

# **ESTRATEGIA TERRITORIAL Y GOBIERNO RELACIONAL**

Manual para la Planificación Estratégica  
de 2ª Generación

**Josep María Pascual Esteve  
Marta Tarragona Gorgorió**





# **ESTRATEGIA TERRITORIAL Y GOBIERNO RELACIONAL**

Manual para la Planificación Estratégica  
de 2ª Generación

**Josep María Pascual Esteve  
Marta Tarragona Gorgorió**

*Estrategias de Calidad Urbana*

La Consejería de Gobernación, consciente del valor añadido que para una sociedad libre y moderna tienen los trabajos de investigación y divulgación de materias como la que esta obra trata, promueve un conjunto de ayudas para facilitar la publicación de cualquier texto que se considere de interés para la comunidad, pero no comparte necesariamente las opiniones o juicios de valores que los autores plasmen en sus obras.

**ESTRATEGIA TERRITORIAL Y GOBIERNO RELACIONAL**  
Manual para la Planificación Estratégica de 2ª Generación

**AUTORES:** Josep María Pascual Esteve  
Marta Tarragona Gorgorió

**COORDINACIÓN DEL PROYECTO:** Cristóbal del Río Tapia  
Andrés Ramírez Sánchez.

© EDITA: JUNTA DE ANDALUCÍA. Consejería de Gobernación.

Dirección General de Administración Local.  
CONSEJERÍA DE GOBERNACIÓN. JUNTA DE ANDALUCÍA

Diseño de la Portada: Anna Tarragona Gorgorió.

Maquetación: Artes Gráficas SERVIGRAF, S.L.

Imprime: Artes Gráficas SERVIGRAF, S.L.

ISBN: 978-84-692-2869-2

Dep. Legal: SE-3223-2009

## PRESENTACIÓN

Es indudable que los cambios sociales, económicos y políticos de las últimas décadas han llevado a los Gobiernos Locales a replantear la gestión de sus ciudades.

Una nueva gestión, como consecuencia del desarrollo de políticas de participación y de la mayor ejecución de instrumentos, que hace que se tenga un mejor conocimiento de las demandas de la ciudadanía, además de valorar que el grado de satisfacción de los ciudadanos y ciudadanas, receptores de los servicios públicos, debe condicionar la gestión de las mismas.

El estudio de este escenario es el que nos ha conducido a la publicación de este manual con el que pretendemos, sobre todo, fomentar la planificación estratégica y acercar a los ciudadanos, en general, y a los gobernantes locales, en particular, las bondades de un adecuado instrumento de dirección y gestión.

En nuestra Comunidad Autónoma existen ya un amplio número de planes estratégicos que han sabido crear su propia marca para el territorio y que son fuente importante de experiencia y de conocimiento para aquellos que gestionan nuestros pueblos y ciudades.

Este manual ofrece, además, un contrastado análisis de los diferentes fundamentos de los planes estratégicos, no sólo en el ámbito regional sino también en el nacional, de manera que se recoge un amplio elenco de elementos con los que desarrollar, por ejemplo, medidas para fomentar la implicación política y la toma de decisiones, articular la agenda del Plan con la ciudad y sus actores o determinar los avances de los propios planes.

Esta Consejería, en el marco de su apoyo decidido a la gestión de los Gobiernos Locales considera de gran importancia este instrumento de gestión. Un instrumento, que permite a las entidades locales hacer cada vez más efectiva su autonomía local y ser más eficaces y eficientes en sus políticas públicas, siempre con el fin último de lograr el bienestar de toda la ciudadanía.

Les presento, por tanto, un manual totalmente dinámico, de fácil manejo y novedoso, enmarcado en las finalidades, métodos y técnicas que convierte el proceso de la planificación estratégica en uno de los principales instrumentos de la *Gobernanza Democrática* de la Administración Local.

Luis Pizarro Medina  
CONSEJERO DE GOBERNACIÓN



## INTRODUCCIÓN

Esta Dirección General de Administración Local llegó hace tiempo a la conclusión de que existe una importante necesidad de dar a conocer las bondades de la gestión estratégica de las ciudades a todos los agentes que pueden estar implicados en dicha gestión, y no sólo a los que las gobiernan. Por todo ello, se han venido llevando a cabo cursos de formación presenciales para cargos públicos locales en esta materia y se está trabajando en una herramienta de teleformación para el mismo colectivo que en breve estará operativa, a la vez que se han editado numerosas publicaciones sobre esta materia.

Sin embargo, se había detectado la ausencia de una obra, como la presente, que huya por completo de los manuales al uso que recetan las instrucciones a seguir para elaborar un plan estratégico territorial. Se ha optado por hacer hincapié en los objetivos del plan y las dimensiones a alcanzar, además de exponer un conjunto de variadas técnicas e instrumentos que han resultado útiles en distintos procesos de planificación; para que tanto la dirección política como el equipo planificador puedan escoger las más apropiadas y definir de la manera más concreta y singular posible, la metodología y las técnicas a emplear en su propia ciudad o territorio. En este sentido, con este manual no se pretende tanto explicar las técnicas utilizadas como mostrar para qué sirven y que podemos obtener de ellas en un proceso de planificación.

El manual consta de seis partes. La primera, señala la importancia de los gobiernos locales en la transformación de las ciudades y en la modernización de España, constatando el hecho de que los ayuntamientos con una incidencia más clara en el cambio urbano siempre han optado por la gobernanza democrática. En la segunda parte se señalan, de manera muy sintética, las características específicas de la planificación estratégica de segunda generación, explicando cómo ésta impacta en la mejora de la capacidad de organización y acción. La tercera parte es la más metodológica de todas ya que se describen en cada capítulo las dimensiones o factores claves a conseguir en cada objetivo y se identifican y describen los instrumentos clave para avanzar en la consecución de estos objetivos. En la cuarta parte se analiza lo que es propiamente dicho el proceso de planificación. Respecto a los últimos apartados del manual, la quinta parte es una recopilación de diferentes capítulos elaborados por una serie de profesionales de gran capacitación y reconocimiento profesional, destinados a profundizar en aspectos teóricos importantes, además de señalar los foros que pueden servir de referencia para las administraciones y los profesionales que se encuentren inmersos en un proceso de planificación. Por último y a modo de conclusión, la última de las partes, la sexta, muestra las buenas prácticas de planificación estratégica en Andalucía desde el punto de vista de las personas encargadas de su coordinación o dirección. Estas buenas prácticas no son las únicas que hay en nuestra comunidad autónoma pero sí nos pueden servir como una muestra

relevante y representativa de lo realizado en Andalucía en materia de Planificación Estratégica Territorial.

En definitiva, ofrecemos con este trabajo un manual eminentemente práctico con la vocación de ayudar a clarificar el modelo de ciudad deseado e intente dar respuestas a los no pocos interrogantes que se plantean cuando se inicia un proceso de elaboración de un plan estratégico territorial.

Espero que sea de su interés

Manuel Zafra Víctor  
*DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN LOCAL*



**INDICE**

<b>Presentación .....</b>	<b>7</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>9</b>

**PRIMERA PARTE:**

<b>Los ayuntamientos, gobiernos protagonistas en la sociedad contemporánea o sociedad red .....</b>	<b>17</b>
Introducción .....	21

**Capítulo 1.**

<b>Los gobiernos locales claves en la modernización de España.....</b>	<b>23</b>
1.1. La eficacia de la gestión local: condiciones de éxito.....	23
1.2. Los Ayuntamientos: Riqueza de los países y las regiones.....	24

**Capítulo 2.**

<b>Los gobiernos relacionales son claves en la sociedad red o del conocimiento .....</b>	<b>27</b>
2.1. Los Ayuntamientos en España no son administración son gobierno.....	27
2.2. La capacidad de organización y acción de los territorios es el motor del desarrollo económico y social.....	27
2.3. El Ayuntamiento de gestor de recursos a organizador colectivo.....	32
2.4. La política importa: El Ayuntamiento, el capital político para el desarrollo urbano.....	33
2.5. La gestión de una ciudad y su desarrollo es una gestión relacional o de redes. ....	34
2.6. La gestión relacional exige nuevas y renovadas técnicas para los gobiernos locales.....	36

**Capítulo 3.**

<b>Las bases comunes de la política de los gobiernos locales que han puesto en marcha las ciudades y territorios .....</b>	<b>41</b>
3.1. Los Ayuntamientos relacionales son siempre la clave para el desarrollo, lo que cambian son las circunstancias.....	41
3.2. Legitimación previa del gobierno local y sentimiento de cambio urbano.....	43
3.3. Elaboración de una Estrategia Compartida.....	45
3.4. La Motivación Ciudadana y el Fomento de una Cultura Emprendedora en la Ciudadanía.....	47
3.5. Entender la participación ciudadana como implicación de la ciudadanía.....	50
3.6. Espacios de Intermediación para el diálogo y el compromiso.....	52
3.7. Liderazgo político relacional.....	53

**Capítulo 4.**

<b>El gobierno relacional y el nuevo arte de gobernar: La gobernanza y liderazgo político relacional.....</b>	<b>55</b>
---	-----------

- 4.1. La gobernanza modo de gobernar en la sociedad red o del conocimiento. .... 55
- 4.2. La gobernanza conlleva una revalorización de la política y del papel del político. 59

### Capítulo 5.

#### La estrategia de las ciudades en el marco de la gobernanza regional ..... 63

- 5.1. Las estrategias urbanas en el contexto de la región..... 63
- 5.2. La elaboración de una estrategia urbana y la gestión del territorio. .... 68

### SEGUNDA PARTE:

#### La Planificación Estratégica como instrumento de Gobernanza Territorial..... 75

- Introducción ..... 79

### Capítulo 6.

#### La Planificación estratégica y su impacto en la construcción colectiva de la ciudad ..... 81

- 6.1. La planificación estratégica como proceso de valorización de los gobiernos locales. .... 81
- 6.2. La importancia de la planificación estratégica en las ciudades: la mejora de los procesos de organización social..... 82
- 6.3. La planificación estratégica debe entenderse como proceso social que mejora la capacidad de organización y acción de los territorios..... 83

### Capítulo 7.

#### La especificidad de la planificación estratégica de 2ª Generación..... 87

- 7.1. Hacia una segunda generación de planes. .... 87
- 7.2. El nuevo planteamiento de la planificación estratégica. .... 89
- 7.3. Elementos clave de una buena estrategia fortalecedora de la gobernanza..... 94

### TERCERA PARTE:

#### Estrategia, cooperación e implicación ciudadana..... 97

- Introducción .....101

### Capítulo 8.

#### Estrategia. El proceso de planificación como instrumento para elaborar una visión de futuro compartida y una estrategia..... 103

- 8.1. Los componentes de la estrategia.....107
- 8.2. Análisis estratégico: el fundamento de la estrategia. ....108
- 8.3. El modelo de ciudad: marco de referencia para la acción. ....109
- 8.4. Los vectores o líneas estratégicas: orientar el sentido de la transformación.....111
- 8.5. ¿Cómo se concreta este propósito en un proceso de planificación?: Técnicas e instrumentos. ....113

### Capítulo 9.

#### Cooperación.....127

9.1. El proceso de planificación como instrumento para establecer y consolidar relaciones de cooperación con los agentes con capacidad efectiva de acción e incidencia.....	129
9.2. El proceso de planificación: un proceso de gestión de redes. ....	130
9.3. Objetivos de la dinámica relacional del proceso. ....	132
9.4. ¿Cómo se concreta este propósito en un proceso de planificación?: Técnicas e instrumentos.....	133
9.5. Temas para la reflexión/aprendizajes desde la experiencia. ....	153

## Capítulo 10.

<b>Implicación ciudadana.....</b>	<b>155</b>
10.1. La participación en el proceso de planificación: Una oportunidad para fortalecer la implicación ciudadana y la confianza en el futuro del territorio. ....	157
10.2. Objetivos de la dinámica de participación.....	157
10.3. ¿Cómo se concreta este propósito en un proceso de planificación?: Técnicas e instrumentos. ....	158
10.4. Temas para la reflexión, aprendizajes desde la experiencia.....	161

## CUARTA PARTE:

<b>El proceso de planificación .....</b>	<b>163</b>
Introducción.....	167

## Capítulo 11.

<b>El diseño del proceso de planificación.....</b>	<b>169</b>
11.1. Singularizar y adaptar el proceso de planificación a la realidad y la dinámica institucional del territorio. ....	169
11.2. La centralidad de la fase de diseño y organización del Plan. Fundamentos e implicaciones. ....	169
11.3. El contenido de la fase de diseño y organización. ....	171

## Capítulo 12.

<b>Primera aproximación a las fases y actividades.....</b>	<b>175</b>
12.1. Visión sinóptica. ....	175
12.2. Fase 1: Organización e identificación de temas clave. Conferencia de Exploración Estratégica.....	177
12.3. Fase 2: Análisis estratégico. ....	179
12.4. Fase 3: Visión de futuro y estrategia: Formulación y profundización de la estrategia; El modelo posible y deseable.....	181
12.5. Fase 4: Inicio del proceso de impulso y seguimiento. ....	183

**QUINTA PARTE:**

<b>Acentos para la estrategia y la gobernanza urbana .....</b>	<b>187</b>
Introducción .....	191

**Capítulo 13.**

<b>La Gobernanza Democrática como modo de gobernación de nuestro tiempo .....</b>	<b>195</b>
13.1. Razones de la emergencia de la gobernanza. ....	195
13.2. Clarificando el marco conceptual: gobernación, gobernanza y gobernabilidad .....	198
13.3. La gobernanza como construcción europea .....	204
13.4. Principios de buena gobernanza .....	208
13.5. La gobernanza como gestión de redes .....	212

**Capítulo 14.**

<b>El hecho metropolitano en la perspectiva de una mejor democracia local.....</b>	<b>217</b>
14.1. Introducción .....	217
14.2. ¿Qué está ocurriendo a nivel internacional en lo que hace al gobierno metropolitano? .....	218
14.3. En el momento presente, las áreas metropolitanas son singulares territorialmente, pero no políticamente.....	219
14.4. ¿Cómo avanzar?.....	221
14.5. Conclusión.....	222

**Capítulo 15.**

<b>El Gobierno Estratégico de la Ciudad. O cómo anticiparse al futuro: el caso de Sevilla.....</b>	<b>223</b>
15.1. Las ciudades, protagonistas de un tiempo nuevo .....	223
15.2. La Nueva Agenda de Trabajo de los Gobiernos Locales.....	225
15.3. Planificación Estratégica: Socioeconómica y Urbanística .....	227
15.4. La Experiencia de Sevilla: el renacer de una ciudad .....	230

**Capítulo 16.**

<b>La cooperación público-privada en Málaga. Participación ciudadana, desarrollo de proyectos y cooperación metropolitana .....</b>	<b>237</b>
16.1. Las bases del proceso dinamizador de la cooperación .....	237
16.2. La concertación como vía para agilizar el desarrollo de proyectos.....	239
16.3. La Cooperación metropolitana.....	240

**Capítulo 17.**

<b>La comunicación y el marketing urbano. La comunicación ejecutiva: El Plan de Comunicación en acción deseante.....</b>	<b>243</b>
--	------------

17.1. Un plan breve .....	243
17.2. Las preguntas imprescindibles .....	244
17.3. La comunicación corporativa: la de marca.....	246
17.4. Escenario de marca .....	255
17.5. Resultados: evaluación .....	256
17.6. Reingeniería: mejorar .....	257
17.7. Marca competitiva: depende de nosotros .....	258

## Capítulo 18.

<b>Los sistemas indicadores: Análisis de la ciudad .....</b>	<b>259</b>
18.1. La construcción del sistema de indicadores urbanos .....	260
18.2. Las aplicaciones .....	265
18.3. Algunos ejemplos: Málaga, Sevilla y Valencia .....	266

## Capítulo 19.

<b>La gestión de conflictos: habilidades clave para la gestión de las interdependencias (en la construcción de la estrategia compartida) .....</b>	<b>269</b>
19.1. Las diferencias y convergencias entre los agentes clave de la estrategia .....	270
19.2. Identificación de los elementos clave en las situaciones de conflicto. ....	272
19.3. Los procesos de resolución de conflictos adecuados para gestión relacional .....	274
19.4. Conclusiones.....	284

## Capítulo 20.

<b>AERYC, una red que apuesta por la innovación permanente para el desarrollo de la Gobernanza Territorial .....</b>	<b>287</b>
20.1. ¿Qué es AERYC? .....	287
20.2. ¿Por qué somos diferentes? .....	288
20.3. Las actividades de AERYC .....	290
20.4. Las principales tesis sobre Gobernanza Territorial desarrolladas por AERYC. ....	291

## Capítulo 21.

<b>La Red Andaluza de Desarrollo Estratégico Urbano y Territorial (RADEUT) .....</b>	<b>301</b>
--	------------

### SEXTA PARTE:

<b>Buenas prácticas para la Planificación Estratégica en Andalucía .....</b>	<b>305</b>
Introducción .....	309

## Capítulo 22.

<b>Buenas prácticas en la Fase de Evaluación del Plan. Plan Estratégico de la provincia de Jaén .....</b>	<b>311</b>
---	------------

## Capítulo 23.

<b>Logros del proceso de elaboración del II Plan Estratégico de Jerez .....</b>	<b>317</b>
23.1. La participación, un logro en sí misma.....	317
23.2. Innovación en la definición del modelo de ciudad.....	319
23.3. La articulación con el Plan General de Ordenación Urbana. El mutuo enriquecimiento .....	321

## Capítulo 24.

<b>El Plan Estratégico de Lucena.....</b>	<b>323</b>
---	------------

## Capítulo 25.

<b>El caso de Málaga.....</b>	<b>327</b>
25.1. La apuesta por un modelo integral: visión y gestión.....	329

## Capítulo 26.

<b>Plan de Actuaciones Estratégicas para la Provincia de Málaga.....</b>	<b>333</b>
26.1. Introducción.....	333
26.2. Estrategia de MADECA .....	333
26.3. Objetivos principales.....	335
26.4. Proyectos y actuaciones planteadas .....	335
26.5. Momento actual.....	336
26.6. Entidades integradas en la Asociación.....	337
26.7. Aspectos más novedosos a destacar del Plan .....	337

## Capítulo 27.

<b>La segunda modernización de Sevilla: Los resultados de un proceso planificador urbano .....</b>	<b>339</b>
27.1. El papel del Plan Estratégico .....	339
27.2. Un modelo de ciudad compartido en un proceso de planificación concurrente.....	341
27.3. Los ejes estratégicos de la segunda modernización de Sevilla .....	343

**Los ayuntamientos, gobiernos  
protagonistas en la sociedad  
contemporánea o sociedad red**

---





**PRIMERA PARTE:**

<b>Los ayuntamientos, gobiernos protagonistas en la sociedad contemporánea o sociedad red .....</b>	<b>17</b>
Introducción .....	21

**Capítulo 1.**

<b>Los gobiernos locales claves en la modernización de España.....</b>	<b>23</b>
1.1. La eficacia de la gestión local: condiciones de éxito.....	23
1.2. Los Ayuntamientos: Riqueza de los países y las regiones.....	24

**Capítulo 2.**

<b>Los gobiernos relacionales son claves en la sociedad red o del conocimiento .....</b>	<b>27</b>
2.1. Los Ayuntamientos en España no son administración son gobierno.....	27
2.2. La capacidad de organización y acción de los territorios es el motor del desarrollo económico y social. ....	27
2.3. El Ayuntamiento de gestor de recursos a organizador colectivo. ....	32
2.4. La política importa: El Ayuntamiento, el capital político para el desarrollo urbano. ....	33
2.5. La gestión de una ciudad y su desarrollo es una gestión relacional o de redes. ....	34
2.6. La gestión relacional exige nuevas y renovadas técnicas para los gobiernos locales. ....	36

**Capítulo 3.**

<b>Las bases comunes de la política de los gobiernos locales que han puesto en marcha las ciudades y territorios .....</b>	<b>41</b>
3.1. Los Ayuntamientos relacionales son siempre la clave para el desarrollo, lo que cambian son las circunstancias.....	41
3.2. Legitimación previa del gobierno local y sentimiento de cambio urbano. ....	43
3.3. Elaboración de una Estrategia Compartida.....	45
3.4. La Motivación Ciudadana y el Fomento de una Cultura Emprendedora en la Ciudadanía.....	47
3.5. Entender la participación ciudadana como implicación de la ciudadanía. ....	50
3.6. Espacios de Intermediación para el diálogo y el compromiso. ....	52
3.7. Liderazgo político relacional.....	53

**Capítulo 4.**

<b>El gobierno relacional y el nuevo arte de gobernar: La gobernanza y liderazgo político relacional.....</b>	<b>55</b>
4.1. La gobernanza modo de gobernar en la sociedad red o del conocimiento. ....	55
4.2. La gobernanza conlleva una revalorización de la política y del papel del político. ....	59

## Capítulo 5.

<b>La estrategia de las ciudades en el marco de la gobernanza regional .....</b>	<b>63</b>
5.1. Las estrategias urbanas en el contexto de la región.....	63
5.2. La elaboración de una estrategia urbana y la gestión del territorio. ....	68

## INTRODUCCIÓN

En esta primera parte destacamos el importante papel que han tenido los ayuntamientos en la modernización de las ciudades españolas, y en consecuencia en la modernización de España.

Las investigaciones sociales han puesto de manifiesto que las ciudades han sido siempre la riqueza de los países por su papel en la modernización en todos los ámbitos y su incidencia en el desarrollo económico y social, y que este papel fue ideológicamente escondido por el estado-nación. Hoy en la era infoglobal las ciudades y áreas metropolitanas aparecen cómo los motores y nodos articuladores de las redes de flujos que atraviesan los territorios a nivel planetario. El sistema económico y social del mundo se asienta en las ciudades y las redes que forman.

Esta es una tesis ya muy consolidada en ciencias sociales, y en este apartado señalamos que son los ayuntamientos, el nivel de gobierno local, con mayores capacidades demostradas para poner en marcha las ciudades y con ello la modernización de los países.

Los gobiernos locales tienen este papel atendiendo a dos tipos de razones derivadas de su situación de proximidad al lugar en el que se configuran de relaciones sociales, las ciudades: por un lado les permite dotar de una mayor eficacia y eficiencia a la gestión de los recursos públicos, y por otro, y más importante les permite liderar la mejora de la capacidad de organización y acción para que de manera compartida los distintos sectores de la ciudadanía respondan colectivamente a los retos del desarrollo.

En este apartado no sólo mostramos este papel del Ayuntamiento sino que describimos la forma de gobernar propia de la sociedad contemporánea denominada, sociedad red, el gobierno relacional. Y mostramos como este modo de gobernar es el que efectivamente pone en valor todas las capacidades de las que disponen los ayuntamientos. También se señala el tipo de liderazgo político propio del gobierno relacional y la importancia del capital político en el desarrollo humano.

Finalmente se señala la importancia del espacio regional para lograr la cooperación entre ciudades y municipios, puesto que en no pocos casos la ciudad competitiva es la ciudad – región.



# CAPÍTULO 1.

## Los gobiernos locales claves en la modernización de España

### 1.1. La eficacia de la gestión local: condiciones de éxito.

Hace muchas décadas que se conocen, en Europa, los factores de éxito de un gobierno local, las mismas que los otros niveles de gobierno se empeñan en no reconocérselos.

En 1986, en plena emergencia del modelo gerencial de gobernación, M. Thatcher encargó un estudio sobre la eficacia de los gobiernos locales británicos en la gestión de servicios de bienestar social. La finalidad de la ilustre gobernante era poder demostrar que la fragmentación municipal era un inconveniente a superar, y una mayor eficacia en la gestión, justificaría una centralización de dichos servicios. Con estos propósitos encarga el informe a un reconocido gestor de centros comerciales, Sir Roy Griffiths.

El informe Griffiths, al contrario de lo que se suponía, recomendó reforzar la gestión de los gobiernos locales. Los gobiernos locales, se consideró en el informe, eran el nivel más adecuado para gestionar los servicios sociales. Las razones que expuso el informe no podían ser más emblemáticas:

- Los gobiernos locales por ser los más próximos al entorno en el que viven las personas son los que mejor pueden identificar sus necesidades. Nótese que no es proximidad física, sino que son las relaciones entre las personas y comunidades con su entorno social y territorial.
- También pueden desarrollar una acción más integral, coordinando diferentes tipos de servicios, para satisfacer dichas necesidades y retos de la ciudadanía.
- Por otra parte desde el nivel local se puede organizar el voluntariado e incidir en una respuesta social más amplia a las necesidades y retos.
- Desde los gobiernos locales es más fácil coordinar los servicios y equipamientos financiados con fondos públicos con los privados y, de este modo, desarrollar una acción integral.

Las ventajas comparativas de los gobiernos locales en servicios de bienestar social son fácilmente extensibles al conjunto de servicios de la ciudad financiados con fondos públicos. Todas las ventajas señaladas tienen un denominador común: la proximidad. Pero no se trata de una proximidad física a menor distancia de la ciudadanía que lo hace más accesible, sino de proximidad a las relaciones sociales, que les permite un mayor conocimiento de las relaciones entre las personas y las comunidades con su entorno social y territorial.

Éstas son, sin duda, las ventajas de los gobiernos locales para gestionar los servicios públicos en las ciudades, y en general en los municipios mayores de 20.000 habitantes. Pero el papel más importante de los ayuntamientos, que está emergiendo con mayor fuerza en las sociedades denominadas sociedad red o del conocimiento, es el de articulador de la capacidad de respuesta de la propia ciudad.

## 1.2. Los Ayuntamientos: Riqueza de los países y las regiones.

En la actualidad, después de los estudios de J. Jacobs, S. Sassen, M. Castells y -tantos otros incluidos- los informes del Banco Mundial, parece ya establecido, que las ciudades son la riqueza de las naciones, y que la era info-global se asienta en el sistema mundial de ciudades. Los flujos de información, mercancías, y personas que han vuelto al planeta más interdependiente, se producen, organizan y distribuyen en las ciudades y regiones metropolitanas.

Hoy podemos dar dos pasos más a estas tesis y afirmar claramente, que son los gobiernos locales los que ponen en marcha las ciudades. Y dado que son las ciudades los motores del desarrollo de regiones y países, la consecuencia es que de los gobiernos locales depende fundamentalmente el desarrollo de los territorios y la calidad de vida de las personas. Este posicionamiento estratégico de los gobiernos urbanos se debe al papel que pueden jugar como de organizadores colectivos de las redes e interacciones sociales en el territorio. Esta, es como veremos, su dimensión más singular e influyente en el desarrollo económico, social y humano en general.

La modernización de España es sin duda la modernización de sus ciudades<sup>1</sup>. El cambio económico y social producido en España desde la década de los 80 ha sido protagonizado por las ciudades. La transformación de las ciudades españolas, y el importante papel que han tenido los ayuntamientos se debe, en buena medida, a que los gobiernos locales de las ciudades han asumido la mayoría de las reivindicaciones y demandas ciudadanas más sentidas independientemente de sus competencias propias.

En efecto, en aquellas ciudades en las que sus ayuntamientos han adoptado una política de colaboración abierta y relacional con las empresas y los sectores de la ciudadanía implicándolos en el desarrollo de la ciudad son las que han tenido un mayor avance. Unos

---

1 Clark, G. en "La gobernanza territorial: un nuevo arte de gobernar". (Sevilla, Junta de Andalucía, 2007)

ayuntamientos que han sido capaces de emerger por encima de sus competencias y recursos, y han organizado una gran acción societaria para responder a los retos y necesidades de sus ciudadanos que han expresado a su gobierno más próximo.

Es cierto que el porcentaje de los recursos públicos en manos de los ayuntamientos no llega al 13% del gasto público total, y es prácticamente el mismo que en los inicios de la democracia. El papel de los ayuntamientos en España en la transformación de las ciudades ha venido dada por el papel relacional que han adoptado.

En términos comparativos a Ayuntamientos como los británicos, franceses y alemanes, los ayuntamientos españoles, tienen una disposición de gasto público -en términos absolutos y porcentuales- notablemente inferior, y si los comparamos con países sin estructura federal o departamental como en el caso de los países nórdicos, en que el gasto público a disposición local supera el 30%, la inferioridad de los recursos de los gobiernos locales españoles en relación a los europeos no puede ser más palpable<sup>2</sup>.

Por otro lado, si bien las competencias obligatorias de los ayuntamientos se encuentran desde los inicios de la democracia actual en España, al final de los 70 los ayuntamientos pueden desarrollar un muy amplio abanico de competencias voluntarias superior al de la gran mayoría de las administraciones locales europeas<sup>3</sup>. Los ayuntamientos españoles pueden asumir todas las competencias que no son exclusivas de las administraciones públicas del estado y las autonomías, a condición de que consigan los recursos económicos para poder financiarlas.

Los ayuntamientos españoles han tenido pocas competencias obligatorias pero muchas incumbencias. A la mayoría de ayuntamientos les incumbe todo lo que ocurre en su ciudad y las necesidades y demandas, siempre cambiantes, de la ciudadanía.

Esta amplitud de competencias voluntarias e incumbencias en relación a los recursos es, lógicamente, el motivo permanente de reclamación de los ayuntamientos españoles al resto de las administraciones. Pero esta contradicción es la que ha llevado a que los ayuntamientos españoles hayan tenido este papel protagonista en la modernización de las ciudades, y ha llevado a que hoy los gobiernos locales sean los más avanzados en el nuevo tipo de gobierno que está emergiendo: el gobierno relacional. Con ello no pretendo decir, que la contradicción señalada no haya que solucionarla. Al contrario, dotando a los ayuntamientos de nuevas formas de financiación la innovación urbana y el desarrollo de las regiones españolas a buen seguro sería mayor. Lo que estoy poniendo en evidencia, una vez más, es la premisa del pensamiento estratégico de que detrás de toda crisis se encuentra una oportunidad. Ahora bien:

¿Qué es lo que ha acontecido en España para que se desarrollara esta oportunidad?

2 Ver N. Bosch **La Financiación Local en España**. Federación Catalana de Municipios. 2000.

3 Ver Vilalta, M. (coord.). "La despesa no obligatòria dels Ajuntaments de Catalunya" (Barcelona, Diputació de Barcelona, 2003).

Los ciudadanos, han acudido a los gobiernos locales democráticos<sup>4</sup> con sus reivindicaciones y demandas. Éstos, al no disponer de los recursos, no han podido responder directamente -a las mismas- a través de prestaciones y servicios municipales. La falta de respuesta hubiera llevado a los gobiernos locales a su deslegitimación, pero buena parte han respondido iniciando actuaciones destinadas a organizar una amplia acción en el conjunto de la ciudad para que ésta pudiera alcanzar los retos cada vez más complejos que se planteaba. En esta perspectiva, se han lanzado iniciativas desde los ayuntamientos para desarrollar cómo son los planes estratégicos de ciudad compartidos con los principales actores económicos, sociales e institucionales, también los planes sectoriales de bienestar social, educación, deportes y salud o agendas 21, con los mismos propósitos pero a nivel sectorial. También han desarrollado múltiples experiencias de participación e implicación ciudadana, procesos de cooperación público-privada etc., que sin conceptualizarlos de este modo han servido para mejorar la capacidad de respuesta ciudadana, e iniciar lo que hoy se ha convenido en gobernanza democrática.

Uno de los instrumentos utilizados por los gobiernos locales para desarrollar esta política han sido los planes estratégicos territoriales. De hecho las ciudades que han tenido una mayor transformación económica y social han dispuesto de un Plan Estratégico. Este es el caso de: Barcelona, Bilbao, Málaga, Sevilla, Valencia y Zaragoza. En este escrito se señala que las evaluaciones sobre planificación estratégica urbana han puesto de relieve que, la incidencia de los planes estratégicos, ha sido mayor en la capacidad de organización y acción de una ciudad para que ésta pueda responder colectivamente a los retos planteados, que en la realización de los proyectos estructurantes. En este sentido la planificación estratégica debidamente reformulada, es decir, claramente orientada a fortalecer la capacidad de organización o si se prefiere el capital social, se convierte en uno de los principales instrumentos del nuevo arte de gobernar emergente que estamos conviniendo en llamar gobernanza territorial. Pero ello lo veremos con mayor detalle más adelante.

---

4 El papel de los ayuntamientos es en buena medida heredero del movimiento democrático anti-franquista. En las últimas etapas del franquismo se desarrolló en España un amplio movimiento vecinal que tenía a su vez una clara finalidad política con el restablecimiento de la democracia. El movimiento vecinal dirigió sus reivindicaciones a los ayuntamientos, más como la administración más próxima y débil del estado franquista, que como administración competencial y con recursos. Las reivindicaciones vecinales en democracia continuaron con sus demandas a la administración municipal, y los dirigentes políticos democráticos asumieron este papel para no deslegitimar a los ayuntamientos democráticos.



## CAPÍTULO 2.

# Los gobiernos relacionales son claves en la sociedad red o del conocimiento

### 2.1. Los Ayuntamientos en España no son administración son gobierno.

El papel jugado por los ayuntamientos en la transformación de las ciudades muestra que, efectivamente, los ayuntamientos no han actuado simplemente cómo administración sino que lo han hecho cómo gobierno.

Los ayuntamientos no han actuado cómo un nivel de administración centrado en administrar una normativa y unas competencias ligadas a unos recursos, sino que han asumido la responsabilidad sobre el presente y el futuro del territorio aunque no dispongan de las competencias y sobre todo de los recursos para ello. Han asumido los retos de la ciudadanía, las incumbencias municipales, porque han considerado que nada de lo que acontezca en su ciudad les es ajeno.

### 2.2. La capacidad de organización y acción de los territorios es el motor del desarrollo económico y social.

En el modelo de desarrollo propio de la sociedad industrial, y que ha dominado los enfoques del desarrollo territorial hasta ahora, lo importante y fundamental era que afluyera la inversión y, en especial, las destinadas a infraestructuras, tecnología y grandes equipamientos por su impacto en el incremento de la productividad.

En la actualidad, con la emergencia de la sociedad red, se ha constatado que no son las infraestructuras ni las tecnologías, ni siquiera las de la información y comunicación, el motor del desarrollo de las ciudades y los territorios. Éstas -las tecnologías de la información-, impactan en la sociedad generando productividad y alto valor añadido si se insertan en la organización de redes sociales y de empresas. Este nuevo enfoque ha servido para demostrar la caducidad del anterior, y se ha podido mostrar que lo fundamental y prioritario es conseguir una mejora de la cohesión social, entendida como capacidad de organización y acción. Ésta es

la que es capaz -ya sea por si sola- de generar sabiendo utilizar los recursos físicos y humanos a disposición, no sólo un mayor crecimiento de la productividad y en consecuencia de la renta y los servicios públicos, sino del desarrollo humano en general, ya que cohesionar socialmente una sociedad exige democracia y, por supuesto, sostenibilidad. Es decir, capacidad de regeneración de recursos del entorno territorial.

La mejora de la capacidad de organización es un intangible con el mayor de los impactos en el desarrollo humano.

Por desarrollo humano (económico, social, cultural, sostenible y democrático) de un territorio, en la actualidad, se entiende, sobre todo, el alcanzar un diferencial entre lo que una sociedad hace y lo que es capaz de hacer con relación a su medio y entorno económico y social. Se puede objetar que esta definición también es válida para otros periodos históricos, lo que es absolutamente cierto. Pero el predominio del enfoque de pensamiento de la sociedad industrial y de los gobiernos gestores y proveedores que atribuía el desarrollo económico a las infraestructuras y los equipamientos restaba importancia o dificultaba la visualización de otros factores que en la actualidad podemos identificar. Con los anteojos de la antigua concepción del desarrollo no se podía observar la amplitud de los factores de desarrollo y, en especial, la importancia de la capacidad de transformación de la propia sociedad. Como diría A. Einstein, es preciso un nuevo enfoque para conseguir un avance en ciencias, en este caso, en la teoría del desarrollo.

Las infraestructuras y las tecnologías, digámoslo con claridad, son importantes para el desarrollo económico, pero no son estrictamente necesarias ni en absoluto son suficientes. El desarrollo depende de la capacidad de organización y acción de una sociedad. Es decir, de la capacidad de articular su potencial humano y el capital físico hacia finalidades y objetivos de progreso ampliamente compartidos. En tanto existe una capacidad de organización adecuada, es posible identificar los proyectos de capital físico adecuados para mejorar su competencia y la generación de valor. El esquema es el siguiente<sup>5</sup>:



---

5 Pascual Esteve, J.M. en **La Gestión Estratégica de las Ciudades: Un instrumento para Gobernar las Ciudades en la Era Infoglobal**. (Sevilla, Junta de Andalucía, 2002).

Ahora bien ¿Cuáles son los factores estructurantes de la capacidad de organización y acción o lo que es lo mismo de la construcción colectiva del desarrollo humano?. A mi entender hoy ya podemos identificar los siguientes factores<sup>6</sup>:

- Existencia de una estrategia compartida entre los principales actores. Una estrategia integral e integradora con claros compromisos de acción en permanente actualización, centrada en el bienestar de las gentes y en base a los intereses de los principales actores.
- Un modelo de interacción social entre los principales actores adecuado a:
  - Los retos y exigencias del desarrollo contemporáneo, que permita enfrentar los conflictos inevitables con flexibilidad y confianza en llegar a acuerdos de mutuo beneficio.
  - A las correlaciones de fuerza o equilibrios de poder entre ellos.
  - Al asentimiento en configuraciones mentales o culturales que promuevan el respeto y el conocimiento mutuo, y se orienten a la acción a partir de compromisos mutuos.

El modelo de interacción entre los agentes económicos, sociales y políticos es clave para la determinación de la estructura productiva de cualquier región o país. Un modelo abierto y flexible de interacción entre todos los actores y sectores de la ciudadanía no sólo permite su estabilidad y adaptación permanente a los cambios, sino que genera confianza y colaboración, es decir capital social, que se traduce en un importante desarrollo económico y social. La inflexibilidad del modelo y un sistema de cooperación entre pocos actores y sectores en el que se excluye o incluso “somete” a la mayoría, genera inseguridad e impide el logro de visión a medio y largo plazo de la ciudad. Asimismo el uso de tecnologías que utilicen poco capital fijo y actúen en ciudades con grandes brechas digitales, es decir que excluyen de la sociedad de la información a importantes contingentes de población, genera un modelo de interacción social excluyente.

- La presencia de redes de actores para el desarrollo de proyectos clave y complejos. Los proyectos en red permiten articular esfuerzos de distintos actores públicos y privados al ser capaces de combinar los distintos intereses y retos de objetivos comunes y socialmente útiles.
- La estrategia territorial exige el compromiso de acción por parte de los principales actores del territorio para desarrollarla. El proceso de elaboración estratégica tiene que lograr convertir, unos actores entendidos como organizaciones formalmente

6 Para una mayor explicación ver Pascual Esteve, J.M. **La Estrategia Territorial como inicio de la Gobernanza Democrática**. (Barcelona, ed, Diputación de Barcelona (Área de Promoción Económica), 2007).

independientes en interdependientes para el logro de objetivos estratégicos. Esto significa que, en no pocos casos, se trata de pasar de una situación en que las organizaciones tienen unas relaciones conflictivas entre ellas, a otra en que se obtengan compromisos de acción concretos. Para ello se necesita un proceso de construcción de redes, desde una situación de partida diferente en cada territorio, hasta situar las relaciones entre los ámbitos público y privado, entre gobierno y sociedad en el terreno de la corresponsabilidad.

- Este proceso de mejora relacional<sup>7</sup> debe tener un tratamiento coordinado pero, lógicamente, diferenciado del proceso de definición de contenidos de la estrategia territorial. O mejor dicho la elaboración de contenidos debe diseñarse y revisarse en función de la mejora de las relaciones entre los actores, que es lo fundamental a medio y largo plazo para el desarrollo de la ciudad. El resultado del proceso es conseguir la identificación compartida de una estrategia concreta con un compromiso claro de acción.
- Una cultura de acción y compromiso cívico alejada tanto de la cultura de la satisfacción como de la queja, como del burocratismo y del nihilismo. La cultura de acción debe proporcionar:
  - Un sentimiento de pertenencia e identificación con la ciudad o región. Disponer de un sentido colectivo abierto, no cerrado.
  - Actitud abierta, tanto a la innovación como a la integración social y cultural de nuevas gentes y a la inserción en estrategias territoriales más amplias que el propio municipio, la propia región y nación.
  - Ilusión realista en el futuro, que permita ver más allá de las realidades si éstas son negativas (“Queremos promesas, no más realidades” decían en Argentina en la última crisis económico-financiera) y que genere expectativas racionales a la inversión de capitales y en esfuerzo humano.
  - Legitimación y reconocimiento social a la figura de la persona e institución promotora.
  - Respeto y confianza en la actuación de los otros actores que es la base para la generación del capital social.
- El soporte social y la participación ciudadana. Las estrategias y los principales proyectos estructurantes deben disponer de un importante soporte social, y éste será más efectivo si se impulsa y garantiza la participación ciudadana entendida en dos

---

<sup>7</sup> Ver al respecto Mendoza, X. “Las transformaciones del sector público en las sociedades avanzadas: Del Estado del Bienestar al Estado Relacional”. Papeles de Formación de la Diputación de Barcelona (1996) y Vernis, A. “La relación público-privada en la provisión de servicios sociales”. Papeles de Formación. Ob. cit. (1995)

sentidos: como garantía de que son contemplados sus principales retos y expectativas en las estrategias, y como condición para su responsabilización e implicación social, productora de capital social.

- La existencia de liderazgos formales e informales entre los actores institucionales clave, capaces de aglutinar y representar a la mayoría de los intereses de sus representados, y con capacidad de pactar y de respeto institucional a las decisiones que tomen. El liderazgo principal en una ciudad debe corresponder, como hemos señalado, a la institución más democrática, es decir, la escogida por toda la ciudadanía esto es el ayuntamiento, de lo contrario nos encontraríamos con un liderazgo corporativo. Sólo a partir del gobierno democrático es posible construir, de manera estable, el interés general en base a los intereses legítimos de los sectores. No es posible construir, excepto en casos excepcionales, un proyecto de ciudad, en la que toda o la gran mayoría de la ciudadanía se sienta representado, a partir de un liderazgo sectorial sea este de la universidad, empresas, sector cultural o deportivo, etc. Como señala J. Subirats, "el grado de liderazgo de las instituciones representativas en el proceso de gobernanza de las comunidades, derivará de su capacidad para implicar al resto de actores, agentes y personas presentes en la sociedad en la construcción de un modelo de futuro compartido"<sup>8</sup>
- La articulación de políticas regionales y locales. Se trata de concebir la región como sistema de ciudades y municipios, con la capacidad de:
  - Combinar las políticas regionales y locales con objetivos e instrumentos en el conjunto del territorio, con las estrategias locales capaces de dar especificidad e integridad al conjunto de acciones, fortaleciendo la cooperación pública y la colaboración ciudadana.
  - Articular los municipios no a partir de una organización territorial fija, sino de manera flexible y adaptable en función del proyecto-red. Es decir, de los territorios que abarca el desarrollo del proyecto.
  - Disponer de reglas de juego formales e informales que pautan la interacción entre administración regional y las municipales, así como las intermunicipales.
- La habilidad de una ciudad para posicionarse hacia el futuro. Es decir, la capacidad de anticiparse a los nuevos retos, renovando permanentemente la estrategia, generando nuevos proyectos y dando nuevos enfoques a temas sociales.

8 Subirats, J. "¿Qué gestión pública para qué sociedad?. Una mirada retrospectiva sobre el ejercicio de la gestión pública, en la sociedades europeas actuales" en Instituto de Gobierno y Políticas Públicas. UAB.

### 2.3. El Ayuntamiento de gestor de recursos a organizador colectivo.

El papel de los ayuntamientos ha sido y lo será mucho más en el futuro a medida que avancemos en la sociedad red o sociedad del conocimiento, el de organizadores colectivos. Al igual que el que hablaba en prosa sin saberlo, el gran papel jugado por los ayuntamientos en la modernización de las ciudades ha sido un papel relacional. Pero así cómo el conocer las reglas y las técnicas de la prosa ayudan a hablar y a hacerse comprender mejor, identificar con claridad el papel de los ayuntamientos y disponer de las metodologías de trabajo e instrumentos técnicos de la gestión relacional sin duda permitirán un mayor impacto de los mismos en el progreso de los territorios y el bienestar de la ciudadanía, y fortalecerán el prestigio de los ayuntamientos como gobierno de los ciudadanos.

Desde los inicios de los ayuntamientos democráticos éstos se han visto cómo prestadores de recursos y servicios. Aún hoy este es el enfoque mayoritario, pero es un enfoque en crisis y reclama su cambio. El gobierno local como proveedor y gestor de recursos se inscribe en el paradigma propio del Estado protector o del bienestar que se desarrolló en Europa a partir de la finalización de la II guerra mundial, en el que el papel de los gobiernos era intervenir en el desarrollo económico y en los procesos de equidad social, proporcionando a través del gasto público, prestaciones y servicios que aseguraran el acceso de toda la población a unos objetivos de bienestar: atención sanitaria, enseñanza, servicios sociales, protección social etc., que se consideraban deseables y posibles.

Este enfoque, sin duda, contribuyó a una mejora y a una mayor estabilidad social, que el planteamiento anterior de “Estado mínimo” o Estado normativo y legal. En la actualidad es imposible pensar en esta perspectiva por dos razones: al alcanzar el gasto público cerca del 50% del P.I.B., como acontece en no pocos países de la U.E., y por supuesto en España, las nuevas necesidades y retos de la ciudadanía no sólo no pueden encontrar su satisfacción en un aumento permanente del gasto público sobre el P.I.B. Por otra parte las nuevas necesidades, en la denominada sociedad del conocimiento, son de mayor diversidad y complejidad social, y requieren respuestas más integrales en las que se precisa la participación de los propios ciudadanos en la configuración de las mismas.

Ante este crecimiento en cantidad y complejidad de las necesidades, muy superior al incremento del gasto público por incremento del P.I.B. caben tres posiciones. La primera, es limitar el crecimiento de estas necesidades. Esto, a parte de su difícil logro, significaría el abandonar la vía del progreso en una sociedad, puesto que éstas han avanzado respondiendo a los retos y necesidades sociales. La segunda, es que el gobierno se desentienda de las nuevas necesidades ciudadanas, y éstas sean satisfechas por mecanismos al margen de la intervención pública. Ello conllevaría una deslegitimación del papel del gobierno que afectaría a la base misma de la democracia política. La tercera, es cambiar el papel del gobierno, y que éste asuma el liderazgo democrático para organizar la respuesta adecuada del conjunto de la sociedad. Esta actividad del gobierno, y en especial del gobierno local, de mejorar las capacidades de

organización social implica también, la tarea de proveer y gestionar directa e indirectamente servicios. Pero la gran diferencia consiste en que la eficacia del servicio, no se mide por sí misma, sino en función del impacto que tiene éste en el conjunto de servicios de la ciudad, y en particular, en el efecto sinérgico que pueda proporcionar a la capacidad de respuesta colectiva ante un conjunto de retos y necesidades ciudadanas.

