La estrategia de Valencia

De la lectura de los resultados de la evaluación, se deduce que Valencia va a cambiar de escala, por sus dotaciones en infraestructuras, por su posicionamiento competitivo, por su opción solidaria. **Es más, Valencia dispone de la oportunidad de ser una de las ciudades más avanzadas en la era de la información.**⁹⁴

De los trabajos de diagnóstico (1994) efectuados por el Plan Estratégico, se deducían los importantes déficits de infraestructuras de la ciudad, que se traducían en un debilitamiento de la ciudad con respecto a las ciudades competidoras de España y del Arco Mediterráneo Europeo.

¿Cuál es la estrategia que ha seguido la ciudad para conseguir ser una ciudad con notoriedad en el sistema de ciudades europeo en los inicios del siglo XXI, partiendo de tan importantes déficits infraestructurales?.

A raíz de la evaluación de las medidas de los planes, identificamos las coordenadas de la estrategia seguida:

1. **Se ha optado decididamente por la ciudad de la información.** Valencia disponía de déficits importantes pero había una oportunidad, adelantarse en una infraestructura nueva que es la crucial para la nueva sociedad que se abre, el cableado de la ciudad, las autopistas de la información. Valencia se ha adelantado a la mayoría de ciudades europeas, y a todas las españolas, diseñando e iniciando la ejecución una red completa de servicios.
2. **Se están resolviendo los déficits infraestructurales,** y no de las necesidades actuales. La simple solución de las necesidades que actualmente tiene Valencia, significaría déficits futuros. De ahí que se disponga de un emblemático Palacio de Congresos, de una singular

Ciudad de las Artes y las Ciencias, de una nueva red de saneamiento y alcantarillado de las de mayor calidad europea. Unas instalaciones y unidades del metro que son las más modernas de Europa en accesibilidad, comodidad, seguridad y eficacia. El inconformismo ante la Velocidad Alta y la reivindicación de la Alta Velocidad, etc.

3. **Fortalecer la cohesión social.** El avance de las políticas sociales muestra que el avance hacia la sociedad de la información se complementa con el disponer de una ciudad más cohesionada. Entendiendo que sólo una base social cohesionada es capaz de asumir nuevos retos de calidad de vida, innovación tecnológica y cultural, y competitividad económica.
4. **Se ha dado un impulso definitivo a grandes proyectos urbanos transformadores.** Este ha sido el caso de los proyectos urbanos que figuraban en el PEV: Abrir Valencia al Mar, Desarrollo de las Nuevas Centralidades de la ciudad (Este y Oeste), Rehabilitar el Centro Histórico.

Además, se ha llegado al acuerdo interinstitucional sobre los objetivos de la operación Parque Central y se ha resuelto la configuración del Parque de Cabecera.

Los grandes proyectos tienen la vocación de ser motores de la ciudad, de promover las iniciativas de la inversión y de colaboración ciudadana, y tiene efectos substanciales en la generación de la ilusión colectiva para poner en marcha a la ciudadanía, permitiendo la inserción de los barrios en la dinámica de progreso de la ciudad.

5. **Se ha mejorado la calidad ambiental,** a través del desarrollo de medidas destinadas a:
 - Asegurar la singularidad ambiental de la ciudad: Parque de la Albufera, extensión del Jardín del Turia, mejora de las playas, impulso al Parque de Cabecera y al Balcón al Mar, reducción de la contaminación atmosférica.
 - Reducir los déficits más importantes: Red de saneamiento y alcantarillado, reducir la contaminación acústica, promover el ahorro energético.
 - Adopción de medidas singulares en el ámbito europeo: Desarrollo de la normativa en temas medioambientales.
6. **Establecer un nuevo modelo de calidad en la gestión urbana,** en base a la cooperación pública y privada. La ciudad está gestionando su transformación a través de:

- Concebir la administración pública como promotora de iniciativas y dotarla de capacidad de relación con los actores urbanos. La administración municipal promueve proyectos e impulsa la cooperación público-privada y la colaboración institucional. Es el caso del Plan Estratégico, los PAIS de Ademuz y Avda. de Francia, el metro, las redes de solidaridad, etc.