Los ayuntamientos son los gobiernos que disponen de mayores facilidades y oportunidades para desarrollar la gestión relacional de la sociedad. En primer lugar, porque cómo hemos visto ya lo han estado realizando, aún sin saberlo. Por otro lado, está su proximidad al entorno en el que se configuran las relaciones e interacciones sociales que le permite un mejor conocimiento de las mismas y una mayor facilidad y eficacia en la intervención. Los gobiernos locales, además, son los más transparentes y controlables por la ciudadanía, lo que facilita la generación de confianza en la promoción de las acciones societarias.

## 2.4. La política importa: El Ayuntamiento, el capital político para el desarrollo urbano.

En el desarrollo de una ciudad se han identificado cinco tipos de capitales: el capital físico, el económico, humano y el social, y recientemente se añade también el capital ético<sup>9</sup>.

Por capital físico se entiende, las infraestructuras, la calidad del medio ambiente, la configuración física del territorio y la ordenación del espacio urbano. Por capital económico se denomina, la capacidad de generar y atraer inversiones de un territorio, la competitividad de sus sectores productivos, las dotaciones en tecnologías. Por capital humano se entiende, la formación de los recursos humanos, y la capacidad de emprender e innovar de los mismos. El capital social se relaciona con la capacidad de relacionarse con confianza, de asociarse para fines de bien común. Por capital ético se entienden, los valores y actitudes que deben presidir una sociedad para que se generen unas interacciones intensas y de calidad entre la ciudadanía y los actores sociales.

Estas distinciones sobre los capitales del desarrollo territorial y urbano tienen un interés analítico, y deben ser entendidos de manera interactiva entre ellos. Una visión fragmentada es sencillamente inadecuada por irreal. El capital ético está estrechamente relacionado con el capital social puesto que las relaciones se establecen en base a intereses y se sustentan en valores y actitudes. Éste, el capital social, en la perspectiva de la sociedad red, es el fundamental porque las relaciones entre los agentes sociales y económicos es el factor determinante de la competitividad de las empresas y de los sectores económicos.

La concepción de la capacidad de organización y acción arriba expuesta, es diferente aunque compatible con la de los capitales. La capacidad de acción nos remite a la acción so-

9 Ver La Estrategia de Valencia 2007 -2015. [www.ceyd.org](http://www.ceyd.org)

cietaria consciente para que en un territorio sea capaz de organizar mejor sus factores dados, físicos y humanos, para generar un mayor valor añadido. La clave es la gestión relacional para generar capital social o relacional. Pero es obvio que las relaciones se establecen en un medio físico y humano que condiciona aunque no determina.

La capacidad de organización por otra parte depende, como se ha señalado, de un liderazgo. Es decir, de la existencia de un actor o actores que asuman incrementar las capacidades sociales para responder a los retos urbanos y territoriales en general. Desde una perspectiva democrática es deseable que el liderazgo, como hemos señalado, lo asuma la entidad política más representativa de los ciudadanos, en tanto que ciudadanos (no como empresarios, trabajadores, universitarios etc.): el ayuntamiento. De lo contrario nos encontraríamos con un liderazgo corporativo.

El ayuntamiento no sólo es deseable que asuma este liderazgo, sino que en las ciudades españolas en las que lo ha asumido, su resultado ha sido el desarrollo económico y social de las ciudades y de este modo han contribuido en gran medida a la modernización de España.

En definitiva, la política importa y mucho para el desarrollo urbano y territorial. Expresado en términos de capitales para el desarrollo, debemos añadir un nuevo capital fundamental: el capital político. Un capital político que puesto al servicio de los ciudadanos es capaz de mejorar la capacidad de organización y acción, e incidir en el desarrollo urbano y territorial.

En conclusión el ayuntamiento, en su papel de organizador colectivo, es el capital político necesario para el desarrollo humano de una ciudad.

## **2.5. La gestión de una ciudad y su desarrollo es una gestión relacional o de redes.**

El hecho de que sean las ciudades los principales centros de innovación y desarrollo económico y social de los países se debe, fundamentalmente, a la densidad de interacciones entre sus distintos miembros y organizaciones. De la complejidad, diversidad, intensidad y calidad de estas interacciones dependerán las ventajas comparativas de desarrollo humano que tendrá una ciudad o región metropolitana.

La gestión relacional es el tipo de gestión pública que, en nuestro caso, llevan a cabo los gobiernos territoriales para incrementar la intensidad, calidad y diversidad de las interacciones entre los actores económicos, sociales e institucionales y los distintos sectores de la ciudadanía para mejorar la creatividad, la confianza, la colaboración y la cultura emprendedora y de acción cívica del conjunto de la ciudadanía, para conseguir colectivamente y de manera compartida y cooperadora un mayor desarrollo humano.



Es decir, la gestión relacional o de redes es la adecuada para que un gobierno local de manera consciente asuma la mejora de la capacidad de organización y acción de una sociedad para que ésta pueda asumir los retos que se plantea.

La gestión relacional es la propia de lo que se ha denominado sociedades inteligentes, es decir, aquellas que -según palabras de A. Marina<sup>10</sup>- incrementan las capacidades creativas y de interacción de los ciudadanos.

Lógicamente la pretensión no es gestionar todas las relaciones sociales, esto sería un absurdo totalitario- sino tan sólo aquellas que tienen que ver con la construcción compartida del desarrollo humano. Los ámbitos privilegiados de gestión relacional entre los gobiernos territoriales y la sociedad civil son:

Por un lado, las relaciones con los agentes con mayor capacidad de transformación del territorio, ya sea por sus recursos y competencias o por su legitimación social en conocimientos y moral. En este grupo encontramos:

- Las relaciones intergubernamentales: Tanto multinivel con gobiernos de distinto ámbito territorial como multilaterales con gobiernos del mismo nivel territorial, ya sean intermunicipales o interregionales.
- Las relaciones con grandes instituciones: Universidades, Centros de investigación y desarrollo, Cámaras de Comercio, Fundaciones culturales y educativas de prestigio, Iglesias, etc.
- Las relaciones con el sector económico privado: Sectores económicos productivos y financieros, empresas de capital riesgo, confederaciones y asociaciones empresariales, etc.
- Las relaciones con agentes sociales y profesionales: Sindicatos, colegios profesionales, asociaciones vecinales, importantes movimientos sociales, etc.

Por otro lado, relaciones destinadas a articular un entramado social y fortalecer el capital social del territorio:

- Las relaciones con las entidades sociales, que si bien tienen finalidad más sectoriales y concretas que los movimientos sociales, tienen también un importante papel de intermediación.
- Una tarea de mediación para lograr un espacio de intermediación entre entidades sociales.

10 Ver Marina, A. **La inteligencia fracasada**. (Barcelona, ed. Anagrama, 2005) Pág.144

Por último, y en este caso es obvio que no significa en absoluto prioridad, el gobierno local debe incidir en:

- Relaciones directas con los ciudadanos entre periodos electorales. Es importante disponer de multitud de mecanismos de información, comunicación y deliberación tanto para conocer directamente opiniones, retos y necesidades, y conseguir efectivamente que las políticas respondan a los intereses del conjunto de la ciudadanía, como para fortalecer una ciudadanía activa.
- Participación electoral. Hay que considerar que son las elecciones democráticas el principal y más decisivo modo de asegurar que las políticas gubernamentales tengan en cuenta las preocupaciones vecinales. La calidad de representación es lo más esencial en una democracia, y el liderazgo basado en la representación es el principal factor de éxito en gobernanza democrática.

## 2.6. La gestión relacional exige nuevas y renovadas técnicas para los gobiernos locales.

La gestión relacional, que tiene por finalidad ser un instrumento en manos de los gobiernos locales, para que sean los protagonistas de una articulación de la construcción colectiva del desarrollo humano en sus territorios; se asienta en un conjunto de técnicas nuevas o renovadas para ser útiles a tal fin.

En una publicación del Área de Promoción Económica de la Diputación de Barcelona<sup>11</sup>, he especificado y explicado las características de una serie de técnicas que ya han demostrado su eficacia en la gestión relacional y que seguidamente enumero sin explicar para que el lector conozca que existe ya un amplio abanico:

- La planificación estratégica desarrollada en los territorios a partir de la cooperación pública y privada, y la participación ciudadana, constituye un buen inicio de la gestión relacional propia de la gobernanza al dotar a los territorios de una estrategia compartida entre los principales actores y con un amplio apoyo social. La planificación estratégica así entendida, constituye propiamente la fase inicial o fase de planificación propiamente dicha de la gestión de la interdependencias o gestión estratégica<sup>12</sup>. La metodología de los planes estratégicos son un buen instrumento para el inicio de la gobernanza territorial<sup>13</sup>.

---

11 Pascual Esteve, J.M. La Estrategia Territorial como inicio de la Gobernanza Democrática. Ob.cit.

12 Para un desarrollo de esta tesis ver: Pascual Esteve, J.M. De la planificación a la gestión estratégica. (Barcelona, ed. Diputación de Barcelona, 2001).

13 Pascual Esteve, J.M. **La estrategia de las ciudades. Los planes estratégicos como instrumento: métodos, técnicas y buenas prácticas.** (Barcelona, ed. Diputación de Barcelona, 1990). En este libro expongo un conjunto de métodos y técnicas que son útiles para la elaboración de planes estratégicos territoriales que sirvan como inicio de la gobernanza territorial

- La negociación relacional de los conflictos públicos. Las técnicas de negociación relacional constituyen un buen instrumento para el desarrollo de la gestión de interdependencias o gestión relacional. La negociación relacional es un tipo de negociación, que se caracteriza, porque el resultado que se busca por parte de uno de los negociadores, es prioritariamente consolidar y mejorar la relación entre los protagonistas de la negociación, para obtener una mayor confianza mutua, y poder desarrollar proyectos sobre la base de la cooperación.
- Técnicas de mediación. En el paradigma de gobierno gerencial en los conflictos públicos acostumbraba a ser el gobierno una de las partes. En conflictos entre grupos sociales en el territorio es difícil encontrar al gobierno territorial mediando entre actores territoriales. En la perspectiva de la gobernanza en que los gobiernos locales y regionales asumen el liderazgo en la construcción colectiva del territorio la mediación es, sin duda, uno de los recursos de los profesionales de la política y de la administración. En la mediación, el papel de la administración es intervenir para que una situación conflictiva entre actores sociales puedan encontrar una solución, y en el proceso mejore la imagen mutua de las partes y la confianza entre ellas. La acción del gobierno es ser catalizador de un acuerdo sin convertirse en parte del mismo.
- Técnicas de participación ciudadana y soporte social a las políticas públicas. De las estrategias de participación se debe pasar a la participación como estrategia para fortalecer la capacidad de organización y acción. De la multitud de técnicas de participación, en gestión relacional resultan especialmente útiles, aquellas que (1) se basan en procedimientos claros y sencillos con finalidades precisas que facilitan la expresión de ideas y retos sobre un tema o asunto, y por supuesto impiden que se eternicen los debates. Participación es método y organización. De lo contrario, la participación se reduce a pocos participantes y además poco reflexivos, dado que su interés es, menos convencer que imponer por agotamiento. (2) Que ayuden a generar confianza, colaboración y responsabilidad ciudadana en los acuerdos que se deriven. (3) Que permitan legitimar objetivos y proyectos de la ciudad y obtener un importante soporte ciudadano a los mismos.
- Métodos y técnicas de gestión de proyectos en red. Las técnicas para la gestión de redes son fundamentalmente de dos tipos: La gestión de la dinámica de la red, que se utiliza para iniciar la red hasta su consolidación, que abarca desde la inclusión de los actores clave, al fomento de proyectos que consoliden los intereses comunes; y Las técnicas de gestión de estructuras, para adecuar las redes a nuevos objetivos y posibilitan fortalecer una cultura o una perspectiva común en base a renovados objetivos.

Son particularmente útiles para la gestión de redes el uso de las matrices de actores en el marco de la dirección sistémica por objetivos<sup>14</sup>.

- Gestión de la cultura emprendedora y cívica de la ciudadanía. La tecnología para fortalecer las características de una cultura emprendedora y de acción entre la ciudadanía, es muy reciente y he tenido la oportunidad de sistematizar los indicadores para hacer un seguimiento de su evolución a través de encuestas por muestreo y al azar para el Centro de Estrategias y Desarrollo de Valencia (Ceyd). El proceso de gestión de la cultura emprendedora exige, en la perspectiva de la gobernanza democrática de una gran transparencia y un acuerdo democrático entre los principales sectores de la ciudadanía para desarrollarla.

No obstante, se disponen de instrumentos que si bien tienen escasos resultados coyunturales sus efectos se notan a corto plazo. Nos referimos a las técnicas del “city o regional marketing” interno, es decir, el que se dirige a la identificación de los propios ciudadanos con el territorio.

- Respecto al “marketing” interno, es recomendable desde el punto de vista de la gobernanza, el enfoque y las metodologías propuestas por T. Puig<sup>15</sup>, en relación a disponer de una marca del territorio construida de manera colectiva y con capacidad de convencer y conmover. En relación de una gestión de la memoria dirigida a generar una conciencia colectiva capaz de unir tradición con modernidad y aprovechar el pasado para fundamentar, aspiraciones y valores democráticos y solidarios para el presente y futuro; es decir, mirar el pasado con ojos de futuro, tal como señalaba H. Arendt; es recomendable el planteamiento del “Ceyd”.<sup>16</sup>
- “Coaching” para el liderazgo habilitador. En gobernanza lo que se fortalece es el valor de representación del político y se requiere capacidad para escuchar, dialogar, comprender, convencer, conmover y motivar para la acción colectiva y la responsabilización y el compromiso social de la ciudadanía.

Por otra parte, en gobernanza, los resultados de su acción ya no son tanto los servicios como el nivel general de desarrollo económico y social alcanzado en el territorio durante su mandato y el grado de cohesión social logrado con la ciudadanía. Es preciso presentar el balance de su gestión relacional. Para ello se necesitan nuevas formas, nuevas actitudes y nuevas habilidades.

- Las técnicas de construcción de consensos. No es necesario insistir en la importancia de estas técnicas en gobernanza. De hecho las anteriormente citadas sobre nego-

---

14 Ver Pascual Esteve, JM. **La estrategia de las ciudades: métodos, técnicas y buenas prácticas**. (Barcelona, Diputación de Barcelona, 1999), Pág.157 a 162.

15 Ver Puig, T. **La Comunicación cómplice con los ciudadanos**. (Madrid, Siglo XXI. 2003).

16 Ver Pascual Esteve, J.M. **“La gestión de la memoria en la estrategia de las ciudades”**. en La gestión de la memoria. Revista del CEYD, Valencia, 2005. ([www.ceyd.org](http://www.ceyd.org))

ciación relacional y participación ciudadana incluyen necesariamente el consenso, pero existe una gran pluralidad de metodologías y técnicas -a parte de las citadas y ampliamente contrastadas- para con la debida adaptación, poder utilizar en los distintos ámbitos en los que se desenvuelve este nuevo arte de gobernar.

- El enfoque comprensivo en ciencias sociales. En gobernanza es necesario comprender lo que dice cada actor en su contexto social y poder entender no sólo lo que expresa sino el cómo y porqué lo dice. La comprensión de los actores y el análisis de los conflictos desde las distintas perspectivas de las partes, es condición absolutamente necesaria, aunque por supuesto no suficiente para el buen desarrollo de la gobernanza. Se trata de hacer inteligible la base subjetiva en la que descansan los fenómenos sociales. El análisis objetivo de los fenómenos sociales es perfectamente posible y compatible por el hecho de que las acciones humanas tengan un carácter subjetivo. Este enfoque, también denominado interpretativo de la acción social, tiene en Max Weber<sup>17</sup> su autor más clásico, y se dirige a comprender el sentido de una acción para un actor, dando a conocer los motivos entre la actividad objetivamente observada y su sentido para dicho actor.
- La dirección sistémica por objetivos<sup>18</sup>. Las técnicas de dirección por objetivos son un buen instrumento para la gestión relacional, y no la dirección en base a procedimientos protocolizados para llegar a un resultado, puesto de lo que se trata es de establecer objetivos comunes a un conjunto de actores que constituyen un sistema social y en base a éstos, concretar de manera innovadora estos objetivos en proyectos que deben gestionarse en red.

17 Podemos encontrar la exposición metodológica de la sociología comprensiva en **Sobre la Teoría de las Ciencias Sociales** (Barcelona, Península, 1971) y también en **Economía y Sociedad**. ob.cit. en el que mantiene la importancia de lo subjetivo para el análisis sociológico.

18 Para conocer el enfoque sistémico se recomienda la lectura de L. Bertalanffy, **La Teoría General de Sistemas**. (Madrid, F.C.E, 1981)



## CAPÍTULO 3.

# Las bases comunes de la política de los gobiernos locales que han puesto en marcha las ciudades y territorios

Nuestra participación como asesores o como equipo técnico en la elaboración e impulso de estrategias de desarrollo económico y social en más de 80 ciudades de España y Latinoamérica, nos ha permitido comprobar el éxito de ellas frente al no despegue de las otras, así como de la constatación del papel del ayuntamiento y de los equipos directivos políticos locales han tenido en los mismos. Todo ello nos ha permitido estudiar comparativamente los factores de éxito comunes, tanto para el desarrollo económico y social de las ciudades, como para el éxito político de los directivos locales.

### 3.1. Los Ayuntamientos relacionales son siempre la clave para el desarrollo, lo que cambian son las circunstancias.

Es muy importante señalar que el papel del Ayuntamiento es clave para el desarrollo económico y social, y de manera muy especial en situaciones en que el entorno regional y del país y la propia ciudad están sometidos a una importante crisis.

Desde el paradigma de unos ayuntamientos entendidos como administración subordinada a otros niveles de gobierno, el ayuntamiento no tiene nunca un papel clave en la superación de una situación de crisis, ni en la mejora del desarrollo humano. Tampoco lo tiene en un enfoque en que el ayuntamiento aparezca como proveedor de prestaciones y servicios, puesto que para ello, se precisa de unos fondos públicos para su financiación, los cuales proceden de un desarrollo económico, de un crecimiento del producto interior bruto que ya se ha producido o se está produciendo.

En cambio, desde una perspectiva en que el ayuntamiento desarrolla las capacidades de actuación de la ciudad, en que gestiona las relaciones e interacciones más importantes entre los actores y principales sectores de la ciudadanía para construir colectivamente las

respuestas a los retos que la ciudad tiene planteados, el ayuntamiento aparece como iniciador y promotor del desarrollo urbano.

El caso de las ciudades de Bogotá y Medellín, en Colombia, constituyen un ejemplo muy claro y evidente de ciudades en desarrollo en un entorno de crisis y con un país en guerra, donde los ayuntamientos han logrado poner en marcha las ciudades. Bogotá lleva más de 12 años de éxito en el proceso de transformación urbana con unos alcaldes donde el sistema electoral les impide la reelección pero que han sabido, los distintos mandatarios, seguir una misma estrategia dando énfasis distintos y complementarios a la misma.

El papel de los ayuntamientos en la transformación de las ciudades españolas ha sido clave, como hemos señalado, en un entorno de países desarrollados. Pero en el caso de Colombia, nos encontramos con la prueba en su “estado más puro” (equivalente al vacío en los experimentos de la física) del impacto del ayuntamiento en el desarrollo de una ciudad. Puesto que sin incrementar la financiación externa, sin grandes eventos o infraestructuras financiadas con fondos especiales, un ayuntamiento a través de una reformulación de sus políticas, y en especial de su papel con la sociedad logra avances sustanciales y contrastables en todos los aspectos de la vida urbana.

Es decir, en un planteamiento de gobierno relacional, en que el ayuntamiento se convierte en un organizador colectivo de las capacidades de promoción y desarrollo de la ciudadanía, su papel será siempre clave. Lo que cambiará serán las circunstancias en que ejercerán su papel, y por tanto, las formas y contenidos de las estrategias del gobierno local para poner en marcha la ciudad.

De entre las ciudades estudiadas en las que los ayuntamientos han jugado un papel clave en su desarrollo hemos podido identificar los elementos comunes y, a partir de ahí, presentamos la interpretación de lo acontecido, a modo de recomendaciones generales para los gobiernos locales para poner en marcha el desarrollo global de su ciudad.

A nuestro entender, las etapas que deben desplegarse para conseguir un desarrollo urbano a través de un compromiso de los actores y una implicación de la ciudadanía son las siguientes:

- Legitimación previa del gobierno local ante la ciudadanía y los principales actores, y comunicar sentimiento de cambio urbano.
- Elaboración de una visión estratégica compartida.
- Motivación ciudadana y generación de una cultura emprendedora.
- Entender la participación ciudadana como implicación de la ciudadanía.
- Espacios de intermediación para el diálogo y compromiso.



- Liderazgo político relacional.

Estas etapas, excepto la primera, no deben entenderse de modo secuencial.

### 3.2. Legitimación previa del gobierno local y sentimiento de cambio urbano.

Disponer de un gobierno local con legitimidad es esencial para que éste pueda aglutinar al conjunto de actores, obtener el soporte de la ciudadanía, y promover la participación ciudadana, de modo que ésta revierta en la responsabilización de la ciudadanía en el desarrollo de la ciudad y no, simplemente, en un instrumento de control y de canalización de reivindicaciones.

La realidad en no pocos municipios, y muy especial los de bajo nivel de desarrollo, es que la política y las instituciones políticas tienen poco prestigio, y los políticos locales así como la política municipal, a menudo, reciben la misma consideración. Un clima de desconfianza no permite que un ayuntamiento pueda actuar como un organizador colectivo a los retos que se plantea.

Ahora bien para prestigiar el gobierno y los políticos locales, y en especial al alcalde y a la alcaldesa, no es en absoluto necesario esperar a que se prestigie antes la política general. Todo lo contrario, prestigiar el nivel local, primero no sólo es posible como se ha demostrado en no pocas ciudades de España y latino América, sino que puede ser la vía que inicie una revalorización de la política democrática.

Para la gran mayoría de los gobiernos locales que han obtenido un prestigio suficiente para actuar de organizadores colectivos los inicios de su gobierno han sido fundamentales. Han conseguido cambiar el enfoque de la ciudadanía hacia el alcalde o la alcaldesa, han logrado aparecer como diferentes.

Este es pues, el objetivo para un alcalde o alcaldesa con posibilidades para dar un amplio impulso al desarrollo de la ciudad: ser percibidos como diferentes a aquellos que han desprestigiado la política local, o no han logrado prestigiarla, y hacerlo lo más pronto posible, en los inicios del mandato. Ahora bien ¿Cómo se logra? Se han empleado muchas formas. Destacamos las más frecuentes:

- Victorias rápidas: Es clave en el corto plazo, desarrollar de manera inmediata acciones de alto impacto que modifiquen la percepción estereotipada del político local y del ayuntamiento. No nos referimos a la realización de proyectos estratégicos sino a proyectos de amplia visualización, y a acciones que visualicen que las cosas pueden cambiar: Pintura de fachadas que cambien el aspecto de una zona clave o centro de

la ciudad. Este fue el caso de la pintura de las casas en la ribera del río de la ciudad de Girona en su paso por el centro de la ciudad. O bien el ajardinamiento de espacios públicos con alto valor simbólico, como fue el caso de Valencia. El alumbrado e iluminación de zonas con alta significación social, el cambio de circulación de calles que contribuya a la mejora de la movilidad, peatonalización de zonas céntricas que contribuyan a la apropiación ciudadana del espacio urbano, son entre otras, medidas que han tenido un fuerte impacto ciudadano. Hay que tener en cuenta que las medidas de alto impacto son singulares a cada ciudad, que lo que sirve a una, probablemente no servirá a otras. Todo depende del significado social que le pueda atribuir la ciudadanía.

- **Decisiones inequívocas:** Se trata de tomar decisiones sobre la puesta en marcha de proyectos importantes para la ciudad sobre un tema de gran interés ciudadano en el que haya habido un suficiente debate sobre su viabilidad. Como la adjudicación del inicio de obras de un ferrocarril metropolitano -caso de Medellín-, o de una línea específica de autobuses de gran capacidad, como fue el caso de Bogotá y Curitiba; la peatonalización del casco histórico, cómo fue el caso de Girona, y es caso de Sevilla en la actualidad. Las decisiones inequívocas, es decir, en las que no es posible la vuelta atrás, para que tengan un mayor efecto, es importante que dispongan de un acuerdo ciudadano lo más amplio posible. En una ciudad es prácticamente imposible que no exista disenso, pero si éste es muy generalizado y la polémica abarca a amplios sectores de la ciudadanía, el efecto sobre la capacidad organizativa de la ciudad de la decisión estratégica es menor.
- **Actitudes diferenciadas:** Este es un tema de gran calado cuando existe una profunda desilusión y desconfianza con el personal político de anteriores mandatos municipales. Ya sea por corrupción, por inanición, por falta de defensa de la ciudad ante lo que la ciudadanía puede considerar agravios comparativos, etc. En estos casos, una actitud clara y visible sobre que el nuevo alcalde o alcaldesa adopta una actitud clara de compromiso y honestidad con la ciudad más allá de las palabras y los gestos, es de gran importancia para obtener la confianza ciudadana. Tenemos ejemplos extremos del Alcalde de Bogotá, Sr. Andanas Mokus, con conductas que fuera del contexto bogotano, podrían ser calificadas de irrespetuosas por las instituciones pero que en el contexto de la ciudad significaban “entrada de aire fresco en la alcaldía”. O la opción voluntaria o permanencia en la alcaldía de personas políticas de gran renombre ante la posibilidad real de ocupar cargos de gran importancia en otros niveles de la administración. Éste es el caso de la alcaldesa de Valencia, Sra. Rita Barbera, y del alcalde de Barcelona, Sr. Pascual Maragall. También encontramos actitudes altamente dialogantes y receptivas con los intereses de la ciudadanía que han tenido un importante impacto, como es el caso, de no pocos alcaldes y alcaldesas de Andalucía, de la Sra. Rosa Aguilar, de Córdoba, el Sr. José Luis Bergillos de Lucena y el Sr. Francisco De la Torre, de Málaga, por poner alguno de los muchos ejemplos, y también casos que se han distinguido por su valentía en defensa de los

intereses de su ciudad en algunos casos ante otros niveles de administración de su propio partido o ante grupos terroristas o mafiosos.

Las vías señaladas para obtener una rápida legitimación que sirva para iniciar una gestión relacional de amplio alcance son, sin duda complementarias y en no pocos casos han tenido un carácter sinérgico la combinación de las tres.

De manera complementaria al proceso de mejora de la legitimidad del ayuntamiento y su equipo de gobierno, muchos gobiernos locales han sabido comunicar la necesidad de cambio social, o bien de transformación permanente de la ciudad. Entiéndase bien, no nos referimos a saber comunicar un cambio de gobierno local, esto ya es un patrimonio de conocimiento bien conocido por la clase política, y no afecta a la implicación social de la ciudadanía. Nos referimos al cambio urbano, y a la capacidad de transmitir la sensación de necesidad de transformar la situación de la ciudad e implicar a la ciudadanía en el mismo. En la mayoría de las situaciones, ya existe previamente una cierta conciencia de crisis o de pérdida evidente de oportunidades, que los gobiernos locales transformadores han sabido canalizar a la vez que se legitimaban como los equipos directores del cambio.

La comunicación de una cultura de cambio no sólo es necesario para salir de una situación de crisis, sino también para continuar progresando y aprovechando las oportunidades, y evitando los peligros que se ofrecen en cada situación. En este caso hablamos de cambio, transformación permanente de la ciudad. Para mantener una situación de progreso permanente, los gobiernos locales transformadores acompañan las necesarias informaciones comparativas de progreso de la ciudad, para conseguir una adecuada percepción de lo acontecido por parte de la ciudadanía; con una comunicación renovada de emociones, sensaciones y mensajes educativos, para que los ciudadanos se mantengan implicados en el devenir de la ciudad.

### 3.3. Elaboración de una Estrategia Compartida.

La elaboración de una estrategia compartida -ya se ha señalado-, es un elemento necesario para la mejora de la capacidad de organización de la ciudad. El disponer de un marco referencial común entre los principales actores urbanos y con un amplio soporte de la ciudadanía, permite una mayor coordinación de las actuaciones, y facilita el desarrollo de proyectos claves que gozan de un importante acuerdo.

Todas las grandes ciudades, excepto Madrid, han dispuesto de un plan estratégico acordado entre las principales entidades e instituciones que actúan en la ciudad. También la gran mayoría de las ciudades medias que han tenido un gran proceso de transformación urbana disponen de un plan. Pero lo que realmente impacta en la transformación de la ciudad no son tanto el impulso de los proyectos que se identifican como claves, sino el disponer de

una visión clara y singular y ampliamente compartida, y de los grandes ejes o vectores de transformación.

Una ciudad es una construcción colectiva en la que participan de manera asimétrica el conjunto del entramado institucional y los ciudadanos. La transformación de una ciudad es imposible que se deba a la realización de unos proyectos, a menos que estos impacten en la conciencia y cultura colectiva y desarrollen las capacidades de actuación de la ciudadanía. A menudo la construcción del ferrocarril metropolitano, la denominación de la ciudad como sede de un gran evento internacional, etc., impacta más, por su efecto en la ciudadanía, en su autoestima, y en el dinamismo para organizar actividades productivas y de ocio en relación al proyecto clave.

El proyecto clave impacta sólo si la ciudad es capaz de apoyarse en él para internacionalizar el conjunto de la ciudad, o se utiliza socialmente para convertirlo en catalizador de nuevos recursos de inversión, o para mejorar la cultura emprendedora de la ciudadanía. Esta capacidad de uso del proyecto o del evento, tiene unos efectos económicos y sociales muy superiores al impacto directo de los grandes proyectos en la movilidad o en la proyección de la ciudad. El hecho que un gran evento mundial, como fue el caso de la Exposición Universal de Sevilla, o bien un proyecto de una gran infraestructura que se haga sin tener en cuenta la ciudad, impide que ésta se inserte en una estrategia más amplia y sinérgica de transformación de la ciudad.

El proceso de cambio urbano se asemeja al esquema de proceso del que acontece en una gran organización. La ciudad es, como hemos señalado, una organización muy compleja y diversa de relaciones e interacciones sociales. Por ello, el proceso de cambio continuo observado en organizaciones de gran complejidad, acontece de manera mucho más evidente y clara en las ciudades.

Existe un esquema dominante de cambio en organizaciones complejas, que de acuerdo con Kotter<sup>19</sup>, podemos sintetizar en: analizar – pensar- (elaborar)- cambiar. Este proceso, según el mismo autor, es preciso cambiarlo por otro con mayor potencia que explica mejor los procesos de cambio, y que expresa en: Ver - sentir - actuar. El análisis y la elaboración de estrategias se incluyen en todo el proceso como es lógico. Pero con dos diferencias. La primera y fundamental es, la importancia de transmitir emociones y sentimientos para apoyar el cambio social. La racionalidad es necesaria pero no suficiente, nos permite identificar para cada situación las emociones y sentimientos a transmitir, pero necesita de éstos. La segunda es, que la actuación en una organización compleja, la elaboración de proyectos de cambio, no puede ser programada al detalle, esto lo deben hacer las unidades más competentes. De lo que se trata es de señalar los grandes vectores o líneas de transformación, para que los diferentes agentes articulen sus acciones entorno a ellos.

---

19 Kotter, J.P. y Cohen, D. **Las claves del cambio** (Bilbao, ed. Deusto, 2003)

Ver. Es disponer de una visión compartida. Ambiciosa y realista asentada en la dinámica de la ciudad, para que la gente visiones el futuro de una manera movilizadora. La visión debe acompañarse, como se ha señalado, de la identificación de los grandes ejes o vectores de transformación de la ciudad, proyectos estratégicos nuevos y acordes con la nueva situación de la ciudad y la nueva visión que se plantea.

La visión es la expresión sintética, comunicable, que fomenta, de manera realista, ilusión o ambición ciudadana en un modelo de ciudad claro capaz de abarcar el ámbito económico, social, territorial, sostenibilidad y calidad democrática, tal como tendremos ocasión de explicar más detalladamente en la segunda parte.

Sentir. Las visiones para cumplir su función aglutinadora y movilizadora precisan generar sentimientos y emociones que, bien gestionados, facilitan el apoyo y la implicación ciudadana.

Actuar. Es necesario canalizar la movilización hacia el desarrollo de acciones de interés ciudadanos en los diferentes ámbitos de la ciudad: económicos, cívicos, de bienestar social, deportivos, salud, etc.

Estos son los tres vectores principales para promover la transformación de la ciudad y su anticipación a los cambios permanentes del entorno tecnológico, económico, social, e institucional de la era infoglobal.

### **3.4. La Motivación Ciudadana y el Fomento de una Cultura Emprendedora en la Ciudadanía.**

Es fundamental argumentar y transmitir la necesidad de transformación, ya sea porque la situación de la que se parte es, en términos absolutos y comparativos, mala o, porque se vislumbra la posibilidad real de hacer nuevos y sobresalientes avances en el desarrollo humano del territorio.

La argumentación y la transmisión no bastan para el impulso de la construcción colectiva de una ciudad. Se trata de generar emociones y sentimientos positivos que refuercen la implicación y la responsabilización de los actores y de la ciudadanía en el futuro de la ciudad. Es decir, de dotar de significado social, a la estrategia de la ciudad para que ésta pueda recibir el soporte activo de la ciudadanía.

La motivación de la ciudadanía no es en absoluto una simple cuestión de marketing. No existe motivación para que la ciudadanía se implique en la transformación de la ciudad si ésta no responde a sus necesidades y retos que tienen planteados. Por ello, elaborar una estrategia compartida entre los actores de la ciudad y cómplice con los ciudadanos exige mecanismos de participación, para que los distintos sectores ciudadanos puedan expresar sus

opiniones, y se disponga de los conocimientos y metodologías adecuadas para identificar sus intereses e integrarlos en la estrategia de la ciudad.

Tampoco existirá implicación ciudadana si la estrategia y el modelo de ciudad que propone, no sólo aparece como deseable sino también como posible.

Es decir, para mejorar la capacidad de organización y acción es necesario convencer y conmovier. Como hemos señalado, una estrategia debe asumir los retos de los principales actores y sectores de la ciudadanía y debe ser percibida como ambiciosa pero también como razonable y posible. Pero convencer no basta. Es necesario conmovier.

Para conmovier, a parte de ser capaces de comunicar de manera amplia e inteligible la visión de la ciudad, es necesario transmitir valores y actitudes que configuren una cultura activa y emprendedora entre la ciudadanía.

La cultura emprendedora de la ciudadanía, tiene como componentes el que la mayoría de la ciudadanía considera que el futuro depende en alguna medida de ellos, y que es un valor y una responsabilidad ciudadana actuar en beneficio individual y colectivo. Por ello, es importante impulsar una amplia política educativa centrada en los siguientes valores:

- Sentimiento de arraigo o pertenencia a un lugar: Sentirse de un lugar es básico para asumir responsabilidades con el mismo y con todas las personas que en él habitan. Es crucial que sea un sentimiento abierto que no ponga obstáculos en base a creencias o procedencias geográficas o sociales a la calidad de interacción entre los que habitan el municipio, y facilita la colaboración interterritorial.
- Autoestima: En el sentido de dar importancia al papel de cada ciudadano en el devenir de la ciudad que favorece el compromiso y la responsabilidad ciudadana.
- Ilusión hacia el futuro: Posibilidad de mejorar la calidad de vida si se fortalece el compromiso ciudadano.
- Confianza: Hacia el conjunto de la ciudadanía y en las instituciones de la ciudad basada en su transparencia y en su capacidad de representación y construcción del interés general.
- Mejora continua. Es básico para que una ciudad continúe mejorando, el combatir la autosatisfacción, para ello es necesario que continúe cualificándose como ciudad y progresivamente se mejoren las capacidades ciudadanas.
- Actitud emprendedora e innovadora. Es decir, se trata de fortalecer la capacidad de iniciativa en todos los ámbitos, no sólo el empresarial, y prestigiar las actitudes emprendedoras e innovadoras, para que el fracaso sólo sea un nuevo renacer.

Existen tres configuraciones culturales que son un gran obstáculo para el progreso de las ciudades y territorios: la cultura de la satisfacción, la cultura de la queja y el fatalismo.

La cultura de la satisfacción es propia de una ciudadanía que ha conseguido importantes objetivos en un pasado inmediato y no considera las situaciones que lo han hecho posible, y lo atribuye todo a su buen hacer. La satisfacción les impide observar lo que hacen otros, y fijarse nuevos objetivos de progreso. En la era del cambio permanente, las ciudades satisfechas quedan en muy poco tiempo aparcadas del progreso comparado.

La cultura de la queja y el fatalismo son muy propias de ciudades que llevan mucho tiempo en situación de atraso relativo, y no se atribuyen a sí mismas las posibilidades de desarrollo. La cultura de la queja atribuye a un elemento externo la causa de la situación de atraso y se lamenta de ello, pero no busca basar su desarrollo en elementos endógenos. El fatalismo es la creencia más instaurada de que nada depende de los propios ciudadanos. Explican su situación por elementos externos o internos (somos así de...) pero los consideran incambiables a partir de ellos mismos, y tampoco confían en factores externos.

Existe otro tipo de cultura menos frecuente que es la cultura anómica o de desorganización social, que es menos frecuente que las anteriores pero que sin duda esta presente en ciudades, como el caso de las venezolanas en la actualidad, en que se produjo un importante aumento de la riqueza por causas externas y sin mediar ningún activo productivo interno, como la subida de los precios del petróleo en Venezuela, que permitió que el conjunto de la sociedad, aunque de manera desequilibrada, disfrutara de la riqueza sin aportación previa dinamismo interno y conllevó la desorganización del tejido empresarial y social. Al finalizar el factor externo generador de riqueza, la sociedad pierde nivel de vida y carece de organización para responder, la consecuencia es, por una parte, una corrupción generalizada en la que participan amplios sectores políticos y empresariales, y por otra, la confianza en un líder - salvador que supla las carencias de respuesta social. Las consecuencias pueden ser muy caras desde el punto de vista democrático y del desarrollo económico y social de dichas sociedades.

Los gobiernos locales dinamizadores o promotores de la capacidad de organización han aprovechado las victorias rápidas y en general la realización de proyectos tangibles para enmarcarlos con mensajes relacionados con los valores y actitudes que se han mencionado. Es decir, se trata de dar una intencionalidad educativa emprendedora a todas las realizaciones que acontecen en la ciudad y de este modo al coordinar la actuación pública con la comunicación de actitudes y valores se mejora la toma de conciencia de la ciudadanía.

### 3.5. Entender la participación ciudadana como implicación de la ciudadanía.

La participación ciudadana en la perspectiva de un ayuntamiento que actúa como un organizador colectivo no se reduce al diseño, gestión y evaluación de servicios y políticas financiadas con fondos municipales o públicos.

La participación ciudadana es claramente una oportunidad que los gobiernos locales pueden aprovechar para transformar las ciudades en la dirección del progreso humano.

La participación es un instrumento clave para generar capital social. Es decir, establecer redes entre entidades y personas para afrontar problemas comunes. La participación como generadora de capital social requiere que los procesos impliquen el conocimiento de los "otros", y la generación de confianza, y compromiso de colaboración. De lo contrario, no son instrumentos del gobierno relacional.

Ahora bien, la participación ciudadana a menudo ha sido mal definida y canalizada a través de procesos burocráticos y administrativos que han impedido la emergencia social de sus posibilidades de implicación ciudadana. Muchos de los procesos de participación ciudadana impulsados por los gobiernos locales, se han convertido en una especie de "parlamento de los no electos" o de los partidos sin responsabilidades de gobierno. Ello ha impedido, en democracia, la asistencia de los sectores ciudadanos con intereses y retos específicos sobre los que construir una ciudad.

La participación ciudadana es una tarea tan ensalzada como poco clarificada y mal conducida, que le ha llevado a perder protagonismo real en nuestras ciudades, desde los inicios de la democracia hasta hoy. En nuestra práctica profesional, los errores más frecuentes en participación ciudadana, cometidos por los gobiernos locales en la perspectiva de buscar un compromiso con la ciudadanía son:

- Entender los procesos participativos como el lugar idóneo para tomar las decisiones que deben regir la actuación de los electos, y con ello, restar protagonismo a los órganos de representación política. Éste es un error de graves consecuencias democráticas, puesto que cualquier proceso participativo es sectorial – corporativo. La participación depende de las temáticas para las que se convoque, y los participantes, como mucho, representan a sus organizaciones y no han sido escogidos por el conjunto de la ciudadanía. Tomar estos procesos como sustitutos de las instituciones surgidas de unas votaciones generales son, sin duda una actitud antidemocrática, y sólo explicable, en términos democráticos, en situaciones en que los procesos electorales han sido corrompidos.
- Entender la participación ciudadana como un proceso para sustituir a los profesionales de las políticas, y querer dedicar los procesos de participación para la elaboración de estrategia de la ciudad, de políticas públicas o de proyectos. La elabora-



ción de estrategias y proyectos es una tarea compleja y precisa de rigor técnico y conceptual, por lo que no se puede dejar a los procesos participativos dicha tarea. Los procesos participativos deben identificar los retos e intereses, y éstos son el principal insumo para la elaboración de estrategias. Lo contrario significaría obtener estrategias y proyectos sin legitimación ni soporte social, y no incidirían en el proceso de elaboración estratégica en la mejora de la capacidad de organización.

- También se atribuye erróneamente a la participación ciudadana la aprobación de los proyectos clave de una ciudad. De hecho, la participación ciudadana refrendará y dará el visto bueno mayoritario a la estrategia y sobre todo a los proyectos. Pero la aprobación de los mismos depende de los actores que son los que tienen las capacidades para llevarlos a término. La aprobación participativa de proyectos sin el compromiso previo de los actores, comporta que éstos no se lleven a cabo, con lo que se produce una importante frustración de expectativas ciudadanas, y una desconfianza en los procesos participativos. Desconfianza que surge de proponerles unos objetivos que no les corresponden. De los procesos participativos sí pueden y deben salir criterios de actuación orientadores para la acción política y de la gestión de redes.

Estos defectos tienen en común una mala interpretación de entender la participación ciudadana, distinta de la participación electoral, no como acompañamiento a las decisiones públicas que garantiza la calidad de las mismas sino como codecisión o decisión consensuada.

Por otra parte, los procesos participativos generalmente tienen como objeto las políticas financiadas exclusivamente o mayoritariamente con fondos públicos, es decir, se plantean para influir en la gestión pública, más que en la búsqueda de un compromiso mutuo de acción.

La participación ciudadana como acompañamiento a las decisiones del gobierno local -cuando está bien organizada-, es siempre de una gran utilidad para garantizar la calidad de las decisiones en políticas públicas, y en este sentido tiene un gran valor democrático. En gestión relacional, en la consciente construcción colectiva de la ciudad, y en la obtención del compromiso de la ciudadanía, la participación ciudadana es imprescindible.

Los procesos de participación ciudadana -repetimos- siempre que estén bien organizados, cubren una serie de objetivos básicos en el nuevo arte de gobernar, la gobernanza<sup>20</sup> democrática, como son:

- Conocer las demandas, necesidades y retos de los distintos sectores de la ciudadanía, pero no sólo las circunscritas al ámbito de las competencias municipales, sino

20 Como veremos más adelante la gestión relacional es el modo de gestión pública propio del nuevo modo de gobernar: La gobernanza.

en su globalidad como ciudadanos. Estos intereses y demandas ciudadanas son para los gobiernos relacionales, la principal materia primera para elaborar las estrategias, las políticas públicas y los proyectos clave de transformación de la ciudad. Estrategias, políticas y proyectos que deben ser elaborados técnicamente, y aprobados por los actores que tienen responsabilidades y recursos para llevarlos a cabo. Sin una asunción clara e inteligible de los intereses y retos de los distintos sectores ciudadanos, no es posible encontrar ni su soporte social, ni mucho menos su colaboración.

- Educar a la ciudadanía dándole a conocer la situación de la ciudad y los proyectos en marcha para que puedan contextualizar sus intereses, y también educar en la necesidad de una ciudadanía activa y emprendedora.
- Los procesos participativos son el lugar idóneo para compartir una misma visión de ciudad e identificar los principales ejes, proyectos y criterios de actuación de interés colectivo para impulsar de manera conjunta. Una visión difundida desde los medios sin un acuerdo previo y una complicidad ciudadana, está destinada al fracaso.
- Conseguir el soporte de la ciudadanía en general a la visión de ciudad y a las estrategias a desarrollar.

En conclusión, y como consecuencia de todo lo anterior, los procesos de participación son imprescindibles para lograr una implicación y un compromiso cívico de la ciudadanía con el desarrollo de la ciudad.

### **3.6. Espacios de Intermediación para el diálogo y el compromiso.**

En toda ciudad existen conflictos entre distintos sectores ciudadanos. Los conflictos en sí mismos no son un problema. El problema está en la falta de mecanismos normalizados para poder encontrar una solución concertada que logre superar las contradicciones entre los agentes sociales que están en la base del conflicto.

Una superación del conflicto que permita conciliar los diferentes intereses en juego en un nuevo proyecto o estrategia que goce del soporte y compromiso de acción de los implicados, es un motor de transformación social.

Las ciudades que han logrado un importante proceso de transformación han conseguido un acuerdo mayoritario en relación a sus principales proyectos estructurantes. Por ello los alcaldes y alcaldesas que han liderado el proceso de cambio, han puesto en funcionamiento mecanismos con mayor o menor institucionalidad para lograr la convergencia y articulación de intereses en nuevas políticas y proyectos.

Los mecanismos de intermediación eficaces actúan para cubrir las siguientes fases:

- Un mejor conocimiento entre las personas o grupos en conflicto, tanto de sus intereses como de su justificación en relación al conflicto.
- Una mayor comprensión del punto de vista del otro.
- Una conciencia clara de su interdependencia para el funcionamiento de la ciudad o de algún sector o proyecto de la misma, y por tanto de la importancia de la colaboración.
- La creación de nuevas circunstancias en la política o proyecto que reciba la aceptación y el acuerdo para su puesta en práctica, conscientes las partes que sus intereses se encuentran contemplados en la política o proyecto.

### 3.7. Liderazgo político relacional.

El interés del líder relacional es influir en las personas para que éstas afronten sus problemas. Los líderes en lugar de ofrecer soluciones plantean interrogantes, y más que solucionar conflictos su principal tarea es plantear retos colectivos para que sean asumidos colectivamente.

El liderazgo relacional construye propuestas compartidas a partir de la identificación de intereses, y no aspira a proporcionar programas electorales para agradar a un electorado pasivo, que elige entre productos en un mercado en el que no interviene como productor. Una oferta de productos que no se base en el conocimiento profundo de intereses, necesidades y deseos de la ciudadanía, convierte la dinámica política en crecimiento desmesurado e imposible de propuestas que no “satisfacen” a nadie y que, en una época de pocos recursos, deslegitiman la política electoral. El crecimiento por el crecimiento es un crecimiento de tipo cancerígeno (también en términos de propuestas electorales), que mata a la propia clase política y con ella a la democracia.