Optar por una gestión de calidad tanto en los servicios administrativos como en las empresas de servicios públicas y privadas. Este es el caso de la información y resolución telefónica de casos del Ayuntamiento, el Plan de Modernización de la administración de la Generalitat, la marca de garantía portuaria y la certificación de la Feria, las innumerables empresas que se acreditan en las normativas internacionales de calidad, etc.

- La información y la participación ciudadanas como bases para la implicación de los ciudadanos en las tareas sociales y urbanas en general.

1.7. Ejemplos: Evaluación de las medidas del Grupo de Impulso y Seguimiento 2 del PEV

Evaluación del grado de realización de la medidas del GIS “Valencia Ciudad Metropolitana”

1. Introducción

Este documento es un resumen de la evaluación que se está iniciando en los Grupos de Impulso y Seguimiento, en adelante GIS, del Plan Estratégico de Valencia, en relación al avance o retroceso de las medidas del Plan que tienen por objetivo seguir e impulsar. La valoración se ha realizado comparando la situación actual de las medidas con respecto a la situación inicial determinada en el último trimestre de 1995 y primer trimestre del '96; período de tiempo en el que se recopiló la información para realizar las Fichas-Informes correspondientes a las medidas prioritarias del Plan y con las que los GIS iniciaron sus trabajos.

Para elaborar la siguiente evaluación se ha utilizado la información extraída de las hojas de evaluación debatidas y aprobadas en los GIS y de las reformulaciones de las Fichas-Informes que han sido efectuadas por los propios Grupos y cuyos resultados constan en las actas y documentos elaborados en los mismos.

Derivado del proceso de evaluación, se han clasificado las medidas en cinco categorías:

| | |
|----------|--|
| 1 | <i>Se incluyen todas aquellas medidas que han avanzado siguiendo las previsiones del Plan o incluso avanzándose a las mismas. Es necesario tener en cuenta que una medida desde que se enuncia hasta que se ejecuta para por diversas fases: formulación, estudios previos, agenda (en el momento en el que los actores con competencias asumen la realización de la medida), estudios informativos, presupuesto y ejecución, que atendiendo a las propias características del proyecto va a seguir un proceso específico.</i> |
| 2 | <i>Agrupar todas aquellas medidas que si bien ha avanzado con respecto a la situación inicial lo han hecho, con retrasos respecto a los plazos señalados en el Plan.</i> |
| 3 | <i>Engloba todas aquellas medidas que si bien no han avanzado, no era previsible que lo hicieran en este período de tiempo. El horizonte temporal del Plan Estratégico es el año 2.015.</i> |
| 4 | <i>En esta categoría se recogen todas aquellas medidas que no han avanzado, suponen un retroceso en las previsiones iniciales del Plan.</i> |
| 5 | <i>Se incluyen todas aquellas medidas que van a ser objetivo de nueva formulación, ya sea para lograr una mayor adaptación a los cambios del entorno, ya sea para adecuarla a su propia finalidad, dado el nivel de realización de la misma o de medidas complementarias.</i> |

2. Evaluación

| Medidas | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|--|----------|----------|----------|----------|----------|
| Soterrar las vías del tren en la ciudad haciendo pasante la infraestructura de la Estación del Norte | X | | | | |
| Conectar la parte sur del Puerto con la Estación de Fuente de San Luis | X | | | | |
| Consolidar las infraestructuras y la gestión de calidad del transporte ferroviario de viajeros | | | X | | |
| Ampliar la red de metro | X | | | | |
| Dotar a Valencia de una conexión Norte-Sur | X | | | | |
| Ampliar el by-pass | X | | | | |
| Conectar el Aeropuerto de Valencia y la Feria Muestrario Internacional de Valencia con transporte público de calidad | X | | | | X |
| Finalizar las rondas de la ciudad | | X | | | |

Soterrar las vías del tren en la ciudad, haciendo pasante la infraestructura de la Estación del Norte

1. Situación Inicial

Existía un estudio previo del antiguo MOPT con tres posibles soluciones técnicas. Una de ellas preveía la estación en superficie.

- No había acuerdo sobre la solución a adoptar, ni sobre la fórmula de concertación ni de financiación.
- No existía un estudio global del sistema de estaciones en Valencia.

2. Avances Producidos

Las tres administraciones públicas implicadas se han puesto de acuerdo en las características definitivas del proyecto ejecutivo: Soterramiento de la Estación del norte, eje pasante, conexión directa de la Estación con las líneas del metro.

Se ha formulado el instrumento de concertación que es el convenio y se ha descartado el concierto. El principio del convenio se basa en definir los tres competenciales y responsabilizar a esta administración de la parte del proyecto que le corresponde. El proyecto es concebido en su totalidad, y a partir de su aprobación se hará la distribución efectiva, y que a grandes rasgos será:

Ministerio.- Construcciones del eje pasante.
Generalitat.- Construcciones de las nuevas estaciones.
Ayuntamiento.- Traslado ferroviario, urbanizaciones y ajardinamiento.

La inversión será financiada aproximadamente en una tercera parte por cada administración implicada.

En la actualidad se está actualizando el estudio informativo que va a dar la solución definitiva del lugar más adecuado para hacer pasar el eje subterráneo. Por otra parte, las administraciones se han comprometido a:

- Firmar el convenio a principios de 1999
- Reducir el tiempo previsto de ejecución a 7 años.

3. Principales dificultades

A las dificultades presupuestarias del proyecto, se añade las implicaciones de las tres administraciones en la realización del mismo.

El estudio de Valencia Intermodal no preveía la solución global de las estaciones ferroviarias necesarias para la ciudad, por lo que se ha tenido que acometer un estudio previo.

4. Principales acciones a desarrollar

- Elaboración del proyecto ejecutivo.
- Firma del convenio por las tres administraciones.
- Consignación presupuestaria.

Conectar la parte del sur del Puerto con la Estación de Fuente de San Luis

1. Situación Inicial

Si bien el nuevo acceso ferroviario al Puerto para conectar con la nueva dársena portuaria estaba previsto en el PGOU, no estaba especificado cual debía de ser el trazado entre la estación de Fuente de San Luis y la nueva dársena portuaria. Y por otra parte el PDI contemplaba el acceso pero sin ningún compromiso de desarrollo.

2. Avances producidos

La firma el 14 de Octubre de 1997 del convenio entre el Ministerio de Fomento, la Generalitat Valenciana, el Ayuntamiento de Valencia y la Autoridad Portuaria significa,

- Decidir el trazado definitivo.
- Compromiso del Ministerio de Fomento de dotar de presupuesto al proyecto en 1998.
- Iniciar la construcción del proyecto en el inicio de 1999.

3. Principales dificultades

El desarrollo del proyecto tiene la dificultad de definir como se debe conectar con la Estación de Fuente de San Luis. Si la conexión es realizada en línea recta desde dicha estación, se partiría en dos la ZAL, que, en el caso de que no se permeabilice adecuadamente, implicaría una pérdida de superficie poco deseable de un ZAL reducida en dimensiones desde un inicio.¹⁴

Desde la perspectiva de rentabilidad y aprovechamiento máximo del espacio, la conexión por el límite norte de esta infraestructura con la Estación de Fuente de San Luis, es el trazado que tiene menor coste¹⁵ y cuya obra podría efectuarse con mayor rapidez. La dificultad se encuentra en que se aproxima la infraestructura en el barrio de Nazaret, factor que puede motivar una mayor oposición vecinal al proyecto y verse retrasado por las múltiples alegaciones que se pudieran presentar.

Una solución más razonable debe ligar el nuevo acceso con la construcción de un jardín-frontera entre el barrio de Nazaret y las infraestructuras portuarias.

¹⁴ El P.G.O.U. dibujó, aunque sin valor nominativo, el acceso ferroviario por el centro.

¹⁵ La conexión mediante el trazado por el centro, obliga a transformar la anterior autopista, hoy considerada vía urbana, para permitir el paso de la infraestructura ferroviaria.

4. Principales acciones a desarrollar

Las acciones a desarrollar son:

- Definir el trazado definitivo.
- Consignarlo en el presupuesto del Ministerio en 1998.
- Iniciar las obras del nuevo acceso, teniendo en cuenta que la ejecución del proyecto debería finalizarse en 1999.
- Proyectar e iniciar la realización de un nuevo jardín-frontera.

El proyecto pasó de la fase de formulación al compromiso de desarrollarlo por los actores implicados, a la elaboración del estudio informativo y a la consignación presupuestaria.