A menudo, se ha entendido el liderazgo como aquella situación en la que una persona tiene la capacidad de expresar las necesidades y sentimientos de la colectividad, hacer propuestas, diseñar el futuro de la colectividad, y asumir todo el riesgo de su realización, y de este modo la ciudadanía sigue confiando en ella. Es la figura del líder “caudillista”. En situaciones de crisis aguda, este liderazgo puede ser posible, pero en absoluto es deseable por sus connotaciones autoritarias, y porque implica una situación de desorganización social o comunitaria. Por otra parte, en una sociedad que avanza en la era de las redes y del conocimiento, este tipo de liderazgo es del todo inadecuado, produce graves fracturas en el sistema de relaciones sociales y dificulta la constitución de redes. El líder representativo también necesita expresar los retos, emociones y sentimientos de la ciudad pero lo hace a partir de la interrogación, de la consulta, es decir, de la construcción colectiva.

Entiéndase bien. Es decir en la búsqueda del diálogo, la consulta, la participación, sin disponer de ideas y generar emociones y sentimientos. Su liderazgo consiste en saber identificar la visión de futuro, y saber convencer y conmover a la ciudadanía, pero estas características, propias del liderazgo, las obtendrá, al contrario del líder “caudillista”, del diálogo y la consulta. El desarrollo urbano es una construcción colectiva en la que ha jugado un papel facilitador, pero que sin duda él es capaz de representar esta visión y generar sentimientos y acciones colectivas. De lo contrario no podrá liderar dicha colectividad.

## CAPÍTULO 4.

# El gobierno relacional y el nuevo arte de gobernar: La gobernanza y liderazgo político relacional

Los gobiernos locales que han transformado usando de una manera más o menos consciente o casual los factores arriba señalados, han actuado claramente como lo que hoy denominamos gobierno relacional o gobierno red puesto que han puesto al servicio de la creación o fortalecimiento de unas interacciones ciudadanas constructoras de desarrollo humano, las prestaciones y servicios financiados con fondos públicos, así como su capacidad normativa.

Estos gobiernos han utilizado, la mayoría de las veces sin saberlo, el nuevo modo de gobernar -propio de los gobiernos relacionales- que se ha identificado y denominado gobernanza democrática. De manera similar a la persona que utilizaba la prosa sin saberlo, a la que el conocimiento de la prosa y sus técnicas le hicieron hablar mejor. El conocimiento de la gobernanza y el uso de los métodos y técnicas de la gestión relacional o de redes le permitirán gobernar mejor en la sociedad red en la que ya nos encontramos.

Llegados a este punto debemos definir, aunque sea muy brevemente, la gobernanza democrática.

### 4.1. La gobernanza modo de gobernar en la sociedad red o del conocimiento.

La gobernanza es un concepto que se está extendiendo mucho en Europa sobre todo a partir de la publicación por la Unión Europea, en el año 2001, del Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea, elaborado por la Comisión Europea y dirigido por J. Vignon<sup>21</sup>.

21 En el citado Libro Blanco, el concepto de gobernanza se asocia a cinco principios básicos: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia. Principios que se dirigen a fortalecer la relación de la U.E. con la sociedad civil y a un mayor uso de las capacidades de los actores regionales y locales para sentar las bases de una clara definición de los objetivos políticos de la U.E. y centrar los papeles y responsabilidades de cada institución. Gobernanza se asocia directamente con una apuesta de gobierno por la descentralización, la participación ciudadana y la colaboración con la sociedad civil.

El que haya sido la Comisión Europea quien haya promovido el concepto de gobernanza como un modo de gobernar basado en la horizontalidad y el acuerdo, está relacionado justamente con la práctica de este gobierno supranacional que tiene que articular los intereses de los distintos gobiernos de los estados-nación. Pero de lo que se trata en el informe es de: incorporar a los gobiernos regionales, locales y la sociedad civil en la construcción de Europa.

R. Mayntz, J. Prats y el propio coordinador del mencionado informe europeo, J. Vignon, en escritos posteriores al informe europeo, son quienes han definido la gobernanza como un nuevo arte de gobernar en democracia. J. Prats<sup>22</sup> señala que, a pesar de las distintas acepciones del concepto de gobernanza, en los últimos años está produciéndose en Europa un amplio acuerdo en considerar la gobernanza como un nuevo modo de gobernar, debido a que se constata de manera progresiva, que la eficacia y la legitimidad de los gobiernos democráticos se fundamenta, cada vez más, en la calidad de la interacción entre éstos y las organizaciones empresariales y sociales, así como en la buena gestión de las relaciones entre los distintos niveles de gobierno.

Para J. Subirats, la importancia de la gobernanza es de tal calado, que las diferencias entre comunidades derivarán de su capacidad de avanzar en la gobernanza y, concretamente, de la capacidad de las instituciones representativas de disponer de un proyecto de futuro compartido y en las complicidades que genere este proyecto en el conjunto de la ciudadanía<sup>23</sup>.

La gobernanza<sup>24</sup> se utiliza a menudo de manera poco precisa, como sinónimo ya sea de gobernabilidad o de buen gobierno. Gobernanza es un nuevo arte de gobernar que tiene en la gestión de las interdependencias entre los actores su principal instrumento de gobierno. La gobernanza gestiona las relaciones entre actores para tomar decisiones sobre la ciudad, y desarrollar proyectos complejos con la colaboración interinstitucional, público-privada o implicación ciudadana. Es por tanto, un término no calificativo en el sentido que se refiere a mecanismo de gestión gubernamental. Buen gobierno, sí que clasifica la acción de un gobierno a través de un modo de gobernar. Pero este modo de gobernar puede ser la gobernanza, con lo que podríamos hablar de “Buena gobernanza” (como también de “mala gobernanza”), pero también puede clasificar cualquier otro modo de gobernar distinto a la gobernanza como el gerencial o el burocrático. Por gobernabilidad se entiende, en sentido restringido, la aceptación y cumplimiento de las normativas, procesos institucionales y de resolución de conflictos, así como de políticas del sector público por parte de la sociedad civil y en especial sus principales actores. Ingovernabilidad, es por el contrario, desobediencia civil, incapacidad de los mecanismos institucionales para resolver los conflictos sociales, no aceptación de las reglas del

22 J. Prats i Català “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano: Marco conceptual y analítico” en **Instituciones y Desarrollo** (2001) nº 10. Pág.103 a 148.

23 Ver Subirats, J. “¿Qué gestión Pública para qué sociedad?. Una mirada prospectiva sobre el ejercicio de la gestión pública en las sociedades europeas actuales”. Instituto de Gobierno y Políticas Públicas. UAB (2003).

24 Gobernanza es un término que lo ha recogido en el año 2001 el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española con una definición muy genérica pero de base correcta. Define gobernanza como: “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro del desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre estado, sociedad civil y el mercado de la economía.”

juego institucionales. La gobernabilidad es un atributo o clasificación de una situación social, y en todo caso, puede ser un resultado de la acción de gobierno, un buen gobierno, de una buena gobernanza, o de otro modo de gobernar bien ejercitado en una situación dada. Pero es importante no confundir un atributo o un resultado con el modo objetivo de gobernar.

En algunas ocasiones también se lo ha equiparado con una concepción anterior del término político inglés “governance”, que se refería al impacto en el desarrollo de una sociedad o territorio de la gestión de las políticas y recursos del sector público. Así, por ejemplo, la Comunidad Autónoma de Cantabria tiene un excelente sistema de indicadores para medir el impacto de la acción del gobierno en su comunidad.

La gobernanza es el modo de gobernar de un nuevo tipo de gobierno: el gobierno relacional o red. Este gobierno parte de la consideración de que cualquier reto, que se plantee una sociedad es un reto colectivo que hay que abordar, articulando una acción que comprometa a los principales actores, y obtenga el máximo apoyo social. El medio ambiente, la seguridad, la educación, la promoción deportiva, la innovación tecnológica, etc., en un territorio es fruto de las interdependencias entre los distintos actores sociales, su abordaje deberá ser también fruto de una gestión de las interdependencias. Las necesidades y retos de la ciudadanía son cada vez más, y más diversos y complejos. En la actualidad es impensable que la acción gubernamental, basada en recursos y servicios financiados con fondos públicos, pueda dar respuesta a las necesidades de una ciudad. Es preciso articular estos recursos en una acción, que responsabilice y vertebre a los distintos actores y sectores sociales con mayores implicaciones en los diferentes temas.

A diferencia del gobierno proveedor y gestor que consideraba que su más importante función era responder a los retos sociales con servicios y prestaciones públicas, el papel fundamental de un gobierno relacional es el de organizador colectivo de las capacidades de respuesta de la ciudad. La gobernanza en este sentido es el arte o modo de gobernar propio del gobierno red, consiste en gestionar las interdependencias entre actores en los distintos ámbitos en que se plantee la acción de gobierno. La gobernanza organiza los fondos y recursos públicos y su capacidad legal y normativa, para ponerlas en función de la gestión de redes e interacciones sociales significativas en cada reto que se considere, para lograr una respuesta societaria.

La sociedad del conocimiento se basa en redes; la gestión de los conocimientos de las personas en los departamentos, empresas, entidades y organismos públicos. La sociedad del conocimiento pone a los profesionales y a los equipos en la cúspide de los procesos productivos. En la sociedad del conocimiento las tecnologías de la información y los procesos productivos se diseñan para ser el soporte para que las personas y los equipos puedan generar valor a través de la aportación de conocimientos. La densidad y calidad de las interacciones entre departamentos y empresas es el principal factor crítico para la creatividad y la innovación.

La principal ventaja económica de un territorio es cada vez más la ventaja colaborativa. En este sentido, la economía depende de la cohesión social, o para ser más precisos, del

capital social que ha sido definido por Putnam de una manera muy similar a la capacidad de organización y acción: “El capital social hace referencia al conjunto formado por la confianza social. Las normas, y las redes para resolver los problemas comunes. Las redes de compromiso cívico, tales como asociaciones vecinales, las federaciones deportivas, y las cooperativas constituyen una forma esencial de capital social. Cuánto más densas sean estas redes, existen más posibilidades de que los miembros de una comunidad cooperen para obtener un beneficio común<sup>25</sup>.”

Los individuos son cada vez más auto-insuficientes. Por un lado incrementan su autonomía en relación a la familia y a las instituciones sociales y políticas, y por otra parte, sus necesidades son más crecientes y complejas y para su satisfacción, precisa de una gran amplitud de redes sociales.

La sociedad y la economía aparecen como una construcción colectiva asentadas en redes. Gestionar la sociedad red es gestionar sus relaciones, es desarrollar la gobernanza.

La tarea principal de un gobierno democrático consistirá en promover el desarrollo humano en el territorio a partir de la creación, fortalecimiento, y coordinación de las redes económicas, sociales, culturales. Es por ello, que el modo de gobernar más apropiado es, sin duda, la gobernanza.

La gobernanza consiste en cada tema o reto construir el interés general o colectivo a partir de los intereses legítimos de los actores y sectores ciudadanos interdependientes en cada tema. La generación de confianza, colaboración y compromiso institucional, empresarial y ciudadano, en definitiva, la calidad democrática de las interacciones sociales, son los principales valores en los que se basa este nuevo modo de gobernar.

Con razón se ha señalado que los gobiernos locales en la primera década del siglo XXI deben asumir la perspectiva doble “G”<sup>26</sup> -gestión eficaz de las competencias y servicios municipales, y gestión de la ciudad-, es decir, del impulso ciudadano para conseguir la competitividad y un mayor liderazgo en el sistema de ciudades en el que se inscribe. La gobernanza, como modo de gobernar, asume la perspectiva doble “G”, pero con una matización, pone la gestión de las competencias y servicios municipales en función de la gestión de la ciudad.

Una definición de gobernanza territorial democrática sintética es la acuñada por el Movimiento Internacional “América Europa de Regiones y Ciudades” (AERYC) en una de sus conclusiones de su conferencia anual de 2005:

---

25 Putnam, R.D. **Making Democracy work: Civic traditions in modern Italy**. (Princeton, ed. University Princeton, 1993), Pág.125.

26 jk Ver, por ejemplo, J.C. Cuerda “Gestión estratégica y sociedad del conocimiento” en AERYC **El nuevo arte de gobernar las ciudades y las regiones**. (Sevilla. Ed Junta de Andalucía, 2007), Pág. 121 – 127.



*Gobernanza democrática territorial es un nuevo arte de gobernar los territorios (el modo de gobernar propio del gobierno relacional), cuyo objeto es la capacidad de organización y acción de la sociedad, su medio es la gestión relacional o de redes, y su finalidad es el desarrollo humano.*

## 4.2. La gobernanza conlleva una revalorización de la política y del papel del político.

El gobierno local asume un nuevo y singular papel con el que adquiere un nuevo protagonismo político en su calidad de representante electo: asume el papel de articulador del interés general, a partir de los intereses legítimos de los diferentes actores y sectores de la ciudadanía. El gobierno ya no debe imitar a la empresas (como era la consigna de la corriente de reforma de la administración pública denominada Nueva Gestión Pública o Gerencialismo) sino innovar en la relación entre la ciudadanía y el gobierno.

El gobierno ya no ve su actuación limitada por la relación entre gasto público y el P.I.B., sino que puede asumir nuevas y complejas necesidades, a partir de la implicación de todos aquellos actores y sectores que inciden favorable o desfavorablemente en las respuestas a las mismas.

Los programas económicos y sociales pueden aumentar sustancialmente el ámbito de los objetivos de desarrollo que pueden plantearse, ya que los gobiernos locales no tienen que restringirse a sus competencias y recursos, sino que puede y debe plantear objetivos generales a nivel de toda la ciudad.

Las acciones de gobierno sustentadas en la definición de objetivos de desarrollo humano, y no en la prestación de servicios en el territorio, facilita una mayor y mejor colaboración multinivel y multilateral entre gobiernos, al establecer un marco de referencia común en el que articular las prestaciones y servicios específicos de cada nivel de gobierno, es decir, entre gobiernos locales, regionales o estatales o bien entre gobiernos del mismo nivel entre sí. De este modo no se produce una competencia entre descentralización de competencias y recursos que siempre es un conflicto de “suma cero” (ya que lo que uno gana lo pierde el otro) sino la aplicación de fondos públicos en objetivos de interés de la ciudad, establecidos en un proceso que lidera el ayuntamiento.

También da un nuevo significado más amplio y profundo a la participación ciudadana. Ésta es, como hemos señalado anteriormente, entendida como corresponsabilización de la ciudadanía, y no simplemente como reivindicativa o asesora de las políticas públicas.

En un gobierno relacional cuyo principal papel es el de organizador de la capacidad colectiva de desarrollo humano, el papel del electo es justamente el que rige<sup>27</sup> los procesos de gestión de las interdependencias entre los distintos actores y sectores de la ciudadanía.

Para regir en la articulación de las interdependencias, para encaminarlas hacia el desarrollo humano, el alcalde o concejal dispone de su capacidad como productor de legislación, de unos recursos económicos que poder aplicar, y de una legitimidad y reconocimiento como electo (que en la actualidad está en crisis, pero que es posible recuperarla).

Sin duda, es la legitimidad política la que le da un valor protagonista en los procesos de negociación relacional, mediación y búsqueda de acuerdos. La valoración de la política importa para que el electo pueda incidir en la coordinación y mediación de las relaciones entre los distintos actores. Es decir, el liderazgo político es un liderazgo relacional o habilitador; su objetivo principal es fortalecer las capacidades físicas, intelectuales y muy especialmente las relacionales para que el conjunto de la ciudadanía se responsabilice de la marcha de su ciudad. Es un liderazgo totalmente diferenciado del líder carismático y dominador, que con su acción sustituye a la sociedad.

Llegados a este punto podemos decir: la legitimidad importa para que el papel del concejal pueda ser el de organizador colectivo, pero el asumir el nuevo papel también es fuente de legitimidad. ¿Qué es entonces lo más importante o lo que tiene un papel determinante, sino queremos caer en una tautología?.

Sin duda ambos procesos interactúan, pero el papel determinante hoy, es que por parte de la clase política, se asuma el cambio de papel del electo local de gestor de recursos a constructor colectivo del desarrollo humano y del interés general del conjunto del territorio, o de un sector de actividad. Y hacerlo disponiendo de las habilidades específicas y de técnicas contrastadas sin duda propicia la revaloración y reconocimiento de la política de representación, que la perspectiva del gobierno relacional y la gobernanza dan nuevas y renovadas oportunidades.

En gobernanza, el papel del político electo en funciones de gobierno adquiere un papel protagonista y claramente diferenciado de los profesionales de la administración y gestión pública. En el “gerencialismo”, se confunden el papel del político y el gerente, e incluso el papel del electo queda sustituido o subordinado al del gerente puesto que el objetivo principal del ayuntamiento “gerencialista”, es un objetivo gestor y no organizador, y su finalidad es gestionar con economía, eficacia y eficiencia las prestaciones y servicios en manos de los ayuntamientos.

---

27 Es decir que rige o gobierna. (Diccionario de la Lengua Española)

Las características diferenciadoras del papel del político con respecto al gestor municipal quedan reflejadas en el siguiente cuadro<sup>28</sup>:

GESTOR/ GERENTE	POLÍTICO/ELECTO
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organizan y proporcionan recursos.</li> <li>• Hacen correctamente las cosas.</li> <li>• Se centran en los procesos de trabajo.</li> <li>• Se preguntan por el cómo y el dónde.</li> <li>• Se preocupan por hacer las cosas.</li> <li>• Dan prioridad a los procedimientos, estructuras, control y calidad de la gestión.</li> <li>• Confían en los procedimientos y controles.</li> <li>• Se interesan por la productividad.</li> <li>• La participación, como a cliente y usuario de servicios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construyen el interés general.</li> <li>• Hacen las cosas correctas.</li> <li>• Se centran en crear una visión común.</li> <li>• Se preguntan por el qué y el cuándo</li> <li>• Se preocupan por el significado de las cosas en la gente.</li> <li>• Dan prioridad a los objetivos sociales, a los valores y “posicionan” la gente en una dirección.</li> <li>• Confían en las personas y sus capacidades de cambio y compromiso.</li> <li>• Se interesan por la eficacia (cumplir objetivos).</li> <li>• La participación, como construcción e implicación de la ciudadanía.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es importante el equilibrio entre la administración y la representación, pero la prioridad es el liderazgo representativo para fortalecer la capacidad de organización y acción. El liderazgo es clave en tiempos de cambio.</li> </ul>	

<sup>28</sup> Para mayor información ver: J.M. Pascual “Gobierno relacional y Bienestar social. (Barcelona, ed. Diputación Barcelona, 2007). El cuadro está extraído del mencionado libro.



## CAPÍTULO 5.

# La estrategia de las ciudades en el marco de la gobernanza regional<sup>29</sup>

### 5.1. Las estrategias urbanas en el contexto de la región.

En la perspectiva de la gobernanza territorial, es decir, en la gestión de las interdependencias de los actores en el territorio, es de gran importancia el insertar la estrategia local en el marco del sistema regional de ciudades y municipios. A su vez la definición del marco estratégico regional a partir de las estrategias urbanas, buscando su complementariedad y sinergia es, sin duda, la situación deseable y también posible. El hecho de que encontremos pocos ejemplos de esta relación entre las estrategias regionales y urbanas, se debe fundamentalmente, a que entre los gobiernos territoriales ha prevalecido el esquema de centralización – descentralización de competencias y recursos. Este esquema, propio del modelo de gobierno proveedor y gestor, provoca un conflicto de ganar- perder entre gobiernos que dificulta su colaboración.

En un enfoque de gobernanza lo importante son la realización de los objetivos de desarrollo humano que se sitúan en el conjunto del territorio. La articulación de las estrategias de los actores a partir de sus responsabilidades competenciales y recursos para conseguirlos adquiere prioridad sobre la distribución de las mismas entre administraciones en un momento dado. El dominio de perspectiva de la gestión de las interdependencias para la realización de objetivos por encima de la distribución de competencias, favorece situar lo que una a los gobiernos por encima de lo que les separa de ahí que se den avances sustanciales en la colaboración en los lugares en los que se práctica.

Las razones por las que no es sólo conveniente sino necesario integrar las estrategias de desarrollo urbano de los gobiernos locales en el sistema regional de ciudades son las siguientes:

29 Buena parte de este epígrafe ha sido extraído del libro: J.M. Pascual Esteve (coord.) **Estrategia Regional y Gobernanza Territorial: La Gestión de Redes de Ciudades**. (Sevilla, Junta de Andalucía, 2004) pags. 20 a 25. Para encontrar un mayor desarrollo del tema se recomienda la lectura de dicho libro.

- El mayor protagonismo económico de las políticas de los gobiernos regionales: infraestructuras y servicios, de promoción económica, empleo, formativas, culturales y sociales propias, como resultado de proceso de coordinación y sobre todo de homogeneización progresiva, para periodos temporales dados, en el ámbito internacional (Unión Europea, MERCOSUR, pero también a través de las políticas financieras del F.M.I o del Banco Mundial, o arancelarias de la O.M.C, etc.) de las políticas macroeconómicas en manos de los gobiernos del estado-nación. De este modo pierden éstos su principal instrumento económico y con ello importancia relativa tanto ante los gobiernos supranacionales como ante los regionales.
- La ciudad competitiva, en el sentido de competente propiamente dicho, en la era de la info-**globalización es la “ciudad región”**, o mejor dicho “las ciudades región”, es decir, las redes de ciudades y municipios que se configuran en el ámbito territorial de la región. Los actores de las cadenas productivas, de los “clusters”, de los sectores claves o emergentes de una economía local no se localizan de manera habitual en un solo municipio, o incluso metrópolis, sino que se localizan en ámbitos espaciales regionales. Una constelación de actores públicos y privados y de territorios a los que hay que dotar de una siempre renovada capacidad de organización y acción para producir riqueza.

Por otra parte, las características del desarrollo económico contemporáneo implican la especialización flexible de las empresas en un segmento del proceso productivo para así poder innovar permanentemente y adaptarse a las exigencias cambiantes de la demanda. Este proceso de especialización conlleva la externalización de funciones productivas en el entorno, tanto de otros segmentos productivos como de servicios avanzados: Marketing, asesorías fiscales y financieras, comunicación, etc., la competitividad de cada empresa depende de la calidad de empresas de producción y servicios y de administraciones de su entorno.

Las empresas, las organizaciones y las instituciones que intervienen en una cadena productiva se localizan en enclaves geográficos diferentes y se entrelazan atravesando territorios, en ocasiones a nivel internacional pero sobre todo a nivel regional, y sectores productivos con clasificación distinta como actividad económica.

Ello implica, además, a nivel del conjunto de la cadena productiva o rama de actividad, la necesidad de una coordinación y búsqueda de efectos sinérgicos de las funciones de investigación, tecnología, formación y producción que ejercen diferentes actores desde municipios distintos.

Una estrategia de competitividad económica, consecuentemente, tendrá como finalidad el fortalecer la capacidad de organización e innovación de esta red regional de actores y ciudades.

- El gobierno regional es el más capacitado para gestionar la interdependencia de ciudades y municipios que aseguran en un futuro la calidad de vida de la población. Las ciudades, en tanto nodos de innovación, formación, cultura y logística son los que producen, distribuyen y organizan los flujos económicos y sociales entre territorios cada vez mas alejados que es lo que constituye la globalización. Las ciudades son la riqueza de las naciones, efectivamente, pero, como se ha señalado, no la producen solas de manera autárquica, sino a través de la interacción con otras ciudades y otros municipios, en no pocas ocasiones, relativamente próximos en el territorio.

En este sentido la proximidad relacional más adecuada para dar un carácter consciente y sinérgico a las redes de ciudades es, sin duda, el gobierno regional, por ello es el principal depositario de la responsabilidad de intentarlo.

Las ciudades se relacionan en diferentes ramas de actividad en el territorio regional y nacional y entran, en no pocos casos, en relaciones de complementariedad y competencia con otras ciudades a nivel macrorregional e internacional; se trata de promover el intercambio de información entre las distintas ciudades y diferentes actores y fomentar la innovación en el conjunto de la red y articular una estrategia compartida, complementaria y sinérgica, haciendo posible que los medianos y pequeños municipios se vinculen mejor con las ciudades con mayor capacidad direccional.

Lejos de intentar controlar a los actores, y en especial a los ayuntamientos, los gobiernos regionales con planteamientos horizontales y respetuosos de la autonomía municipal, en base a una estrategia de negociación relacional basada en el “yo gano, tú ganas” y en el “yo hago, tú haces”, deben abrir a los ayuntamientos y a los distintos actores que actúan en el territorio para que formen una red. Una red articulada de ciudades y municipios multifuncionales instaurada en la autonomía en la toma de decisiones responsables. Las decisiones responsables son propias de unas ciudades y municipios que han analizado su entorno y han identificado con objetividad los intereses propios en la configuración de la constelación de intereses de los actores. De este modo, es habitual que la colaboración aparezca como la principal ventaja competitiva de los actores públicos y privados de la red. Todo lleva a una gestión más avanzada del territorio.

Los gobiernos regionales son, en definitiva, los que con mayor facilidad y legitimidad pueden crear el marco para que las ciudades y municipios en función de los flujos existentes y posibles encuentren las complementariedades y establezcan una sólida cooperación para desarrollar proyectos estructurantes de interés mutuo.

A su vez, un gobierno regional debe gestionar sus proyectos competenciales en la perspectiva de fortalecer los sistemas de ciudades de la región, en este sentido los principales objetivos que persigue un gobierno regional son:

- Garantizar el acceso externo con respecto a los principales centros económicos, sociales y políticos del entorno macrorregional en el que se encuentra.
  - Aumentar la movilidad interna sostenible, en especial a través del transporte público.
  - Preservar la calidad ambiental de una manera integral que asegure un desarrollo sostenible.
  - Promover la igualdad de oportunidades sociales, educativas y de empleo a toda la población sin discriminaciones.
  - Fortalecer la capacidad de gobierno de las ciudades y municipios en general.
  - Promover una estrategia de ordenación y articulación de los sistemas de ciudades y áreas metropolitanas.
  - Facilitar una oferta de vivienda asequible, así como de servicios de salud, sociales, culturales y educativos que permitan garantizar los derechos sociales de la ciudadanía y el valor de uso de la ciudad para toda la ciudadanía
  - Fomentar las inversiones en las economías locales y las medidas de promoción de empleo, para aumentar la generación de valor añadido de manera equitativa y sostenible.
  - Reducir los costos del suelo o frenar los procesos de especulación del valor del suelo por escasez relativa en el nodo central promoviendo la construcción de vivienda en la región, a través de la promoción de una estrategia de localización de la población en la región.
- El territorio con mayor simbolismo para la ciudadanía acostumbra a ser la región. Señalaba que el territorio no puede entenderse como un espacio pasivo sino como un activo, ahora es necesario añadir una propiedad más: el territorio es un lugar<sup>30</sup>. El espacio, según la celebre expresión de M. Castells, hay que concebirlo como espacio de flujos y de lugares. Entenderemos por lugar aquel territorio que tiene una significación positiva para los ciudadanos que lo habitan. Un territorio que la ciudadanía, a lo largo de la historia, ha construido una simbología propia que genera un sentimiento de pertenencia e identidad a la población contemporánea. El territorio es una entidad inclusiva, es decir, es el soporte físico de las relaciones sociales; precisamente por ello se integra en ellas, en el todo social, participando de la economía, de la simbología, de la educación y la cultura de una colectividad.

---

30 Ver Borja, J. **La ciudad conquistada** (Madrid, Alianza, 2004).



El disponer de una identidad local, y en especial de un territorio-identidad, permite a la ciudadanía de dicho territorio actuar con personalidad propia, en la globalización. M. Castells<sup>31</sup> ha analizado magistralmente la correlación entre la globalización y la emergencia de sentimientos identitarios. Por otra parte, un sentimiento de pertenencia e identidad abierto es un factor clave del progreso económico y social<sup>32</sup>, al conseguir, entre otros efectivos, el sustentar y legitimar los esfuerzos colectivos para poner en marcha las ciudades o las regiones. En este sentido debemos tener en cuenta que las regiones constituyen no solo una referencia identitaria de primer nivel sino que en muchos países son el principal factor identitario (Andalucía, Asturias, Cataluña, etc..., en España; Jalisco, Oaxaca, Yucatán, ..., en México; Escocia, Irlanda..., en Gran Bretaña; etc.).

Es imprescindible, sin embargo, que dicho sentimiento de arraigo comunitario sea abierto, de lo contrario el territorio se cierra en sí mismo y no genera las interacciones de sinergia y complementariedad con otros territorios. Una identidad cerrada, es decir, no entendida como una manera singular de estar en el mundo, acostumbra a desarrollar un sentimiento de autocomplacencia que desprecia al otro y consecuentemente dificulta la innovación y la identificación de nuevos retos, que, sin duda, alejan a la región del camino del progreso<sup>33</sup>.

Por otra parte, sólo un sentimiento pluralista es capaz de avanzar y ampliar sus horizontes, integrando nuevos elementos culturales y tecnológicos. Sólo un posicionamiento pluralista es capaz de visionar el territorio regional desde una perspectiva no homogeneizadora, y así poder reconocer la importancia asimétrica de sus municipios y ciudades e identificar las redes de ciudades de las que depende su desarrollo regional.

En definitiva, la región constituye el lugar idóneo para desarrollar de una manera consciente la construcción colectiva del desarrollo humano, al disponer de uno de sus ingredientes fundamentales: El medio socio-geográfico de fortalecimiento de un sentimiento identitario abierto y pluralista.

31 Ver Castells, M. **La era de la información. Vol. II: El poder de la identidad.** (Madrid. Ed. Alianza, 2002)

32 Ver Castells, M. y Himanen, P. **El Estado del Bienestar y la Sociedad de la Información: El modelo de Finlandia** (Madrid, Ed. Alianza, 2003). Ver también "Cultura de acción y compromiso de la ciudadanía" del Centro de Estrategias y Desarrollo de Valencia (<http://www.ceyd.org>)

33 Landen, S. **Riqueza y pobreza de las naciones** (Barcelona. Ed. Crítica, 2004)

## 5.2. La elaboración de una estrategia urbana y la gestión del territorio<sup>34</sup>.

Establecer una estrategia regional, es una necesidad cada vez más ineludible desde el punto de vista económico y social, que exige la gobernanza como arte para gobernar la complejidad de actores implicados en el progreso humano del territorio.

Alguien se interrogará: ¿Por dónde empezar?. Parece que debemos disponer del arte de la gobernanza: sus conceptos y métodos para, posteriormente, elaborar una estrategia compartida. ¿No es así?.

La respuesta es: no. Si optamos por una buena metodología y unas técnicas e instrumentos adecuados para reunir a todos los actores ciudadanos y a las entidades que representen a la mayoría de los ciudadanos para desarrollar un proceso de elaboración de la estrategia que sea capaz de combinar el rigor metodológico y en la formulación de los contenidos, con una amplia participación ciudadana, y el compromiso de colaboración y acción de los principales actores a lo largo del proceso; desarrollaremos de una manera sencilla la gobernanza.

Un proceso de elaboración de este tipo lo que hace en la práctica es crear un marco en el que todos los actores se interrelacionen. En este marco se formularán las expectativas y estrategias de todos ellos y, a partir de ellas, se tomarán las decisiones colectivas precisas y se resolverán sus conflictos con relación a los criterios de actuación clave y los proyectos estructurantes para poder establecer la estrategia compartida.

Con este modo de elaborar la estrategia hemos iniciado la gestión de las interdependencias y el proceso de constitución de redes de actores. Si además tenemos en cuenta que una estrategia debe reprogramarse de manera continuada, que los proyectos deben impulsarse y gestionarse a través de las redes de actores específicas y que los mismos proyectos deben evaluarse, renovarse o ser sustituidos transcurrido un periodo de tiempo, nos damos cuenta que estamos en un proceso continuado de gestionar interacciones, es decir, gobernanza.

La elaboración de una estrategia es una oportunidad para asentar, a través de ella, un proyecto más amplio: un nuevo modo de gestionar el territorio.

Iniciar una estrategia con la participación de los actores con la finalidad de identificar unos proyectos clave para el desarrollo económico y social, es un planteamiento que se sitúa en el interior del paradigma tradicional de gestionar. Esto facilita que el reto sea asumido por la administración pero, al ser desarrollado a través de las características del proceso mencionadas, ayuda a superar sus límites y adentrarnos en la nueva forma de gobernar. Por otra parte, la tarea de imaginar un futuro, a la vez posible y deseable, del territorio da una nueva

---

34 Este epígrafe ha sido extraído del libro J.M. Pascual (coord.) **Estrategia Relacional y gestión Urbana**, ob.cit. pags. 57 a 64

perspectiva al trabajo en común de los actores, los “libera” de los condicionantes del hoy y del pasado inmediato, a la vez que facilita las coincidencias y compromisos mutuos.

### **Las características diferenciadoras de la elaboración de la planificación estratégica regional**

En este libro exponemos las metodologías e instrumentos de planificación estratégica que mejores resultados están dando en las ciudades del ámbito latino: americano y europeo. Independientemente que buena parte de estos métodos puedan ser utilizados en la elaboración de las estrategias regionales, es preciso resaltar unas características diferenciadoras para que la región pueda establecer su estrategia en base a las redes o sistema de ciudades de su territorio.

#### **1. Dos grandes etapas en la planificación estratégica regional.**

En la planificación estratégica regional debemos distinguir dos grandes etapas: La identificación de la visión de futuro de la región o del modelo económico social y territorial de desarrollo posible y deseable; y la etapa de desarrollo de los ejes o líneas estratégicas.

Lógicamente, dentro de cada etapa se diferencian distintas fases y todas ellas deben cumplir los tres requisitos anteriormente señalados: rigor y capacidad de explicación de los contenidos, participación ciudadana y colaboración y acuerdo entre los principales actores.

##### **a) La visión estratégica de la región.**

La etapa de la visión debe ser sobre el conjunto de la región. Al finalizar dicha etapa, una estrategia general de la región (en el caso de las sectoriales, los contenidos varían en función del sector) debe contemplar los siguientes contenidos mínimos:

- **El posicionamiento de la región en el sistema de relaciones funcionales con los entornos territoriales próximos y, a nivel global,** en los temas sectoriales en los que es, o pueda ser, especialmente competente.

Lo más interesante es conocer cómo la región puede aumentar su especificidad y notoriedad con respecto a las tendencias de desarrollo actual, en relación a los entornos territoriales y sistemas regionales nacionales y macro-regionales o internacionales en los que se ubique como territorio de flujos.

Definir la posición de la región en sus entornos territoriales conlleva necesariamente el definir los criterios de actuación en materia de accesi-

bilidad externa de la región, tanto en lo que se refiere al acceso a nuevos mercados como a la ordenación del despliegue del sistema de comunicaciones con el exterior.

- **Una definición de la estructura y dinámica territorial interna a la región.**

Se trata de establecer, como mínimo, su opción sobre el desarrollo del territorio: las polaridades territoriales o centros nodales. Las principales redes de ciudades en función de los criterios de movilidad residencia-trabajo y residencia-estudio. Los usos principales del territorio y sobre la diversidad de dichos usos en los espacios. Los criterios sobre el crecimiento o contención de la población y para la ordenación de las densidades territoriales de la población. La vertebración interna de las redes de ciudades. Los criterios para abordar las políticas de fomento de la sostenibilidad, así como la creación de los principales espacios públicos y zonas verdes. Los criterios para la protección, rehabilitación y revitalización de los centros y patrimonio histórico y natural.

Los aspectos fundamentales de los criterios de ordenación interna son las políticas de infraestructuras y servicios de conectividad interna, la política de transporte público, los modos de acceso a las ciudades nodales, los criterios para las políticas de vivienda y para la localización de las actividades productivas.

- **Una opción por el desarrollo económico.**

Este es un aspecto básico de la estrategia regional. Junto con los temas de cohesión social y sostenibilidad forman el trípode sobre el que se asienta la estructura regional. En relación al desarrollo económico, una estrategia debe pronunciarse sobre: los sectores que deben potenciarse para crear un mayor valor añadido en el futuro; los sectores que proporcionan mayor competitividad externa; un pronunciamiento de los aspectos más diferenciales y singulares de la economía regional; los criterios de una política de difusión tecnológica y productiva; la formación de los recursos humanos y políticas de empleo; la relación ciencia-tecnología-producción; la relación centros de investigación-universidades-empresas

- **Un posicionamiento sobre el desarrollo social.**

En este apartado, una visión de la región debe identificar un modelo claro de estructura social de la región en relación a sus entornos territoriales más próximos y su despliegue en el espacio a partir, claro está, de la situación existente.

Los aspectos sociales de la visión deben contemplar los principales criterios de actuación para las políticas educativas y culturales, deportivas y de servicios sociales, en especial con respecto a la oferta de servicios y el desarrollo de la comunidad. La definición de las principales directrices de la política de seguridad urbana, en particular con respecto a los temas de prevención, protección y promoción o integración social.

- **Una opción por la calidad del medio ambiente.**

Un modelo de la región posible y deseable debe tomar posición sobre los criterios de adecuación y preservación del patrimonio natural, los espacios verdes y públicos en general, sobre el ciclo del agua y de los residuos sólidos, así como las directrices para reducir las contaminaciones atmosféricas, acústicas y paisajísticas.

- **Un pronunciamiento sobre los intangibles de la conciencia colectiva: el capital social.**

Una estrategia que pretenda los calificativos de compartida y participativa debe contemplar los aspectos culturales o de conciencia ciudadana necesarios para la implicación y complicidad de la ciudadanía y la cooperación con los actores con el desarrollo humano de la región.

Un aspecto relevante es el nivel de identificación con el destino de las personas que habitan la región. El tipo de sentimiento de pertenencia ciudadana y la visión de los otros son básicos para desarrollar una voluntad de actuación colectiva y favorecer la innovación y el cambio.

A su vez, los vínculos sociales entre los diferentes grupos y colectivos sociales y las relaciones de cooperación y solidaridad, es decir, el capital social de una región, son determinantes para plantearse objetivos de futuro con una amplia base y soporte social. Y por ello debe contemplarse en una visión estratégica.

## **b) El desarrollo de los ejes estratégicos o estructurantes.**

A partir de una visión estratégica participada y que goce de un amplio acuerdo ciudadano se deben definir los principales ejes que estructuren la actuación de los principales actores regionales. Los ejes deben ser necesariamente pocos y con contenidos lo más claros y concretos posibles.

Debe de tenerse en cuenta la amplitud temática<sup>35</sup> y de actores presentes en una región. Por ello, la elaboración de una estrategia como catalizadora de la gobernanza territorial debe dar prioridad a los temas y los actores que desarrollarán los proyectos en red que configuran los ejes estratégicos. Si los ejes o líneas estratégicas son de una gran vaguedad, será muy difícil el encontrar los proyectos clave para formar una red. Y si son muchos los ejes, el proceso difícilmente podrá ser gestionado para construir gobernanza y fortalecer la capacidad de organización y acción del territorio.

Es necesario tener presente que una estrategia integral no tiene, ni ha tenido nunca, un desarrollo total y homogéneo. Pero esto no significa su abandono, sino todo lo contrario: disponer los medios para su impulso efectivo. La visión estratégica de la región, definida anteriormente, a partir de la identificación de los criterios que la articulan, proporciona los contenidos suficientes para orientar el desarrollo del conjunto de las políticas regionales y producir los ajustes necesarios. Todos los contenidos y ajustes, por razones evidentes de operativa, no podrán ser objeto de impulso por parte de la organización del plan estratégico<sup>36</sup>; aunque sin duda es necesaria la evaluación general del desarrollo estratégico de la región, por parte de la organización del plan, para poder reprogramar la prioridad de los ejes estructurantes de la estrategia en distintos períodos temporales de actuación.

Una estrategia, como es obvio, no puede ser una operación de excepción que se efectúa en un territorio, sino que es un proceso regular para gestionar las redes de actores hacia objetivos de desarrollo humano. Por ello, su impulso y reprogramación son permanentes en función de los objetivos que se obtengan y de los cambios que se produzcan en el entorno.

Los principales criterios para seleccionar los ejes o líneas estratégicas son:

- **La importancia del eje** para el desarrollo de la visión estratégica de la región.
- **Su carácter sinérgico.** Es decir, que influya en el desarrollo de otros ejes que también se consideren importantes.
- **La viabilidad de formar una red** con los actores implicados en el desarrollo del eje. La viabilidad se valora por el nivel de aceptación del eje y el compromiso de los actores de colaborar en el mismo.

---

35 Esta amplitud explica porqué la planificación estratégica en las regiones, a diferencia de las ciudades, se haya iniciado a nivel sectorial y a partir de la gobernanza sectorial se reclama un planteamiento general sobre el nuevo modo de gobernar el territorio.

36 Lo que no significa que haya sido asumido por la sociedad.

- **La capacidad de gestión** de la organización del plan para impulsar las redes, que se relaciona tanto con el nivel de recursos y su capacitación como con la complejidad del eje y de los proyectos en que se despliegue.

Una vez definidos los ejes o líneas estratégicas, deben identificarse los actores públicos, institucionales y privados con mayor implicación en el desarrollo de los ejes. Es básica la identificación de los ayuntamientos más implicados debido al impacto de las estrategias municipales o, por defecto, su ausencia en el desarrollo del eje estratégico. Para ello será necesario observar el despliegue territorial del eje, es decir, conocer los territorios que más influyen en la configuración actual y futura del mismo, se refiera éste bien a un sector económico, como por ejemplo los servicios avanzados en telecomunicaciones, bien a un segmento turístico, bien al patrimonio cultural o a una oferta de excelencia educativa, etc.

El conjunto de los actores territoriales y sectoriales del eje estratégico forman su comisión directiva para diseñar el proceso participativo e identificar con claridad los objetivos propios de la línea estratégica y sus proyectos clave y formar las subredes para su gestión.

## 2. La configuración de actores sectoriales o territoriales.

En todo el texto he entendido por actores aquellas organizaciones, grupos y, en algún caso especial, personas, con capacidad para facilitar o dificultar, de manera significativa, el desarrollo de una estrategia o de algún proyecto clave.

Un proceso de planificación estratégica regional se diferencia notablemente del de una ciudad justamente por la mayor importancia de los territorios y por el mayor número de actores presentes en la elaboración e impulso de la estrategia, así como por la combinación entre actores sectoriales y territoriales que necesariamente se encontrarán en los órganos directivos de los ejes estratégicos y en los grupos de gestión o impulso de los proyectos clave.

En una línea estratégica de un plan integral, y muy especialmente en las estrategias sectoriales de una región, se acostumbra a incluir un buen número de criterios de actuación para todos los territorios en que se ordena administrativamente. En este caso, la participación de los actores, y muy especialmente los ayuntamientos, es tan importante como en el caso del diseño de proyectos en red. Puesto que a ellos corresponde articular integralmente los criterios de actuación de las distintas políticas sectoriales, y hacerlo de una manera específica a sus propias características socioterritoriales.

Por todo ello, las técnicas de negociación relacional y colaborativa, así como la aplicación de las técnicas de mediación en conflictos públicos e institucionales y

las metodológicas de formación de redes de actores, adquieren una relevancia aún mayor que en el caso de las ciudades.

El uso de esta tipología de técnicas en función de cada situación, unido al conocimiento en la formulación de contenidos del eje o de los proyectos clave para conseguir los objetivos propios de la creación de las redes de actores:

- a) Mejorar la identificación de los propios intereses de cada uno de los actores y de los proyectos para realizarlos.
- b) Aumentar el nivel de conocimiento y comprensión mutuos de los intereses.
- c) Establecer el consenso, o acuerdo mayoritario, entre los agentes acerca de los objetivos estratégicos sobre los principales proyectos y el despliegue de la estrategia regional.
- d) Incrementar el grado de confianza en la actuación de los otros actores y en especial en las sinergias de la cooperación a partir de los propios intereses.
- e) Alcanzar o aumentar el compromiso y la cooperación para impulsar el desarrollo de los proyectos.
- f) Mejorar la autoestima de los participantes en la red en su papel y capacidad de contribuir al desarrollo regional. Se trata de compartir el liderazgo y el éxito en el proceso de gestión del cambio regional.

Alcanzar estos objetivos significa que se ha establecido la configuración de las relaciones de actores en una región, puesto que se han modificado sus relaciones a partir de influir sobre los valores y percepciones de los actores que intervienen en la red.

En definitiva, plantearse la elaboración y gestión estratégica como una opción para desarrollar la gobernanza territorial que hoy necesita el desarrollo humano es una tarea tan necesaria políticamente como apasionante desde la perspectiva profesional.



**La Planificación Estratégica  
como instrumento  
de Gobernanza Territorial**

---



**SEGUNDA PARTE:**

<b>La Planificación Estratégica como instrumento de Gobernanza Territorial.....</b>	<b>75</b>
Introducción .....	79

**Capítulo 6.**

<b>La Planificación estratégica y su impacto en la construcción colectiva de la ciudad .....</b>	<b>81</b>
6.1. La planificación estratégica como proceso de valorización de los gobiernos locales.....	81
6.2. La importancia de la planificación estratégica en las ciudades: la mejora de los procesos de organización social.....	82
6.3. La planificación estratégica debe entenderse como proceso social que mejora la capacidad de organización y acción de los territorios.....	83

**Capítulo 7.**

<b>La especificidad de la planificación estratégica de 2ª Generación.....</b>	<b>87</b>
7.1. Hacia una segunda generación de planes.....	87
7.2. El nuevo planteamiento de la planificación estratégica.....	89
7.3. Elementos clave de una buena estrategia fortalecedora de la gobernanza.....	94



## Introducción

Una vez señalado, en la primera parte, el papel de los ayuntamientos en el desarrollo humano de los territorios, en especial si ejercitan el modo de gobernar propio de los gobiernos relacionales, y que hemos convenido en llamar gobernanza democrática. En este apartado identificamos la planificación estratégica de las ciudades como un útil instrumento para iniciar o avanzar en este nuevo arte de gobernar en los ayuntamientos.

En particular se identifica el importante papel que tiene la planificación estratégica en la construcción o mejora de la capacidad de organización y acción (término en gran medida asimilable a capital social) que es el factor clave para el desarrollo endógeno de los territorios.

La planificación estratégica debe entenderse en buena medida como un proceso de organización de la ciudad o territorio para responder colectivamente a los retos colectivos. El proceso de planificación permite identificar los retos más estratégicos y necesarios para los distintos actores y sectores de la ciudadanía, a la vez dota al territorio de unos objetivos comunes, así como de unos criterios de actuación y proyectos clave. Asimismo, si se lleva correctamente el proceso, mejora los procesos de participación e implicación de la ciudadanía con la ciudad y la colaboración entre los actores y en especial la pública-pública y pública y privada.

La planificación estratégica que resulta claramente útil a las ciudades es aquella que es entendida como mejora del proceso de organización social por parte del gobierno local, o dicho de otra manera una planificación entendida como instrumento de gobernanza democrática o gestión relacional.