Consolidar las infraestructuras y gestión de calidad del transporte de cercanías ferroviario de pasajeros

1. Situación Inicial

Esta medida va destinada a superar las insuficiencias actuales (duplicar vías únicas, electrificar tramos pendientes...), ampliar y mejorar las líneas, disponer de aparcamientos facilitadores del uso del tren en las estaciones y mejorar la calidad en la atención al usuario.

Las previsiones del Plan señalaban que las diferentes acciones a excepción de la gestión de calidad, se desarrollaran en la primera década del siglo XXI, aunque los estudios previos deberían iniciarse en 1998. La novedad de la medida del Plan explica el largo plazo de las previsiones.

2. Avances Producidos

A parte de la gestión de calidad, en que todos los vehículos disponen de aire acondicionado y se han renovado no pocos de ellos, no se ha efectuado ninguna inversión, ni tampoco se dispone de nuevos estudios para desarrollar posteriormente estas infraestructuras.

3. Principales dificultades

La mejora de la red de cercanía en los últimos años que paso de 9.000.000 de viajeros en 1989 a 21 millones en 1995, unido a la focalización de la opinión pública y a la acción política en la alta velocidad del largo recorrido, dificultan el desarrollo del proyecto.

El proyecto se encuentra en la fase de formulación.

Ampliar la red de alta capacidad: metro y tranvía

1. Situación Inicial

Se había empezado la perforación del primer túnel, entre las calles de Colón y Xátiva de la Línea 5 y un ramal técnico bajo la calle de Bailen, que permitirá el paso de las ciudades desde las líneas 5 y 3 a las líneas 1 y 2.

Respecto la línea 4 existía el proyecto para prolongar el tranvía hasta Burjassot y Canal 9.

2. Avances producidos

En Septiembre de 1998 se ha puesto en funcionamiento la línea 5 en su tramo por el centro urbano. Ello significa que el proyecto ha recorrido las siguientes etapas:

- Finalización de la infraestructura.
- Arquitectura y equipamiento de estaciones.
- Supraestructura de vía y electrificación.
- Señalización y comunicaciones.

Construcción de la infraestructura y electrificación de la prolongación de la línea 4, que estará en funcionamiento a finales de 1998.

3. Principales Dificultades

El alto coste del carácter subterráneo del metro es la principal dificultad de esta importante medida. El trazado de la línea 5 ha supuesto una inversión de 40.000 millones.

Dotar a Valencia de una conexión Norte-Sur

1. Situación inicial

El proyecto estaba formulado pero no se encontraba en la agenda de los responsables de su ejecución. No figuraba en el II Plan de Carreteras de la Generalitat .

2. Avances producidos

El 14 de Octubre, se firmó un convenio entre el Ministerio de Fomento, la Generalitat, y el Ayuntamiento, en el que se contempla su realización subterránea en su paso por la ciudad de la conexión entre la A-7 y la V-15 autovía del Saler, que a su vez dará un nuevo acceso al Puerto. El Ministerio ha dotado de presupuesto un estudio informativo con diferentes posibilidades de trazado, para poder escoger las autoridades competentes el trazado definitivo y efectuar seguidamente el proyecto ejecutivo de construcción.

3. Principales dificultades

La principal dificultad está en el coste que un estudios previos del Ministerio situaban alrededor de los 15 mil millones. Por otra parte la falta de consenso previo al acuerdo acerca de los efectos de circulación que provocará, y sobre el coste-oportunidad de la inversión permite valorar con mayor precisión la importancia del acuerdo.

Ampliar el By-Pass adecuándolo a los flujos de tráfico actuales y futuros

1. Situación inicial

La ampliación del by-pass en su tramo norte estaba previsto en el II Plan de carreteras de la Generalitat y por el Plan de Infraestructuras del anterior M.O.P.T.M.A., según el Plan Estratégico este tramo debería estar finalizado antes del año 2007, dada la gran complejidad de las mismas ,y su elevado coste, alrededor de los 10.000 millones. En la actualidad según fuentes de la dirección general de carreteras de la Generalitat ,el tramo desde Puçol a la N-II, está al borde del colapso al soportar un trafico de camiones de 4-5 millones diarios, de los cuales aproximadamente un millón se dirigen al puerto.