En este apartado se especifican las características de este modelo de planificación estratégica y sus factores clave de éxito, y también se diferencia de la planificación estratégica que denominamos de primera generación y que responde a una tipología de planes muy habitual en los años 90 en la Europa Mediterránea y en América Latina centrada en identificar proyectos para la gestión mixta, Pública-Privada empresarial.



## CAPÍTULO 6.

# La Planificación estratégica y su impacto en la construcción colectiva de la ciudad

### 6.1. La planificación estratégica como proceso de valorización de los gobiernos locales.

Existen muchos objetivos y modalidades de la planificación estratégica territorial. De ahí que un libro sobre metodología y técnicas de planificación estratégica se vea en la obligación de especificar las finalidades que pretende conseguir para así encontrar los enfoques, las metodologías y los instrumentos más útiles.

En la primera parte hemos señalado el papel fundamental del gobierno local para el desarrollo urbano y regional, y su emergente protagonismo como nivel de gobierno en la sociedad red. De ahí una primera característica de la planificación estratégica, sobre la que vamos a desarrollar su metodología y sus técnicas, es aquella que se entiende como un proceso integrado en la acción de un ayuntamiento que se plantea transformar de manera continuada su realidad territorial. Por tanto, rechazamos cualquier enfoque de entender la planificación estratégica como una operación segregada de la política municipal.

Por otra parte, la planificación estratégica se entiende como un proceso social de tipo relacional, a través del cual el gobierno democrático local articula la construcción colectiva de la ciudad, asumiendo un nuevo liderazgo político, que hemos denominado relacional o habilitador. Por tanto, la planificación estratégica se concibe como un instrumento para la valorización de la política democrática y del papel del electo con responsabilidades de gobierno. También hemos señalado que los gobiernos transformadores han asumido, no pocas veces sin saberlo, un nuevo modo de gobernar, que hemos denominado gobernanza, cuyas principales características son:

- Nada de lo que sucede en la ciudad les es ajeno. Es decir, emergen por encima de sus competencias y recursos, y definen los objetivos a conseguir en base a los retos urbanos y principales intereses y necesidades actuales y de futuro que tiene planteadas la ciudadanía.

- Actúan como organizadores de la ciudad para articular una acción colectiva para que el conjunto de la ciudad asuma anticipadamente la respuesta a sus retos en el desarrollo humano, mediante la gestión relacional o de las interdependencias.

En esta perspectiva la planificación estratégica la asumimos como instrumento en manos de los gobiernos locales para desarrollar la gobernanza. Incluso como una de las maneras más fáciles, adecuadas y eficaces que tienen los gobiernos locales para iniciar en su ciudad el nuevo modo de gobernar.

## 6.2. La importancia de la planificación estratégica en las ciudades: la mejora de los procesos de organización social.

Hemos señalado que los gobiernos que han transformado la ciudad disponían de una estrategia compartida con los principales actores de la ciudad y por amplios sectores de la ciudadanía, para canalizar sus inversiones y esfuerzos en una misma o complementaria dirección estratégica.

Por otra parte, todas las grandes ciudades españolas, excepto Madrid, que han sido protagonistas de la modernización del territorio español, disponen de planes estratégicos: Barcelona, Bilbao, Málaga, Sevilla, Valencia y Zaragoza. La mayoría de las ciudades medias españolas también disponen de planes. La asociación Ebrópolis que tiene entre sus funciones convocar anualmente a los directores de planes estratégicos del Estado Español, tiene registrados más de 190 planes en activo.

Ahora bien, en el caso español, ¿Para que ha servido la planificación estratégica? Dos estudios evaluativos de la Diputación de Barcelona realizados en el año 1998 y en el año 2006<sup>37</sup>, llegaban a las mismas conclusiones ocho años más tarde y efectuados por equipos técnicos distintos:

- Lo fundamental ha sido el proceso de organización social (expresado en el lenguaje de los autores de estas páginas), es decir, el mayor conocimiento entre los actores, el compartir líneas de actuación y proyectos clave, la visualización ciudadana de un amplio acuerdo social, los nuevos enfoques a la participación ciudadana, en algunos casos haber establecido acuerdos sobre el desarrollo de proyectos importantes para la ciudad en los que había importantes disensos.

---

37 El del año 2000 fue encargado por el Área de Cooperación Territorial y publicado bajo el título "Mapa de Plans Estratègics", el del año 2006, fue encargado por el Área de promoción Económica y puede ser visitado en la página web de la Diputación de Barcelona. [www.diba.cat](http://www.diba.cat)



- En segundo lugar, los planes estratégicos han aportado un mejor conocimiento de la situación comparativa de la ciudad sobre todo en los ámbitos territorial, económico, social y sostenibilidad.
- Los estudios evaluativos han puesto de relevancia que la organización del plan estratégico ha servido poco para impulsar directamente los proyectos clave. En cambio, cuando se ha hecho una evaluación sistemática del estado de realización de los proyectos estratégicos, como ha sido el caso de Málaga y Valencia, muestran un nivel de realización global superior al 75%. ¿Cómo explicar esta situación, que no se debe a ningún “maquillaje” de resultados? La razón se encuentra en que al estar los proyectos acordados entre los principales actores -y en el caso de planes bien hechos como son los citados-, el proceso ha permitido mejorar la confianza y el compromiso entre ellos. Los proyectos, al depender de estos actores, se llevan a cabo con mayor facilidad. La organización que da soporte al plan estratégico ha servido en muchas ocasiones como un espacio de deliberación e intermediación que ha servido para llegar a acuerdos en la formulación de proyectos allí donde había disenso.

La elaboración de un Plan Estratégico en ningún caso debe pasar por encima de los temas y proyectos conflictivos siempre que estos tengan un carácter estructurante. Debe asumir el conflicto y gestionarlo en la búsqueda de una formulación que pueda articular los intereses legítimos de las partes, nunca obviarlos. El establecer formulaciones genéricas sólo es adecuado si no ha sido posible llegar a concretar más. El proceso de planificación es permanente y debe seguir la acción de intermediación del equipo técnico del Plan para conseguir un acuerdo suficiente que permita el desarrollo de los proyectos.

Como conclusión, la contribución principal de la planificación estratégica de ciudades desarrollada fundamentalmente<sup>38</sup> en España desde principios de los 90, ha sido la mejora de los procesos de organización social.

### **6.3. La planificación estratégica debe entenderse como proceso social que mejora la capacidad de organización y acción de los territorios.**

En un libro anterior<sup>39</sup> ya señalábamos que las principales finalidades de una planificación estratégica en las ciudades eran:

38 A excepción del I Plan Estratégico de Barcelona que se inició, con posterioridad a la denominación ciudad olímpica, a finales de 1987.

39 J.M. Pascual Esteve. **La estrategia de las ciudades**. (Barcelona, ed, Diputación de Barcelona, 1999) Pág. 31 a 36.

- Establecer una estrategia compartida entre los principales actores económicos, sociales e institucionales del territorio, que singularizará al mismo en los diferentes sistemas de ciudades en los que se inserta. Una estrategia que deberá ser permanentemente renovada tanto en función de los cambios en el entorno que se produzcan como por los que la estrategia es capaz de generar.
- Fortalecer los procesos de colaboración pública y privada y la cooperación interinstitucional.
- Establecer un sistema de participación ciudadana, que tuviera como objetivo la ciudad y no las competencias y políticas municipales, y buscara la implicación ciudadana.

Estas finalidades son las que han hecho de los planes estratégicos incidir en lo que hemos denominado capacidad de organización y acción de una ciudad o, en general de un territorio. Ya hemos señalado que la capacidad de organización es un concepto más amplio, pero sin duda la planificación estratégica fue el primer intento deliberado de proporcionar tres de las principales componentes de esta capacidad de organización, o de contribuir al fortalecimiento del capital social, si se prefiere utilizar el lenguaje de “los capitales de desarrollo”.

En una visión tradicional de la planificación estratégica, lo importante es la identificación de los proyectos estructurantes o claves, que son los que van a transformar la organización ya sea ésta empresarial o institucional. Esta es una concepción que continúa siendo correcta en una organización simple. En una organización compleja y más en una ciudad, este esquema resulta equivocado.

Ya hemos señalado que unos proyectos por más importantes que se consideren, su impacto económico y social viene por su capacidad de uso por la ciudad, y por su efecto en la conciencia colectiva y en la cultura de acción. Lo fundamental en una ciudad es el despliegue de las capacidades físicas, intelectuales, y relacionales de la ciudadanía, es decir, de las empresas, de las instituciones, de las ONG(s), de las familias. Este despliegue de capacidades constituye en sí mismo desarrollo económico y social. Volviendo a los proyectos estructurantes, estos sólo son dignos de este nombre si logran ser puntos nodales en los que se insertan una multitud de acciones de diferentes sectores ciudadanos. Es decir son estructurantes, no porque sean grandes ni incluso innovadores, sino porque logran establecer redes de acciones y proyectos empresariales y sociales que encaminan a la ciudad en una misma dirección.

En una planificación estratégica entendida como instrumento de gobernanza, la búsqueda de unos proyectos clave es importante, pero siempre que se entienda fundamentalmente como catalizadora de un proceso de mejora de la organización social. Un proceso de organización que incluye la identificación de proyectos pero que en absoluto se subordine al mismo, todo lo contrario. No pocos planes estratégicos, que por razones de cortesía no nombraré, han puesto toda la colaboración pública y privada y la participación ciudadana en búsqueda de estos proyectos, y una vez encontrados, en la fase de impulso y seguimiento de

impulso de los mismos, se olvidan de la participación ciudadana y de la renovación permanente de la estrategia, y del fomento de la participación ciudadana e incluso de la colaboración pública y privada al recaer la gestión de los proyectos en otras organizaciones, limitándose a un seguimiento indirecto de los mismos.

Entendida de esta manera como instrumento de gobernanza, el proceso de planificación estratégica debe estructurarse teniendo en cuenta las finalidades señaladas, pero también debe incorporar el fortalecimiento de una cultura emprendedora y cívica (es decir, unas emociones y sentimientos basados en una racionalidad estratégica), y constituirse la misma organización del proceso en un espacio de deliberación e intermediación en los temas clave.

En conclusión, lo que en términos habituales llamamos planificación estratégica territorial es fundamentalmente un proceso de organización social, que en la perspectiva de la gobernanza debe entenderse como permanente, para la elaboración e impulso de la estrategia territorial en constante renovación.



## CAPÍTULO 7.

# La especificidad de la planificación estratégica de 2ª Generación

### 7.1. Hacia una segunda generación de planes.

En un libro reciente denominado “La Estrategia Territorial como Inicio de Gobernanza Democrática: Los Planes Estratégicos de 2ª Generación”<sup>40</sup>, hemos establecido en detalle los condicionantes externos y las características que diferencian a buena parte de los planes estratégicos territoriales elaborados en los años 90, que abrían un proceso de participación y colaboración ciudadana, pero, lo subordinaban a la identificación de proyectos. Para muchos directivos de estos planes, la participación y la colaboración de actores servía para -posteriormente- poder incorporar a la iniciativa privada en la financiación parcial y total de estos proyectos; y la participación ciudadana se entendía sólo como legitimación de estos proyectos y como medio de presión para conseguir fondos de otras administraciones. Estos planes contribuían, y contribuyen -pues no son pocos los que continúan en esta perspectiva- al proceso de organización social pero de manera indirecta y sin pretenderlo decididamente, con lo que no impactan como podrían hacerlo en la mejora de la capacidad de organización.

Por ello, en el mencionado libro diferenciamos las características de lo que hemos denominado claramente planes de 2ª generación que tienen por objetivo ser uno de los instrumentos esenciales de la gobernanza democrática, y en no pocos casos constituyen la manera deliberada de iniciar la especificidad de este arte de gobernar: la gestión relacional o de redes.

Este cambio de objetivo unido a que han pasado algo más de diez años desde el inicio de la planificación estratégica en España justifica que podamos hablar de planes estratégicos de 2ª generación (2G). El cambio de objetivos responde a unos cambios en el entorno económico, social, tecnológico e institucional de las ciudades, e implica a su vez un cambio sustancial en las características del proceso de planificación y en su enfoque metodológico.

40 Pascual Esteve, J.M. **La Estrategia Territorial como Inicio de Gobernanza: Los Planes Estratégicos de 2ª Generación** (Barcelona, Diputación de Barcelona, 2007)

La planificación estratégica de 2ª generación mayoritariamente se ha iniciado en ciudades que se disponen a reprogramar su plan estratégico: Barcelona (Marco Estratégico para la Acción Social), Granollers, Málaga, Montcada, Sevilla, entre otras. Pero debe de quedar claro que la planificación de 2ª Generación es un nuevo enfoque que también se utiliza al iniciar un territorio su primer plan estratégico, como es el caso de Algeciras, Las Palmas o la Diputación de Córdoba, entre otras.

En el cuadro que sigue se sintetizan los elementos en común así como las características diferenciadoras de ambas generaciones de planes.

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

Los elementos diferenciadores tienen su origen fundamentalmente en que en los inicios de los 90 la sociedad de la información es incipiente. Se consideraba que las tecnologías de la información eran transversales a todos los sectores de la economía y de la sociedad, pero aún no se incorporaba lo que hoy es una evidencia: las tecnologías de la información son la base infraestructural y tecnológica de una nueva sociedad denominada sociedad red o sociedad del conocimiento, y que significa un cambio tan notable en relación a la sociedad industrial como el que significó el paso de la sociedad agrícola y artesanal a la industrial. Los planes estratégicos nacen en el contexto cultural de la sociedad industrial en su etapa avanzada. Por otra parte, el enfoque, el modo de gobernar de los gobiernos locales era el "gerencialismo". El gobierno se entiende como proveedor y gestor de recursos, y como tal, debe imitar a las empresas y sus métodos (la misma planificación estratégica es un ejemplo), en cambio en la actualidad es la gobernanza el modo de gobernar emergente, estos diferentes entornos no sólo condicionan sus finalidades, sino también sus características.

En la sociedad del conocimiento el mayor protagonismo para la generación de valor añadido se encuentra en las personas y sus capacidades para organizar equipos y redes. El desarrollo deberá incidir en la mejora de estas capacidades por tanto, su concepción será más global, y se habla de desarrollo humano y no sólo económico y social. Por esta misma razón los proyectos intangibles (educación, cultura, salud, bienestar, etc.) adquieren mayor importancia sobre los tangibles.

Los planes de 1ª generación (1G) se fijaban y se fijan en la competencia entre las ciudades (ciudades = empresas); hoy la competitividad, en los planes de 2ª generación (2G), se centra más en la colaboración y complementariedad entre ciudades (organización social en base a redes).

Por otra parte -y ésta es una diferencia fundamental-, en los primeros planes, la presidencia de la organización podía ser de una persona electa o de prestigio empresarial, académico o social. Lo que era importante es que la ciudad fuera competitiva a través del desarrollo de proyectos físicos, y la calidad democrática no fuera una finalidad del plan -que era fundamentalmente económica- con soporte social. En cambio, la planificación entendida como fortalecimiento de la capacidad organizativa social e inicio de la gobernanza, el liderazgo democrático es condición necesaria, de lo contrario nos encontraríamos en una situación de predominio corporativo al dirigir una persona escogida por un sector al conjunto de la sociedad.

La planificación de 2ª generación conlleva también importantes cambios en el enfoque metodológico y de incorporación de nuevas técnicas e instrumentos que veremos seguidamente.

## 7.2. El nuevo planteamiento de la planificación estratégica.

Las principales características diferenciadoras del enfoque de los Planes Estratégicos de 2ª generación son<sup>41</sup>:

- Su finalidad es contribuir al desarrollo humano.
- Incide decisivamente en la construcción colectiva de este desarrollo.
- La visión o modelo de ciudad es el elemento central.
- La importancia de la intangibilidad de los proyectos.
- La dimensión supramunicipal.
- La estrategia se renueva permanentemente.

41 Esta es una síntesis del capítulo 5 del libro **La Estrategia territorial como inicio de la Gobernanza Democrática**. Ob. Cit.

- El aprendizaje en red.
  - La calidad democrática y el liderazgo representativo como finalidad.
- 
- **Finalidad: el desarrollo humano.** La finalidad de los planes de 2ª generación (2G) no sólo es el desarrollo económico, social y sostenible, sino que es el conjunto del desarrollo humano. Este es un concepto más amplio, que ha sido acuñado en 1999 por los planes de desarrollo de Naciones Unidas conocidos como P.N.U.D., y a parte de los temas económicos, sociales y de sostenibilidad propios de los planes de 1ª generación (1G), incluye los temas del capital ético, es decir, los valores de los actores y la ciudadanía en especial. El capital social o la capacidad de generar tejido organizativo: empresarial y social para fines relacionados con el bien común. Incluye objetivos de buen gobierno democrático, es decir, relacionados con la profundización de la democracia, la participación y deliberación ciudadana, la reforma de la administración pública, la colaboración intermunicipal y regional. Es un concepto de desarrollo integral que incluye por supuesto criterios de actuación y objetivos que serán referentes para los planes de ordenación territorial y urbanística en particular. El desarrollo será económico, social y territorial.
  - **Inciden deliberadamente en la construcción colectiva del desarrollo humano.** Los planes 2G asumirán con claridad, como reiteradamente hemos señalado, su papel de generadores de un proceso de mejora de la capacidad de organización y acción de la ciudad o territorio, en general, y harán del mismo su principal prioridad. La implicación de todos los sectores en la construcción del desarrollo humano y el uso de la metodología y las técnicas adecuadas para ello, será su contribución especial. La dinámica que inaugura un plan estratégico 2G estará pensada para influenciar en las diferentes planificaciones sectoriales, para que éstas sean inicio de la nueva gestión relacional en su sector.
  - **La visión o modelo de ciudad es el elemento central de la estrategia.** Aunque existen -no pocos- planes estratégicos en los 90 que desarrollaron a fondo el modelo de ciudad previsible y deseable, no fue lo habitual. Se dio prioridad a los proyectos tangibles. En cambio, en los planes 2G la prioridad es la visión y los vectores de cambio o los proyectos estructurantes de una estrategia integral del territorio. El modelo debe estar suficientemente desarrollado para poder constituirse en marco estratégico de referencia para todas las estrategias sectoriales. Los vectores y los proyectos estructurantes deben ser pocos, pero su carácter transversal y la visualización de fuerzas impulsoras del cambio deben ser claros y demostrables.
  - **Valoran la intangibilidad.** Los planes 2G, al inscribirse en la sociedad del conocimiento y en el horizonte del desarrollo humano, dan una gran prioridad a los temas intangibles. Ellos mismos se visionan como fortalecedores de un proceso organiza-



tivo social. Dan prioridad a la gestión de las relaciones entre los actores y sectores ciudadanos. Entre sus contenidos destacan los temas educativos, culturales, sociales, la innovación en sentido amplio.

La generación de energía y emprendimiento en la ciudadanía es un tema de gran importancia. Asimismo ponen énfasis en la calidad sobre la cantidad. De modo específico tienen en cuenta los valores de los ciudadanos y su seguimiento como definidores de la estrategia de la ciudad. Los valores son los que orientan la estrategia de una ciudad sometida a múltiples cambios de entorno e internos.

Sin duda uno de los aspectos fundamentales de un plan de 2ª generación, es la creatividad. La organización del plan no sólo debe buscar nuevos enfoques a los retos que tiene planteados el territorio, sino que debe promover el valor de la creatividad en el conjunto de la ciudadanía.

- Plantean la supramunicipalidad territorial y la concurrencia intermunicipal como parte del proceso estratégico. La conciencia de las interdependencias territoriales hace que los planes 2G se planteen coordinar su estrategia con la de las ciudades y municipios con los que más interactúan en función de los temas claves para su calidad de vida. Esto no significa que haya que eliminarse las estrategias municipales para ir a estrategias más amplias. De hecho, la novedad de un planteamiento de gobernanza en la era de las interdependencias entre distintos ámbitos territoriales, está llevando a un planteamiento que me gusta denominar de autoinsuficiencia municipal.

En este planteamiento, el municipio constituye la unidad relacional básica que debe necesariamente formar redes con otros municipios o territorios como comarcas, aglomeraciones urbanas, áreas metropolitanas etc., tanto en el ámbito regional como internacional, en función de la estrategia que se trate sea ésta turística, energética, logística portuaria, etc. Un municipio en la era de los flujos se relaciona cada vez más con otros municipios y territorios, en general, y no sólo con la ciudad central, estas interdependencias multilugares refuerzan la autonomía municipal, y el municipio necesita de una estrategia propia para orientarse en las redes territoriales.

Al elaborar una estrategia propia, y si está mínimamente bien hecha, se dará cuenta que para desarrollar cada eje, vector o proyecto estructurante necesita coordinar su actuación con otros municipios o territorios. Éste sin duda es el caso del área metropolitana de Barcelona. Una vez se desarrolló el plan estratégico de la ciudad central, muchos municipios metropolitanos iniciaron su plan estratégico. Había quienes criticaban la expansión de planes por miedo a que estos cerrarían a los municipios en sí mismos. Ocurrió lo contrario, fueron conscientes de su interdependencia en especial en relación a la ciudad central. Esto facilitó que hoy el plan de Barcelona sea un plan metropolitano de tipo supramunicipal. En cambio, otras

estrategias metropolitanas como es el caso de Málaga, -la ciudad central- ha elaborado su plan propio y ha creado junto a los municipios metropolitanos un espacio intermunicipal para identificar los temas comunes principales y elaborar un abordaje conjunto. Esta fórmula, muy similar a la elaborada en Segovia, a nivel comarcal, es más novedosa y claramente intermunicipal por diferenciación a la supramunicipal, puesto que la estrategia autónoma de cada municipio concurre en la elaboración de una estrategia conjunta.

- La estrategia de renovación permanente. A diferencia de algunos planes de 1G que el proceso de planificación estratégica consistía fundamentalmente en identificar proyectos estructurantes y al ralentizarse una concreción de los mismos que no dependía de la organización del propio plan, se elaboraba un nuevo plan estratégico, y además sin haber efectuado una evaluación del nivel de desarrollo de proyectos ni mucho menos de la elaboración del modelo de ciudad.

Los planes de 2ª generación (2G) se conciben como un proceso para la elaboración de una estrategia integral. Lo importante no es tanto el plan entendido como conjunto de proyectos a desarrollar en el tiempo, sino la estrategia en su conjunto, y en especial, el modelo o visión, los criterios de actuación compartidos y los vectores, fuerzas de transformación y proyectos motores o estructurantes de carácter transversal.

Por otra parte la necesidad; no sólo de adaptarse a los cambios, sino la exigencia de anticiparse a los mismos como garantía de calidad y competencia del territorio; obliga a que la estrategia sea renovada de manera permanente. Y esta renovación no significa que haya que volver a hacer un nuevo plan, ni mucho menos que haya de empezar de nuevo por cada una de las etapas: diagnóstico interno y externo, visión, líneas estratégicas, etc. La renovación de una estrategia es un proceso permanente, que se debe producir al identificar cambios tanto internos como externos producidos algunos de ellos por la misma incidencia del plan en el proceso de organización social. El futuro cada vez es más un producto artificial y no natural, es un quehacer colectivo. Por tanto, no se trata tanto de prever el futuro como de gestionarlo entre aquellos que son capaces de condicionarlo y por tanto, precisan de una estrategia común. La planificación se convierte así en gestión estratégica en permanente evaluación y revisión. Es en este sentido que hay que entender la frase de P. Drucker: “predecir el futuro es crearlo”.

- Aprendizaje en red. Dada la novedad de los planes estratégicos 2G, y el hecho de que los principales ejemplos de concebir los planes como inicio de la gobernanza, no tienen una ciudad de referencia del modo en que lo fue Barcelona para la primera generación de planes. El aprendizaje, el acopio de enfoques, metodologías y técni-

cas, es más necesario que nunca hacerlo en red. De ahí, la importancia de las redes internacionales y nacionales y, en particular, las que se abren a la dimensión de la gobernanza, como la red de planes estratégicos organizada por la Diputación de Barcelona, la Red Andaluza de Desarrollo Estratégico Urbano (RADEUT), y el Movimiento América Europa de Regiones y Ciudades (AERYC) para el desarrollo de la gobernanza territorial, Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM) que pueden contribuir a este avance común de conocimientos y a un desarrollo interactivo de la gobernanza democrática y del desarrollo humano.

- **Calidad Democrática y liderazgo representativo.** Un Plan 2G, entendido como proceso de inicio o de contribución esencial a la gobernanza democrática, precisa necesariamente que esté liderado por una persona electa a nivel local o regional, por un representante escogido por todos los ciudadanos.

Un Plan que contenga todos los otros requisitos anteriormente citados pero este presidido o mejor liderado por una persona que represente a la universidad, a los empresarios, a los sindicatos o sea una persona de prestigio intelectual y moral, no puede considerarse inicio de gobernanza. Las razones son claras: las características antes citadas constituyen una adecuación razonable del proceso de planificación a los nuevos condicionantes, y a las propias contribuciones de los planes. Pero el salto cualitativo de los planes de 1G a 2G es que, los segundos, nos introducen conscientemente, a un nuevo arte de gobernar el territorio. Flaco favor haríamos a la democracia, si este nuevo arte se introdujera a partir de intereses corporativos de personas elegidas por un sector de la ciudadanía por muy importante que sea, y no por la persona elegida en una convocatoria electoral en que los ciudadanos acuden en tanto que ciudadanos, y no en tanto empresarios, trabajadores, vecinos o universitarios.

Es el representante electo el que tiene en democracia la legitimidad de iniciar un proceso de construcción colectiva del interés general a partir de los intereses legítimos de todos los sectores de la ciudadanía.

Una planificación estratégica como instrumento de gobernanza tendrá por finalidad la calidad de la democracia que es fundamentalmente la calidad de la representación<sup>42</sup>. Los procesos de participación o de deliberación son necesarios para mejorar o asegurar la calidad de la representación del electo por la ciudadanía, pero nunca puede plantearse una confrontación entre democracia representativa y la democracia participativa o deliberativa, puesto que ataca el fundamento básico de la democracia que es la elección universal de los representantes de la ciudadanía por la propia ciudadanía.

42 Ver Zafra, M. "Gobernanza Local" en J.M. Pascual (coord.) **Estrategia Regional y Gobernanza Territorial: La gestión de redes de ciudades** (Sevilla, Junta de Andalucía, 2004). Pág. 134-148.

### 7.3. Elementos clave de una buena estrategia fortalecedora de la gobernanza.

Llegados a este punto podemos afirmar que elaborar una buena estrategia como instrumento de gobernanza significa fundamentalmente lograr:

- Que los contenidos de la misma singularicen el modelo de ciudad y el posicionamiento de la ciudad y en general del territorio en el sistema regional, nacional o internacional de ciudades.
- Que disponga de capacidad de anticipación para que el territorio pueda responder de manera preventiva a los retos de futuro.
- Que consiga un importante soporte e implicación social mediante la incorporación razonada de las expectativas y demandas ciudadanas a través, de un proceso de participación ciudadana.
- Que logre un importante compromiso de acción entre los actores económicos, sociales e institucionales en dos ámbitos de actuación: el desarrollo de los proyectos estructurantes, y lo más importante, que asuman la estrategia y en especial sus criterios de actuación como referentes para la elaboración de sus planes de actuación y los presupuestos para institución, entidad o empresa.
- Que se avance en el modelo de ciudad identificado como posible y deseable, y en los niveles de desarrollo humano comparado con otros territorios de semejantes características, y se impulse con eficacia los proyectos estructurantes.

Debe de tenerse en cuenta que la realidad que parten los territorios para elaborar una estrategia es muy variada, y disponer de estos factores significa, que habrá que dar énfasis muy distintos, en función de las características del territorio que se disponga a iniciar o reprogramar su proceso de desarrollo estratégico.

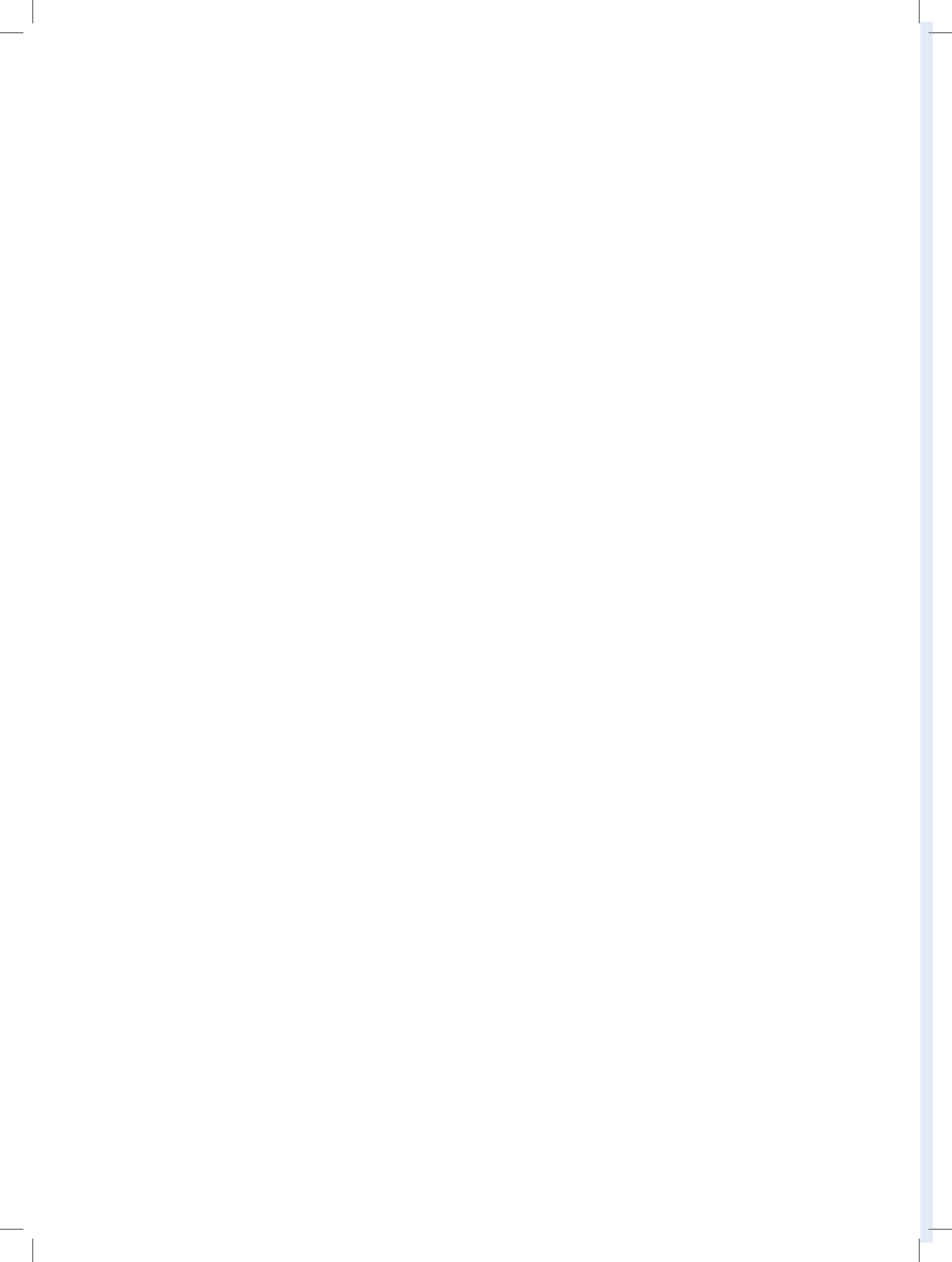
Por otra parte, fortalecer un proceso de organización social para el desarrollo del nuevo arte de gobernar el territorio significa, a parte de dar cumplimiento a los requisitos que se acaban de señalar para disponer de unos buenos contenidos estratégicos, a los que se deben añadir nuevos requisitos específicos para el buen inicio de la gobernanza:

- La organización que da soporte al proceso de planificación estratégica, es necesario que se constituya, y se considere un buen espacio de intermediación, para llegar a acuerdos sobre temas y proyectos de la ciudad.
- Asimismo es importante que la organización del Plan sea reconocido, por sus reuniones, conferencias, publicaciones, páginas Web, como un importante espacio

creativo para innovar en el pensamiento urbano, y proponer nuevos proyectos que se integren en la estrategia del territorio.

- Ser un referente para el conjunto de políticas públicas del gobierno territorial que impulsa el proceso de elaboración de estrategias o de gestión relacional.
- El liderazgo del proceso corresponda al representante político. En un plan municipal corresponderá al alcalde o a un concejal, en el caso de un plan sectorial.
- Se debe disponer del acceso rápido y fácil a los principales actores con capacidad de ejecución o freno a los ejes o vectores estratégicos de transformación de la ciudad. Esta característica es esencial en el impulso y seguimiento de proyectos estratégicos.
- Es importante que se visualice la organización del Plan como una eficaz y eficiente promotora de una amplia participación ciudadana. El desarrollo de amplias reuniones de participación ciudadana con metodologías adecuadas para que resulten unos eventos eficaces y muy plurales, es básico para que se reconozca el plan como promotor de gobernanza.
- La organización del Plan debe disponer de una importante red de relaciones externas, que le permitan dar la dimensión territorial a cada estrategia sectorial o proyecto específico, y establecer las alianzas territoriales necesarias para impulsarlas.

En los capítulos que siguen se recomiendan unos enfoques metodológicos que han mostrado su utilidad práctica, tanto desde el punto de vista de elaborar una buena estrategia, como el de fortalecer un proceso de organización social del territorio que sea capaz de iniciar la gobernanza democrática.



## **Estrategia, cooperación e implicación ciudadana**

El plan estratégico como instrumento para construir las  
bases de la capacidad de organización del territorio

---





**TERCERA PARTE:**

<b>Estrategia, cooperación e implicación ciudadana.....</b>	<b>97</b>
Introducción .....	101

**Capítulo 8.**

<b>Estrategia. El proceso de planificación como instrumento para elaborar una visión de futuro compartida y una estrategia.....</b>	<b>103</b>
8.1. Los componentes de la estrategia.....	107
8.2. Análisis estratégico: el fundamento de la estrategia.....	108
8.3. El modelo de ciudad: marco de referencia para la acción. ....	109
8.4. Los vectores o líneas estratégicas: orientar el sentido de la transformación.....	111
8.5. ¿Cómo se concreta este propósito en un proceso de planificación?: Técnicas e instrumentos. ....	113

**Capítulo 9.**

<b>Cooperación.....</b>	<b>127</b>
9.1. El proceso de planificación como instrumento para establecer y consolidar relaciones de cooperación con los agentes con capacidad efectiva de acción e incidencia. ....	129
9.2. El proceso de planificación: un proceso de gestión de redes. ....	130
9.3. Objetivos de la dinámica relacional del proceso. ....	132
9.4. ¿Cómo se concreta este propósito en un proceso de planificación?: Técnicas e instrumentos. ....	133
9.5. Temas para la reflexión/aprendizajes desde la experiencia. ....	153

**Capítulo 10.**

<b>Implicación ciudadana.....</b>	<b>155</b>
10.1. La participación en el proceso de planificación: Una oportunidad para fortalecer la implicación ciudadana y la confianza en el futuro del territorio. ....	157
10.2. Objetivos de la dinámica de participación.....	157
10.3. ¿Cómo se concreta este propósito en un proceso de planificación?: Técnicas e instrumentos. ....	158
10.4. Temas para la reflexión, aprendizajes desde la experiencia.....	161



## Introducción

En el cuadro sinóptico que seguidamente se presenta se visionan los objetivos de gobernanza que se trabajan fundamentalmente en un plan estratégico de 2ª generación: Estrategia, Cooperación y Participación Ciudadana. También las principales dimensiones y funciones clave: sistema de contenidos, sistema institucional, sistema de participación y de comunicación, que debe perseguir el proceso de planificación. No lo abandonaremos en toda esta tercera parte.

En cada uno de los tres capítulos desarrollamos una de las finalidades a conseguir, los principales componentes a tener en cuenta para el buen funcionamiento del Plan y la descripción de una pluralidad de técnicas que han mostrado su eficacia para que los responsables técnicos y políticos puedan definir bien los objetivos de su plan y los métodos y técnicas para abordarlos.

La presente tercera parte y la cuarta de este libro tienen un formato diferente que el resto de los apartados del libro. La razón es doble: facilitar la lectura y no perder la visión global del proceso cuando se explica una parte. La complejidad de un plan estratégico territorial y la necesaria flexibilidad con la que debe abordarse su metodología para adaptarla al territorio, podían dificultar la lectura de estos apartados si optábamos por una redacción clásica como en los otros apartados. Los cuadros sinópticos y los esquemas son elementos habituales de estos apartados.

<b>Gobernanza implica:</b>	<b>Propósitos del proceso de PE</b>			<b>Dimensiones y funciones clave del proceso:</b>		
<input checked="" type="checkbox"/> <b>Desarrollar la estrategia de la ciudad</b>	<b>Elaborar una visión de futuro compartida, una estrategia</b>	Sistema de contenidos	<ul style="list-style-type: none"> <li>➔ Análisis riguroso de la situación actual y de las tendencias del entorno</li> <li>➔ Formulación del modelo y fuerzas de transformación: visión, vectores</li> <li>➔ Identificación de proyectos clave.</li> </ul>			
<input checked="" type="checkbox"/> <b>Orientando y coordinando la capacidad de acción de los principales actores urbanos (Gestión relacional)</b>	<b>Establecer y consolidar relaciones de cooperación con los agentes con capacidad efectiva de acción e incidencia</b>	Sistema de institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>➔ Identificar a los agentes clave (económicos, institucionales, sociales.)</li> <li>➔ Formalizar su implicación en el proceso de elaboración: Creación y dinamización de marcos relacionales (Consejo Ejecutivo, Asamblea General; grupos ad-hoc)</li> <li>➔ Recoger su visión y perspectivas e incorporando este análisis en el proceso de definición de la estrategia</li> <li>➔ Articular mecanismos efectivos de participación y consulta</li> <li>➔ Analizar y gestionar conflictos</li> </ul>			
<input checked="" type="checkbox"/> <b>Implicación de la ciudadanía</b>	<b>Fortalecer la implicación en el futuro de la ciudad y la confianza en el futuro</b>	Sistema de participación Sistema de comunicación	<ul style="list-style-type: none"> <li>➔ Puesta en marcha de marcos de participación y mecanismos de consulta para recoger las aspiraciones y propuestas de la ciudadanía</li> <li>➔ Difusión de información / conocimiento sobre el futuro de la ciudad -retos y oportunidades-</li> </ul>			

## **CAPÍTULO 8.**

# **Estrategia. El proceso de planificación como instrumento para elaborar una visión de futuro compartida y una estrategia**



### Cuadro sinóptico: La planificación estratégica como inicio de gobernanza

El plan estratégico como instrumento para construir las bases de la capacidad de organización del territorio

Gobernanza implica:	Propósitos del proceso de PE		Dimensiones y funciones clave del proceso:
<input checked="" type="checkbox"/> Desarrollar la estrategia de la ciudad	Sistema de contenidos	<p>Elaborar una visión de futuro compartida, una estrategia</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Análisis riguroso de la situación actual y de las tendencias del entorno</li> <li>→ Formulación del modelo y fuerzas de transformación: visión, vectores</li> <li>→ Identificación de proyectos clave.</li> </ul>
<input checked="" type="checkbox"/> Orientando y coordinando la capacidad de acción de los principales actores urbanos (Gestión relacional)	Sistema de institucional	<p>Establecer y consolidar relaciones de cooperación con los agentes con capacidad efectiva de acción e incidencia</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Identificar a los agentes clave (económicos, institucionales, sociales.)</li> <li>→ Formalizar su implicación en el proceso de elaboración: Creación y dinamización de marcos relacionales (Consejo Ejecutivo, Asamblea General; grupos ad-hoc)</li> <li>→ Recoger su visión y perspectivas e incorporando este análisis en el proceso de definición de la estrategia</li> <li>→ Articular mecanismos efectivos de participación y consulta</li> <li>→ Analizar y gestionar conflictos</li> </ul>
<input checked="" type="checkbox"/> Implicación de la ciudadanía	Sistema de participación	<p>Fortalecer la implicación en el futuro de la ciudad y la confianza en el futuro</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Puesta en marcha de marcos de participación y mecanismos de consulta para recoger las aspiraciones y propuestas de la ciudadanía</li> <li>→ Difusión de información / conocimiento sobre el futuro de la ciudad -retos y oportunidades-</li> </ul>
	Sistema de comunicación		





## 8.1. Los componentes de la estrategia.

La estrategia de una ciudad, como se ha señalado anteriormente se fundamenta en un análisis estratégico y consta necesariamente de tres elementos estructurales:

- El modelo de ciudad posible y deseable que también se ha denominado visión u opción estratégica de la ciudad.
- Los vectores o fuerzas de transformación también denominadas generalmente como ejes o líneas estratégicas.
- Los proyectos estructurantes

En un plan estratégico concebido como instrumento para iniciar la gobernanza democrática, el énfasis radica en la formulación del modelo de ciudad, la visión de futuro compartida, así como en la orientación de las acciones que deben facilitar el avance y la transformación en el sentido deseado.

La elaboración de una estrategia para un territorio debe ser siempre un acto creativo. Siempre es necesario un esfuerzo de imaginación para singularizar la estrategia de cada territorio, para encontrar el propio camino hacia la mejora del desarrollo humano.

Ahora bien, este proceso debe fundamentarse en un conocimiento del territorio riguroso y sustentarse en un método sistemático.

En definitiva, es necesario crear las condiciones para generar la hipótesis creativa que singularice la estrategia y es necesario también contrastarla con lo que ha sido la trayectoria y la evolución de la ciudad y con la opinión de los principales actores, en un proceso orientado a conseguir su compromiso.

La formulación creativa encuentra su base en los análisis sistemáticos y rigurosos del territorio. Sin esta sistemática la inspiración no llega o no nos sirve porque no sabremos reconocerla.

En este sentido el proceso de elaboración del plan requiere un esfuerzo para

- Conocer en profundidad las necesidades, los retos y las esperanzas de la ciudadanía.
- Identificar aquellas etapas en la historia en las que con mayor transparencia se expresan los anhelos de la ciudadanía y las razones que motivaron su surgimiento.
- Analizar con rigor el entorno económico y social, cultural y tecnológico, en el que se inscribe una ciudad y enmarca sus capacidades de actuación, así como las interdependencias con los sistemas de ciudades en los que se inscribe.

- Comparar la situación de la ciudad con otras experiencias y con otros modelos por los que han optado otras ciudades y territorios.

El proceso de elaboración de la estrategia, asimismo debe proporcionar al conjunto de los actores una mayor conciencia de

- los cambios del entorno (análisis de las tendencias globales) y capacidad de anticipación para que el territorio pueda responder a los retos de futuro.
- las oportunidades / retos que se desprenden para la ciudad.
- los criterios y orientaciones que deben orientar el desarrollo de la ciudad frente a estos retos

El proceso de planificación debe favorecer e impulsar la cultura de anticipación, una cultura de ciudad abierta y receptiva a la innovación como condición necesaria para asumir los retos y desarrollar ventajas comparativas de la ciudad.

## 8.2. Análisis estratégico: el fundamento de la estrategia.

Como premisa básica de cualquier proceso de planificación es necesario identificar y analizar los factores demográficos, económicos, sociales, etc. que caracterizan la situación actual y las tendencias que pueden condicionar su evolución, el entorno económico y social, cultural y tecnológico, en el que se inscribe la ciudad y enmarca su capacidad de actuación.

La finalidad del análisis estratégico es constituirse en la base de conocimiento que fundamenta la definición de la estrategia.

La elaboración de este análisis se realiza a partir de la combinación de dos perspectivas: el análisis objetivo de la realidad (a partir de la información cuantitativa, las fuentes secundarias) y el análisis cualitativo de esta misma realidad.

En la mayoría de las ciudades, estos procesos exigen, no tanto la realización de nuevos estudios, como un esfuerzo para identificar, reunir y sistematizar la información ya existente y ordenarla desde una perspectiva estratégica.

Los trabajos de la fase previa, con los responsables y promotores del proyecto, nos permitirán definir las coordenadas de los temas a analizar (incorporando o profundizando en aquellos temas que se consideren clave).

La realización de entrevistas en profundidad, el análisis cualitativo, es una de las técnicas e instrumentos clave en este proceso. A través de las entrevistas podremos recoger la visión y las percepciones de los agentes con capacidad de acción e influencia en el territorio,

identificar los puntos de acuerdo, los temas conflictivos, conocer las principales demandas y los intereses legítimos de los diferentes sectores.

Es importante analizar todos los parámetros (demográficos, económicos, sociales) desde una visión dinámica, incorporando las tendencias del entorno socio-económico internacional, europeo, español.

Asimismo, en la medida en que sea posible, se debe facilitar una comparación con otros ámbitos territoriales de referencia.

Puede ser útil sistematizar y ordenar las conclusiones, en un análisis DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades), o en un documento H. R. P. (Hechos, Retos y Propuestas) de acuerdo con la metodología de la Planificación Estratégica.

Las propuestas elaboradas por el equipo técnico deben constituir el punto de partida para la elaboración de los contenidos. Pero las conclusiones deberán ser profundizadas, matizadas y, en su caso, enmendadas, a partir de los procesos de participación (jornadas técnicas, etc.).

### 8.3. El modelo de ciudad: marco de referencia para la acción.

La definición del modelo de ciudad se constituirá en instrumento de gobernanza en tanto que sea interiorizado, por parte de todos los agentes urbanos como marco de referencia para la acción.

El análisis estratégico realizado permitirá iniciar un proceso de reflexión para determinar el modelo de ciudad posible y deseado. A partir del consenso sobre el modelo futuro posible y deseado, que sintetizará la visión, se inicia la parte propositiva.

El modelo de ciudad debe ser amplio e integral y definir el posicionamiento de la ciudad en relación a:

#### a) El sistema de relaciones funcionales con otras ciudades y los entornos territoriales más próximos.

Existen infinidad de posibilidades de posicionamiento externo, pero lo fundamental es que la ciudad pueda aumentar, de manera realista, su especificidad y su notoriedad en relación a los entornos y sistemas urbanos en los que se ubique.

Definir el posicionamiento de este ámbito implica establecer los criterios de actuación en materia de accesibilidad externa, tanto en lo que se refiere al acceso a

nuevos mercados, como a la ordenación del despliegue del sistema de comunicaciones con el exterior.

b) La estructura y la dinámica urbana interna del territorio.

Se trata de establecer, como mínimo, su opción sobre el crecimiento urbano o no; el carácter unicéntrico o policéntrico de su territorio; los criterios para la creación y utilización del espacio público y zonas verdes; la ordenación de densidades urbanas; la vertebración entre barrios y centro(s) de ciudad; la función del centro histórico (patrimonio e identidad, centro direccional, atractivo turístico, espacio público) o la política de la movilidad interna (criterios en relación a la intermodalidad en el transporte, los nodos de acceso al centro, la conexión entre barrios y municipios metropolitanos), etc.

c) El desarrollo económico.

Este es un aspecto básico de un plan estratégico, pero no, sin lugar a dudas, el único. Los temas de sostenibilidad y cohesión social forman el trípode principal en el que se asienta una estrategia urbana.