2. Avances producidos

En la actualidad se licitado el estudio informativo, que prevé la construcción del tercer carril del tramo Norte en 10 años.

3. Principales dificultades

La principal dificultad se encuentra en que el tramo Norte a diferencia del tramo Sur no se construyó pensando en posibles ampliaciones, y su ampliación es una obra muy compleja.

La medida por tanto ha pasado de su fase de agenda a la de realización del estudio informativo.

Conectar el Aeropuerto de Valencia y la Feria Muestrario Internacional con un transporte público de calidad

1. Situación Inicial

En este epígrafe se agrupan dos medidas del Plan Estratégico:

- Transporte público a la Feria.
- Conexión con el Aeropuerto.

Respecto la primera a finales de 1995, sólo estaba formulada, y no se disponía de un estudio para analizar su impacto, ni estaba previsto hacerlo.

Con respecto a la segunda se estaba previsto la construcción de una pasarela para conectar la estación de RENFE de Manises, con el Aeropuerto. Sin determinar fecha se consideraba la posibilidad de un nuevo ramal de RENFE, al Aeropuerto, pero se condicionaba al buen funcionamiento de la nueva estación de carga y de una previsión realista de AENA de que el aeropuerto pudiera ganar cuota de mercado.

2. Avances Producidos

La Dirección General de Transporte de la Generalitat y la Feria Muestrario Internacional de Valencia (FMIV) han efectuado un estudio de trazado de viabilidad, promovido por el Plan Estratégico, y se decidió que la LT4 llegara hasta la FMIV. La Feria dispone de consignación presupuestaria para efectuar las primeras inversiones.

La pasarela de conexión RENFE-Aeropuerto está construida, pero no se ha producido ningún avance en las condiciones que justifiquen un avance en la construcción de un nuevo ramal.

3. Principales dificultades

Las necesidades de dotar a la ciudad de transporte ferroviario, y el desconocimiento institucional del impacto que tendría para la Feria y para la economía del Area Metropolitana, dificultan el avance de esta medida.

Las dificultades de gestión para efectuar la inversión comprometida por AENA en la ampliación de carga y las escasas perspectivas de ganar cuota de mercado, desfavorecen el avance de esta medida.

Finalizar las rondas de Valencia

1. Situación inicial

Las rondas de Valencia incluían las medidas previstas en el denominado Plan Felipe (en alusión al anterior presidente del gobierno) - convenio con la Generalitat y las cargas urbanísticas del PAU Avda. de Francia, PAU Ademuz y Avda. de los Naranjos -. De entre ellos destacan, por su extensión y presupuesto, las medidas previstas en el Plan Felipe.

Dicho Plan se convino en 1991 y debía estar finalizado en su totalidad en el año 1994. De los 17.000 millones firmados por el anterior gobierno español, sólo se habían ejecutado 2.000 millones en 1994.

El Plan Estratégico preveía como deseable finalizar las inversiones del segundo cinturón en el curso 1997-1998.

2. Avances producidos

Del conjunto de las rondas se han construido 6,5 km. más y están en ejecución 5,8 km., y continúan pendientes 5,7 km.

De las medidas del Plan Felipe se han ejecutado los pasos inferiores: Peset Aleixandre-Primado Reig, Pechina, Menéndez Pidal. En ejecución están: conexión San Vicente-Ausias March (4.500 millones), conexión Juan XXIII-Corredor Comarcal (1.100 millones). Pero aún quedan por ejecutar los siguientes tramos: Fuente de San Luis-General Urrutia (adjudicada la redacción), 9 de Octubre-Maestro Rodrigo (curso de adjudicación), Pío XII-Juan XXIII (adjudicada la redacción del proyecto), Emilio Baró-A7 (proyecto redactado), Juan XXIII-Emilio Baró (proyecto redactado).

En los presupuestos del Estado para 1999 figuran las inversiones del Estado para poder finalizar todos los tramos de las rondas de Valencia.

3. Principales dificultades

La principal dificultad está en las inversiones a ejecutar por el gobierno español. Si bien, por los datos inversores, se aprecia un mayor dinamismo inversor de gobierno español que en el período 1991-1996, éste aún no ha sido suficiente para finalizar una infraestructura que lleva cuatro años de retraso con respecto a las previsiones iniciales.

Evolución de las fases de ejecución de las medidas del Plan Estratégico

Para identificar los avances o retrasos de las medidas del Plan Estratégico hemos subdividido en 7 fases el ciclo de la inversión pública. Estas fases son:

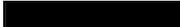
1. Formulación de la medida.- Concreción de la medida para posibilitar el estudio sobre su impacto y viabilidad y su adecuación al objetivo de la línea estratégica del plan.
2. Estudio previo.- Son los estudios valorativos de trazado, impacto y viabilidad en el caso de una infraestructura o importancia, consenso social, viabilidad económica o jurídica,... en el caso de proyectos generadores de intangibles o generadores de acuerdos de cooperación antes de que la medida sea asumida por las administraciones y actores privados competentes.
3. Agenda.- En esta fase los actores competenciales han asumido desarrollar efectivamente las medidas.
4. Estudio informativo o de programación.- Es el estudio en el que se deben concretar las especificaciones de trazado, construcción y financiación o las fases del proceso concreto de la medida.
5. Proyecto ejecutivo de construcción.- En el caso de infraestructuras, es habitual que las administraciones públicas diferencien el estudio informativo o de programación del proyecto ejecutivo.
6. Consignación presupuestaria.- Es la fase en que se destina un presupuesto para iniciar la realización de las inversiones o el inicio de la obra.
7. Realización de la inversión.- Materialización de las obras o servicios señalados en la medida.

Dada la perspectiva a largo plazo del Plan no hemos incluido las fases de finalización y mantenimiento en el desarrollo evolutivo.

EVALUACIÓN DE LAS FASES DE EJECUCIÓN DE LAS MEDIDAS DEL PLAN ESTRATÉGICO

| MEDIDAS | FORMULACION | ESTUDIOS PREVIOS | AGENDA | ESTUDIO INFORMATIVO | PROYECTO EJECUTIVO | CONSIGNACIÓN PRESUPUESTARIA | REALIZACIÓN INVERSIÓN |
|--|-------------|------------------|--------|---------------------|--------------------|-----------------------------|-----------------------|
| Soterrar las vías del tren haciendo pasante la Estación del Norte | | | | | | | |
| Conectar la parte sur del Puerto con la Estación Fuente de San Luis | | | | | | | |
| Consolidar las infraestructuras y la gestión de calidad del transporte ferroviario de viajeros | | | | | | | |
| Ampliar la red de metro | | | | | | | |
| Dotar a Valencia de una conexión Norte-Sur | | | | | | | |
| Ampliar el by-pass | | | | | | | |
| Conectar el Aeropuerto y la Feria de Valencia con transporte público de calidad | | | | | | | |
| Finalizar las rondas de la ciudad | | | | | | | |

 Desarrollo previo al inicio de la etapa de Impulso y Seguimiento del Plan Estratégico.

 Desarrollo posterior al inicio de la etapa de Impulso y Seguimiento del Plan Estratégico.

 Fase sin desarrollar.

2. Control de Gestión del Plan estratégico Rafaela

2.1. Metodología para el Control de Gestión

Introducción

A continuación se propone un esquema de control de gestión para el PER, que permite efectuar un seguimiento adecuado de las tareas para llevar a cabo las actividades propuestas en el proceso de planificación.

No debemos confundir esta herramienta con un sistema de evaluación de resultados del Plan. Lo que aquí mediremos (más o menos acertadamente) es un indicador de desempeño que representará el grado de avance de todos los proyectos y el Plan en su conjunto de manera operativa, pero de ninguna manera la calidad de los proyectos y actividades o su resultado sobre la realidad.

Sistema General de Determinación del Grado de Avance del PER

El sistema de control de gestión propuesto se basa en el esquema general de análisis del que dispone el Plan Estratégico de Málaga. Es un indicador ponderado que parte de definir el grado de avance de cada proyecto hasta su consecución en base a una serie de actividades comunes a todos, luego se define la contribución que hará cada proyecto a la línea de acción y cada línea de acción al Plan en su conjunto.