Con respecto al desarrollo económico, una estrategia debe pronunciarse sobre: los sectores a potenciar para crear un mayor valor añadido en el futuro; los sectores que proporcionan una mayor competitividad externa; los criterios de una política de innovación y difusión tecnológica y productiva; la formación de los recursos humanos; la relación ciencia-tecnología-empresas en la ciudad; los criterios diferenciales de competitividad urbana.

d) El desarrollo social.

Una opción sobre la estructura social de la ciudad con respecto a los entornos próximos y en especial, al área metropolitana; la estructuración social y cultural del espacio urbano; los principales criterios de actuación de las políticas educativas, culturales, deportivas y de servicios sociales -sobre todo con respecto a las ofertas de servicios y las políticas de desarrollo de la comunidad. La definición de los criterios de una política de seguridad urbana, en relación con los temas de prevención, protección y promoción o integración social.

e) Una opción por la calidad del medio ambiente.

Si bien este es un tema claramente transversal, la estrategia de una ciudad no puede dejar de contemplar el medio ambiente y pronunciarse sobre la prioridad del mismo en el modelo de desarrollo urbano. Una estrategia urbana debe contener un pronunciamiento sobre criterios de actuación sobre los niveles de contaminación atmosférica y acústicas; adecuación de espacios verdes y públicos; recogida y

tratamiento de residuos sólidos; provisión y calidad del ciclo del agua; y educación ambiental.

f) Los intangibles de la conciencia colectiva: gestionar la memoria colectiva.

En relación a los aspectos intangibles la estrategia de la ciudad debe pronunciarse sobre los valores que presidirán el desarrollo estratégico. Los valores a partir de los cuales existe una voluntad compartida de organización de las relaciones sociales. Es decir hay que pronunciarse sobre el capital ético.

A su vez una visión de futuro debe pronunciarse por el capital social. Es decir sobre el nivel organizativo de la sociedad civil y la capacidad de colaborar en relación a temas de valor común entre diferentes agrupaciones sociales, económicas y culturales; así como los valores que la fundamentan: Confianza, solidaridad, respeto etc.

El sentimiento de arraigo, la actitud sobre el futuro y la implicación en el mismo, la actitud en relación a la formación y a la innovación entre los principales temas que configuran una disposición emprendedora y cívica.

g) Una visión sobre la calidad democrática local.

Es un tema recurrente el señalar el ámbito local como el principal protagonista no sólo de la gobernanza democrática, sino también como el lugar privilegiado para fortalecer las relaciones entre representatividad de los electos y participación ciudadana que son los elementos clave de la calidad democrática. Los espacios deliberativos de la ciudadanía tienen en el nivel local el lugar más apropiado para desarrollarse.

En este sentido una estrategia de ciudad debe pronunciarse en aspectos tan claves como: Los mecanismos para asegurar la continuidad de los aspectos esenciales de la estrategia y en especial de los proyectos estructurantes ante los cambios institucionales. La organización de la participación ciudadana en el desarrollo estratégico y para favorecer la responsabilidad ciudadana en la construcción del futuro de la ciudad. Las relaciones intermunicipales, y el desarrollo del gobierno multinivel para asumir los retos estratégicos.

## 8.4. Los vectores o líneas estratégicas: orientar el sentido de la transformación.

Los planes estratégicos centrados en la identificación y seguimiento de proyectos a menudo no dan suficiente importancia a los ejes o vectores, y los entienden como meros ámbitos de actuación o una forma de sistematizar y agrupar los proyectos.

Pero como se ha mencionado anteriormente, la transformación de una ciudad no será nunca el resultado del desarrollo de unos cuantos proyectos, por claves o estructurantes que sean estos.

La complejidad de un territorio y la importancia de los cambios del entorno económico, social y tecnológico hacen no sólo difícil, sino arriesgada la identificación de unos pocos proyectos estructurantes. Y en muchos casos, la propia velocidad que impone los cambios convierte esta selección en caduca e inoperante.

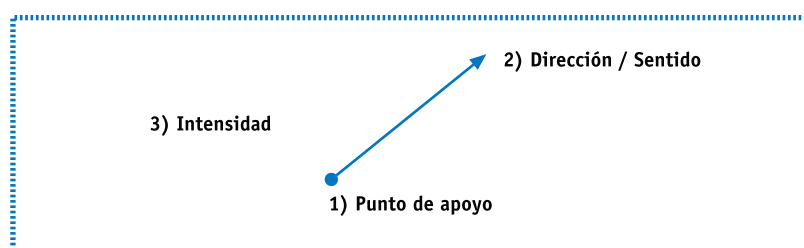
La transformación urbana siempre es una construcción colectiva amplia. Aun cuando pueda venir impulsada o apoyada por el desarrollo de proyectos.

Es por ello que una estrategia urbana no puede reducirse a un mero proceso de toma de decisiones para la identificación, el impulso y el seguimiento de unos proyectos claves. Tampoco tiene sentido entender un plan estratégico como el catálogo de los proyectos de la ciudad, recogiendo en el plan estratégico la gran mayoría de proyectos previstos.

Lo fundamental para una estrategia territorial es que la ciudad avance en el sentido que indica el modelo de ciudad.

Es por ello que, puede ser de utilidad para formular la estrategia urbana tomar prestado de la física el concepto “vector”, en tanto representación de una fuerza.

Un vector en física es un ente determinado por estas características: una magnitud o intensidad, una dirección, un sentido y un punto de apoyo. La representación gráfica del mismo, facilita y hace más intuitiva la comprensión de sus propiedades.



### ■ Un punto de apoyo: Análisis de la situación de partida

Consiste en el análisis de un sector o subsector de la ciudad comparado con otras ciudades de su mismo entorno o con las que establece relaciones de complementariedad o competencia. El análisis realizado debe facilitar los elementos que justifican esta elección.

### ■ Una dirección o sentido- La orientación deseada

En el vector físico se representa por la punta de la flecha. En un vector estratégico vendrá dada por la formulación del vector o fuerza. Un ejemplo de formulación de vector en la ciudad: *“Ampliación y diversificación de la economía turística”* La dirección en un vector estratégico se acompaña de un conjunto de indicadores cuyos valores temporales nos darán cuenta sobre el avance real o impacto del vector en la ciudad.

### ■ Una intensidad: Los proyectos claves

La intensidad representada por el segmento entre el punto de apoyo y la cabeza, está constituida por aquellos proyectos que en un momento dado se consideran claves y realizables para contribuir al desarrollo de la fuerza en la ciudad.

Los vectores así definidos y formulados permiten una evaluación continuada del impacto de la estrategia en la ciudad y nos permiten una información adecuada para tomar decisiones sobre el marco estratégico y el impulso o freno o creación de nuevos proyectos de manera continuada.

De forma coherente, el seguimiento y evaluación de una estrategia no puede limitarse al seguimiento de los proyectos estructurantes, sino a analizar si se avanza o no en el sentido de la visión de futuro y, también, a qué velocidad se hace en relación a otras ciudades o territorios.

## Los proyectos estructurantes (motores o claves)

Aquellos proyectos que en un momento dado se consideran claves y realizables para contribuir al desarrollo de la fuerza en la ciudad.

## 8.5. ¿Cómo se concreta este propósito en un proceso de planificación?: Técnicas e instrumentos.

Hemos señalado anteriormente que la elaboración de una estrategia para un territorio debe ser siempre un acto creativo. Pero fundamentado en un conocimiento del territorio riguroso y sistemático.

Desde el punto de vista de los contenidos, elaborar una estrategia exige:

- **Rigor lógico y conceptual** para garantizar la objetividad y coherencia de los estudios y trabajos que la fundamentan (la validez y fiabilidad en el uso de sistemas de indicadores comparados, el rigor en la formulación de los cuestionarios cualitativos

el establecimiento de los márgenes de error aceptables en los estudios por muestreo, etc.; tanto en sus documentos analíticos como en los propositivos).

- **Singularización del modelo y del posicionamiento** de la ciudad y en general del territorio en el sistema regional, nacional o internacional de ciudades.
- **Capacidad de anticipación** para que el territorio pueda responder de manera preventiva a los retos de futuro.

Pero además, es necesario contemplar e integrar en este proceso de elaboración de los contenidos, la atención a las otras dimensiones clave (que analizaremos en los capítulos posteriores): la construcción del consenso y el compromiso entre los principales actores urbanos, la articulación de sus intereses legítimos en un proyecto común y la identificación, mediante procesos de participación, de los principales retos y demandas de los distintos sectores de la ciudadanía.

Cada una de estos propósitos requieren metodologías y técnicas de diferente tipología y naturaleza: estudios e investigaciones cuantitativas y cualitativas. Técnicas de construcción de consensos, de negociación y mediación. Técnicas de participación y consulta.

El uso de las diferentes técnicas y metodologías debe ponerse siempre al servicio de los objetivos a conseguir y variará de acuerdo con la situación de partida del territorio (por ejemplo la cantidad y calidad de la información sobre la ciudad) y las condiciones en las que se desarrolla el proceso y también de los recursos disponibles.

En cualquier caso consideramos oportuno facilitar algunas orientaciones y una primera relación de los estudios y técnicas que inciden más directamente la elaboración de los contenidos y por tanto en la formulación de la estrategia.

<b>Elaborar una visión de futuro compartida, una estrategia</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>→ Análisis riguroso de la situación actual y de las tendencias del entorno</li><li>→ Formulación del modelo y fuerzas de transformación: visión, vectores</li><li>→ Identificación de proyectos clave.</li></ul>
---	--



## El proceso de planificación como instrumento para elaborar una visión de futuro compartida y una estrategia flexible, que permita su renovación permanente

OBJETIVOS	TÉCNICAS, ACTIVIDADES
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <b>Análisis riguroso de la situación actual y de las tendencias del entorno</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Entrevistas (análisis cualitativo)</li> <li>■ Análisis estratégico</li> <li>■ Análisis cualitativo</li> <li>■ Matriz de actores</li> <li>■ Análisis de la perspectiva de las partes</li> <li>■ Análisis DAFO.</li> <li>■ Análisis H.R.P.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <b>Formulación del modelo y fuerzas de transformación: visión, vectores</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Escenarios, estrategias posibles u opciones de futuro para la ciudad</li> <li>■ Técnicas para singularizar la estrategia: P.e. análisis histórico</li> <li>■ Formulación de vectores</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <b>Identificación de proyectos clave</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Técnicas de evaluación</li> <li>■ Técnicas de priorización</li> <li>■ Estudio de los proyectos priorizados: Plan de Acción.</li> </ul>

Podemos ordenar las técnicas e instrumentos en 3 etapas fundamentales:

- a) El análisis estratégico
- b) La formulación del modelo de futuro: (visión y los vectores)
- c) Propuesta y selección de proyectos.

## El análisis estratégico:

### Una base de conocimiento que fundamente técnicamente la estrategia

→ Análisis riguroso de la situación actual y de las tendencias del entorno

→ Formulación del modelo y fuerzas de transformación: visión, vectores

→ Identificación de proyectos clave.

### ■ Análisis estratégico:

Las personas, la economía y el territorio.

Para elaborar este análisis se utiliza la información ya existente. La voluntad es aprovechar de la mejor forma posible toda la información disponible:

- Los planes, estudios e informes elaborados por las diferentes áreas o delegaciones del Ayuntamiento.
- Informes, planes, estudios, proyectos de las diferentes Administraciones (regional, provincial, central).
- Los datos cuantitativos disponibles sobre la realidad, (encuestas, datos existentes, estadísticas de fuentes como el INE, Anuarios económicos y sociales, etc.).

Se incorporarán las conclusiones elaboradas a partir de las opiniones y reflexiones de personas conocedoras y representativas de la ciudad (obtenidas a través de las entrevistas personales), así como las aportaciones de los procesos de participación (Conferencia Estratégica, encuestas a entidades, etc.).

### ■ Análisis cualitativo:

Análisis de la visión y de las principales estrategias de los actores sociales, económicos e institucionales de la ciudad.

Este análisis se realiza a partir de unas 15 - 20 entrevistas en profundidad con las personas más representativas de los diferentes sectores .

Las personas a entrevistar se determinan en un proceso de reflexión con los responsables del proyecto.

Como recomendación general, pueden ser: el equipo de gobierno local, las personas más representativas de los sectores económicos y sociales y, en general, aquellas personas con liderazgo de opinión importante, con capacidad de decisión sobre recursos económicos o que dispongan de un amplio conocimiento de la realidad de la ciudad

→ **Análisis riguroso de la situación actual y de las tendencias del entorno**

→ **Formulación del modelo y fuerzas de transformación: visión, vectores**

→ **Identificación de proyectos clave.**

A partir de estas entrevistas se realiza un informe que sintetiza la opinión que, sobre la ciudad tienen sus principales agentes, el cual es de gran importancia por los siguientes motivos:

- Permite identificar cómo la realidad es interpretada por los agentes sociales y conocer sus estrategias de futuro.
- Permite hacer no sólo proyecciones sino también pronósticos.
- Identifica los aspectos más relevantes sobre los que hay consenso. El método ayuda a construir estos consensos.

### ■ **Estudio sobre el posicionamiento de las entidades y asociaciones de la población.**

El estudio sobre percepción y posicionamiento de las entidades y de la población se realiza a partir de dos encuestas.

La primera permite conocer la percepción respecto a la realidad actual y las perspectivas de futuro de las instituciones sociales y económicas de la ciudad.

La segunda encuesta, sobre una muestra significativa de hogares de la ciudad y tiene como principal objetivo analizar cuál es la percepción de las familias.

El objetivo es conocer cuales son las principales necesidades y puntos de vista sobre el municipio, así como las prioridades de cara al futuro por parte de las entidades y las familias del mismo.

→ **Análisis riguroso de la situación actual y de las tendencias del entorno**

→ **Formulación del modelo y fuerzas de transformación: visión, vectores**

→ **Identificación de proyectos clave.**

## ■ **Análisis de las estrategias de los actores.**

El análisis de las estrategias 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;(debe de tenerse en cuenta que el principal actor en un sector no tiene que coincidir con el representante institucional).+

En segundo lugar, identificar cuáles son los objetivos de cada uno de los actores y conocer la demanda de actuaciones de los demás actores implicados. Este análisis, efectuado a partir del estudio cualitativo, tiene muchas finalidades:

Aumentar el conocimiento que se tiene de los actores y facilitar el enfoque general del proceso de cooperación

Poner de manifiesto las complementariedades y las contradicciones entre las estrategias.

Asentar las bases para la posterior construcción de los diferentes escenarios y del modelo u opción de futuro.

Rechazar los modelos contradictorios y que no dan respuesta a los principales intereses de los actores implicados. Es decir, pretendemos que el documento sea una referencia en la construcción compartida entre los actores del futuro.

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

→ **Análisis riguroso de la situación actual y de las tendencias del entorno**

→ **Formulación del modelo y fuerzas de transformación: visión, vectores**

→ **Identificación de proyectos clave.**

## ■ **Análisis DAFO**

### **Debilidades/Amenazas/Fortalezas/Oportunidades.**

Principales estrategias a considerar.

Los análisis precedentes permitirán elaborar las conclusiones del diagnóstico - pronóstico en forma de DAFO y que en principio constaría de:

- Las tendencias y condicionantes del entorno.
- Las fortalezas y debilidades.
- Las oportunidades y peligros.
- Las principales estrategias de futuro en los diferentes ámbitos (económico, social, cultural...etc.).

## ■ **Análisis HRP.**

Hechos, Retos y Propuestas.

Este es un documento muy útil como documento base para el inicio de la deliberación ciudadana, que permite profundizar en el mismo y priorizar los Hechos más determinantes, los Retos que deben afrontarse y las Propuestas de actuación iniciadas o a punto de iniciarse para afrontar los retos que se identifican en la ciudad.

En el análisis deben identificarse los hechos, externos e internos más determinantes, que están condicionando o se espera que lo hagan en un futuro inmediato tanto la economía. La sociedad, el territorio o el gobierno de la ciudad o territorio considerado.

De estos hechos se deducen las principales consecuencias que se deben afrontar, o mejor dicho los retos económicos, sociales y territoriales y de gobierno que deben tenerse en cuenta en la elaboración estratégica.

Los retos deberán afrontarse lógicamente con proyectos y acciones, por esta razón se recogen los planes, programas y proyectos que están previstos o se están realizando en la ciudad y su área de influencia. De este modo se evalúa si hay suficientes acciones en marcha para afrontar los retos de la ciudad y cuáles tienen una mayor prioridad estratégica, y se identifican los déficits, si los hubiere, para generar nuevos proyectos o acciones.

→ **Análisis riguroso de la situación actual y de las tendencias del entorno**

→ **Formulación del modelo y fuerzas de transformación: visión, vectores**

→ **Identificación de proyectos clave.**

El análisis HRP es un buen instrumento tanto para la elaboración o reprogramación concurrente del Plan Estratégico, puesto que no parte de una perspectiva sectorial a nivel económico, social, etc., sino de los hechos que más condicionan la economía, sociedad, territorio y el gobierno, y de los que identificamos los retos sectoriales. Es decir cada hecho en sí mismo plantea retos económicos, sociales, etc. Los retos sectoriales aparecen como complementarios o sinérgicos al articularse a través de los hechos que condicionan objetivamente la evolución o cambio de la ciudad.

El análisis es también un instrumento para analizar las propuestas existentes desde el inicio y en relación a la situación de la ciudad, y de este modo se supera la fragmentación de otras metodologías que segregan el diagnóstico de la ciudad, que acostumbra a realizarse en las primeras etapas del Plan, de la formulación de las propuestas: objetivos, proyectos y acciones, que se efectúa en las últimas etapas y que en muchos casos no se analizan con el suficiente tiempo ni detenimiento, ¡y esto que es un tema clave!.

Los hechos, retos y propuestas en una ciudad tienen entidad en sí mismos, y deben ser analizados en toda su complejidad y desde todas las perspectivas posibles, y no deben ser objeto de definición, ni de actuación, de un solo ámbito o sector de prestaciones o servicios.

El documento resultante constituye, como hemos señalado una buena base para la participación ciudadana, pero también para las comisiones de personas expertas, puesto que permite deliberar entorno a unos hechos, retos y propuestas iniciales, para añadir nuevos, suprimir, priorizar o modificar los mismos en base a nuevos datos o perspectivas no contempladas, con lo que se consigue el máximo valor añadido al proceso de participación e involucración ciudadana.

Hemos señalado que es un análisis útil tanto para un plan que se inicia como para uno que se reprograma. Pero en la fase de reprogramación, la ciudad ya ha contado con proyectos estratégicos, y no todos completamente realizados, por lo que es propio de la rigurosidad del proceso contar con ellos desde el inicio.

**La visión o modelo de ciudad es el elemento central de un plan estratégico al servicio de la gobernanza territorial. Constituye en marco de referencia para la acción concertada entre los actores.**

## Formulación del modelo de futuro y las fuerzas de transformación

### Formulación de la visión y los vectores estratégicos

→ Análisis riguroso de la situación actual y de las tendencias del entorno

→ Formulación del modelo y fuerzas de transformación: visión, vectores

→ Identificación de proyectos clave.

**Lo más importante de la estrategia, como se ha avanzado anteriormente, es que incorpore una visión o modelo de ciudad considerado posible y deseable.**

La redacción, sugerente y generadora de apoyos, requerirá un esfuerzo importante de promoción y de conceptualización.

La técnica de los escenarios, el análisis histórico de la ciudad, son algunas de las técnicas que deben facilitar singularizar la formulación de la estrategia.

Lo importante para una estrategia urbana es que se desarrolle el modelo de ciudad y para su desarrollo es preciso aplicar fuerzas de transformación de la ciudad.

El concepto físico de vector, en tanto que representación de una fuerza, puede ser de utilidad en la formulación de una estrategia.

### ■ Escenarios, estrategias posibles u opciones de futuro para la ciudad

Una vez finalizados los análisis anteriores estaríamos en situación de poder formular las proyecciones futuras.

Estas proyecciones se construyen escogiendo las variables fundamentales que inciden en el desarrollo del territorio y que se combinan entre sí dando lugar a diferentes modelos de ciudad.

Es un ejercicio formal pero tiene mucha importancia, pues permite:

→ Análisis riguroso de la situación actual y de las tendencias del entorno

→ Formulación del modelo y fuerzas de transformación: visión, vectores

→ Identificación de proyectos clave.

- Ordenar y dar coherencia a la información disponible sobre el municipio y la evolución de sus entornos.
- Avanzar en el proceso de definición de una nueva estrategia de ciudad, atendiendo a sus fortalezas o a aquellos aspectos en los que tiene cierta ventaja, favoreciendo el aprovechamiento de las oportunidades.
- Proponer un proyecto que pueda ser compartido y que pueda contar con el apoyo de los agentes con capacidad de incidir, directa o indirectamente, en el desarrollo del territorio

Así, en este apartado queremos determinar:

¿Qué condiciones debe cumplir el modelo de desarrollo futuro?

¿Cuáles son las diferentes opciones o a qué tipo de proyecto puede responder el municipio?

¿Cuáles son las ventajas y desventajas de cada una de las opciones planteadas?

La formulación de la visión será la síntesis ilusionadora del escenario escogido o bien una combinación coherente de los diversos escenarios, pero siempre a partir de la preponderancia de uno de ellos.

## ■ El análisis histórico como instrumento para singularizar la estrategia

En la perspectiva de entender el Plan Estratégico como instrumento de gobernanza democrática, el análisis histórico es imprescindible. Por dos razones. Por una parte porque como señalaba M. Zambrano<sup>43</sup> “el pasado es tan importante que ni siquiera es pasado”, o M. Zafra<sup>44</sup> “La mirada al futuro es una mirada retrospectiva”. Es decir una ciudad ha estado suficientemente predapara llegar a ser lo que es. Conocer la dinámica histórica de la ciudad singulariza el análisis de la ciudad y también arroja muchas luces sobre cómo encaminarla hacia un futuro posible. El análisis histórico también es clave para descubrir los hitos que

43 Zambrano, M. Por un saber sobre el Alma (Madrid, Alianza, 2003)

44 Conferencia pronunciada en Junio 2008 en la asamblea anual de la Red Andaluza para el Desarrollo Estratégico Urbano. (RADEUT). Notas manuscritas de los autores.



→ Análisis riguroso de la situación actual y de las tendencias del entorno

→ Formulación del modelo y fuerzas de transformación: visión, vectores

→ Identificación de proyectos clave.

han forjado la conciencia colectiva y los rasgos más específicos de una cultura ciudadana en un momento dado.

Conocer estos hitos permite elaborar una comunicación que llegue efectivamente a la ciudadanía y que sea compatible con la proyección interna y externa de la ciudad.

Las ciudades que tienen un desarrollo humano sostenido no son las que imitan a otras sino las que se descubren a sí mismas. En este sentido puede ser de gran utilidad identificar aquellas etapas en la historia en las que con mayor transparencia se expresan los anhelos de la ciudadanía y las razones que motivaron su surgimiento.

Aunque resulte muy común en las visiones y discursos sobre la ciudad apelar a los sueños, es mucho más adecuado en una perspectiva estratégica señalar que las ciudades, parafraseando a lo que decía A. Machado sobre las personas, no tienen que soñar tanto en una situación mejor, sino despertarse e inventarse a sí mismas.

## ■ Una propuesta de valores compartidos

La gestión de los intangibles como motor principal del desarrollo humano, y como elemento diferencial de la estrategia competitiva de las ciudades es el reto de las estrategias urbanas.

En el conjunto de los intangibles, como señala A, Martínez Cearra<sup>45</sup>, son los valores los que van adquiriendo paulatinamente mayor importancia en la estrategia de la ciudad y pasan a constituir el factor determinante para fijar los objetivos de desarrollo social.

Por todo ello es básico que la estrategia se asiente en valores. Unos valores compartidos fruto del acuerdo cívico y democrático entre todas las instituciones y organizaciones con legitimidad e impacto socializador y educativo entre la ciudadanía. De este modo el sistema, necesariamente abierto, de valores compartidos tiene garantías de asentarse.

45 Martínez Cearra, A. "La importancia de los valores en el desarrollo estratégico de una ciudad" en **La Ciudad y los Valores**. (Valencia, Centro de Estrategias y Desarrollo, 2006) pag. 4 y 5.

- Análisis riguroso de la situación actual y de las tendencias del entorno
- **Formulación del modelo y fuerzas de transformación: visión, vectores**
- Identificación de proyectos clave.

## ■ El análisis de los 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.

## ■ Formulación de vectores estratégicos

Un vector estratégico se compone de los mismos elementos que el vector en física:

Un **punto de apoyo** o situación de partida que consiste en el análisis de un sector o subsector de la ciudad comparado con otras ciudades de su mismo entorno o con las que establece relaciones de complementariedad o competencia. El análisis tiene que justificar porque se ha escogido el vector como fuerza de transformación en la ciudad.

Una **dirección o sentido**, que en el vector físico se representa por la cabeza de la flecha, y que en un vector estratégico vendrá dada por la formulación del vector o fuerza.

Un ejemplo de formulación de vector en la ciudad: *“Ampliación y diversificación de la economía turística”* La dirección en un vector estratégico se acompaña de un conjunto de indicadores cuyos valores temporales nos darán cuenta sobre el avance real o impacto del vector en la ciudad.

Una **intensidad**. La intensidad representada por el segmento entre el punto de apoyo y la cabeza, está constituida por aquellos proyectos que en un momento dado se consideran claves y realizables para contribuir al desarrollo de la fuerza en la ciudad.

## Identificación de proyectos clave

### Propuesta y selección de proyectos.

→ Análisis riguroso de la situación actual y de las tendencias del entorno

→ Formulación del modelo y fuerzas de transformación: visión, vectores

→ Identificación de proyectos clave.

Cada una de los vectores identifica y recoge una relación de proyectos que en un momento dado se consideran claves y realizables para contribuir al desarrollo de la fuerza en la ciudad.

### ■ Técnicas de evaluación y priorización,

Los proyectos serán propuestos por el equipo técnico y por los representantes de las instituciones, asociaciones y entidades que participen en el proceso de elaboración del Plan (organizados en comisiones sectoriales o territoriales).

Para la elaboración de la propuesta definitiva, que será debatida y aprobada por los órganos de decisión del Plan pueden utilizarse diferentes técnicas de evaluación y priorización en función de distintos criterios (impacto, importancia, viabilidad técnica y económica).

### ■ Estudio de los proyectos priorizados: Plan de Acción.

Para cada uno de los proyectos debería elaborarse un informe que recoja

- La descripción, justificación y contenido: Qué se propone y por qué se propone en función del análisis de la situación actual y de la evolución previsible.
- Estado actual de realización. Fase en la que se encuentra.
- Instituciones competentes y responsables / Agentes implicados en su ejecución y nivel de compromiso en el desarrollo de la medida.
- Actividades que es necesario realizar para impulsar su ejecución.
- Presupuesto estimado / Financiamiento previsto (coste del proyecto e identificación de posibles fuentes de financiamiento).

→ Análisis riguroso de la situación actual y de las tendencias del entorno

→ Formulación del modelo y fuerzas de transformación: visión, vectores

→ **Identificación de proyectos clave.**

- Calendario estimado.
- Indicadores del grado de realización y su desarrollo.

Se pueden utilizar las fuentes de información documental, todos aquellos informes y estudios relacionados con las propuestas priorizadas; las entrevistas en profundidad, a expertos en el tema y especialmente a aquellos expertos y profesionales que pertenecen a las entidades directamente o indirectamente implicadas; mesas de profundización, formadas por profesionales y expertos de las entidades directamente implicadas para analizar colectivamente las medidas a desarrollar con la perspectiva de que éstas cuenten con un mayor consenso al inicio del proceso de impulso.

La realización de estos estudios previos permitirá realizar una segunda priorización de los proyectos: 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).

## CAPÍTULO 9. Cooperación

**Cuadro sinóptico: La planificación estratégica como inicio de gobernanza**  
 El plan estratégico como instrumento para construir las bases de la capacidad de organización del territorio

<b>Gobernanza implica:</b>		<b>Propósitos del proceso de PE</b>		<b>Dimensiones y funciones clave del proceso:</b>	
<p><input checked="" type="checkbox"/> Desarrollar la estrategia de la ciudad</p>		Elaborar una visión de futuro compartida, una estrategia	Sistema de contenidos	<p>→ Análisis riguroso de la situación actual y de las tendencias del entorno</p> <p>→ Formulación del modelo y fuerzas de transformación: visión, vectores</p> <p>→ Identificación de proyectos clave.</p>	
<p><input checked="" type="checkbox"/> Orientando y coordinando la capacidad de acción de los principales actores urbanos (Gestión relacional)</p>		Establecer y consolidar relaciones de cooperación con los agentes con capacidad efectiva de acción e incidencia	Sistema de institucional	<p>→ Identificar a los agentes clave (económicos, institucionales, sociales.)</p> <p>→ Formalizar su implicación en el proceso de elaboración: Creación y dinamización de marcos relacionales (Consejo Ejecutivo, Asamblea General; grupos ad-hoc)</p> <p>→ Recoger su visión y perspectivas e incorporando este análisis en el proceso de definición de la estrategia</p> <p>→ Articular mecanismos efectivos de participación y consulta</p> <p>→ Analizar y gestionar conflictos</p>	
<p><input checked="" type="checkbox"/> Implicación de la ciudadanía</p>		Fortalecer la implicación en el futuro de la ciudad y la confianza en el futuro	<p>Sistema de participación</p> <p>Sistema de comunicación</p>	<p>→ Puesta en marcha de marcos de participación y mecanismos de consulta para recoger las aspiraciones y propuestas de la ciudadanía</p> <p>→ Difusión de información / conocimiento sobre el futuro de la ciudad -retos y oportunidades-</p>	

## 9.1. El proceso de planificación como instrumento para establecer y consolidar relaciones de cooperación con los agentes con capacidad efectiva de acción e incidencia.

Todos los estudios sobre la nueva economía global y del conocimiento reconocen la creciente importancia de lo que algunos definen como la “Capacidad de organización” del territorio. La “ventaja colaborativa” del territorio es, actualmente, la clave para la creación de valor social y económico.

La eficacia, en este contexto, depende de la capacidad de orientar en una dirección la acción coordinada de diferentes agentes presentes y de la propia administración local. La cooperación entre actores y la participación y colaboración ciudadana, no es únicamente una dimensión emergente, sino la función estructurante de la acción de gobierno

Como hemos visto en capítulos anteriores esta afirmación plantea una nueva exigencia al gobierno local: Asumir un rol específico como catalizador de las relaciones de cooperación entre las diferentes administraciones, instituciones públicas y agentes privados que actúan en el territorio. Articulando y orientando la capacidad de acción de todos los agentes hacia un proyecto común.

La tarea del gobierno es promover y dirigir la elaboración de estrategias en base a criterios de actuación compartidos y proyectos estructurantes, convocar y gestionar redes de actores para el desarrollo de proyectos de actuación y fortalecer la participación ciudadana para conseguir un amplio apoyo a las estrategias y su responsabilización en el desarrollo de las mismas.

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

A partir de esta iniciativa se convoca a los principales actores urbanos en un proceso de reflexión y análisis que debe conducir a una visión compartida de futuro

En este sentido, concebimos el proceso de planificación como un instrumento que facilite

- Unos objetivos comunes: La creación de una visión compartida sobre el futuro del territorio, las orientaciones y prioridades para hacerlo posible.
- La asunción de responsabilidades concretas para desarrollar la estrategia y la ejecución de los proyectos clave.

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

## 9.2. El proceso de planificación: un proceso de gestión de redes.

El proceso de planificación puede entenderse como un proceso de construcción y gestión de redes de agentes sociales y económicos.

Cualquier proceso de gestión relacional entre actores, se puede dividir en diferentes etapas:

### a) Identificación de los actores y conocimiento de sus relaciones y percepciones

La dinámica institucional, los agentes urbanos con capacidad de acción e influencia, la trayectoria de cooperación o confrontación entre ellos, la tipología de relaciones que establecen entre si constituye uno de los aspectos más singulares de cada ciudad.

### b) Activar la red.

La red se activa a partir de la convocatoria que el ayuntamiento, como representante de los ciudadanos y ciudadanas, hace a los principales actores de la ciudad para la elaboración conjunta de la estrategia urbana.

En esta fase, precedida en no pocos casos por el desconocimiento mutuo, comienza un ritual que se inicia con la aprobación de formulaciones generales y buenos deseos sobre el desarrollo urbano. (el acuerdo genérico en iniciar un proceso de planificación estratégica, etc.)

### c) Promoción de la interacción.

En esta fase de diseño variable y diferenciado para cada ciudad se desarrollan las distintas fases de la elaboración de una estrategia que constituye el catalizador para la intensificación, consolidación y mejora de las interacciones entre los actores.

En esta fase es básica la figura del gestor o el dinamizador de redes, la utilización de las ideas y técnicas para gestionar las percepciones, facilitar la comunicación, el consenso y la cooperación.



#### d) Asumir la corresponsabilidad.

Esta es la fase decisiva de la gestión de redes entre organizaciones de la ciudad. En ella, se establece el compromiso mutuo para impulsar la estrategia general de la ciudad, colectivamente, en función de competencias, recursos y capacidad de influencia, los proyectos clave para el desarrollo urbano.

La corresponsabilidad es imposible sin una estrategia clara y unos proyectos concretos. A partir de la corresponsabilidad, la red de actores puede plantearse nuevos objetivos o bien movilizar nuevas coaliciones o redes.

**“Lo más importante para el éxito colectivo será cada vez más la interiorización del interés general por parte de los actores privados, de objetivos y medios, y no la obediencia a una idea racional externa definida por una autoridad superior.**

***El problema esencial es el saber propiciar el necesario consenso en la elaboración del concepto de interés general”.***

**Michel Crozier**

El acuerdo promovido en un Plan Estratégico se desarrolla a 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.
- Acordar conjuntamente un modelo de futuro de la ciudad.
- Aprobar colectivamente un acuerdo genérico sobre los objetivos y proyectos clave
- 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.

En cualquier caso es importante recordar, que la finalidad de este proceso es sentar las bases de un modelo de interacción social entre los principales actores ágil y flexible, orientado a la acción, y que por tanto que no se agota ni se acaba con el proceso de elaboración del plan.

Al contrario, El proceso de elaboración del Plan, en tanto que sea capaz de crear y dinamizar espacios de diálogo y deliberación eficaces y eficientes, de generar confianza y facilitar el conocimiento mutuo, permitirá configurar y fortalecer un modelo de relación que debe tener continuidad en el tiempo.

Desde esta perspectiva la organización relacional que se configura y se pone en marcha a partir del proceso de elaboración del Plan, puede tener continuidad como un espacio de intermediación permanente entorno temas y proyectos estratégicos de la ciudad.

*El proceso de elaboración de un plan estratégico debe dirigirse a construir un marco de referencia común con y para los principales actores urbanos y coordinar sus estrategias*

### 9.3. Objetivos de la dinámica relacional del proceso.

La dinámica relacional del Plan debería contribuir a

- Mejorar la capacidad de los diferentes actores de identificar los propios intereses y de contextualizarlos desde una perspectiva más amplia de la ciudad.
- Aumentar el nivel de conocimiento y comprensión mutua de los intereses.
- Identificar objetivos y necesidades en conflicto.
- Construir confianza y unas relaciones mas próximas.
- Incrementar el grado de confianza en la actuación de los otros actores y unas relaciones más próximas.
- Alcanzar o aumentar el compromiso y la cooperación para impulsar el desarrollo de los proyectos.
- Aumentar la confianza en la propia capacidad de contribuir al desarrollo urbano.
- Desarrollar un mejor entendimiento sobre los roles y responsabilidades de cada agente.
- Establecer el consenso, o acuerdo mayoritario, entre los agentes acerca de los objetivos estratégicos sobre los principales proyectos y el despliegue de la estrategia urbana.

## 9.4. ¿Cómo se concreta este propósito en un proceso de planificación?: Técnicas e instrumentos.

El proceso de planificación parte de una dinámica institucional y relacional que será singular y específica en cada territorio (puede partir de una dinámica relacional escasa o incluso conflictiva) y debe avanzar en un proceso orientado a construir y consolidar la implicación en un proyecto compartido.

Este propósito se concreta en una serie de funciones:

<b>Establecer y consolidar relaciones de cooperación con los agentes con capacidad efectiva de acción e incidencia.</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>→ <b>Identificar a los agentes clave (económicos, institucionales, sociales).</b></li><li>→ <b>Formalizar su implicación en el proceso de elaboración: creación y dinamización de marcos relacionales</b> (Consejo Ejecutivo, Asamblea General; grupos ad-hoc).</li><li>→ <b>Recoger su visión y perspectivas e incorporando este análisis en el proceso de definición de la estrategia.</b></li><li>→ <b>Articular mecanismos efectivos de participación y consulta.</b></li><li>→ <b>Analizar y gestionar conflictos.</b></li></ul>
---	---

Existe un amplio abanico de métodos y técnicas que pueden utilizarse y que deberán variar en función de la dinámica institucional concreta, de la tradición de cooperación y relación entre los diferentes agentes.

El proceso de planificación como instrumento para **establecer y consolidar relaciones de cooperación con los agentes con capacidad efectiva de acción e incidencia.**

OBJETIVOS	TÉCNICAS, ACTIVIDADES
▶ Identificar a los agentes clave (económicos, institucionales, sociales.)	■ Selección de entidades, instituciones y niveles de responsabilidad de las personas que formarán parte en los marcos relacionales)
▶ Formalizar su implicación en el proceso de elaboración: Creación y dinamización de marcos relacionales (Consejo Ejecutivo, Asamblea General; grupos ad-hoc)	■ Definición y puesta en marcha de la estructura organizativa del Plan
▶ Recoger su visión y perspectivas e incorporando este análisis en el proceso de definición de la estrategia	■ Entrevistas (análisis cualitativo) ■ Matriz de actores ■ Análisis de la perspectiva de las partes
▶ Articular mecanismos efectivos de participación y consulta	■ Conducción de reuniones de consulta y participación: Técnicas de análisis, solución de problemas y toma de decisiones en grupo.
▶ Analizar y gestionar conflictos	■ Análisis de conflictos ■ Técnicas de mediación

### ■ La identificación de los agentes urbanos y los ámbitos relacionales clave

**Selección de entidades, instituciones y niveles de responsabilidad de las personas que formarán parte en los marcos relacionales**

El plan estratégico es un buen instrumento para establecer o consolidar la gestión relacional en aquellos ámbitos clave para la transformación de la ciudad.

Las relaciones con aquellas organizaciones empresariales, sociales, institucionales etc., que por si mismas o por su capacidad

→ **Identificar a los agentes clave**

→ Formalizar su implicación en el proceso de elaboración: Creación y dinamización de marcos relacionales

→ Recoger su visión y perspectivas e incorporando este análisis en el proceso de definición de la estrategia

→ Articular mecanismos efectivos de participación y consulta

→ Analizar y gestionar conflictos

de influencia tienen capacidad de incidencia en el desarrollo de 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 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

Es imposible abarcar los diferentes procedimientos a utilizar para identificar los actores más importantes

Las preguntas fundamentales que deberemos plantearnos son: ¿Cuáles son los sectores básicos y claves en el municipio? ¿Qué entidades, empresas o personas toman las principales decisiones en el sector básico? ¿Cuáles son los ámbitos relacionales clave para el desarrollo del municipio?

- Las relaciones **intergubernamentales**: Tanto multinivel con gobiernos de distinto ámbito territorial como multilaterales con gobiernos del mismo nivel territorial, ya sean intermunicipales o interregionales.
- Las relaciones con **grandes instituciones**: Universidades, Centros de investigación y desarrollo, Cámaras de Comercio, Fundaciones culturales y educativas de prestigio, Confesiones religiosas, etc.
- Las relaciones con el **sector económico privado**: Sectores económicos productivos y financieros, empresas de capital riesgo, confederaciones y asociaciones empresariales, etc.
- Las relaciones con **agentes sociales y profesionales**: Sindicatos, colegios profesionales, asociaciones vecinales, importantes movimientos sociales, etc.

Por otro lado, relaciones destinadas a articular un entramado social y fortalecer el capital social del territorio:

- Las **relaciones con las entidades sociales** que tienen también un papel de intermediación

El *análisis de actores* y *la matriz de actores* constituyen algunas de estas técnicas.

→ Identificar a los agentes clave

→ Formalizar su implicación en el proceso de elaboración:  
**Creación y dinamización de marcos relacionales**

→ Recoger su visión y perspectivas e incorporando este análisis en el proceso de definición de la estrategia

→ Articular mecanismos efectivos de participación y consulta

→ Analizar y gestionar conflictos

## ■ Creación y dinamización de marcos relacionales entre todos estos agentes:

### Definición y puesta en marcha de la estructura organizativa del Plan

La implicación y la cooperación de las diversas instituciones, agentes y actores de la ciudad en el proceso de elaboración del plan tiene su máxima expresión y visibilidad en la constitución de marcos organizativos específicos.

En **la fase inicial** es importante definir y explicitar

- **La propia configuración de los órganos del plan** como un ámbito específico, diferenciado del marco institucional regular a través del cual se establecen las relaciones ordinarias (sociales, políticas, económicas, etc.) entre sus miembros.

- **Las responsabilidades y funciones de los miembros**

Por ejemplo: *“Asumir el proceso, objetivos, metodología, calendario.”, “Ratificar formalmente su participación e implicación en este proceso de trabajo”, “Participar en las sesiones de trabajo, aportando sus conocimientos y reflexiones al debate a lo largo de todo el proceso”, “Facilitar a la Secretaria técnica información adicional (fuentes de información y datos disponibles, etc.) que pueda ser de utilidad.”*

- **Los criterios, la metodología y las pautas de trabajo:** El modo de llegar a acuerdos (definir si las cuestiones se van a votar o no, y qué sucede con los temas en los que no existe acuerdo), la forma de trabajar (la función de las reuniones, la tipología de informes y documentos que se elaboraran a lo largo del proceso, (p.e *Avance de contenidos, Informe de contenidos, Propuesta de aportaciones, Registro de aportaciones*))

→ Identificar a los agentes clave

→ Formalizar su implicación en el proceso de elaboración: Creación y dinamización de marcos relacionales

→ Recoger su visión y perspectivas e incorporando este análisis en el proceso de definición de la estrategia

→ Articular mecanismos efectivos de participación y consulta

→ Analizar y gestionar conflictos

La **estructura organizativa de un plan estratégico** y su **composición** variará en función del municipio y las características de los agentes económicos y sociales y los objetivos del propio proceso de planificación.

Con carácter general, en el momento de diseñar el proceso de participación en la elaboración del Plan, será necesario tener en cuenta dos principios básicos:

- Los agentes principales con capacidad de acción y decisión sobre el territorio deben estar plenamente implicados en el proceso de Planificación, en el análisis estratégico, en la aprobación del modelo de futuro y en la definición de las propuestas de actuación y proyectos prioritarios.
- El proceso de Planificación debe incorporar las visiones, perspectivas e intereses de los actores críticos para el desarrollo de la ciudad, tanto internos (de la propia ciudad) como externos.

Podemos facilitar una serie de criterios para la selección de entidades, instituciones y niveles de responsabilidad de las personas que formarán parte en los marcos relacionales

- En primer lugar, para que las reuniones sean operativas, es bueno que el número de miembros se sitúe entre 10 y 15 personas.
- Atendido el número limitado de miembros, es necesario que las personas sean los principales representantes de instituciones de amplia representación económica, social o cultural
- Las instituciones representadas deberían cumplir como mínimo uno de los siguientes criterios.
  - Tener amplia capacidad para decidir sobre importantes recursos económicos.
  - Tener un liderazgo social
  - Tener amplios conocimientos e influencias sobre el municipio y que su opinión tenga un amplio respeto social.

En los esquemas que presentamos se recoge un ejemplo de la estructura organizativa e institucional de un plan, los órganos que, con carácter permanente, podrían formalizar la implicación de los principales agentes y actores, así como los mecanismos de

→ Identificar a los agentes clave

→ Formalizar su implicación en el proceso de elaboración: Creación y dinamización de marcos relacionales

→ Recoger su visión y perspectivas e incorporando este análisis en el proceso de definición de la estrategia

→ Articular mecanismos efectivos de participación y consulta

→ Analizar y gestionar conflictos

participación específicos en las diferentes fases del Plan y las estructuras de apoyo pertinentes.

### **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.

Integrar los agentes clave con capacidad de acción y decisión para impulsar la estrategia que se define (Administración Local, Administración Regional, representantes del Consejo Económico y Social, diferentes agentes económicos y sociales, etc.).

### **Asamblea General / Consejo General...**

Integra los representantes de las diferentes entidades, instituciones y empresas, etc., de la ciudad, que quieran participar y aportar sus reflexiones y perspectivas en este proceso de planificación.

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 informado 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.



→ Identificar a los agentes clave

→ Formalizar su implicación en el proceso de elaboración: Creación y dinamización de marcos relacionales

→ Recoger su visión y perspectivas e incorporando este análisis en el proceso de definición de la estrategia

→ Articular mecanismos efectivos de participación y consulta

→ Analizar y gestionar conflictos

- Dar soporte al plan y, en especial, a la ejecución de los objetivos.

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.

### Las comisiones sectoriales

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 / Análisis Estratégico*
- *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.

### Otros marcos relacionales ad hoc (encuentros con empresarios, etc.)

Es importante tener en cuenta que en ocasiones, las organizaciones empresariales y sindicales que ostentan la representación de un sector no recogen suficientemente las opiniones o intereses en materia económica y social de los sectores más innovadores, emergentes o estratégicos en un territorio.

→ Identificar a los agentes clave

→ **Formalizar su implicación en el proceso de elaboración: Creación y dinamización de marcos relacionales**

→ Recoger su visión y perspectivas e incorporando este análisis en el proceso de definición de la estrategia

→ Articular mecanismos efectivos de participación y consulta

→ Analizar y gestionar conflictos

No siempre los actores en un sector coinciden con el representante institucional del sector, que incluso pueden no sentirse representado por dicha persona. (A menudo, las personas que ostentan la representación de las instituciones económicas o sociales lo hacen por su posición pública o política más que por sus conocimientos de la realidad empresarial o social) .

A veces, también, la configuración institucional se adecua poco a la realidad empresarial o social, dado que las entidades representan a un solo sector.

En muchas ocasiones es conveniente implicar en el proceso de elaboración del Plan a personas que formando parte de sectores empresariales y sociales no ostentan la representación de los mismos. (Pe. para conocer mejor sus análisis y necesidades o la capacidad real de inversión o movilización.)

En este caso, es oportuno que, de acuerdo con las entidades del núcleo directivo, el Alcalde o el concejal competente convoque regularmente, en el marco del plan estratégico, reuniones o encuentros específicos con estos sectores o con estas personas durante todas las fases del plan.

También será una buena ocasión para que los diferentes sectores, en especial los empresariales, se encuentren regularmente y puedan intercambiar reflexiones.

En muchas ciudades el proceso de planificación ha constituido una oportunidad para iniciar un proceso de relación entre la Administración Local y los sectores emergentes y estratégicos.

## ¿Cómo se formaliza la cooperación de los principales actores en un proceso de planificación?

Ejemplo

### ■ Estructuras permanentes

	QUIÉN FORMA PARTE	QUÉ HACE	CÓMO <sup>46</sup>
<b>Consejo Ejecutivo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Representantes de los <b>agentes clave</b> con capacidad de acción y decisión para impulsar la estrategia que se define.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Asume el liderazgo y la dirección del proceso</li> <li>◆ Aprueba formalmente los documentos que constituyen el Plan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Se reúne al comienzo y al final de cada fase.</li> </ul>
<b>Asamblea General</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Representantes de entidades, instituciones, de la Ciudad y ciudadanos que quieran conocer y aportar sus reflexiones al proceso.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Valida los documentos que constituyen el Plan</li> <li>◆ Aporta reflexión y conocimientos en el proceso de análisis (participación en las Sesiones Técnicas, Conferencia de Exploración).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Se reúne a final de cada fase.</li> </ul>

### ■ Estructuras puntuales

	QUIÉN FORMA PARTE	QUÉ HACE	CÓMO
<b>Grupos de Trabajo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Principales agentes, expertos, miembros de entidades y asociaciones, responsables políticos y técnicos del proyecto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Participación en el diagnóstico, elaboración de propuestas de objetivos y acciones. Participación en la priorización.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Fase de Diagnóstico y la fase de propuesta de proyectos</li> </ul>
<b>Encuentros ad hoc</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Con personas o grupos con los que se quiere establecer una especial relación de complicidad en el proyecto (p.e. empresarios, etc)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Aportar reflexiones y perspectivas al proceso</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ A lo largo del proceso</li> </ul>

<sup>46</sup> En cualquier caso, la composición concreta de órganos, dinámicas de trabajo y mecanismos de participación, deberá definirse en la fase coherente con el análisis de los objetivos generales del proceso y los temas clave.

## ¿Cómo se logra la participación y visualización del Plan?

	A QUIÉN SE DIRIGEN	QUÉ HACEN	CÓMO
<b>Sesiones Técnicas/ Conferencia Estratégica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ A miembros del Consejo Ejecutivo / Asamblea General</li> <li>◆ A todas aquellas personas interesadas en el tema objeto de reflexión y/o que quieran conocer o aportar sus reflexiones en el proceso.</li> <li>◆ A los principales actores que incidan en el territorio.</li> </ul>	<p>Sesiones de trabajo (medio día) donde:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Se presentan y dan a conocer los trabajos realizados en el proceso.</li> <li>◆ Se intercambian opiniones, perspectivas y reflexiones (trabajo en grupo) para consensuar el diagnóstico / proponer objetivos.</li> <li>◆ Se realiza el impulso y el seguimiento del Plan.</li> <li>◆ Se profundiza en los temas claves desde el intercambio con expertos.</li> </ul>	<p>Se organizan a lo largo del proceso en la</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Fase de identificación de temas claves y organización, Diagnóstico, Plan de Comunicación.</li> <li>◆ Fase de definición del Objetivo Central u Opción de Futuro, Líneas Estratégicas y concreción de las propuestas y proyectos prioritarios.</li> <li>◆ Fase de aprobación del Plan Estratégico. Organización de las acciones e implementación del Plan. Sistemas de evaluación y seguimiento.</li> </ul>
<b>Entrevistas</b>	Aquellas personas que tengan capacidad de acción o decisión o que dispongan de un amplio conocimiento sobre el municipio.	Entrevistas en profundidad para conocer sus reflexiones y conocer puntos de disenso y consenso.	Con carácter previo a la presentación del Diagnóstico.
<b>Foro virtual</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ A todos los que quieran conocer o aportar las reflexiones del proyecto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Foros de debate a través de internet.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ A lo largo del proceso.</li> </ul>

### ■ Recoger su visión y perspectivas e incorporar este análisis en el proceso de definición de la estrategia

#### Técnicas de análisis cualitativo: Entrevistas en profundidad / análisis de las estrategias / matriz de actores / análisis de conflicto

Si el principal objetivo de la elaboración de un plan estratégico es dotar de un marco de referencia común a los principales actores urbanos y, desde esta visión compartida, mejorar la coordinación de sus acciones, es clave incorporar el análisis de sus visiones, perspectivas y estrategias en el proceso de elaboración del Plan.

En esta fase son muy útiles el análisis cualitativo y de las estrategias de los actores señaladas en el capítulo 8. Porque permiten

- Identificar a los agentes clave
- Formalizar su implicación en el proceso de elaboración: Creación y dinamización de marcos relacionales
- Recoger su visión y perspectivas e incorporando este análisis en el proceso de definición de la estrategia
- Articular mecanismos efectivos de participación y consulta
- Analizar y gestionar conflictos

conocer cuáles son los principales actores que actúan en el territorio y se identifican sus principales estrategias en relación al territorio.

Todo ello nos proporciona una buena base informativa para diseñar los espacios de intermediación para lograr incrementar la confianza y la colaboración entre ellos. También se identifican los primeros bosquejos estratégicos sobre cómo coordinar las estrategias de los actores en la estrategia general de la ciudad y, por supuesto, los puntos de acuerdo y los de discordia sobre los que habrá que trabajar para hacerlos más complementarios.

Para conocer los principales puntos de acuerdo y desacuerdo, así como las relaciones de interdependencia entre ellos, el instrumento denominado matriz de actores resulta particularmente útil.

#### Matriz de actores.<sup>47</sup>

En el estudio de temas y proyectos de carácter estratégico y que no exista una opinión unánime acerca de los mismos resulta útil el elaborar una matriz de actores, una matriz comparativa de los intereses de cada grupo 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.

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

<sup>47</sup> Para un tratamiento más amplio del tema ver J.M. Pascual Esteve. **La Estrategia de las Ciudades**. (Barcelona, Diputación de Barcelona, 1999), pags. 157 a 162.

- Identificar a los agentes clave
- Formalizar su implicación en el proceso de elaboración: Creación y dinamización de marcos relacionales
- Recoger su visión y perspectivas e incorporando este análisis en el proceso de definición de la estrategia
- Articular mecanismos efectivos de participación y consulta
- Analizar y gestionar conflictos

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

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.

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					

**■ Articular mecanismos efectivos de participación: Incorporar todo el potencial de reflexión y propuesta de todos los actores del conjunto del territorio**

**Técnicas y herramientas de análisis, solución de problemas y toma de decisiones en grupo: Moderación y conducción de reuniones**

A lo largo de todo el proceso de elaboración del Plan se realizan encuentros y reuniones de trabajo. Todas las reuniones del proceso de elaboración del Plan son un momento único de producción, resolución y aprendizaje.

Es importante garantizar que estos momentos sean útiles para fortalecer las relaciones y desarrollar de una forma eficiente

- Identificar a los agentes clave
- Formalizar su implicación en el proceso de elaboración: Creación y dinamización de marcos relacionales
- Recoger su visión y perspectivas e incorporando este análisis en el proceso de definición de la estrategia
- Articular mecanismos efectivos de participación y consulta
- Analizar y gestionar conflictos

las funciones asignadas. Es por ello que consideramos de utilidad recordar algunas de las reglas básicas que pueden ayudar a desarrollar una reunión de forma eficaz:

#### Reglas básicas para la organización y gestión de reuniones:

**Definir el sentido de la reunión** (informativa, de opinión, decisiva, creativa (ver cuadro)

- La forma de la reunión (acto público, encuentro de trabajo,) y a las expectativas sobre sus resultados. (facilitar información, recoger ideas y propuestas, consensuar análisis, etc.)

#### Valorar el público a quien se dirige

- Valorar el número de asistentes, el grado de madurez del grupo o el nivel de pertenencia, las condiciones materiales, el clima grupal, el nivel de cooperación, el estilo personal del que conduce la reunión

#### Planificar el desarrollo (temas, tiempos, metodologías):

De acuerdo con el propósito de la reunión será importante concretar

- La asignación de temas y tiempos –orden del día
- las metodologías y técnicas de trabajo que se utilizarán en el momento de la reunión, con carácter previo –documentos previos de trabajo-, a posteriori –formularios de aportaciones, cuestionarios de valoración, etc.)
- Personas que van a intervenir

#### Valorar la oportunidad de celebrar algunos encuentros previos con algunos actores

Los encuentros previos con algunos de los asistentes puede ser un buen mecanismo para acercar posiciones, identificar resistencias, y en definitiva trabajar acuerdos antes de la sesión. (Es especialmente importante si en la reunión se deben tomar decisiones)

- Prever y preparar las cuestiones organizativas y logísticas (local, disposición de las sillas, materiales de apoyo necesarios.)

→ Identificar a los agentes clave

→ Formalizar su implicación en el proceso de elaboración: Creación y dinamización de marcos relacionales

→ Recoger su visión y perspectivas e incorporando este análisis en el proceso de definición de la estrategia

→ **Articular mecanismos efectivos de participación y consulta**

→ Analizar y gestionar conflictos

- Un espacio cómodo, adecuado al número de las personas que participará. La elección de los lugares de las reuniones tienen un valor simbólico importante (Celebrar las principales reuniones del máximo órgano de decisión de Plan en las diferentes sedes de las instituciones que lo integran puede afianzar el sentido de corresponsabilidad y proyecto compartido).

- Anticipar la documentación necesaria para cada uno de los asistentes.

#### **Convocar y confirmar.**

- Informar de los propósitos de la reunión, los asistentes, su carácter de conductor, lugar, fecha, horario y duración y la documentación informativa

El rol y las habilidades del moderador son claves en todo este proceso para conducir un grupo hacia objetivos compartidos y construidos colectivamente a través de procesos diseñados para fomentar la participación, la implicación, la pertenencia y la creatividad de todos los miembros del grupo.

Al moderador corresponden funciones como:

- Aclarar todos los aspectos formales (horario, objetivos, temas, procedimiento),
- crear un ambiente positivo de trabajo (contacto visual, escuchar consciente y activamente, facilitar el contacto entre los participantes,)
- recoger los temas

Una función importante en las reuniones es la de la Secretaria, en tanto que registra los aspectos debatidos y elabora conclusiones alcanzadas.

En este punto es importante recordar la necesidad de aplicar al desarrollo de estas funciones algunos de los principios básicos de las técnicas de gestión de conflictos o construcción de consensos: Efectuar reformulaciones y síntesis a medida que el grupo avance en el alcance de la tarea consignada y verificar que dichas síntesis representan el grado de avance del grupo.



Cuadro I. Tipos de reunión

TIPO DE REUNIÓN ASPECTOS	INFORMATIVA	DE OPINIÓN	DECISIVA
<b>Objetivo</b>	◆ Presentar información objetiva a los participantes. Esta puede ser expuesta sin valoración	◆ Recoger diferentes posiciones frente a una idea o situación, de acuerdo con la información presentada.	◆ Determinar cómo continuar una acción o dirigir un proceso.
<b>Participantes</b>	◆ Interesados en el tema.	◆ Afectados o involucrados en el asunto a tratar.	◆ Los responsables o personas con capacidad de decisión frente al tema a tratar.
<b>Número de participantes pertinente</b>	◆ Dependiendo del espacio y el interés de quien convoca.	◆ Dependiendo del espacio y el interés de quien convoca, y del asunto a tratar.	◆ Deben ser pocas personas y con poder y/o capacidad de decisión.
<b>Tipo de comunicación</b>	◆ Exposición oral y/o con ayudas audiovisuales.	◆ Exposición oral y/o con ayudas audiovisuales, y realizando preguntas clave.	◆ Exposición y discusión.
<b>Distribución de sillas</b>	◆ En filas o mesa redonda, dependiendo del número de participantes y el espacio.	◆ En filas o en mesa redonda, que permita trabajar en subgrupos.	◆ En mesa redonda.
<b>Estilo de dirección</b>	◆ Directivo: asume toda la responsabilidad	◆ Consultivo-abierto. Indaga las opiniones de los demás, las valora y las tiene en cuenta.	◆ Consultivo-abierto y preciso.

### ■ Metodologías y técnicas para la conducción de reuniones

#### Técnicas para la conducción de reuniones:

##### Visualización con tarjetas

La visualización es un método de trabajo participativo que permite tener presente de modo permanente el desarrollo de la discusión, lo que facilita el proceso de búsqueda de acuerdos en el grupo.

Su empleo es sencillo, pues consiste en utilizar tarjetas de cartulina de diversos colores y tamaños para escribir en ellas las ideas de los participantes. Estas tarjetas se colocan en un panel que sirve como tribuna pública.

Este recurso se aprovecha para discutir y ordenar las ideas, para lo cual se agrupan las tarjetas de acuerdo con los criterios acordados previamente por el grupo.

→ Identificar a los agentes clave

→ Formalizar su implicación en el proceso de elaboración: Creación y dinamización de marcos relacionales

→ Recoger su visión y perspectivas e incorporando este análisis en el proceso de definición de la estrategia

→ Articular mecanismos efectivos de participación y consulta

→ Analizar y gestionar conflictos

Este es un método democrático, que facilita el consenso, la comprensión y agiliza la sistematización. Es dinámico, simple y ágil. Permite

- Tener presente de forma permanente el desarrollo de la discusión y el proceso de búsqueda de acuerdos en el grupo, juntamente con los resultados de este proceso.
- Facilitar el tratamiento de temas complejos y conflictivos.
- Permitir la expresión de puntos de vista minoritarios y evitar la fácil adhesión a opiniones ajenas.
- Amenizar las reuniones.

## ■ Técnicas para la conducción de reuniones:

### Grupos enfocados

En determinados momentos de una reunión puede ser necesario organizar a los participantes en pequeños grupos en función de sus intereses/condiciones comunes, para desarrollar un tema específico dentro de los problemas/alternativas identificados.

Los focus groups son particularmente útiles porque el número reducido de participantes permite tratar con profundidad todos los temas que se presenten. La participación debería ser voluntaria, siempre y cuando sea posible.

El tema objeto de trabajo debe estar bien claro, porque va a determinar la selección de participantes. El tema puede haber sido determinado anteriormente, o aparecer en el transcurso de una reunión.

Cuando se selecciona a los componentes debe acabar creándose un grupo homogéneo: todos deben estar involucrados en el problema que se quiere analizar, o compartir características similares, o ser expertos locales sobre el tema.

El grupo puede incluir de 4 a 12 personas.

Organizar personas con intereses/condiciones comunes, para desarrollar un tema específico dentro de los problemas/alternativas identificados.

Tratar en profundidad temas para los que el tamaño del grupo es un impedimento.

→ Identificar a los agentes clave

→ Formalizar su implicación en el proceso de elaboración: Creación y dinamización de marcos relacionales

→ Recoger su visión y perspectivas e incorporando este análisis en el proceso de definición de la estrategia

→ **Articular mecanismos efectivos de participación y consulta**

→ Analizar y gestionar conflictos

## ■ Técnicas para la conducción de reuniones:

### Seis sombreros para pensar

Los 6 sombreros para pensar es una técnica de pensamiento lateral de Edward de Bono.

Es muy útil para generar objetivos innovadores, favorecer el diálogo y la comprensión mutua y propiciar el debate sobre diferentes ideas evitando el enfrentamiento personal.

Se trabaja en grupos de 10-15 personas para generar ideas y debatir al respecto de una serie de preguntas planteadas en relación a un tema.

Cada participante deberá hacer el esfuerzo de generar ideas desde los diferentes sombreros:

- Sombrero blanco: ideas objetivas (evidencias) como datos, estadísticas, información,
- Sombrero verde: ideas creativas, provocativas, imaginativas.
- Sombrero negro: ideas pesimistas, negativas, que reflejan dificultades.
- Sombrero amarillo: ideas optimistas, constructivas, positivas.
- Sombrero rojo: sentimientos, corazonadas, intuiciones.

Pueden realizarse rondas de intervenciones de un “sombrero determinado” en la que todos los participantes han de aportar/intervenir consecutivamente. Cuando se han realizado todas las aportaciones se procede a la discusión y debate de las mismas.

- Facilitar la formulación de ideas y propuestas innovadoras.
- Promover la discusión desde diferentes perspectivas.
- Favorecer el pensamiento lateral.
- Facilitar la expresión de las propias opiniones sin enfrentamiento personal.

## ■ Técnicas para la conducción de reuniones:

### Lluvia de ideas

En muchos momentos durante las reuniones es necesario obtener información pertinente, de forma rápida, ya sea trabajando en gran grupo o con grupos más reducidos sobre el tema en cuestión.

En la lluvia de ideas, a diferencia de la entrevista, por ejemplo, los temas son más abiertos y se busca recoger todas las ideas y percepciones de la gente.

Se puede aplicar, por ejemplo, cuando se necesita investigar por primera vez un tema o cuando se necesita obtener una idea general de las percepciones y reacciones de la gente frente a una propuesta. Para agilizar y sistematizar el proceso se puede pedir a los participantes que anoten sus propuestas en papeles y estas se agruparán posteriormente por temas.

- Recoger, de forma ágil y participativa, las ideas, opiniones e impresiones de los participantes.
- Asegurar la participación de todos los miembros en la formulación de ideas.
- Generar el máximo número de ideas en un breve espacio de tiempo.

→ Identificar a los agentes clave

→ Formalizar su implicación en el proceso de elaboración: Creación y dinamización de marcos relacionales

→ Recoger su visión y perspectivas e incorporando este análisis en el proceso de definición de la estrategia

→ Articular mecanismos efectivos de participación y consulta

→ Analizar y gestionar conflictos

## ■ Analizar y gestionar los conflictos. Construir consensos

**El análisis y la gestión de conflictos es una dimensión esencial del proceso cooperativo.**

La voluntad de consenso no implica evitar los temas en los que no exista acuerdo (*ver "temas para la reflexión, aprendizajes desde la experiencia"*)

Es importante identificar estos temas para profundizar en los mismos desde la voluntad de acercar posiciones, identificar intereses legítimos y encontrar alternativas que integren y articulen los intereses legítimos de los diferentes actores.

El proceso de planificación, es en si mismo una oportunidad para

- Mejorar la comunicación y crear un espacio de diálogo

→ Identificar a los agentes clave

→ Formalizar su implicación en el proceso de elaboración: Creación y dinamización de marcos relacionales

→ Recoger su visión y perspectivas e incorporando este análisis en el proceso de definición de la estrategia

→ Articular mecanismos efectivos de participación y consulta

→ Analizar y gestionar conflictos

- Tener en cuenta y facilitar la comprensión de los intereses de todas las partes.
- Explorar nuevas alternativas al problema.

En un proceso cooperativo se dan a menudo situaciones de conflicto grupal provocadas por algún punto en el que hay divergencia de opiniones y que las partes no pueden resolver autónomamente.

En estos casos se pueden implementar técnicas y estrategias de mediación, analizando y diseñando específicamente una estrategia de intervención a través de metodologías conciliadoras para desbloquear la situación. Si bien en el contexto de un proceso cooperativo una mediación formal propiamente dicha, difícilmente será necesaria o recomendable; las técnicas de mediación sí pueden ser muy útiles para potenciar canales positivos y resolutivos de comunicación.

El aprendizaje de las herramientas y habilidades de gestión de conflictos es clave para la gestión de las interdependencias en la construcción de la estrategia compartida.

Es por ello que dedicamos un capítulo la parte 5ª (*Acentos ...*) para desarrollar con detenimiento las técnicas de la mediación y la resolución de conflictos que pueden ser más útiles para la gestión relacional y, consiguientemente, en cualquier fase de un proceso de planificación estratégica.

En dicho apartado se desarrollan, con detalle, los procesos de la negociación, la mediación y la facilitación como formatos adecuados para aplicar en determinadas situaciones de divergencias entre los actores del proceso.

También se explican algunas de las técnicas comunicativas fundamentales en cualquier proceso de resolución de conflictos.

- Identificar a los agentes clave
- Formalizar su implicación en el proceso de elaboración: Creación y dinamización de marcos relacionales
- Recoger su visión y perspectivas e incorporando este análisis en el proceso de definición de la estrategia
- Articular mecanismos efectivos de participación y consulta
- Analizar y gestionar conflictos

## ■ Técnicas de comunicación para la resolución de conflictos

### **Preguntas estratégicas.**

Permiten evocar y potenciar que emerjan los elementos latentes

### **Resúmenes.**

Poner de manifiesto, de forma objetiva, puntos centrales del problema, los puntos de encuentro y los puntos de confrontación entre las partes

### **Parafraseo.**

Estrategia que, a partir de la repetición del contenido de lo emitido por las partes utilizando una formulación diferente, consigue reflejar la información clave de una forma más comprensible, menos agresiva y más aceptable para los otros interlocutores del proceso.

### **Escucha activa.**

Se trata de demostrar a los interlocutores que se está escuchando pero también comprendiendo el mensaje. La finalidad de la escucha activa es hacer saber a nuestro interlocutor que hemos entendido su mensaje y animar para que siga su relato. Esta demostración de interés activo se realiza a través de la comunicación verbal, la comunicación no verbal y, finalmente, a través de un estado de conciencia activa.

## ■ Análisis de la perspectiva de las partes (posición / interés/ legitimidad / opciones / alternativas) en relación a los temas clave

Son informes sobre las posiciones y las visiones de las partes.

A partir de la información recogida mediante entrevistas y fuentes secundarias se analiza, para los distintos temas clave:

- La posición de las partes.
- El interés (más allá de la posición).
- Legitimidad que sustenta su posición.
- Las opciones en el acuerdo.

Es importante señalar que, los principios y técnicas que orientan el desarrollo de los procesos de resolución de conflictos deben ser incorporadas en todas las actividades y dimensiones que comporta la elaboración del plan: En la elaboración de los documentos base, en la realización de las actas de las reuniones, etc.).

En la práctica significa un esfuerzo por reflejar la información clave de la forma más comprensible, menos agresiva y más aceptable por todos los interlocutores del proceso, poner de manifiesto los puntos de acuerdo, facilitar la comprensión de los intereses de todas las partes etc.)

## 9.5. Temas para la reflexión/aprendizajes desde la experiencia.

### ¿Cuál debe ser 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.

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 Junta 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.

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.

### **¿La búsqueda del consenso debe encubrir los conflictos?**

Una de las críticas a la planificación estratégica hace referencia a que, en aras al consenso, las formulaciones de muchos planes estratégicos son “el promedio del promedio del promedio”, formulaciones generalistas, huecas, que carecen de sentido estratégico o transformador.

La planificación estratégica, entendida como gestión relacional en la ciudad, no debe intentar, como se hace en algunas ocasiones, “pasar de puntillas” por los intereses de los actores urbanos.

Al contrario, debe identificar con la mayor claridad posible no sólo los intereses legítimos de cada uno de los actores, sino la percepción de los intereses de los otros. Así, como afirmaba J. M. Keynes, a partir de los intereses de unos y otros se puede llegar a acuerdos substanciales.

Los intereses no siempre son contrapuestos, sino que pueden ser complementarios e incluso sinérgicos. Incluso en los contrapuestos hay que identificar con claridad las circunstancias en que efectivamente son contradictorios. En muchos casos será posible encontrar una alternativa que pueda albergar una solución satisfactoria para todos ellos.

Es cierto que en situaciones conflictivas es necesario encontrar fórmulas para sentar a los diferentes actores entorno una mesa e iniciar un proceso de diálogo. De nada nos sirve encontrar proyectos audaces si no es posible un acuerdo para implantarlos. Por ello, es lógico que en las primeras fases de los planes encontremos declaraciones de principios y formulaciones generales para lograr iniciar un diálogo sereno entre los actores. Pero lo fundamental es que esto se considere el inicio del proceso de planificación, la premisa para poder avanzar.

### **¿Cómo garantizar la continuidad de la estrategia frente a los cambios en el liderazgo de la organización municipal?**

El Plan debe entenderse como una operación rigurosa a largo plazo. La continuidad de la estrategia dependerá en gran medida de la legitimidad y el apoyo social que hayamos sido capaces de conseguir en el propio proceso de elaboración.

Es decir, la calidad del esfuerzo realizado en contemplar las demandas y los intereses de todos los actores urbanos, en garantizar un sistema de trabajo y de toma de decisiones riguroso y transparente y en implicar y contar con todos (también con los miembros de la oposición).



## **CAPÍTULO 10.**

# **Implicación ciudadana**

## Cuadro sinóptico: La planificación estratégica como inicio de gobernanza

El plan estratégico como instrumento para construir las bases de la capacidad de organización del territorio

<b>Gobernanza implica:</b>		<b>Propósitos del proceso de PE</b>		<b>Dimensiones y funciones clave del proceso:</b>	
<p><input checked="" type="checkbox"/> Desarrollar la estrategia de la ciudad</p>		Elaborar una visión de futuro compartida, una estrategia	Sistema de contenidos	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Análisis riguroso de la situación actual y de las tendencias del entorno</li> <li>→ Formulación del modelo y fuerzas de transformación: visión, vectores</li> <li>→ Identificación de proyectos clave.</li> </ul>	
<p><input checked="" type="checkbox"/> Orientando y coordinando la capacidad de acción de los principales actores urbanos (Gestión relacional)</p>		Establecer y consolidar relaciones de cooperación con los agentes con capacidad efectiva de acción e incidencia	Sistema de institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Identificar a los agentes clave (económicos, institucionales, sociales.)</li> <li>→ Formalizar su implicación en el proceso de elaboración: Creación y dinamización de marcos relacionales (Consejo Ejecutivo, Asamblea General; grupos ad-hoc)</li> <li>→ Recoger su visión y perspectivas e incorporando este análisis en el proceso de definición de la estrategia</li> <li>→ Articular mecanismos efectivos de participación y consulta</li> <li>→ Analizar y gestionar conflictos</li> </ul>	
<p><input checked="" type="checkbox"/> Implicación de la ciudadanía</p>		Fortalecer la implicación en el futuro de la ciudad y la confianza en el futuro	<p>Sistema de participación</p> <p>Sistema de comunicación</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Puesta en marcha de marcos de participación y mecanismos de consulta para recoger las aspiraciones y propuestas de la ciudadanía</li> <li>→ Difusión de información / conocimiento sobre el futuro de la ciudad -retos y oportunidades-</li> </ul>	

## 10.1. La participación en el proceso de planificación: Una oportunidad para fortalecer la implicación ciudadana y la confianza en el futuro del territorio.

La participación ciudadana se entiende, en gobernanza, como implicación de la ciudadanía en el desarrollo de la ciudad en tanto que espacio de responsabilidad compartida.

El proceso de planificación debe contemplar procesos y oportunidades reales de participación ciudadana, la creación de espacios de ciudadanía para la deliberación, flexibles y bien organizados.

Procesos y mecanismos de participación directa de la ciudadanía que permitan expresar con claridad los intereses, las expectativas y las demandas de los distintos sectores de la ciudadanía.

Las estrategias y los principales proyectos estructurantes deben disponer de un importante soporte social y éste será más efectivo si se impulsa y garantiza la participación ciudadana entendida en dos sentidos: como garantía de que en las estrategias se contemplan los principales retos y expectativas de la ciudadanía, y como condición para su responsabilización e implicación social productora de capital social

Por participación ciudadana, como hemos analizado en los capítulos anteriores se entenderá el proceso de involucración del conjunto de sectores ciudadanos a través de entidades y organizaciones sociales, con el objetivo principal de conocer sus intereses, retos y necesidades.

## 10.2. Objetivos de la dinámica de participación.

Cualquier proceso de planificación debe instrumentar sistemas de captación de la opinión ciudadana.

La dinámica de participación del Plan debería contribuir a:

- Garantizar que en la estrategia urbana se contemplan las principales aspiraciones de la ciudadanía
- Legitimar socialmente los objetivos y proyectos de la ciudad y conseguir su soporte ciudadano.
- Crear una cultura de identificación y un sentimiento de pertenencia con la ciudad, y en especial con sus posibilidades de futuro.
- La generación de confianza, colaboración y responsabilización ciudadana en el impulso de la estrategia urbana y de sus principales proyectos.

### 10.3. ¿Cómo se concreta este propósito en un proceso de planificación?: Técnicas e instrumentos.

La dinámica de participación del Plan se concretará en un amplio abanico de métodos y técnicas que variarán en función del análisis de la dinámica institucional, de los recursos disponibles, los tiempos y el nivel de seguridad y de control de la participación deseable, etc.

En cualquier caso es conveniente asegurar la claridad y la transparencia en los mensajes y de los compromisos. Cuando invitamos a la ciudadanía a participar hay que explicar muy claramente qué se les pide, y qué finalidad tiene su opinión en el proceso (*Si se va a contrastar con otros, si tiene o no carácter decisorio , etc.*)

En caso contrario se crean expectativas que no se cumplen, los ciudadanos se sienten engañados y se deslegitiman este tipo de procesos.

Es recomendable establecer un **mecanismo permanente de recepción de comentarios y sugerencias** a lo largo de todo el proceso (buzón, paginas Web. etc.)

Las nuevas tecnologías (páginas Web, foros virtuales, etc.) pueden ser un buen aliado. Pero nunca deben ser el único sistema, especialmente porque todavía son muchos los colectivos de ciudadanos que no los utilizan.

**La comunicación de los avances del proceso de elaboración y sus resultados** (especialmente los análisis de la situación actual de la ciudad, la estrategia de futuro, etc.) constituye un estímulo importante para la participación.

La **organización y convocatoria de actos públicos**, (jornadas abiertas, jornadas técnicas) es la forma más habitual de dar a conocer el proceso y recoger las opiniones y reflexiones de los ciudadanos.

Hay tres momentos especialmente indicados:

- en el momento inicial (Es el momento de presentar a la ciudadanía este proceso y solicitar su opinión sobre los retos o los temas clave de la ciudad)
- En el momento de presentar el análisis estratégico
- En el momento de presentación de la preestrategia

Es útil además establecer sistemas de difusión de información sobre estos avances (boletines, publicaciones periódicas), incorporando en los mismos algún mecanismo de retroalimentación (encuesta, cuestionarios, etc.) .

## El proceso de planificación como oportunidad para fortalecer la implicación ciudadana y la confianza en el futuro del territorio.

OBJETIVOS	TÉCNICAS, ACTIVIDADES
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Garantizar que en la estrategia urbana se contemplan las principales aspiraciones de la ciudadanía</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Mecanismos de aportación de sugerencias y comentarios (Gestión de aportaciones): foros virtuales, buzones ciudadanos, etc.</li> <li>■ Encuestas y consultas.</li> <li>■ Actos públicos y sesiones específicas de participación ciudadana: Conferencias de Exploración, Jornadas técnicas.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Legitimar socialmente los objetivos y proyectos de la ciudad y conseguir su soporte ciudadano.</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Crear una cultura de identificación y un sentimiento de pertenencia con la ciudad, y en especial con sus posibilidades de futuro.</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Generación de confianza, colaboración y responsabilización ciudadana en el impulso de la estrategia urbana y de sus principales proyectos</li> </ul>	

### ■ La encuesta a entidades: Estudio sobre el posicionamiento de las entidades y asociaciones de la ciudad

El objetivo es conocer cuales son las principales necesidades y puntos de vista sobre el municipio, así como las prioridades de cara al futuro por parte de las entidades y las familias del mismo.

La primera puede tener como objetivo recoger la percepción respecto a la realidad actual y las perspectivas de futuro.

La segunda encuesta puede hacerse sobre una muestra significativa de hogares de la ciudad y tendrá como principal objetivo analizar cuál es la percepción de las familias.

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

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.

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.

### ■ Actos públicos: La Conferencia de exploración

La Conferencia Estratégica, adaptación de Estrategias de Calidad Urbana del método de la Search Conference, permite iniciar una reflexión, muy participativa pero ordenada, sobre los temas clave (que, por lo tanto, deberán ser analizados en profundidad en el proceso de Planificación).

Es el primer paso para tomar el pulso a las reflexiones y a las ideas de futuro de sindicatos, empresarios, responsables y gestores públicos del Ayuntamiento, de las diferentes Administraciones territoriales, expertos universitarios e identificar con realismo los retos y las cuestiones a las que, necesariamente, el Plan deberá dar respuesta.

Se organiza a través de mesas de expertos y de actores.

Los expertos y los actores elaboran, en primer lugar, un listado de temas clave para que, posteriormente, el público invitado - entidades y colectivos sectoriales que participarán en el proceso- priorice aquellos aspectos y temas que considera más importantes.

Posteriormente las mesas señalan las principales propuestas agrupadas por temas que, más tarde, también serán votadas por el público invitado para seleccionar las propuestas más clave.

La Conferencia de Exploración Estratégica será el primer gran acto público del Plan en la fase de organización e identificación de temas clave.

Los objetivos son:

- Desarrollar la participación y, sobre todo, la implicación de los principales actores, desde los inicios del Plan.
- Conocer la opinión sobre demandas e intereses, a través de la priorización de temas y proyectos, de los agentes que seguirán con mayor atención el desarrollo del Plan.
- Dar a conocer públicamente el Plan Estratégico.
- Iniciar una reflexión participativa y ordenada sobre los temas clave.

#### ■ Mecanismos permanentes de consulta: foros virtuales

Los foros virtuales son mecanismos permanentes de recepción de comentarios y sugerencias a lo largo de todo el proceso.

## 10.4. Temas para la reflexión, aprendizajes desde la experiencia.

La participación de la ciudadanía organizada versus la participación de los ciudadanos (considerados individualmente)

Asistimos a una cierta crisis de legitimidad en la representación de las asociaciones y organizaciones ciudadanas. Las entidades que, tradicionalmente se creía que representaban visiones globales de la ciudad, cada vez más, por las propias dificultades de evolución (por decirlo de algún modo) representan intereses más particulares

Y hay que tener en cuenta que los otros tipos de organizaciones a ciudadanía (asociaciones de comerciantes, de empresarios, ecologistas, etc.) representan intereses. No necesariamente visiones globales de la ciudad.

Desde esta perspectiva, podríamos afirmar que la participación de la ciudadanía organizada es necesaria. Sobre todo como condición para orientar su capacidad de acción en el futuro. Pero condición no suficiente. Tiene que, necesariamente ser complementada. Y por tanto

en estos procesos es importante hacer un esfuerzo para recabar también la participación de la ciudadanía no organizada, asumiendo que aumenta la complejidad de los procesos.

**¿La comunicación del Plan Estratégico no es también un elemento importante para conseguir la implicación de la ciudadanía?**

Sí, el diseño y ejecución de las acciones de comunicación son un elemento fundamental en un proyecto de estas características, en el que tan importante es el rigor técnico en el análisis como la generación de complicidades en torno al mismo.

El proceso de elaboración del plan es una oportunidad para difundir y crear cultura de ciudad, abrir un debate social sobre sus retos y oportunidades, y conseguir la complicidad y la implicación de la ciudadanía.

Es importante acompañar el proceso de elaboración del Plan con el diseño y puesta en marcha del Plan de Comunicación

Pero la estrategia de comunicación tiene que ser coherente con los objetivos planteados en este proceso.

Las acciones de comunicación tienen que dirigirse, no tanto a mantener la presencia y visibilidad del Plan (como iniciativa), sino sobretudo a difundir la reflexión sobre el futuro y conseguir los respaldos necesarios para hacerlo posible.

El Plan de Comunicación debe comprender todas aquellas acciones de proyección del Plan (relaciones con la prensa, actos públicos, publicaciones) que deben contribuir a uno de los objetivos claves del Plan: La construcción de una visión de futuro compartida y la implicación en la construcción de la misma.



## **El proceso de planificación**

El diseño del proceso desde la exigencia de singularizar y adaptar el proceso de planificación:  
Aproximación a las fases y actividades

---



**CUARTA PARTE:**

<b>El proceso de planificación .....</b>	<b>163</b>
Introducción .....	167

**Capítulo 11.**

<b>El diseño del proceso de planificación.....</b>	<b>169</b>
11.1. Singularizar y adaptar el proceso de planificación a la realidad y la dinámica institucional del territorio. ....	169
11.2. La centralidad de la fase de diseño y organización del Plan. Fundamentos e implicaciones. ....	169
11.3. El contenido de la fase de diseño y organización. ....	171

**Capítulo 12.**

<b>Primera aproximación a las fases y actividades.....</b>	<b>175</b>
12.1. Visión sinóptica. ....	175
12.2. Fase 1: Organización e identificación de temas clave. Conferencia de Exploración Estratégica.....	177
12.3. Fase 2: Análisis estratégico. ....	179
12.4. Fase 3: Visión de futuro y estrategia: Formulación y profundización de la estrategia; El modelo posible y deseable.....	181
12.5. Fase 4: Inicio del proceso de impulso y seguimiento. ....	183



## Introducción

Entender y concebir un Plan Estratégico como un instrumento o mejor dicho como un proceso ordenado que ayuda a elaborar la estrategia, y nunca como un fin en sí mismo, exige un esfuerzo para adaptar de manera permanente el proceso metodológico para conseguir los objetivos del plan: unos buenos contenidos estratégicos, un mejor sistema de cooperación entre actores y sectores de la ciudadanía y una importante participación e implicación de la ciudadanía en la construcción colectiva del futuro de la ciudad.

Las actividades en las que se concreta el proceso, los análisis a realizar, la dinámica organizativa que debe articular la implicación de los principales actores y el alcance de los instrumentos de participación deben adecuarse a las necesidades y objetivos que se quieren conseguir con esta iniciativa, a la realidad del territorio y su dinámica institucional.

Hemos afirmado, y aquí es necesario recordarlo, que no existe un solo proceso de planificación. No sólo existe una pluralidad de los mismos sino que cada ciudad debería tener su especificidad porque no existen dos ciudades iguales, y el proceso de planificación debe adaptarse a la realidad concreta para intentar su mejora en la perspectiva de los objetivos de desarrollo humano.

Estas consideraciones se traducen en la exigencia de diferenciar y enfatizar una fase inicial de organización y diseño del propio proceso de puesta en marcha y elaboración del Plan para adaptarlo a las condiciones concretas del territorio.

De acuerdo con estas premisas distinguimos en el proceso de planificación:

- Etapa Inicial: El **diseño del proceso de planificación** (Capítulo 11).
- Fase de desarrollo. Puesta en marcha y desarrollo del proceso de planificación. En el capítulo 12 presentamos, a modo de ejemplo, una primera **aproximación a las fases y actividades del proceso de planificación** que permite en todo caso, visualizar las diferentes fases y los diferentes sistemas que caracterizan y concretan cada una de las dimensiones del proceso: el sistema de contenidos, el sistema institucional y de participación, y el sistema de comunicación.

Hemos escogido un ejemplo tipo de proceso que varía sustancialmente del que ha sido muy usual en los planes de 1ª generación. Consistía en diferenciar una fase de diagnóstico externo e interno de la ciudad, se elaboraba, en una segunda fase, la visión u objetivo central

del plan en una segunda fase, en la tercera se desplegaban las líneas estratégicas los objetivos de cada línea y los proyectos a ejecutar, y por último, en una cuarta etapa se impulsaban o gestionaban los proyectos. Era un esquema claro pero partía de un error, y es que sólo se hablaba de objetivos y proyectos en la última fase y muy a menudo no se analizaba ni su viabilidad, ni el impacto que tenían en el cambio urbano.

En el ejemplo tipo se habla a parte de la fase inicial, de tres etapas. La primera de análisis, análisis estratégico, en la que se analiza no sólo la situación de la ciudad en prospectiva a partir de los hechos y datos demográficos, económicos, sociales, de sostenibilidad, etc. sino que también se analizan los proyectos que están en marcha en la ciudad, y los que están en fase inicial o en compromiso de ejecución. En la segunda, elaboración y profundización de la estrategia, se elabora propiamente la estrategia completa a partir del análisis, y de los compromisos y sistema de colaboración entre actores, y las necesidades manifiestas de los diferentes sectores de la ciudadanía. Por último, también se identifica una fase de impulso de la estrategia. Esta tipología supera el defecto señalando la estrategia, ganando en profundidad y viabilidad.

## CAPÍTULO 11.

# El diseño del proceso de planificación

### 11.1. Singularizar y adaptar el proceso de planificación a la realidad y la dinámica institucional del territorio.

Las actividades en las que se concreta el proceso, la dinámica organizativa que debe articular la implicación de los principales actores y el alcance de los instrumentos de participación deben adecuarse a las necesidades y objetivos que se quieren conseguir con esta iniciativa, a la realidad del territorio y su dinámica institucional.

La singularidad y la adaptación del proceso metodológico a la realidad y a la dinámica existente, y la implicación de los responsables técnicos y políticos en el diseño y valoración de diferentes alternativas es condición indispensable para el éxito.

A partir del diálogo con los responsables políticos y técnicos de esta iniciativa deberemos concretar los objetivos de este proyecto, los retos concretos que se deben abordar y la forma de hacerlo.

Este convencimiento, al que hemos llegado como resultado de una amplia experiencia en la dirección de estos procesos, es también una de las principales conclusiones de la evaluación que los propios responsables de los planes estratégicos hacen de estas experiencias.

### 11.2. La centralidad de la fase de diseño y organización del Plan. Fundamentos e implicaciones.

La afirmación con la que iniciamos este capítulo *“Entender y concebir un Plan Estratégico como un instrumento y nunca como un fin en sí mismo, exige un esfuerzo para adaptar el proceso metodológico”* tiene implicaciones importantes en la forma de abordar estas iniciativas por parte de las administraciones locales.

En muchos casos, a la decisión de elaborar un plan estratégico, (tomada por el equipo de gobierno a iniciativa propia o de un departamento municipal), le sigue el encargo a alguna

de las áreas (Promoción económica en muchos casos) de contactar y contratar una asistencia técnica para el desarrollo del proyecto.

Esto puede traducirse en algunos contactos previos con empresas del sector y la elaboración de unos pliegos de condiciones técnicas que, a menudo son una mera adaptación o la copia literal de otros impulsados por otros ayuntamientos, en los que se definen las fases, los estudios a realizar, e incluso la estructura organizativa que deberá ponerse en marcha.

Desde nuestra experiencia podemos afirmar que la singularidad y la adaptación del proceso metodológico a la realidad y a la dinámica existente es condición indispensable para el éxito.

Y que a partir de unos encuentros de trabajo conjunto entre los profesionales expertos en este tipo de procesos con los responsables técnicos y políticos de la institución promotora se podrán identificar alternativas y valorar la forma más eficaz y eficiente de conseguir los objetivos que se pretenden.

En este sentido consideramos muy importante que este primer momento de conceptualización del propio proceso de planificación pueda hacerse con la asistencia experta de profesionales especializados en este tipo de procesos.

A partir de este diálogo entre los promotores del proyecto, conocedores de la realidad social e institucional del territorio, y los expertos en estos procesos se podrá elaborar (y valorar alternativas) de un diseño organizativo y metodológico que sea coherente con los objetivos que se quieren conseguir y con la dinámica institucional existente.

En este sentido es clave:

- Identificar los temas estratégicos que afectan al territorio así como los principales retos que deberán abordarse con este proceso
- Valorar la dinámica institucional existente: Análisis de la dinámica institucional y del proceso de cooperación en el territorio: En qué fase se encuentra, que tradición de cooperación ha existido, experiencias exitosas, análisis existentes, etc...
- Caracterizar la forma de organizar el apoyo técnico al proyecto (Estimación de cargas de trabajo / dedicaciones) Alternativas de colaboración y formas de organizar la asistencia técnica.
- Recabar el apoyo, la legitimidad y la implicación de las personas que son clave para el proyecto (experto, líder de opinión, responsables institucionales, responsables municipales, etc.)



- Dar a conocer a los agentes, el proyecto y los órganos que articularán la implicación de los agentes y actores en este proceso.

### 11.3. El contenido de la fase de diseño y organización.

- **A. Explicitar los objetivos más generales del proceso de planificación**
  - **B. Definir la estructura organizativa**
  - **C. Definir la estructura técnica de apoyo**
  - **D. Constitución de los órganos de participación en el proceso de elaboración del Plan.**
- A. Explicitar los objetivos más generales del proceso de planificación (ámbito territorial, objetivos generales, etc.)**

Entendemos por objetivos generales aquellos que se esperan conseguir con el desarrollo del plan.

Es importante que la institución promotora reflexione y defina previamente los objetivos que persigue con el impulso a un proceso de planificación estratégica.

Esta reflexión es clave para orientar la metodología del plan e identificar los temas críticos.

La realización de entrevistas en profundidad con los principales promotores de este proyecto y la caracterización inicial de la situación social, económica, cultural, etc., de la ciudad son los instrumentos básicos en este proceso

#### **B. Definir la estructura organizativa**

En esta fase se elabora a partir de la reflexión con los responsables técnicos y políticos del plan, el diseño y de la propuesta organizativa que ha de articular la participación de los agentes económicos y sociales en la elaboración del Plan.

Con carácter general, en el momento de diseñar el proceso de participación en la elaboración del Plan es necesario tener en cuenta dos principios básicos:

Los agentes principales con capacidad de acción y decisión sobre el territorio han de estar plenamente implicados en el proceso de planificación. En el análisis estratégico, en la aprobación del modelo de futuro y en la definición de las estrategias.

El proceso de planificación ha de incorporar las visiones y las perspectivas e intereses de todos los actores claves o críticos para el desarrollo de la ciudad, tanto interno como externo, y ha de orientarse a la construcción del consenso.

Estos principios se concretan en el diseño organizativo y metodológico a partir de la estructura organizativa del Plan: la creación de marcos formales de análisis, reflexión y decisión, y la identificación de los agentes sociales y económicos que han de formar parte. La concreción de las técnicas de análisis cualitativo (entrevistas, grupos específicos – empresarios...)

### **C. Definir la estructura técnica de apoyo:**

**la forma de organizar el apoyo técnico al proyecto, estimación de cargas de trabajo/ dedicaciones alternativas de colaboración y formas de organizar la asistencia técnica**

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 si deben presentar los trabajos de base que serán clave

Las características del equipo técnico tienen que ser:

- 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.
- Amplios conocimientos sobre el funcionamiento de la administración local y sus dificultades para articular la cooperación pública y privada.
- 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.
- Experiencia en la conducción de reuniones

- 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.

En la página siguiente, presentamos una relación de las principales funciones que derivan del proceso de realización del Plan.

Se diferencian las funciones de dirección técnica y coordinación del proceso, las funciones técnicas, organizadas en los diferentes sistemas o dimensiones del *proceso de* planificación: El sistema de información y análisis, el sistema institucional, el sistema de participación y el sistema de comunicación.