Se trabaja en base a porcentajes de avances y contribuciones teóricas que son establecidas arbitrariamente sobre la base de algunos elementos de análisis. Con la finalidad de acotar este grado de subjetividad, es importante mantener un criterio constante de consideración de las diversas situaciones que hacen al manejo de los proyectos. Si bien podría ser aceptable cierta variación de criterios de acuerdo a las líneas de trabajo, dentro de ellas deberíamos asegurar unidad en los mismos (ej. la asignación de fondos debe tener la misma ponderación en todos los proyectos dentro de cada línea, lo mismo que la determinación de los actores, etc.).

A continuación se propone como base de discurso un esquema único de medición, desarrollo a partir del Plan Estratégico de Málaga, al cual se le han realizado algunas modificaciones de acuerdo a la realidad de nuestra ciudad.

Determinación del Indicador de Avance de los Proyectos.

Teniendo en cuenta que la base del PER son los proyectos que integran cada línea, se han establecido una serie de actividades comunes a todos. Estas actividades son las siguientes:

a) Identificación del Líder

La identificación del líder implica la definición primaria de los actores involucrados en el proyecto, y la persona e institución que tendrá a cargo o liderará la ejecución del mismo. También presupone la aceptación por parte de la persona e institución del liderazgo del proyecto.

b) Redacción del Proyecto

La actividad siguiente a la identificación del líder de proyecto debe ser la de redacción del mismo. Para esto se emplea como base de trabajo la ficha de proyecto que fue oportunamente distribuida y que sintéticamente abarca la definición de actores, líder, objetivos primarios y secundarios, las tareas necesarias (y su cronograma), el aporte de personal y dinero necesarios, quién los aportaría y los indicadores de evaluación recomendados.

c) Aprobación

La formulación de los proyectos deberá ser evaluada y aprobada por la Comisión de Seguimiento del PER. Esto no significa un trámite burocrático, por el contrario, la CdeS es la que debe determinar en definitiva si las formulaciones de proyecto son correctas, si los fondos estarían disponibles y si corresponden al cronograma general de ejecución del Plan, ya que debemos tener en cuenta la existencia de multiplicidad de tareas y proyectos de los recursos humanos y financieros disponibles.

A su vez, la CdeS es la que dispondrá de la visión general del Plan y podrá adelantar o posponer proyecto de acuerdo a un orden lógico de desempeño en el caso de que sea necesario efectuar priorizaciones.

- d) Asignación de Fondos Se verifica cuando exista la disponibilidad de los mismos, se diseñe sobre base sustentables la estrategia de recaudación o se verifique el compromiso firme de alguna entidad para la aportación de dinero.
- e) Inicio de actividades El inicio de actividades se verificará con la puesta en marcha definitiva del proyecto a través del esquema de tareas previsto en la formulación.
- f) Proyecto 50% de Ejecución De acuerdo a la formulación del proyecto y al cronograma de tareas se determina el cumplimiento de la mitad del proyecto, y esto se refleja en el indicador de avance del mismo.
- g) Finalización del Proyecto Es la consecuencia del mismo con la finalización del cronograma de tareas de cada proyecto.

A este conjunto de actividades se le asigna una contribución al avance de cada proyecto lo que determina un indicador unitario. El indicador de avance de compone de la siguiente manera:

| Actividad | Grado de Avance |
|------------------------------|------------------------|
| a) Identificación del Líder | 5% |
| b) Redacción del Proyecto | 10% |
| c) Aprobación | 20% |
| d) Asignación de Fondos | 50% |
| e) Inicio de Actividades | 60% |
| f) Proyecto al 50% | 80% |
| g) Finalización del Proyecto | 100% |

Indicador General del Grado de Avance de Cada Línea.

Consensuado el método para determinar el grado de cada proyecto en particular, se pasa a la determinación del grado de cada línea estratégica.

El procedimiento se basa en la determinación arbitraria de cuanto va a contribuir cada proyecto a la consecución de los objetivos de la línea estratégica, donde la suma de las contribuciones unitarias debe ser, por supuesto, 100.

De esta manera suponiendo una línea con 5 proyectos:

Proyecto 1: contribuye en un 50%

Proyecto 2: contribuye en un 5%
Proyecto 3: contribuye en un 15%
Proyecto 4: contribuye en un 10%
Proyecto 5: contribuye en un 20%

Donde:

El Proyecto 1 está al 10% de avance.
El Proyecto 2 está al 20% de avance.
El Proyecto 3 está al 50 % de avance.
El Proyecto 4 está al 20 % de avance.
El Proyecto 5 está al 80 % de avance.