#### ■ Análisis de las funciones derivadas del proceso de planificación

<b>Coord.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Diseño y coordinación del proceso</li> <li>◆ Determinación de las pautas de trabajo, orientaciones y cronograma de cada uno de los subsistemas</li> <li>◆ Programación y gestión del trabajo de los órganos Directivos del Plan</li> <li>◆ Formación inicial y asesoramiento intensivo de los responsables del Proyecto</li> <li>◆ Asesoramiento en las relaciones externas del Plan</li> </ul>		
	<b>SIST. CONTENIDOS</b>	<b>SIST. INSTITUCIONAL</b>	<b>SIST. PARTICIPACIÓN</b>
<b>Técnicas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Recogida y sistematización de la información disponible y necesaria para el análisis estratégico</li> <li>◆ Elaboración de los documentos básicos del proceso de planificación análisis estratégico/ objetivo central y líneas estratégicas objetivos del Plan / fichas de proyectos)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Preparación de cada una de las reuniones de los órganos del Plan Estratégico (orden del día, documentación, sistemas y pautas de trabajo etc.)</li> <li>◆ Gestión de las reuniones</li> <li>◆ Entrevistas y contactos institucionales con los agentes clave para implicarlos en el proceso</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Gestión de los procesos de participación (convocatorias, )</li> <li>◆ Gestión de los órganos de participación (comisiones, etc.)</li> </ul>
<b>Apoyo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Preparación documentación</li> <li>◆ Mailings, concertar entrevistas,</li> </ul>		

#### **D. Constitución de los órganos de participación en el proceso de elaboración del Plan.**

En esta fase se avanza en la preparación de la constitución de los órganos de planificación y especialmente en:

- La definición del rol promotor y en las relaciones que habrán de establecerse para la constitución de los órganos de participación del Plan.
- La selección de entidades, instituciones y niveles de responsabilidad de las personas que formarán parte.
- El proceso de constitución y gestión de los órganos de participación del Plan.

Así mismo, esta etapa debe identificar los criterios, la metodología y las pautas de trabajo que han de garantizar el buen funcionamiento de los diferentes órganos de participación del Plan.

Se consensuará con los responsables del Plan la composición, funciones y organización de las estructuras organizativas que articularán la participación en el proceso de elaboración del Plan y se asesorará y se facilitará la asistencia técnica en el proceso de la constitución.

## CAPÍTULO 12.

# Primera aproximación a las fases y actividades

### 12.1. Visión sinóptica.

La formulación del proceso de planificación, el contenido de las diferentes etapas, el uso de las diferentes técnicas y metodologías debe ponerse siempre al servicio de los objetivos a conseguir y variará de acuerdo con la situación de partida del territorio (por ejemplo la cantidad y calidad de la información sobre la ciudad) y las condiciones en las que se desarrolla el proceso y también de los recursos disponibles.

Presentamos, a modo de ejemplo, una aproximación a las diferentes fases y actividades que podrían configurar el proceso de elaboración de un plan. En este caso, el proceso se estructura en 4 fases:

**Fase 1:**

Organización e identificación de temas clave. Conferencia de Exploración Estratégica

**Fase 2:**

Análisis estratégico

**Fase 3:**

Formulación y profundización de la estrategia:

El modelo posible y deseable. Visión. Vectores estratégicos


**Fase 4:**

Inicio del proceso de impulso y seguimiento

Este ejemplo permite visualizar como se integran en un único proceso los diferentes sistemas que caracterizan y concretan cada una de las dimensiones: el sistema de contenidos, el sistema institucional y de participación

En este sentido, adjuntamos un cuadro sinóptico que recoge, en cada una de las fases:

- Los objetivos específicos de cada etapa.
- Las actividades y metodologías clave en cada etapa.
- Los documentos básicos que se elaboraran (sistema de contenidos)
- Los actos públicos y reuniones de los órganos del plan



-  Documentos
- ◆ Actos Públicos
- Otras Acciones
- Objetivos

## 1. Organización e identificación de temas clave

 Presentación del proyecto	◆ Conferencia de Exploración Estratégica
<input checked="" type="checkbox"/> Identificación de los temas clave	




1,5 meses

## 2. Análisis estratégico.

 <b>Elaboración de los análisis que fundamentaran la estrategia</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis interno / entornos.</li> <li>• Identificación de la visión que tienen sobre la ciudad los principales agentes económicos y sociales.</li> <li>• Análisis histórico.</li> </ul>  <b>Primer Esbozo de Formulación de la visión y vectores (aconsejable)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entrevistas agentes sociales, económicos e institucionales</li> </ul> ◆ Reuniones órganos del Plan. ◆ JORNADAS TÉCNICAS
<input checked="" type="checkbox"/> Conocimiento y consenso sobre los retos estratégicos	


3,5 meses

## 3. Visión de futuro y estrategia

 Profundización en la estrategia  Formulación de la visión y vectores estratégicos  Propuesta y selección de criterios y proyectos operativos.	◆ Reuniones órganos del Plan. ◆ JORNADAS TÉCNICAS
<input checked="" type="checkbox"/> Conocimiento y consenso sobre la visión el modelo futuro y las orientaciones, criterios y proyectos prioritarios	

2 meses

## 4. Inicio del proceso de impulso y seguimiento

 Propuesta metodológica. Fase impulso.	◆ Reuniones órganos del Plan. ◆ PRESENTACIÓN PÚBLICA
<input checked="" type="checkbox"/> Compromiso con el proceso de impulso del Plan	

1'5 meses

## **12.2. Fase 1: Organización e identificación de temas clave. Conferencia de Exploración Estratégica.**

Con la finalidad de incorporar, ya desde sus inicios, todo el potencial de reflexión y de propuesta, el proceso de Planificación se inicia con la celebración de una Conferencia de Exploración Estratégica.

La finalidad de este acto es doble: por una parte, dar a conocer públicamente este proyecto.

Por otra, iniciar una reflexión, muy participativa pero ordenada, sobre los temas clave para el futuro de la ciudad (y que, por tanto, deberán ser analizados en profundidad en el proceso de Planificación).

Esta propuesta inicial de temas se ha elaborado a partir de las opiniones y reflexiones de personas de diferentes sectores y ámbitos que, por sus conocimientos, su posición o representatividad aportaron una opinión cualificada a este análisis (entrevistas en profundidad).

En este acto se constituirían y se presentarían formalmente los órganos del Plan (órganos que asumen el liderazgo del proceso).

## Fase 1: Organización e identificación de temas clave Conferencia de Exploración Estratégica



### OBJETIVOS:

- Identificar los temas estratégicos que afectan a la ciudad así como los principales retos que deberán abordarse.
- Recabar el apoyo, la legitimidad y la implicación de las personas que son clave para el proyecto (experto, líder de opinión, responsables institucionales, responsables municipales, etc.)
- Dar a conocer a los agentes, municipios y a la ciudadanía el proyecto y los órganos que articularán la implicación de los agentes y actores en este proceso.
- Garantizar la coherencia del diseño metodológico y organizativo con los objetivos del proceso: Definición del diseño organizativo y metodológico.

### ACTIVIDADES / METODOLOGÍA:

- Organización de la Conferencia de Exploración Estratégica. Elaborar, de forma participativa, los temas clave en los que se debe profundizar a lo largo del proceso de elaboración del Plan.
- Inicio del proceso de elaboración de los estudios que fundamentarán el análisis estratégico.

### DOCUMENTOS QUE SE ELABORARÁN:

-  El Plan Estratégico: Presentación de Finalidades.
-  Retos de Futuro (Conclusiones de la Conferencia de Exploración Estratégica).

### ACTOS PÚBLICOS:

-  CONFERENCIA DE EXPLORACIÓN ESTRATÉGICA.



### 12.3. Fase 2: Análisis estratégico.

Como premisa básica de cualquier proceso de Planificación es necesario identificar y analizar los factores que determinan la situación actual (análisis interno) y los elementos o tendencias del entorno (análisis externo) que pueden condicionar su evolución.

La finalidad es constituir una base de conocimiento que fundamente la definición del Plan.

La elaboración de este análisis se realizará a partir de la combinación de dos perspectivas: el análisis objetivo de la realidad (a partir de la información cuantitativa—fuentes secundarias) y el análisis cualitativo de esta misma realidad, mediante la realización de entrevistas en profundidad para determinar la visión que los propios agentes con capacidad de acción e influencia en la misma.

Para ello, se utilizará la gran cantidad de información ya elaborada. En particular, será de especial interés los diferentes estudios elaborados en la ciudad (análisis del territorio, evaluación de los propios servicios municipales, proyectos singulares, etc.)

No se trata tanto de hacer un nuevo estudio sino de identificar, reunir y sistematizar la información ya existente y ordenarla desde una perspectiva estratégica.

Los trabajos de la fase previa, con los responsables y promotores del proyecto y, específicamente, las conclusiones de la Conferencia de Exploración Estratégica, nos permitirán acabar de definir las coordenadas de los contenidos (incorporando o profundizando en aquellos temas que se consideren clave).

Las conclusiones se sistematizarán, de acuerdo con la metodología de la Planificación Estratégica, en un análisis DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades). O bien en un análisis HRP (Hechos más relevantes, Retos, Propuestas) que sin duda aconsejamos con mayor énfasis que el DAFO.

Las propuestas elaboradas por el equipo técnico constituirán el punto de partida para la elaboración de los contenidos, pero las conclusiones deberán ser profundizadas, matizadas y, en su caso, enmendadas, a partir de los procesos de participación (jornadas técnicas, etc.).

## Fase 2: Análisis estratégico








### OBJETIVOS:

- Elaborar los análisis que fundamentarán el proceso de Planificación.
- Abrir un proceso de participación para profundizar y consensuar el análisis estratégico.

### ACTIVIDADES DEL EQUIPO TÉCNICO / METODOLOGÍA:

- Sistematizar la información recogida en los procesos para que constituya documentos de trabajo que permitan abrir los procesos de participación.
- Elaboración de la matriz de Análisis DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas, Oportunidades). O Análisis HRP (Hechos, Retos y Propuestas)
- Análisis histórico.
- Organización de las Jornadas Técnicas de Trabajo: presentar los estudios elaborados, profundizar en el conocimiento de la realidad, consensuar los retos estratégicos.

### DOCUMENTOS QUE SE ELABORARÁN:

-  Análisis estratégico: Las personas, la economía y el territorio.
-  Las estrategias de los agentes económicos, municipales y sociales. Análisis cualitativo.
-  El posicionamiento de las entidades y asociaciones y de su población.
-  Análisis de las estrategias de los actores.
-  Análisis DAFO o HRP
-  Análisis Histórico.
-  Definición de escenarios, estrategias posibles u opciones de futuro

### ACTOS:

-  Reuniones del Consejo Ejecutivo.
-  JORNADAS TÉCNICAS DE TRABAJO.

### **12.4. Fase 3: Visión de futuro y estrategia: Formulación y profundización de la estrategia; El modelo posible y deseable.**

El análisis estratégico realizado permitirá iniciar un proceso de reflexión para determinar el modelo de ciudad posible y deseado, así como las líneas estratégicas o vectores para conseguirlo.

El proceso de profundización, debate y análisis de la estrategia sistematizada y formulada por el equipo técnico se articula básicamente en las Comisiones Técnicas.

El funcionamiento de las Comisiones de Trabajo o Sectoriales del Plan permite profundizar en el análisis y definir la propuesta de proyectos clave.

Los trabajos de la Comisión permiten profundizar en la propuesta inicial, analizando:

- la oportunidad y suficiencia de los vectores
- la caracterización de la situación actual de la ciudad (en tanto que justifica su impulso) y la propuesta de indicadores que deben facilitar su seguimiento
- y especialmente profundización / priorización de las acciones y proyectos aportados en los diferentes procesos de participación;
  - En las propias reuniones de las comisiones técnicas de trabajo (3 sesiones por cada comisión )
  - Remitidas a la Secretaria técnica individualmente
  - En el curso de las entrevistas con los alcaldes de los municipios del Área de influencia
  - Por el propio equipo técnico

Los resultados de este proceso de priorización y reflexión se presenta a la consideración del Comité Técnico del Plan, que asume la responsabilidad en la reelaboración de la propuesta que se presenta a la consideración de la ciudadanía: El documento que constituye la base para la Segunda Conferencia.

La dirección del Plan coordina técnicamente todos los trabajos de las Comisiones para garantizar la coherencia del proceso.

### **Fase 3:** **Visión de futuro y estrategia: Formulación y profundización de la estrategia; El modelo posible y deseable.**



#### **OBJETIVOS:**

- Concreción de la visión de futuro y las Líneas Estratégicas (o vectores)
- Recogida y priorización de los objetivos y proyectos que han de concretar cada una de las líneas estratégicas.

#### **ACTIVIDADES DEL EQUIPO TÉCNICO/ METODOLOGÍA:**

- Elaboración de una primera propuesta técnica de objetivos.
- Organización de las Jornadas o Comisiones Técnicas: Recogida de aportaciones de objetivos y proyectos propuestos por las entidades; priorización.

#### **DOCUMENTOS QUE SE ELABORARÁN:**

-  Formulación de la visión y las Líneas Estratégicas.
-  Propuesta y elaboración de objetivos generales del Plan.

#### **ACTOS:**

-  REUNIONES ÓRGANOS DEL PLAN.

## 12.5. Fase 4: Inicio del proceso de impulso y seguimiento.

El proceso de elaboración del Plan Estratégico tiene que concluir con la adecuada aprobación de los órganos de dirección del Plan y acompañarse de un proceso de difusión y de presentación explícita a los principales agentes externos e internos.

A partir de los resultados de la II Conferencia, se reelabora los contenidos definitivos de la estrategia y elabora su Plan de Actuación (para el impulso de los proyectos priorizados y el seguimiento de los vectores).

Se seleccionan y priorizan los proyectos que integraran el Plan de Acción, que centrarán el esfuerzo inmediato para su impulso y seguimiento.

Se realiza un estudio específico de cada uno de los proyectos prioritarios que componen el Plan de Acción (Descripción, Justificación de su impulso prioritario en base a la visión estratégica, grado de ejecución en la actualidad y nivel de ejecución previsible o deseable en los próximos años. Instituciones competentes y nivel de compromiso con el proyecto, calendario previsto o deseable, Presupuesto aproximado del desarrollo del proyecto, fuentes de financiación previstas o previsibles, etc.).

La misma concepción del Plan como un plan de cooperación determina los trazos fundamentales de su proceso de ejecución, si bien ésta tendrá que singularizarse en esta etapa. Es por eso que, en este momento, se presentará la propuesta metodológica de seguimiento e impulso.

En líneas generales, podemos avanzar que la organización del Plan no substituye, en sus responsabilidades ejecutivas, a las instituciones y entidades que tendrán que asumir la ejecución de los proyectos, sino que las incentiva y empuja con la legitimidad que le otorga el proceso de participación y compromiso conseguido.

La organización del Plan tendría que constituirse como un marco viable de coordinación y de trabajo conjunto que oriente, facilite y promueva la asunción de compromisos por parte de los agentes con capacidad de decisión y acción.

## Fase 4: Inicio del proceso de impulso y seguimiento






### OBJETIVOS:

- Aprobación por los órganos de decisión del Plan.
- Presentación a la ciudad.

### ACTIVIDADES DEL EQUIPO TÉCNICO / METODOLOGÍA:

- Sistematizar los objetivos y proyectos.
- Elaborar la propuesta de metodología de impulso y seguimiento del Plan.

### DOCUMENTOS QUE SE ELABORARÁN:

-  Documento final Plan Estratégico.
-  Selección de los proyectos que constituirán el Plan de actuación.
-  Estudio de los objetivos priorizados: Plan de Acción.
-  Propuesta metodológica sobre las acciones de impulso y seguimiento del Plan.
-  Propuesta metodológica de evaluación

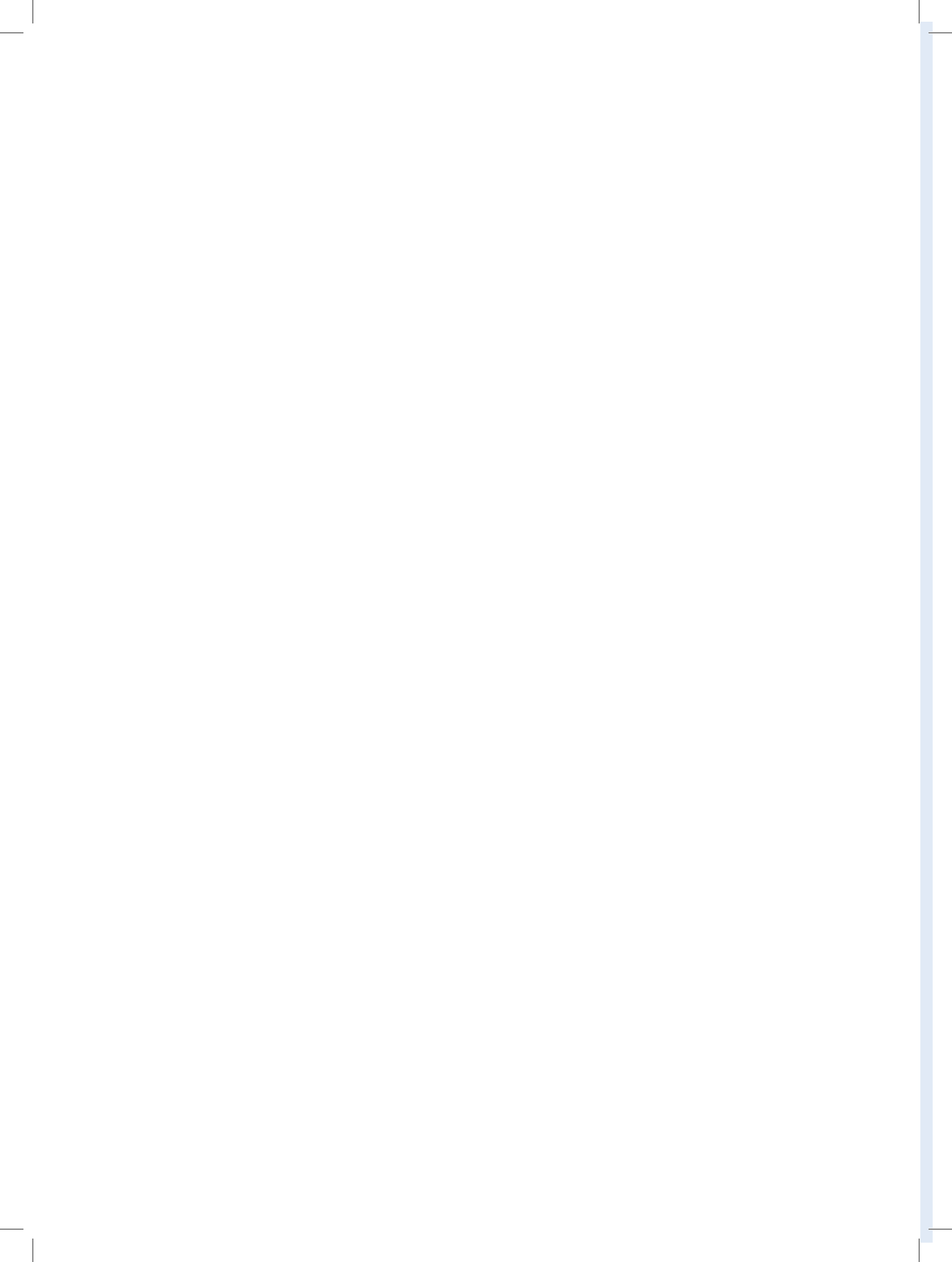
### ACTOS:

-  REUNIONES DEL CONSEJO EJECUTIVO.

## Cuadro sinóptico: La planificación estratégica como inicio de gobernanza

Fases y dimensiones del proceso de planificación

ORGANIZACIÓN	ANÁLISIS	ELABORACIÓN PRO. ESTRATEGIA	INICIO IMPULSO Y SEG
<b>CONTENIDOS / ESTRATEGIA</b>			
<b>Recoger, elaborar información y sistematizar el análisis que fundamenta el proceso de reflexión y decisión</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar temas críticos.</li> <li>• Selección de fuentes de información.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboración, recogida y análisis de información               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Análisis interno / externo.</li> </ul> </li> <li>• Sistematización de la información del análisis estratégico. Matriz DAFO.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propuesta de escenarios de futuro.</li> <li>• Propuesta formulación objetivo central y líneas estratégicas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concretar los objetivos del plan: Fichas de proyecto.</li> </ul>
<b>SISTEMA INSTITUCIONAL</b>			
<b>Formalizar y garantizar la implicación de los agentes claves de la ciudad en el proceso. Construir el consenso y el compromiso</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificación de los agentes: Incorporar sus puntos de vista en la definición de temas clave.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar las visiones de los agentes clave.</li> <li>• Consensuar el análisis estratégico.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer el debate sobre las alternativas de futuro.</li> <li>• Consensuar el objetivo central del Plan (modelo deseable y posible) y las líneas estratégicas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construir el consenso en la formulación de objetivos.</li> <li>• Acordar el proceso de impulso y seguimiento.</li> </ul>
<b>SISTEMA DE PARTICIPACIÓN</b>			
<b>Implicar a toda la ciudadanía: Crear ilusión y confianza sobre el futuro de la ciudad</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concretar los sistemas y formas de participación en el proceso.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar la visión de la ciudadanía (estudio de opinión).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legitimar el modelo de futuro.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recoger aportaciones.</li> <li>• Diseñar sistemas de participación en la fase de impulsión y seguimiento.</li> </ul>
<b>SISTEMA DE COMUNICACIÓN</b>			
<b>Difundir, crear interés sobre el proceso. Crear cultura compartida sobre el futuro de la ciudad</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseñar el Plan de Comunicación. Suscitar interés por el proyecto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comunicar los temas básicos de reflexión y debate.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comunicar el modelo de futuro y las líneas estratégicas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comunicar los objetivos prioritarios.</li> <li>• Comunicación y difusión del Plan Estratégico.</li> </ul>
<b>PROCESO DE PLANIFICACIÓN</b>			





**Acentos para la estrategia  
y la gobernanza urbana**

Varios autores

---



**QUINTA PARTE:**

<b>Acentos para la estrategia y la gobernanza urbana .....</b>	<b>187</b>
Introducción .....	191

**Capítulo 13.**

<b>La Gobernanza Democrática como modo de gobernación de nuestro tiempo .....</b>	<b>195</b>
13.1. Razones de la emergencia de la gobernanza. ....	195
13.2. Clarificando el marco conceptual: gobernación, gobernanza y gobernabilidad .....	198
13.3. La gobernanza como construcción europea .....	204
13.4. Principios de buena gobernanza .....	208
13.5. La gobernanza como gestión de redes .....	212

**Capítulo 14.**

<b>El hecho metropolitano en la perspectiva de una mejor democracia local.....</b>	<b>217</b>
14.1. Introducción .....	217
14.2. ¿Qué está ocurriendo a nivel internacional en lo que hace al gobierno metropolitano? .....	218
14.3. En el momento presente, las áreas metropolitanas son singulares territorialmente, pero no políticamente. ....	219
14.4. ¿Cómo avanzar?.....	221
14.5. Conclusión.....	222

**Capítulo 15.**

<b>El Gobierno Estratégico de la Ciudad. O cómo anticiparse al futuro: el caso de Sevilla.....</b>	<b>223</b>
15.1. Las ciudades, protagonistas de un tiempo nuevo .....	223
15.2. La Nueva Agenda de Trabajo de los Gobiernos Locales.....	225
15.3. Planificación Estratégica: Socioeconómica y Urbanística .....	227
15.4. La Experiencia de Sevilla: el renacer de una ciudad .....	230

**Capítulo 16.**

<b>La cooperación público-privada en Málaga. Participación ciudadana, desarrollo de proyectos y cooperación metropolitana .....</b>	<b>237</b>
16.1. Las bases del proceso dinamizador de la cooperación .....	237
16.2. La concertación como vía para agilizar el desarrollo de proyectos.....	239
16.3. La Cooperación metropolitana.....	240

**Capítulo 17.**

<b>La comunicación y el marketing urbano. La comunicación ejecutiva: El Plan de Comunicación en acción deseante.....</b>	<b>243</b>
--	------------

17.1. Un plan breve .....	243
17.2. Las preguntas imprescindibles .....	244
17.3. La comunicación corporativa: la de marca.....	246
17.4. Escenario de marca .....	255
17.5. Resultados: evaluación .....	256
17.6. Reingeniería: mejorar .....	257
17.7. Marca competitiva: depende de nosotros .....	258

## Capítulo 18.

<b>Los sistemas indicadores: Análisis de la ciudad .....</b>	<b>259</b>
18.1. La construcción del sistema de indicadores urbanos .....	260
18.2. Las aplicaciones .....	265
18.3. Algunos ejemplos: Málaga, Sevilla y Valencia .....	266

## Capítulo 19.

<b>La gestión de conflictos: habilidades clave para la gestión de las interdependencias (en la construcción de la estrategia compartida) .....</b>	<b>269</b>
19.1. Las diferencias y convergencias entre los agentes clave de la estrategia .....	270
19.2. Identificación de los elementos clave en las situaciones de conflicto. ....	272
19.3. Los procesos de resolución de conflictos adecuados para gestión relacional .....	274
19.4. Conclusiones.....	284

## Capítulo 20.

<b>AERYC, una red que apuesta por la innovación permanente para el desarrollo de la Gobernanza Territorial .....</b>	<b>287</b>
20.1. ¿Qué es AERYC? .....	287
20.2. ¿Por qué somos diferentes? .....	288
20.3. Las actividades de AERYC .....	290
20.4. Las principales tesis sobre Gobernanza Territorial desarrolladas por AERYC. ....	291

## Capítulo 21.

<b>La Red Andaluza de Desarrollo Estratégico Urbano y Territorial (RADEUT) .....</b>	<b>301</b>
--	------------

## Introducción

En esta parte se profundiza en aspectos puntuales pero que son de gran importancia para la planificación estratégica entendida como instrumento de gobernanza. Estos aspectos hacen referencia al ámbito de las reflexiones sobre temas estratégicos como la gobernanza, el hecho metropolitano, la relación plan estratégico y urbanístico, la cooperación pública y privada y la comunicación ciudadana. En segundo lugar a la explicación más profunda de técnicas que tienen un papel clave y que habitualmente no se aplican o se hacen de manera deficiente como los sistemas de indicadores, y las técnicas de mediación y resolución de conflictos, y por último dar cuenta de organismos que pueden ser un referente para conocer los avances en gobernanza territorial y planificación estratégica.

El primero de ellos está dedicado a profundizar en el concepto de gobernanza como arte de gobernar. Está elaborado por Joan Prats, que es el investigador y docente que con mayor rigor conceptual y analítico ha introducido la gobernanza como nuevo arte de gobernar. Los autores queremos reconocer nuestra deuda intelectual con Joan, quién es nuestro principal referencia intelectual en el desarrollo de este paradigma de gobierno que nosotros investigamos con ilusión en el ámbito teórico pero sobre todo en métodos y técnicas, en un ámbito específico que son las ciudades y las regiones, para que los gobiernos democráticos puedan aplicarlo de una manera fácil y eficiente.

El hecho metropolitano es una reflexión obligada en los planes estratégicos municipales o supramunicipales en un entorno municipal conurbado. Para hacerla hemos podido contar con Alfonso Yerga, Director del Centro de Estudios Andaluces, para quién la gestión pública es la materia primera de amplias y profundas reflexiones estratégicas que habitualmente son base para la elaboración de políticas públicas innovadoras.

Sin duda las relaciones entre los planes estratégicos y los planes de ordenación urbana son un tema clave y en permanente relación de complementariedad y competencia. Sin duda, la experiencia de Sevilla es la que mejor lo ha resuelto en el entorno español. Una buena práctica es fruto de unas condiciones sociales y políticas, pero también de las personas que están al frente de las mismas. En este sentido el que Emilio Carrillo, investigador y profesor de desarrollo económico y urbano, que combina la brillantez intelectual con la buena gestión pública, estuviera al frente primero de la elaboración del plan estratégico y posteriormente del plan de urbanismo explica en gran medida el éxito de la experiencia sevillana. Emilio ha tenido la amabilidad de redactar el capítulo que hace referencia a la planificación estratégica y urbanística.

La Fundación CIEDES (Centro de Investigaciones Estratégicas y de Desarrollo Económico y Social) de Málaga, es la organización de composición pública y privada encargada de elaborar los planes estratégicos de la ciudad y promover una estrategia metropolitana. CIEDES, en nuestra opinión, es la organización española que con mayor éxito se ha convertido en un espacio de intermediación entre actores e instituciones para convertir los conflictos entre actores e instituciones en acuerdos para impulsar proyectos estratégicos. José Estrada combina la dirección de la Fundación con la de la empresa Pro-Málaga una de cuyas funciones es el desarrollo ejecutivo de proyectos estructurantes para la ciudad en base a la cooperación institucional y público-privada. Difícilmente podríamos contar con una persona con mayor autoridad profesional que Pepe Estrada, para que nos introdujera a uno de los grandes objetivos de la planificación estratégica como es la cooperación pública y privada. Al participar desde la máxima responsabilidad técnica desde la elaboración compartida de los proyectos estratégicos hasta el desarrollo ejecutivo de algunos de los principales.

La comunicación del plan es otro tema de crucial importancia, para ello Toni Puig, que es uno de los más reconocidos expertos en marketing público en el ámbito iberoamericano, y el más reconocido especialista en comunicación municipal nos ha permitido resumir un extenso texto suyo. El texto no se refiere a la planificación estratégica específicamente sino a la comunicación municipal, pero contiene las claves a tener en cuenta para basar en ellas la comunicación de los contenidos de una planificación estratégica de 2ª generación.

En el apartado de las técnicas presentamos en primer lugar el trabajo sobre indicadores de Elena Rocher. Un sistema de indicadores comparados entre ciudades y entre la misma ciudad al largo de períodos temporales es un requisito esencial para el análisis estratégico y la evaluación del desarrollo del modelo de ciudad en el que se basa la estrategia. Elena es sin duda una de las personas expertas en España, con mayor experiencia en el desarrollo de sistemas de indicadores a la planificación estratégica urbana y nos ofrece un capítulo de gran calidad en que combina el rigor con la fácil lectura.

La mediación y la resolución relacional de conflictos es una de las técnicas emergentes y, a nuestro entender, destinada a tener un mayor desarrollo en las investigaciones y aplicaciones en el ámbito del desarrollo de la gobernanza territorial. Es importante incorporar esta técnica en la perspectiva de un plan estratégico entendido como instrumento de gobernanza, puesto que en el proceso de elaboración y sobretodo en el impulso del mismo hay que crear muchos espacios de intermediación para consensuar objetivos y establecer compromisos de cooperación y acción comunes. Marta Fabà es una joven profesional que ha adaptado con gran acierto estas técnicas para su aplicación a la planificación estratégica.

En el apartado de las redes y foros de referencia presentamos en primer lugar al Movimiento de ciudades y regiones AERYC (América-Europa de Regiones y Ciudades), cuya finalidad es promover la gobernanza territorial, sus métodos, técnicas y buenas prácticas en el entorno americano y europeo. Entre estas técnicas incluye la planificación estratégica siempre que ésta se conciba como instrumento de gobernanza territorial. Amelia Fernández es la secretaria delegada de AERYC y uno de los pilares de la organización. Estuvo entre los promotores del

Movimiento y por ello nos ofrece un capítulo para que los profesionales puedan orientarse fácilmente en la utilidad que para ellos puedan tener los trabajos de AERYC.

Por último RADEUT (Red Andaluza para el Desarrollo Estratégico Urbano y Territorial) es una asociación que agrupa a los responsables de los principales planes estratégicos de los municipios de Andalucía. En este apartado de referencia nos planteamos incluir también al CIDEU (Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano) o la asociación de planes estratégicos de ámbito español que organiza la asociación EBROPÓLIS y la Red de Municipios con Planes Estratégicos de la Diputación de Barcelona. Nos decidimos en ofrecer el capítulo a RADEUT porque, a parte de compartir objetivos con las dos otras organizaciones, tiene la ventaja de situar las experiencias en el ámbito de Andalucía, lo que puede ser de mayor utilidad para los municipios, mancomunidades y diputaciones de Andalucía. Para ello hemos contado con la firma de Rafael Merinero que ha sido uno de los impulsores de la asociación y secretario ejecutivo de la misma desde su fundación escogido siempre de manera unánime.





## CAPÍTULO 13.

# La Gobernanza Democrática como modo de gobernanza de nuestro tiempo

**Joan Prats i Català**  
Director del IIG

### 13.1. Razones de la emergencia de la gobernanza<sup>48</sup>.

El paradigma de las reformas cambia de nuevo a mediados de los noventa, en buena parte por la incapacidad de la Nueva Gestión Pública de resolver los problemas que genera la delegación democrática y la provisión de bienes públicos que exigen la colaboración interdepartamental o interagencias. Desde mediados de los noventa, especialmente en Europa, emerge un consenso creciente en torno a que la eficacia y la legitimidad del actuar público se fundamentan en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobiernos y entre éstos y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil. Los nuevos modos de gobernar en que esto se plasma tienden a ser reconocidos como gobernanza, gobierno relacional o en redes de interacción público-privado-civil a lo largo del eje local/global. La reforma de las estructuras y procedimientos de las Administraciones Públicas pasa a ser considerada desde la lógica de su contribución a las redes de interacción o estructuras y procesos de gobernanza.

En efecto, tanto la teoría administrativa como las políticas de reforma administrativa, en los últimos tiempos (desde el debilitamiento del movimiento de la Nueva Gestión Pública observable desde mediados de los noventa), especialmente en Europa, han ido estableciendo como foco de análisis no la estructura y funcionamiento de las organizaciones públicas, sino las interacciones entre los diversos niveles de éstas y entre ellas y las organizaciones privadas y de la sociedad civil, sin dejar de considerar nunca a la persona, el ciudadano (no el cliente),

48 Los epígrafes 13.1, 13.4. y 13.5. son parte de un capítulo de J. Prats "Gobernanza, Democracia y Desarrollo" publicado por la Conserjería de Gobernación en el libro: J. M. Pascual (coord) en **Estrategia Regional y Gobernanza Territorial: La gestión de Redes de Ciudades**. ob.cit. pags.: 83 a 132.

como el referente último de todo el actuar público. Esto no quiere decir que se abandone la consideración de la estructura, las funciones y los procesos de las organizaciones administrativas, sino que el estudio y la reforma de éstas se sitúan en el ámbito de las interacciones entre lo público-privado-civil, es decir, de los desafíos que dicha interacción presenta para la actualización de las organizaciones públicas y sus capacidades de gobernación tradicionales.

A todo esto se alude con la referencia cada vez más generalizada en el lenguaje político y administrativo comparado a la gobernanza, al gobierno interactivo, al gobierno emprendedor, al gobierno socio o facilitador... A ello corresponde también el actuar diario de los directivos políticos y gerenciales de nuestras Administraciones Públicas. En España estamos ante una situación de “realidades en busca de teoría”. La metáfora de las “realidades” tiende a expresar esta realidad: la práctica cotidiana de los políticos y gerentes públicos pasa por crear y gerenciar estas redes de actores diversos, autónomos e interdependientes sin cuya colaboración resulta imposible enfrentar los desafíos más urgentes de nuestros tiempos.

Los nuevos modos de gobernación que se reconocen crecientemente como “gobernanza” no significan anulación, sino modulación y reequilibrio de los anteriores. Como señala Kooiman<sup>49</sup>, estamos asistiendo más a un cambio por reequilibrio que a una alteración por abandono de las funciones estatales tradicionales. Hay un incremento de los roles del gobierno como socio facilitador y cooperador. Pero ello no determina la obsolescencia de las funciones tradicionales. La gobernanza, en la medida en que pueda ser considerada un paradigma, no tiene pretensiones de universalidad. En realidad, sirve para comprender positivamente y reformar normativamente la estructura y procesos de gobernación en todos aquellos ámbitos en que la burocracia o la nueva gerencia pública resultan inapropiadas. Dichos ámbitos incluyen, desde luego, todas las actuaciones públicas relacionadas con los temas más complejos, diversos y dinámicos de nuestro tiempo. De ahí que con razón pueda decirse que la gobernanza es el modo de gobernación, si no único, sí el característico de nuestro tiempo.

La gobernanza moderna se explica por una conciencia creciente de que:

- Los gobiernos no son los únicos actores que enfrentan las grandes cuestiones sociales. Éstas son hoy desafíos para las organizaciones de la sociedad civil y las empresas (lo que no significa desconocer la diversidad y hasta conflicto de intereses entre ellas). Los intereses generales implicados en las grandes cuestiones de nuestro tiempo, debido a la complejidad de éstas, no pueden ser considerados trascendentes, sino inmanentes al proceso de formulación y gestión en redes de políticas públicas. De ahí que se rompa el dogma del monopolio estatal en la concepción hasta entonces vigente de la relación entre Estado y sociedad: no se niega la autonomía de ambos, pero se reconoce su interdependencia y la necesidad de la cooperación

---

49 J. Kooiman (2003), *Governing as Governance*, en [www.iigov.org](http://www.iigov.org). Conferencia Internacional “Democracia, Gobernanza y Bienestar en las Sociedades Globales”. Barcelona, 27-29 de noviembre. Básicamente, seguimos el marco conceptual y analítico propuesto por este autor.

para la definición y realización de los intereses generales a través de las políticas públicas.

- Para enfrentar eficazmente esas grandes cuestiones, además de los modos tradicionales de gobernación (burocracia y gerencia), debemos contar con nuevos modos de gobernanza. Ésta no elimina en absoluto la burocracia ni la gerencia, convive con ellas y designa sencillamente el cambio de foco en la búsqueda del buen gobierno. Con todo, la orientación a la gobernanza cambia estructuras organizativas –requiere introducir flexibilidad-, perfiles competenciales de los gerentes –la interacción requiere dosis extraordinarias de visión estratégica, gestión de conflictos y construcción de consensos-, cambio en los instrumentos de gestión –paso del plan a la estrategia, por ejemplo-, al tiempo que, desde una óptica democrática, multiplica el valor de la transparencia y la comunicación.
- No hay un modelo único de gobernanza. La gobernanza no pretende ser un modelo organizativo y funcional de validez universal, ni siquiera para las situaciones de alta complejidad a las que conviene que se aplique. Las estructuras de gobernanza deben diferir según el nivel de gobierno y el sector de actuación administrativa considerados. A diferencia del universalismo de la burocracia y la gerencia públicas, la gobernanza es multifacética y plural, busca la eficiencia adaptativa y exige flexibilidad, experimentación y aprendizaje por prueba y error.
- Las cuestiones o desafíos sociales hoy son el resultado de la interacción entre varios factores que rara vez son plenamente conocidos ni están causados ni se hallan bajo el control de un solo actor. El conocimiento y los recursos de control son siempre limitados y presentan márgenes de incertidumbre y, además, se hallan fragmentados entre los diversos actores involucrados. Sin articular la cooperación entre éstos, difícilmente puede lograrse una decisión razonable. La clave para la gobernanza está en saber organizar un espacio público deliberativo basado en normas procedimentales que retroalimentan la confianza en la estructura de interdependencia. Hoy sabemos que nadie tiene el conocimiento suficiente para resolver unilateralmente cuestiones complejas. Conscientes de los límites de nuestros conocimientos, sabemos que debemos interactuar para buscar soluciones provisionales siguiendo procedimientos que nos permitan aprender permanentemente y adaptarnos a los resultados del aprendizaje.
- Esta conciencia de la limitación del conocimiento disponible ante cuestiones complejas, de la existencia de amplios márgenes de incertidumbre sobre las consecuencias de la decisión –por ejemplo, sobre la distribución de los beneficios y riesgos derivados de la misma-, hace que los objetivos de la gobernación no sean fáciles de determinar y queden sujetos a revisión frecuente. Los intereses generales se componen en procesos de conflicto, negociación y consenso entre los diversos actores involucrados. No hay interés general trascendente a los intereses sociales y privados. No hay monopolio de los intereses generales por las organizaciones gubernamenta-

les. Con el reconocimiento de la discrecionalidad necesaria en la toma de decisiones públicas, vinculada a la limitación y fragmentación de un conocimiento limitado y a la necesidad de organizar la interacción sobre procedimientos que permitan el aprendizaje, se redescubre y revaloriza la política a la vez que se reconceptualiza la gestión pública. La política ya no puede pretender tener un fundamento exclusivamente legal y técnico. Su legitimidad parte del reconocimiento de que hacer política es optar entre bienes públicos igualmente valiosos y que la decisión responde a juicios de valor, interés, oportunidad y otros que no sólo son, sino que deben ser siempre discutidos en la esfera pública.

- Sólo mediante la creación de estructuras y procesos sociopolíticos interactivos que estimulen la comunicación entre los actores involucrados y la creación de responsabilidades comunes, además de las individuales y diferenciadas, puede hoy asegurarse la gobernación legítima y eficaz, al menos en relación a los grandes desafíos de nuestro tiempo. La misión fundamental de la dirección política y administrativa consiste en la creación de tales estructuras y procesos, es decir, en la construcción de gobernanza.
- El gran desafío de las reformas administrativas hoy es reestructurar las responsabilidades, tareas y actividades de la gobernación en base a la integración y a la diferenciación de las diversas inquietudes e intereses y de los actores que los expresan en los diversos procesos de interacción. Esto plantea exigencias importantes de rediseño organizacional, de la estructura de personal, de procedimientos, de instrumentos de gestión y presupuestación, de transparencia y responsabilización. El gran desafío es hoy hacer productivas las interacciones en que consiste la gobernación de las cuestiones complejas.
- Para ello, tanto las reformas como la teoría tienen que focalizarse en la interacción más que, como sucedía en la aproximación tradicional, en el gobierno como actor único o sobredeterminante de la gobernación.

## 13.2. Clarificando el marco conceptual: gobernación, gobernanza y gobernabilidad

El concepto de gobernación es bien clásico. Comprende tanto las instituciones de gobierno como las acciones dirigidas a la definición y realización de los intereses generales (dirección política, políticas públicas, legislación, administración). Durante mucho tiempo, las instituciones de gobernación se han identificado con las instituciones del Estado y se han considerado como acciones de gobernación sólo las procedentes de sus órganos. La tarea de gobernar y la responsabilidad por la gobernación correspondían en exclusiva a las organizaciones del Estado. Las personas y organizaciones privadas, grandes o pequeñas, lucrativas o benéficas, eran consideradas como portadoras exclusivamente de intereses privados, como

actuando sólo en función de sus expectativas egoístas o altruistas pero siempre de naturaleza privada. Eran gobernados, no actores de la gobernación.

¿Cómo emerge y de dónde procede el éxito de la *governance* tanto en la academia como en la comunidad del desarrollo y, en general, en la retórica político-administrativa actual? El uso generalizado es reciente, corresponde a los noventa, y especialmente a su segunda mitad. Además, no viene de una fuente única, sino múltiple.

Subrayemos en primer lugar las razones de su introducción en el léxico de la comunidad del desarrollo. Entre los cincuenta y los setenta, ésta se aplicó a la reforma administrativa, contemplada desde la racionalidad instrumental y la neutralidad política. Durante los ochenta se introdujo la perspectiva de las políticas públicas y se teorizó el paso de la administración la gerencia o *management* público, manteniéndose la lógica de racionalidad instrumental y neutralidad política de la etapa anterior. Las políticas sintetizadas en el llamado Consenso de Washington y los programas de reformas integrales del sector público que las acompañaron (*public sector management reform*) respondieron a esta misma lógica. En este contexto, por ejemplo, el PNUD *Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo* creó el MDD, *Management Development Division*, que sólo entrados los noventa se convirtió en el MDGD, *Management Development and Governance Division*. A lo largo de esta década, la palabra *governance* quedó incorporada al lenguaje de la comunidad del desarrollo.

Pero el concepto de “gobernanza” manejado por la cooperación internacional registra una rápida evolución que vale la pena reseñar. El texto siguiente, debido a Elena Martínez, Directora del Buró del PNUD para América Latina, resulta bien significativo:

“Del aprendizaje reseñado también no ha hecho cambiar nuestro concepto de *governance* y tendrá que hacernos cambiar también nuestra práctica de cooperación a la misma. Hasta hace muy poco tiempo, por *governance* entendíamos “la forma en que el poder o la autoridad política, administrativa o social es ejercida en el manejo de los recursos o asuntos que interesan al desarrollo” (PNUD: 1997, Banco Mundial: 1995). La *governance* se confundía así en gran parte con el *public sector management* y la cooperación al desarrollo con una operación de asistencia técnica facilitadora de nuevas y mejoras “racionalidades instrumentales”. Se trataba, en suma, de mejorar la eficacia y eficiencia de las organizaciones gubernamentales en la formulación y gestión de políticas públicas.

El PNUD hoy maneja un concepto de *governance* completamente diferente. En nuestro informe sobre desarrollo humano del 2000, nuestro nuevo administrador, el Sr. Malloch Brown, señala que ni los mercados, ni la política, ni la sociedad pueden funcionar sin instituciones y reglas y que éstas –la *governance*– ya no se refieren sólo a las organizaciones gubernamentales porque enmarcan y entrelazan una serie independiente de actores que comprende los gobiernos, los actores de la sociedad civil y el sector privado, y ello tanto a nivel local como nacional e internacional. Nuestro informe enfatiza que “el desafío de la globalización no es detener la expansión de los mercados globales sino encontrar las reglas y las instituciones de una *governance* mejor –local, regional, nacional y global– para preservar las ventajas de

los mercados y la competencia global, pero también para proveer los recursos comunitarios y medioambientales suficientes para asegurar que la globalización trabaja para la gente y no sólo para los beneficios". En este contexto, governance para el PNUD significa hoy "el marco de reglas, instituciones y prácticas establecidas que sientan los límites y los incentivos para el comportamiento de los individuos, las organizaciones y las empresas".

Como vemos, en el 2000, el PNUD ya había establecido un concepto de gobernanza que lo aproximaba extraordinariamente al concepto de marco institucional –formal e informal- que fija las constricciones e incentivos de los actores en un determinado ámbito de la acción colectiva. Esta visión renovada coincidía con desarrollos conceptuales elaborados en el campo académico durante la segunda mitad de los noventa. El siguiente texto también resulta revelador al respecto:

"Desde una perspectiva politológica, Hyden ha desarrollado un concepto de governance basado en el concepto de "régimen" que es una convención para designar "las normas explícitas e implícitas que definen quiénes son los actores políticos relevantes y a través de qué canales y con qué recursos se posicionan activa y políticamente" (definición debida a Guillermo O'Donnell). Un régimen no es un conjunto de actores políticos, sino más bien un conjunto de reglas fundamentales sobre la organización del espacio público. Esta noción de espacio público comprende tanto al Estado como a la sociedad civil y traza la línea divisoria entre público y privado...

Sobre esta base, Hyden desarrolla un concepto de governance como la gestión consciente de las estructuras del régimen con la mirada puesta en el fortalecimiento de la legitimidad del espacio público. En esta definición, régimen y estructura de governance significan lo mismo, y las estructuras se hallan basadas en normas. La legitimidad es la variable dependiente producida por una governance efectiva... Governance y políticas públicas son entidades conceptuales diferentes aunque en la práctica se afectan mutuamente. Governance se refiere a la "metapolítica" y concierne a la estructura institucional de la acción política tanto del gobierno como de los actores de la sociedad civil. Una aproximación del tipo governance debe explorar el potencial creativo de estos actores, y especialmente la habilidad de los líderes de superar la estructura existente, de cambiar las reglas del juego, y de inspirar a otros para comprometerse en el esfuerzo de hacer avanzar la sociedad hacia nuevos y productivos caminos. La governance concierne a la institucionalización de los valores normativos que pueden motivar y proveer cohesión a los miembros de una sociedad. Esto implica que es improbable que pueda emerger un Estado fuerte en ausencia de una sociedad civil vibrante (Joan Prats (1996), "Some Strategic Foundations for Improving Management and Governance in Sub-Saharan Africa", Paper presentado a la Conferencia del PNUD sobre Improving Governance, Rabat, noviembre)."