Determinamos el Grado de Avance de la Línea de la siguiente forma:

Cont. Proy. 1X Grado de Avance = 5,00 %
Cont. Proy. 2X Grado de Avance = 1,00 %
Cont. Proy. 3X Grado de Avance = 7,50 %
Cont. Proy. 4X Grado de Avance = 2,00 %
Cont. Proy. 5X Grado de Avance = 16,00 %

Indicador de Nivel de Ejecución del PER.

Este es el último paso, y repite el procedimiento aplicado en el punto anterior, donde se establece el Grado de Avance de Línea.

Estableciendo la contribución de cada Línea Estratégica al avance del Plan en su conjunto, se efectúa en segundo grado la misma ponderación que se menciona arriba y se llega al Indicador de Nivel de Ejecución del PER.

Conclusiones

Si bien se trata de un indicador arbitrario que se elabora en base a una serie de ponderaciones también arbitrarias, la sistematización en el análisis de todas las situaciones provee un recurso de control importante al momento de evaluar el conjunto de acciones que componen el desempeño global del Plan.

En este sentido es importante considerar adecuadamente cada una de las actividades que integran cada proyecto en particular, ya que allí es donde se producen retrasos, problemas de coordinación, interpretación y financiamiento, y por ende donde es necesario actuar diariamente.

Evaluación de avance

De acuerdo al esquema planteado hasta aquí se necesita ahora:

- realizar la ponderación individual por proyectos dentro de cada línea estratégica.
- realizar la ponderación de cada línea en el conjunto del plan.
- incorporar el seguimiento y avance de la participación.

Además de la fundamentación de los criterios para evaluar el avance, enviamos tres planillas para ser respondidas.

Plantilla I: Contiene el listado de proyectos de la línea correspondiente a cada uno y el puntaje de ponderación calculado en base a la valoración realizada en el análisis de prioridades. Para completar por el Coordinador de la Comisión de Línea, en lo posible con consulta a otros miembros.

Plantilla II: Contiene un cuadro simple de las seis líneas estratégicas con una columna para indicar, según el criterio de cada uno la importancia y prioridad que tienen cada línea dentro del conjunto. La evaluación es personal y realizaremos una síntesis de las opiniones para presentar la propuesta en la reunión de Comisión de Seguimiento.

Los criterios planteados son los mismos tomados en el análisis de prioridades

| | PRINCIPAL | ALTA | MEDIA | BAJA |
|------------------------|--|---|--|---|
| CARÁCTER DE LÍNEA | Genera transformaciones profundas | Posee muchos proyectos innovadores | Es un línea que complementa otros proyectos | Es una línea dependiente de otra. |
| INTERRELACIONES | Se relaciona con más de dos líneas estratégicas. | Se relaciona con varios proyectos y otra línea estratégica. | Se relaciona con algunos proyectos de otra línea | No tiene relaciones importantes. |
| GRADO DE COOPERACIÓN | Hay mayor participación privada o institucional. | Participación equilibrada pública-privada. | Participación mayoritariamente pública, | Participación principalmente sectorial. |
| BENEFICIO DE LA ACCIÓN | Aplica medidas estructurales en su mayoría | Beneficio social extendido. | Beneficio mediato o localizado | Beneficio complementario |

Plantilla III: Contiene el listado de instituciones hasta ahora informadas por cada línea como participantes, a la cual se deben agregar los nuevos incorporados. Como hasta ahora hemos tenido una visión cuantitativa de la participación, avanzaremos aquí definiendo con mejores características el aporte en esta etapa.

Así apuntaremos:

- Participación en Comisiones (tanto de línea como de proyecto): aclarando si es permanente u ocasional

- Tareas asumidas (en Línea o proyectos): determinando si son tareas de responsabilidad o solamente de apoyo. Si no se asumen tareas no lo apuntamos.
- Aporte de recursos en el desarrollo de los proyectos: recursos humanos o administrativos y recursos económicos.

Esto pretende ser un primer informe, previsto e interno. Sobre esto consideraremos si es válida la formulación, la corregiremos y fijaremos una fecha para cerrar el informe final de año (tentativamente el 30/11/98), en el que la información sea fehaciente y confirmada por toda la Comisión de Línea.