De acuerdo con lo anterior, governance tiene dos dimensiones: a) una dimensión estructural que hace referencia a los arreglos institucionales existentes en una sociedad dada que constriñen e incentivan de una determinada manera a los actores intervinientes en la toma de decisiones públicas, y b) una dimensión dinámica o de proceso que se refiere a las

acciones de esos mismos actores que puede acabar afectando a la dimensión estructural. Esto permite focalizar la *governance* desde una perspectiva tanto analítica como normativa. Desde la primera, *governance* implica un marco conceptual para captar los arreglos institucionales de la sociedad y la gestión de los mismos por los actores relevantes; desde la perspectiva normativa, *governance* compromete el liderazgo moral de los actores para mejorar las estructuras institucionales existentes en aras de mejorar la capacidad de solución de los problemas de acción colectiva.

Otra fuente de la que emerge la “*governanza*” es el *management público*. Frente a la torpe asimilación de gestión pública y privada, diversos autores tratan de encontrar la especificidad del *management público* precisamente en la gestión no de las organizaciones, sino de los arreglos o estructuras en los que se produce la interacción entre las mismas, es decir, la *governanza*. De este modo, la finalidad característica del *management público* no sería tanto mejorar la eficacia y eficiencia organizacional, sino la *governanza* entendida como el marco de constricciones e incentivos en que la gestión organizacional se produce. La temprana posición de Metcalfe sobre este tema es bien conocida. La gestión pública, según Metcalfe, debe ser entendida como gestión a nivel “macro”, relacionada con el cambio estructural a nivel de relaciones multiorganizacionales, mientras que la gestión privada funciona a nivel “micro”, centrándose en organizaciones específicas. Los problemas emergen cuando los reformadores intentan implementar técnicas de gestión de nivel micro en un espacio multiorganizacional “donde no pueden suponerse ni el consenso en los fines ni la gestión por decisión de autoridad”. La gestión pública se refiere al cambio no a nivel organizacional o micro –que es la meta de la gestión del sector público y privado-, sino a nivel macro o estructural, entendido como orientando la transición hacia un nuevo marco institucional. Metcalfe ve la diferencia entre los dos niveles de gestión similar a la que existe entre las reglas del juego y las estrategias de los actores. Es fácil reconocer que cambiar las reglas del juego (la *governance* o la estructura institucional) es un cambio de naturaleza diferente al que implica cambiar las estrategias de los actores individuales<sup>50</sup>.

El profesor Kooiman ha desarrollado una interesante distinción conceptual entre *governing* (gobernación), *governance* (gobernanza) y *governability* (gobernabilidad) que considera como fundamentos de una teoría sociopolítica de la “*governance*” *in statu nascenti*. Su punto de partida es que, como consecuencia de la complejidad, diversidad y el dinamismo de las sociedades contemporáneas, los esfuerzos de gobernación (*governing*) son por definición procesos de interacción entre actores públicos y los grupos de interés o individuos implicados. Gobernar (*governing*) en el sentido de Kooiman equivale a la concepción de la gestión pública a nivel macro de Metcalfe. Consiste fundamentalmente en coordinar, orientar, influir, equilibrar... la interacción entre los actores políticos y sociales. Pero, a diferencia de Metcalfe, Kooiman considera que la gobernación no es monopolio de las organizaciones gubernamentales, sino que también debe caracterizarse como tal la acción de los otros actores orientada a

50 L. Metcalfe (1993), “Public Management: from Imitation to Innovation”, en Jan Kooiman, *Modern Governance*, Sage, London.



ordenar la interacción. Para él, la gobernación comprende todas las intervenciones (orientadas a metas) de actores políticos y sociales con la intención de crear una pauta de interacción más o menos estable y predecible dentro de un sistema sociopolítico, que será tanto más posible cuanto más acorde con los deseos u objetivos de los actores intervinientes.

El concepto de gobernación se encuentra fuertemente vinculado al de gobernanza. Ésta puede verse como la pauta o estructura que emerge en un sistema sociopolítico como el resultado conjunto de los esfuerzos de interacción de todos los actores intervinientes. Esta pauta emergente conforma las reglas del juego en un sistema específico o, en otras palabras, el medio a través del cual los actores pueden actuar e intentar utilizar estas reglas de acuerdo con sus propios intereses y objetivos. El concepto de governance es básicamente una herramienta analítica y descriptiva. Pero en la medida en que una pauta de governance puede verse como el resultado de las intervenciones de los actores, también tiene una dimensión normativa. Es posible preguntarse qué pauta de interacción resulta deseable (por ejemplo, en términos de incentivar el bienestar, el desarrollo o la democracia), qué actores deben jugar un rol en la reforma institucional y qué constricciones deben tenerse en cuenta.

La gobernanza aparece así como un concepto muy próximo al de redes de políticas públicas y al de marcos o arreglos institucionales. Esta semejanza resulta muy evidente en la aproximación del así llamado “institucionalismo centrado en los actores” principalmente desarrollado por Renate Mayntz y Fritz Scharp, que se combina a menudo con otras aproximaciones como la teoría de juegos o la teoría de los intercambios.

El institucionalismo centrado en los actores combina la elección racional con supuestos institucionalistas. Las instituciones se conciben como estructuras reguladoras que establecen incentivos y constricciones para actores racionales que se esfuerzan en maximizar sus preferencias. Las mejores instituciones son las que consiguen superar mayores dificultades de acción colectiva, desincentivando los comportamientos oportunistas mediante constricciones y sanciones e incentivando los que toman en cuenta los intereses generales en el cálculo de las preferencias personales u organizacionales. Las redes son conceptualizadas como instituciones informales, no organizadas formalmente, recíprocas y no jerárquicas, relacionales relativamente permanentes, formas de interacción entre actores que se esfuerzan por alcanzar beneficios propios y comunes. Las redes reducen costes de información y transacción y crean confianza mutua entre los actores, disminuyendo la incertidumbre y el riesgo de incumplimiento. Son el marco institucional apropiado para la coordinación horizontal entre actores públicos, privados y sociales, de la que – en un mundo complejo en el que la coordinación jerárquica resulta normalmente disfuncional- depende de la calidad de las políticas públicas<sup>51</sup>.

Finalmente, como nos recuerda Renate Mayntz, la propia palabra gobernanza está experimentando una interesante evolución semántica: inicialmente se utilizó como sinónimo de gobernación o proceso de gobernar a través de las organizaciones gubernamentales. Pero –

---

51 Véase el interesante trabajo de sistematización realizado por Tanja A. Börzel (1998), “Organización Babilon- On the Different Conceptions of Policy Networks”, en *Public Administration*, vol. 76, Summer, pp. 253-273.



advierte - el campo semántico de la palabra se ha ampliado con dos nuevas acepciones: 1) hoy se recurre a gobernanza, en primer lugar, para indicar “un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado”; 2) pero, en segundo lugar, se está recurriendo a gobernanza para indicar algo mucho más amplio: inicialmente desde la economía de los costes de transacción, pero con mayor generalidad después, se descubrieron formas de coordinación social diferentes no sólo de la jerarquía, sino de los mercados, recurriéndose entonces a la expresión gobernanza para designar toda la forma de coordinación de las acciones de los individuos y las organizaciones entendidas como formas primarias de la construcción del orden social. Esta segunda acepción amplía de modo tal el campo semántico que la gobernanza pierde pie en la teoría política para convertirse en una teoría general de las dinámicas sociales.<sup>52</sup>

El concepto de gobernabilidad, aunque a veces se usa como sinónimo de gobernanza, tiene una significación claramente diferente. Por gobernabilidad, Kooiman entiende la cualidad conjunta de un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo en el contexto de otros sistemas más amplios de los que forma parte. Esta cualidad depende del ajuste efectivo y legítimo entre las necesidades y las capacidades de gobernación. Este concepto de gobernabilidad no contempla las necesidades como algo perteneciente a la sociedad y las capacidades como algo perteneciente al gobierno. En las sociedades interdependientes contemporáneas las necesidades y capacidades deben verse también como interdependientes y, por tanto, a la vez como políticas y sociales, públicas y privadas, referentes al Estado y a la sociedad. La capacidad de gobernar de un sistema está claramente conectada a sus procesos de *governance* y de gobernación. Sin un ajuste efectivo y legítimo entre las necesidades y las capacidades no puede existir gobernabilidad. Pero este ajuste depende de las estructuras de *governance* y de los actores de gobernación. Las necesidades y las capacidades se construyen socialmente y el resultado final depende de la estructura institucional o fábrica social y de los actores.

Desde una perspectiva político administrativa, la gobernabilidad es la cualidad de un sistema social que deriva del hecho de que los actores estratégicos del mismo –tales son sólo los que tienen recursos de poder para hacer ingobernable el sistema- consienten en que las decisiones de autoridad –incluida la resolución de conflictos entre los mismos- se adopten conforme a reglas y procedimientos determinados- que puedan registrar mayores o menores niveles de institucionalización-. No toda estructura de gobernanza es capaz de producir gobernabilidad. Tampoco toda gobernabilidad garantiza el desarrollo. El análisis de la gobernabilidad de un sistema implica el de su gobernanza, es decir, el descubrimiento del mapa de actores, sus expectativas, sus conflictos y las estructuras y procesos de su interacción. Ese

52 “Puede suceder que al extender el paradigma politológico originario para absorber en el mismo plano todas las formas individuales de coordinación, o de orden social, esto se tradujera en una excesiva extensión del paradigma mismo, que acabaría por allanar aquella atención selectiva indispensable que –al menos para la mente humana- es un prerequisite de la construcción teórica. En cualquier caso, no se trataría de una teoría de la gobernanza política, sino de una teoría mucho más general de las dinámicas sociales, convirtiéndose, así, no en una simple extensión de la primera, sino un paradigma completamente nuevo” R. Mayntz (2000), “Nuevos desafíos de la Teoría de la Governance”, en *Instituciones y Desarrollo*, n°7, noviembre, pp. 35.51).

análisis nos descubre los equilibrios de poder y distributivos subyacentes a las estructuras y procesos de gobernanza, así como los conflictos actuales y potenciales entre los actores estratégicos, incluidos los emergentes<sup>53</sup>.

El uso creciente de la palabra gobernanza como distinta de gobernabilidad ha llevado a la Real Academia Española y a la Unión Europea, que sepamos al menos, a proponer su traducción por gobernanza, un galicismo medieval en desuso<sup>54</sup>. Cualquiera que sea la suerte de la traducción propuesta, lo que se quiere significar es la diferencia conceptual entre gobernanza y gobernabilidad, a pesar de la reconocida imprecisión del campo semántico de ambas, cosa por lo demás nada extraña tratándose de conceptos emergentes abiertos.

### 13.3. La gobernanza como construcción europea

A partir del año 2000, la Unidad de prospectiva de la Comisión Europea asumió la tarea de diagnosticar la crisis de gestión vivida en los últimos años por la propia Comisión, así como la elaboración de un Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea. A tal efecto se organizaron diversos seminarios y encuentros cuyos trabajos fueron ampliamente difundidos<sup>55</sup>.

El diagnóstico parte de la existencia de una crisis en las formas tradicionales de regulación y considera que el fondo de la crisis radica en lo inapropiado que resulta aplicar la racionalidad sustantiva a los grandes problemas de nuestro tiempo. Ello se debe a que los presupuestos de esta racionalidad ya no se sostienen frente a los fenómenos complejos que caracterizan nuestra época. No podemos enfrentar la complejidad si continuamos creyendo – al modo de la racionalidad sustantiva – que los fenómenos obedecen a leyes, que siempre podemos poner al día tales leyes y que, gracias a la acumulación y al procesamiento de la información, podemos usar nuestro conocimiento para actuar efectivamente. Frente a esta racionalidad sustantiva es necesario aclarar y reafirmar una nueva racionalidad procedimental. Esto implica revisar la concepción de racionalidad desarrollada por la modernidad.

La modernidad fue concebida como un intento de racionalizar la sociedad. Pero ¿qué es una decisión racional? La respuesta es la clave para entender los sistemas político-administrativos de nuestro tiempo. La convicción subyacente a la racionalidad sustantiva es que tanto en la naturaleza como en la sociedad existen órdenes de significación, verdades universales, leyes de la realidad que podemos descubrir a través de la razón sujeta al método científico. La

53 Un desarrollo más extenso del concepto de gobernabilidad puede verse en Joan Prats (2004), "Gobernabilidad para el desarrollo: propuesta de un marco conceptual y analítico" en Binetti y Carrillo (eds.), ¿Democracia con desigualdad? Una mirada de Europa hacia América Latina, RedGob, Bid, IIG.

54 Los servicios de la Comisión Europea analizaron las diversas traducciones del término *governance* a las lenguas oficiales de la Unión Europea, sugiriendo el uso de la palabra "gobernanza" en español, hasta el punto de titular "Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea" a un interesante proyecto de revisión de las estructuras y procesos de la Comisión. Poco más tarde.

55 Quizás el más significativo sea *Governance in the European Union*, dentro de la Colección << Cahiers >> of the Forward Studies Unit, European Comisión, 2001, al que se puede acceder en <http://europe.eu.int>.

razón nos permite acceder a la verdad, a la que es universal y nos proporciona la clave para las buenas regulaciones. Los reglamentos son racionales porque aplican la ley racional. Los actos administrativos son racionales porque concretan en los hechos la racionalidad que se postula de las normas. La distinción entre la función de formación y ejecución es inherente a esta concepción de la racionalidad. La Ciencia de la Administración tiene por misión procurar técnicas o racionalidades instrumentales para la mejor realización de los universales recogidos en la ley o el plan.

Pero todos estos supuestos han ido cayendo y, con ellos, la racionalidad sustantiva como clave legitimadora de la acción pública. La propia ciencia ha rechazado la idea de que un propio <<método>> (en sentido positivista) puede permitirnos el acceso a la verdad universal. Rechaza asimismo que los pretendidos <<universales>> pueden ser determinados en sus contenidos. A partir de la constatación de los límites, la incertidumbre y la revisión constante de nuestros conocimientos enfatiza la idea de deliberación como requisito para llegar a acuerdos provisionales. Se trata entonces ya no de descubrir lo que es justo, verdadero, auténtico, sino de las condiciones procedimentales que garanticen un proceso argumentativo, discursivo, deliberativo, un verdadero espacio público democrático a cuyo servicio se coloca la racionalidad procedimental. El Derecho ya no puede ser separado de su aplicación. El vínculo entre ambos es el concepto de aprendizaje.

La racionalidad procedimental parte de que no puede pretender sino reducir la incertidumbre y establecer algo como <<el mejor conocimiento parcial actualmente disponible>>. El proceso decisional, al no pretender captar ningún universal, ya no tiene sentido sólo en sí, sino vinculado al proceso postdecisional de mejorar los datos y de rediseñar los modelos. Tiene que garantizar flexibilidad y discrecionalidad para amortiguar el efecto de los errores o para ampliar las alternativas. Necesita de evaluación permanente orientada a posibilitar el proceso de aprendizaje. No se trata, pues, sólo de deliberación, sino también de organización de formas eficaces de acceso al conocimiento. Las sociedades complejas sólo pueden enfrentar sus desafíos transformándose en sociedades experimentales. Para ello deben repensar sus instituciones en el sentido de rediseñar los incentivos para el aprendizaje y la eficiencia adaptativa.

La racionalidad procedimental es especialmente para todas aquellas situaciones en que los resultados no dependen de la acción de un solo gobierno, sino de la interacción entre éste, otros gobiernos, el sector privado y la sociedad civil. En estas situaciones la consecución de resultados depende de la negociación entre diferentes partes afectadas. La interacción exitosa se basa en el reconocimiento de las interdependencias. Son situaciones en las que ningún actor, público ni privado, tiene todo el conocimiento requerido para resolver problemas complejos, dinámicos y diversos; ningún actor por sí puede conseguir la aplicación efectiva de los instrumentos de política requeridos. En tales situaciones la tarea de los gobiernos cambia. Consiste en facilitar las interacciones sociopolíticas, en crear o estimular la creación de espacios para que los actores lleguen a acuerdos sobre los problemas y su tratamiento. La gobernanza se define entonces como la estructura o pauta que emerge en un sistema sociopolítico como resultado común de los esfuerzos de interacción de todos los actores involucrados.

Un buen observador de la realidad político-administrativa europea como es Guy Peters ha establecido una correlación interesante entre la emergencia de la gobernanza y la tradición corporativista de tantos de los Estados europeos occidentales. Austria, Bélgica, Holanda, los países escandinavos y, en menor medida, Alemania y Francia se han caracterizado por tener unas relaciones entre el Estado y la sociedad altamente mediadas por una gran diversidad de arreglos corporativos. Los empresarios, demás grupos de interés organizados, los sindicatos y las organizaciones voluntarias han ejercido gran y variada influencia en todos los ámbitos del proceso de políticas públicas. Otra característica importante ha sido el disponer de amplios sistemas de bienestar social costeados con elevados impuestos soportados por las clases medias, en la medida en que éstas han sido también beneficiarias de los servicios sociales universalizados. Los Estados europeos del bienestar no son el producto de burocracias persiguiendo el interés general y actuando legal e imparcialmente. Contrariamente, son una construcción institucional resultante de muchos conflictos y pactos de alcance productivo y redistributivo entre los actores sociales y políticos antes mencionados. Esto ha obligado a que las burocracias del bienestar se acostumbren a interactuar permanentemente con los actores sociales, generándose así una tradición de respeto mutuo y unas capacidades importantes de negociación y gestión de conflictos<sup>56</sup>.

Estas tradiciones administrativas fueron sacudidas por la gran crisis fiscal de los setenta y la consecuencia fue una recepción parcial y desigual de la Nueva Gestión Pública, tal y como ya hemos tenido ocasión de relatar. El énfasis creciente en la eficiencia y las reformas implementadas a tal efecto no han cambiado ni la estructura de conjunto de los servicios públicos ni su estilo de gestión – con la excepción singular de la Gran Bretaña, desde luego -. En lugar de desarrollar la Nueva Gestión Pública, diversos estados han mostrado un creciente interés en explotar nuevos modos de cooperación entre el Estado y los intereses organizados. La larga tradición corporativa parece haber habilitado el camino hacia las nuevas formas emergentes de la gobernanza.

Este clima influyó, sin duda, en el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea, cuyo objetivo confesado es contribuir a superar la crisis de legitimidad mediante la apertura del proceso de decisión política para dotarlo de mayores niveles de integración y responsabilidad, mejor conexión con los ciudadanos y mayor eficacia de las políticas. El concepto de gobernanza que se adopta a tales efectos designa <<las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el puntos de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia>>.

La Comisión Europea, en la preparación de su Libro Blanco sobre Gobernanza de 2001, adoptó la visión de que el modelo de gobernanza por redes se adaptaba mejor que los modelos jerárquicos tradicionales al contexto socioeconómico actual, caracterizado por los cambios rápidos, la fragmentación y problemas de políticas interconectados y complejos. Romano Prodi, al presentar el Libro Blanco al Parlamento, argumentaba que <<tenemos que dejar

---

56 Véase Guy Peters, <<Governance without Government? Rethinking Public Administration>>, en *Journal of Public Administration, Research & Theory*, vol. 8, n.º2, pp. 223-243.

de pensar en términos de niveles jerárquicos de competencias separadas por el principio de subsidiaridad y comenzar a pensar en arreglos en red entre todos los niveles de gobierno, los cuales conjuntamente enmarcan, proponen, implementan y supervisan las políticas>>. Más explícita resultaba todavía la experiencia de las ciudades europeas, tal como se señalaba en la contribución de Eurocities a los trabajos de consulta del Libro Blanco: <<Nuestras ciudades vienen desarrollando asociaciones entre el sector público, voluntario y privado sobre bases cada vez sistemáticas. Estamos abandonando un modelo de gobierno de arriba abajo. En su lugar estamos haciendo evolucionar modelos más participativos de gobernanza comprometiéndose, involucrando y trabajando mucho más con los ciudadanos, grupos locales, empresas y agencias asociadas>>.

Pero el concepto de gobernanza desarrollado desde la Comisión Europea no reduce el papel de los gobiernos a un actor más en las redes o estructuras de interdependencia en que la gobernanza consiste. Los gobiernos tienen una legitimidad y una responsabilidad diferenciada y reforzada. La gobernanza no quita nada al valor de la representación democrática, aunque plantea condiciones más complejas para el ejercicio efectivo de la autoridad. La gobernanza no elimina, sino que refuerza el papel de emprendedor, facilitador, mediador, dirimidor de conflictos, negociador y formulador de reglas que corresponde a los gobiernos; pero reconoce que alguna de estas funciones pueden ser también ejercidas por otros actores empresariales o sociales. Por encima del enjambre de opiniones doctrinales propias de la etapa de nacimiento de un nuevo paradigma, la gobernanza no elimina la necesidad de los gobiernos, los instrumentos de gestión pública, la competencia de los funcionarios y las capacidades de dirección política de la Administración.

<<Teniendo en cuenta el carácter horizontal de las redes y el poder coercitivo de los poderes públicos, éstos pueden optar por diferentes estrategias. En primer lugar pueden decidir no incorporarse a las redes e imponer sus ideas y objetivos a los actores que participen. En segundo lugar pueden decidir incorporarse a las redes y utilizar fórmulas de cooperación con el resto de los actores. Una tercera opción es adoptar el papel de gestor de las redes, facilitando los procesos de interacción entre los actores y en caso de bloqueo o estancamiento reimpulsar los procesos a través de la mediación o el arbitraje. Finalmente los gobiernos pueden construir redes y mantener la estabilidad y seguridad a través de su especial autoridad>> (Agustín Cerrillo (2002), *La Gobernanza y sus repercusiones en el Derecho Administrativo*, tesis doctoral: texto inédito).

## 13.4. Principios de buena gobernanza

El reconocimiento de la necesidad de la gobernanza en todos los ámbitos del actuar administrativo, en que la complejidad, diversidad, dinamismo e interdependencia implicados por la definición y realización de los intereses generales hacen que los modos de gobernanza tradicionales de la jerarquía y la gerencia no resulten ni eficaces, ni eficientes, ni efectivos, ni legítimos, no deja de plantear considerables problemas.

El primero y fundamental es el de la relación potencialmente conflictiva entre democracia y gobernanza. Para que una estructura interactiva de gobernanza sea democrática es preciso que el conjunto de intereses concernidos por el proceso decisional se encuentren simétricamente representados en el proceso decisional del público de que se trate. Un mero partenariado entre sector público y privado puede constituir gobernanza, pero no será democrático sino en la medida en que los intereses sociales implicados tengan oportunidad efectiva para organizarse, informarse y participar en la interacción decisional. La gobernanza no es, pues, sólo ni *lobby* ni participación. Estos conceptos pueden ser plenamente operativos en los modos de gobernanza representados por la burocracia y la gerencia, pues por sí no implican interacción decisional.

Si no se maneja un concepto exigente de democracia y se reduce éste, por ejemplo, al concepto de poliarquía de Robert Dahl, el conflicto entre gobernanza y democracia está servido. Si las estructuras de interacción decisional características de la gobernanza permiten la exclusión o el ninguneo de grupos de interés significativos, el riesgo de deslegitimación o desafección democrática es muy elevado. Y el de ineffectividad de la decisión también, pues es bien sabido que los intereses difusos que no pueden superar los costes de organización y participación *ex ante* pueden hacerlo perfectamente *ex post*, actuando como *veto players* en el momento de la ejecución de la decisión. Si la democracia tiene su fundamento axiológico en el valor igual de toda vida humana, del que se deriva el fundamento político del derecho a la igual participación en el proceso político, cuando se rompe el mito de la exclusiva vinculación de los representantes democráticos a los intereses generales y se reconoce la necesidad de formular e implementar las decisiones públicas en redes de interacción, el ideal democrático exige la inclusión simétrica en las mismas de todos los intereses concernidos. Ello, sin duda, comporta nuevas exigencias para las autoridades públicas en relación al fomento de la organización, información y participación de aquellos intereses difusos que soportan los mayores costes. Se abre así todo un campo de acción gubernamental a favor del fortalecimiento de las organizaciones autónomas de la sociedad civil para su inclusión en las estructuras de gobernanza, lo que incluye y supera a la vez el planteamiento tradicional de la participación ciudadana.

<<A pesar de su juventud, las redes ya han sido objeto de crítica al considerarlas estructuras de representación de intereses poco transparentes e impenetrables que amenazan la efectividad, eficacia, eficiencia y la legitimación democrática del sector público. Kickert ha sistematizado esas críticas:

- Los gobiernos pueden desatender el interés general dado que participar en redes implica negociar y llegar a compromisos, lo que impide realizar los objetivos preestablecidos.
- Las redes de gobernanza pueden obstaculizar los cambios e innovaciones políticas al dar un peso excesivo a los diversos intereses implicados.
- Los procesos decisionales pueden ser transparentes. La interacción formal, las estructuras de consulta complejas y el solapamiento de las posiciones administrativas hacen imposible determinar quién es responsable de cada decisión.
- Si la estructura decisional verdadera se encuentra en la interacción entre los intereses privados, sociales y los gobiernos, el margen dejado para la intervención parlamentaria y los órganos de autoridad representativa es escaso, lo que puede plantear déficit democráticos graves.

Frente a estas amenazas, las redes de gobernanza presentan aspectos positivos que están justificando su uso y extensión.

- La formulación e implementación de políticas se enriquece con la información, el conocimiento y la colaboración aportados por los diversos actores interactuantes.
- Las políticas y su implementación pueden alcanzar una mayor aceptación y legitimación social, consiguiendo una ejecución menos costosa y más efectiva.
- La participación interactiva y simétrica supone que una amplia variedad de intereses y valores serán tenidos igualmente en cuenta, lo que favorece el principio democrático.
- Las redes incrementan las capacidades unilaterales de los gobiernos para orientar la definición y solución de las cuestiones sociales, incrementándose así su efectividad y eficacia.
- Las redes reducen los costes de transacción en situaciones de toma de decisión complejas al proveer una base de conocimiento común, experiencia y orientación, lo que reduce la inseguridad al promover el intercambio mutuo de información.
- Las redes pueden reequilibrar las asimetrías de poder al aportar canales adicionales de influencia más allá de las estructuras formales.
- Las redes incrementan el capital social de las comunidades>><sup>57</sup>.

57 Exposición realizada siguiendo a A. Cerrillo, La Gobernanza y sus repercusiones en el Derecho Administrativo, pendiente de publicación.



El Libro Blanco de la Gobernanza Europea ha avanzado cinco principios de una buena gobernanza: <<apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia. Cada uno de estos principios resulta esencial para la instauración de una gobernanza democrática. No sólo son la base de la democracia y el Estado de Derecho de los Estados miembros, sino que pueden aplicarse a todos los niveles de gobierno: mundial, europeo, nacional, regional y local...La aplicación de estos cinco principios refuerza a su vez los de proporcionalidad y subsidiariedad>><sup>58</sup>.

No corresponde sino desarrollar aquí muy someramente los principios expresados. No se olvide, en todo caso, que la gobernanza es hoy un concepto que describe el movimiento o transición a un nuevo modo de gobernación, la gobernanza, el alumbramiento de cuyos principios institucionales y valorativos tomará su tiempo. Por lo demás, no habrá un modelo universal de buena gobernanza. Podrá haber unos principios institucionales mínimos o básicos como los que han tratado de codificar la Comisión de las Comunidades Europeas, pero la diversidad de entornos decisionales modulará estos principios y añadirá otros de manera muy difícil de predecir. Debemos reiterar un aspecto que nos parece clave: contra la opinión que trata de diluir a los gobierno como un actor más en las estructuras de gobernanza, creemos que el principio democrático y de Estado de Derecho al que la gobernanza debe servir exige el reconocimiento de un rol, unas formas organizativas y de funcionamiento y una responsabilidad especial a las Administraciones Públicas. Éstas son actores en estructuras de interdependencia, pero no un actor más. No creemos en la gobernanza como sustituto del gobierno, sino en la gobernanza con gobierno, como modalidad de gobernación. La gobernanza no puede diluir, sino fortalecer y legitimar la autoridad democrática. Para que ello sea así necesitaremos de un Derecho administrativo renovado que, desde el reconocimiento de las nuevas realidades y sus desafíos, vaya estableciendo los principios institucionales que nos permitan orientar la construcción y proceder a la valoración de la gobernanza, que ya ha llegado para quedarse.

- El primer principio propuesto por el Libro Blanco es el de apertura, que impone a las instituciones comunitarias el trabajar de forma más abierta, desarrollando una comunicación más activa, utilizando un lenguaje más accesible y adoptando las medidas que en general conduzcan a una mayor confianza de los ciudadanos en las instituciones comunitarias.
- El segundo principio es el de participación, pues se entiende que la calidad, la pertinencia y la eficacia de las políticas exigen una amplia participación ciudadana tanto en la fase de formulación como de implementación. De la participación se espera también un reforzamiento de la confianza ciudadana en las instituciones comunitarias.
- El tercer principio es el de responsabilidad, que exige la clarificación del papel de cada una de las instituciones comunitarias intervinientes en la toma de decisiones,

---

58 Comisión de las Comunidades Europeas (2001), La Gobernanza Europea. *Un libro Blanco*, Bruselas, 25 Julio.



así como de los Estados y de los demás agentes gubernamentales que participen en el desarrollo y aplicación de las políticas comunitarias.

- El cuarto principio es el de eficacia, que exige que las medidas adoptadas, produzcan los resultados buscados sobre la base de unos objetivos claros, de una evaluación de su futuro impacto y, en su caso, de la experiencia acumulada. La eficacia requiere también que la elaboración de las políticas europeas sea proporcionada y que las decisiones se tomen al nivel más apropiado.
- El quinto principio es el de coherencia, que exige que las distintas políticas y las distintas acciones europeas sean coherentes y fácilmente comprensibles. La necesidad de coherencia es cada vez mayor, pues las tareas de la Unión europea son cada vez complejas y diversas y rebasan las fronteras de las políticas sectoriales tradicionales. La coherencia requiere un liderazgo político y un compromiso firme por parte de las instituciones con el fin de garantizar un enfoque coherente dentro de un sistema complejo. La complejidad se incrementa con la participación obligada y creciente de las Administraciones regionales y locales y de los intereses organizados.

<<La gobernanza de la integración europea ha sido crecientemente caracterizada como un sistema de gobierno multinivel en el que la autoridad pública se dispersa entre los diferentes niveles gubernamentales y adopta formas diferentes en función de cada sector de políticas. Las competencias se solapan entre los diferentes niveles de gobiernos y los actores políticos interactúan en cada uno de ellos. Dado este policentrismo, la imagen de gobernanza multinivel subraya el hecho de que no hay ningún actor capaz por sí solo de dar respuestas únicas y universales a los problemas sociales. Esto es lo que explica por qué la europeización de las políticas no se ha traducido en más uniformidad, sino en una especie de *patchwork*, una mezcla compleja de estilos diferentes de elaboración, de instrumentos y de instituciones. La metáfora de las redes y el concepto de gobernanza resultan particularmente adecuados para expresar la esencia de la gobernanza multinivel europea. El enfoque de las redes sugiere que la gobernanza habría de basarse en modelos flexibles de relación entre las autoridades públicas de los diferentes niveles, las asociaciones y los ciudadanos. Las redes se crean en función de ventajas mutuas y de objetivos compartidos, pero tienen la capacidad necesaria para adaptarse a medida que cambian los problemas y se pueden aprender nuevas respuestas. Este enfoque implica no sólo la descentralización del gobierno, sino la expansión de las relaciones horizontales en el sistema de gobernanza. También supone el fortalecimiento de la comunicación, la confianza y la reciprocidad>><sup>59</sup>.

59 Vid. Francesc Morata y John Etherington (2003), *Global y local. L'impacte de la globalització en els sistemes territorials*, Temes Contemporanis, Editorial Pòrtic, pp. 274-275.

## 13.5. La gobernanza como gestión de redes

El concepto de red, aunque susceptible de diversas concreciones, no acoge cualquier forma de relación. De hecho, o la red sirve para resolver problemas de acción colectiva que los modos de gobernación jerárquicos no alcanzan, o la red y la gobernanza carecen de fundamento. En muchos ámbitos de la acción administrativa sigue bien vigente el modelo administrativo o burocrático y en otros puede resultar perfectamente idóneo el modelo gerencial. En realidad, sólo existe una red cuando se establecen y utilizan sistemáticamente (gerencia) vínculos internos y externos (comunicación, interacción y coordinación) entre gente, equipos y organizaciones (nodos) con la finalidad de mejorar el desempeño administrativo.

Las características de las redes que expresan y completan este concepto son las siguientes:

- Las redes vinculan no sólo a productores de servicios, sino también a éstos con las organizaciones de usuarios, con las autoridades administrativas reguladoras, con centros de investigación relevantes, etc. Las redes se utilizan crecientemente para conseguir una identificación mejor y más específica de las necesidades de los usuarios y de la mejor manera de satisfacerlas.
- Las vinculaciones son interactivas. Cada punto nodal de la red tiene que especificar claramente el beneficio que espera obtener de su participación en la misma. No hay red sin interacción y ésta es siempre costosa. Si los beneficios de la participación no superan los costes, la red no será viable.
- Las redes requieren un nivel básico de autorregulación; pueden estar marcadas por directrices o marcos reguladores formales., pero su gestión tiene requerimientos específicos: no se gestiona una red del mismo modo que una jerarquía; los liderazgos son diversos y cambiantes, los procesos de trabajo son singulares...; la competencia para la gestión de redes deberá añadirse al cuadro de competencias tradicionales de los gerentes públicos.
- Los participantes en una red han de compartir un propósito común: en el caso de las redes públicas ha de ser una mejor forma de satisfacer los intereses generales; este propósito ha de estar bien definido; en el entendido de que la composición concreta de los intereses generales se realiza a través de la interacción en la red tomando en cuenta los intereses y expectativas de todos los intervinientes en la misma...De ahí la importancia que los participantes en la red expresen el conjunto de intereses y expectativas sociales en relación al propósito de la misma.
- Las redes van y vienen, son estructuras dinámicas que cambian en cuanto a su modalidad, número y roles de los participantes...

- Las redes vinculan personas. Los medios electrónicos las hacen posible y fortalecen, pero: 1) los intercambios electrónicos requieren un buen nivel de códigos de significación acordados, respeto y confianza para su éxito; 2) los intercambios virtuales tienen que completarse con encuentros personales regulares orientados más a afianzar la confianza y la comunicación que a tareas específicas.
- La viabilidad de las redes más amplias requiere la capacidad de crear y mantener un sentido de pertenencia, cohesión y fortalecimiento de valores y expectativas.

El uso de modos de gobernanza en red es creciente y común al sector público privado, y ello se funda en que estas estructuras son, en muchos casos, más capaces de procurar eficacia e innovación. En efecto, las estructuras en red: a) permiten acceder a una variedad mayor de fuentes de información; b) ofrecen mayores oportunidades de aprendizaje; c) ofrecen bases más flexibles y estables para la coordinación y el aprendizaje interactivos; d) representan mecanismos adecuados para la creación y el acceso al conocimiento tácito.

<<Empezamos a entender que parte del conocimiento básico para las políticas y la innovación no puede ser fácil ni solamente ser capturado en forma escrita pues no se agota en la investigación académica ni en los informes sobre la experiencia y las mejores prácticas. Mucho conocimiento valioso se encuentra embebido en las estructuras sociales, y en y entre las organizaciones. Es muy difícil y a veces imposible hacer explícito este conocimiento. En educación, por ejemplo, hace unos treinta años había la expectativa optimista de que la investigación proveería el conocimiento de base para la política y la práctica. Estas expectativas han tenido que ser atemperadas a la luz de la experiencia. La razón no está en la pobre calidad de la investigación educativa, en su volumen insuficiente o en la falta de mecanismos de transferencia. Un factor más básico es que el conocimiento para la mejora de la educación es en gran parte (algunos estiman que entre el 70-90%) de la naturaleza tácita. Y el intercambio y desarrollo del conocimiento tácito requiere procesos y estructuras diferentes que la producción e implementación de la investigación. Las redes resultan especialmente apropiadas. Es más, para ser capaz de usar el conocimiento codificado se necesita conocimiento tácito complementario, porque el primero no tiene sólo un componente informativo, sino también social y la gente necesita desarrollar “significaciones interpretativas” para poder usarlo. Las redes ayudan a desarrollar este conocimiento complementario. La interacción entre el conocimiento tácito y codificado que las redes procuran actúa como el generador de la creación de conocimiento>><sup>60</sup>.

A pesar de que las redes tienen manifestaciones muy diversas, resulta útil distinguir entre los tres tipos siguientes de redes, aunque en la práctica pueden también ofrecerse combinados:

60 Hans F. van Aalst (2003), <<Networking in Society, Organisations and Education>>, en OECD, *Schooling for Tomorrow. Networks of Innovations. Towards New Models for Managing Schools and Systems*, OECD, París, pp. 35-36.

- a) <<Comunidades de prácticas>>, que son redes creadas por la necesidad que tienen los gestores y expertos de encontrar soluciones a problemas prácticos. El conocimiento intercambiado y embebido en estas redes es a menudo codificado. El intercambio suele basarse en la formulación y reformulación de experiencias, en la redundancia y las metáforas, en conocer quién sabe. Algunas redes de este tipo combinan una base de datos de experiencias codificadas bien organizada con investigación y comunicación interactivas rápidas.
- b) La <<organización en red>>, que puede describirse como <<una cooperación implícita o explícita entre organizaciones autónomas mediante el establecimiento de relaciones semiestables>>. La organización red añade valor a cada uno de los miembros, poniendo al alcance de cada uno las competencias y posicionamiento de los otros.
- c) La <<comunidad virtual>>, que es una expresión utilizada para cubrir una amplia variedad de comunidades que utilizan las TICs para intercambiar información, construir influencia pública y obtener resultados específicos. Es una forma de importancia creciente para la gobernanza pública.

A pesar de ser la gobernanza mediante redes un fenómeno relativamente reciente que expresa la necesidad de asociaciones o partenariados múltiples para conseguir la realización más eficaz e innovadora de los intereses públicos, la OCDE<sup>61</sup>, en base a las experiencias conocidas, ya ha podido elaborar unas primeras directrices estratégicas para la gestión de redes de interés público:

- 1) Asegurar que las metas de política propuestas para la red son consistentes a nivel central entre los diferentes departamentos y agencias de las Administraciones implicadas. Las redes no deben responder sólo ante un departamento o agencia, sino ante todos los que resulten necesarios para el logro de sus propósitos. Los interactuantes en la red deben tener claro cuál es su papel en la formulación e implementación de la política o servicio de que se trate.
- 2) Adaptar el marco estratégico de la red a las necesidades de los intervinientes. La red sólo tiene sentido si cada uno de los intervinientes puede mejorar sensiblemente su responsabilidad específica, ya sea como gerente público, empresa, asociación cívica, institución académica, etc. Para ello es necesario transparentar tanto la contribución de cada parte la estrategia común de la red como el aporte que de ésta podrá derivar cada una.
- 3) Fortalecer la responsabilidad de los participantes. Ello exige que la gestión de la red no sólo defina la función de planificación estratégica, apreciación de proyectos o provisión de asistencia, sino que transparente además quién hace qué,

---

61 OECD (2001), Local Partnership for Better Governance, OECD, París, pp. 22-23.

quién representa a quién, quién responde de qué y ante a quién; en una palabra, un mecanismo eficaz de distribución de las responsabilidades. Si las redes se convierten en un mecanismo de dilución de responsabilidades, quedarán en pie pocas de las virtudes que se postulan de las mismas.

- 4) La flexibilidad en la gestión de los programas públicos es una condición para el buen funcionamiento de las redes. Esta flexibilidad no impide un marco claro de distribución de funciones y responsabilidad entre las Administraciones Públicas, responsables últimas de los servicios públicos, y las redes de agentes diversos implicados en su mejor producción efectiva. Garantizar la flexibilidad de la red y la unidad de dirección política está dando paso a interesantes tendencias.



## CAPÍTULO 14.

# El hecho metropolitano en la perspectiva de una mejor democracia local

**Alfonso Yerga Cobos**

Director Gerente del Centro de Estudios Andaluces

### 14.1. Introducción

Es un hecho reconocido que las grandes ciudades y las áreas metropolitanas juegan un papel particularmente importante en los estudios tanto de sociología como de ciencia política que tratan sobre las pautas de comportamiento social e institucional, no solamente porque la mayor parte de la población de las sociedades contemporáneas se concentra en los espacios urbanos, sino también porque allí emergen, y revelan su impacto y crudeza, numerosos problemas sociales. Tal análisis urbano permite, por consiguiente, aclarar y comprender de forma privilegiada los problemas futuros del conjunto de la sociedad.

En ese contexto, la situación de la democracia constituye un reto central de los debates que se refieren a las implicaciones políticas de la evolución social. Aunque algunos análisis de gobierno local sitúan como objetivo central la eficiencia en la prestación de servicios, su papel no debe reducirse a esta función de producción de bienes y servicios, si no es al precio de una pérdida sustancial considerable para la colectividad de valores democráticos. Y esto se argumenta en que la forma en que los ámbitos metropolitanos se gobiernen en un futuro próximo está en el núcleo de la evolución de las democracias contemporáneas, pues el fortalecimiento de la democracia representativa, y las nuevas formas de democracia participativa, se manifiesta con fuerza en las aglomeraciones urbanas, donde las reformas institucionales deberían empezar a experimentarse. De ahí que no sea baladí cuestionar cómo la naturaleza del debate metropolitano no puede hacerse, prioritariamente, desde el prisma gerencial, sino desde el político.

## 14.2. ¿Qué está ocurriendo a nivel internacional en lo que hace al gobierno metropolitano?

Existe convención en afirmar que globalización y metropolización constituyen dos aspectos de un mismo proceso, igual que se sabe con una cierta precisión cuál es el vínculo que une a esas dos tendencias en la transformación de los Estados nacionales. Transformación que está sometida, a su vez, a los retos sociales más actuales -exclusión, nuevos movimientos colectivos, transformación de la relación de trabajo, reestructuración física de los espacios, ...- y que comporta, desde la óptica de gobierno local, la exigencia de más margen de maniobra, autonomía y la obtención de más ventajas gracias a la ejecución de políticas de descentralización. Sin embargo, tales políticas no reflejan un único modelo de relación ciudad-Estado. De hecho, al menos en Europa occidental, se pueden señalar cinco modelos institucionales de gobierno metropolitano:

- Las ciudades en donde la regulación política es una obra del Estado.
- Las ciudades que han conocido reformas territoriales encaminadas a la dotación de nuevas instituciones metropolitanas.
- Las metrópolis gobernadas por niveles de gobierno intermedios.
- Los ámbitos metropolitanos que han desarrollado un gobierno en red integrando varios niveles de gobierno.
- Y, por último, aquellas ciudades que se caracterizan por estrategias de prevención y/o de conflictos abiertos entre los actores institucionales.

A este hecho se une el proceso al que asistimos de crisis de la democracia en las grandes ciudades cuyas manifestaciones son múltiples: Crecimiento del abstencionismo electoral, declive de la legitimidad de los electos municipales, complejidad de las expectativas y de las demandas de los grupos sociales que son cada vez más heterogéneos, relativa desvitalización de los centros de las ciudades en beneficio de los municipios de la periferia, reforzamiento de la segregación social, tensiones financieras crecientes entre cargas en aumento y recursos en retroceso,...

Ambas realidades nos hablan de que estamos instalados en el ciclo de transformación de las ciudades en actores colectivos. Así, sobre el telón de fondo de la globalización y de la transformación de los Estados contemporáneos, las ciudades gozarían de una ocasión para afirmarse como actores políticos completos. Afirmación que se argumenta, por un lado, en su peso demográfico y su importancia espacial, lo cual se ve reforzada por la metropolización. Y por otro, en su papel de agentes económicos, es decir puntos de acumulación y de producción de riqueza y, en algunos casos, nodos de redes de diverso tipo.



Pero, también, las metrópolis concentran los problemas sociales, vinculados a la pobreza, a la desigualdad, la diversidad étnica y cultural. Ambas contingencias –potencialidad y desafíos- las convierte en espacios políticos, es decir territorios obligados a desarrollar estrategias propias en una relativa autonomía con respecto a otras instituciones políticas, como el Estado o, en el caso español, las Comunidades Autónomas. Esto, a su vez, va convirtiendo a las ciudades en territorios privilegiados de agregación de las lógicas de los actores públicos y privados induciendo fuertes dinámicas identitarias de pertenencia.

Pero, ¿es todo lo anterior una verdad extensible a la diversidad de realidades urbanas? ¿De qué ciudades hablamos? Hablo de grandes ciudades, sí, pero, al difuminarse la frontera entre ciudad y ámbito metropolitano, habría que definir política e institucionalmente lo que funcionalmente llamamos ciudad. ¿Por qué?:

- Porque, desde la perspectiva metropolitana, las ciudades centrales representan cada vez menos en el plano económico, demográfico y social.
- Porque es en el territorio metropolitano donde se plantean la mayor parte de los problemas económicos y sociales.
- Porque es en el nivel metropolitano donde se plantea el reto de la constitución de la ciudad como actor colectivo que pueda tener su formalización política.

### **14.3. En el momento presente, las áreas metropolitanas son singulares territorialmente, pero no políticamente.**

Ante los hechos reseñados, cabe constatar cómo, siendo ciertos, escapan en gran medida a la posibilidad de control por parte de las autoridades municipales. Diversos factores de cambio social vienen a explicar, por su magnitud, ese descontrol y la modificación que se está produciendo de la naturaleza de los sistemas políticos urbanos:

- El paso de una sociedad industrial a una economía de servicios, así como la internacionalización de las formas de producción y de distribución de bienes y servicios.
- El incremento de la movilidad regional en el interior de las sociedades y entre ellas.
- La revolución tecnológica y, principalmente, el desarrollo de la difusión de nuevas tecnologías de comunicación, de producción y de distribución de recursos tecnológicos e intelectuales.
- La elevación del nivel de enseñanza.

- El cambio de los valores y de los estilos de vida.

Estos factores producen efectos en los diferentes niveles del proceso político urbano, generando más demandas de bienes y de servicios y nuevas interrelaciones, territoriales e institucionales, pero, al mismo tiempo, haciendo surgir nuevos retos políticos, como es el caso de la innovación en la gestión pública, por ejemplo.

¿Qué hacer para que la ciudad sea un actor político? De manera sintética, al menos éstas son algunas líneas a considerar:

- El ámbito metropolitano, no la ciudad central, debe convertirse en el territorio de referencia de los actores y eso implica articular los espacios existentes, es decir barrios y municipios desde la óptica de la acción colectiva.
- Se necesitan actores -políticos, sociales y económicos- portadores de nuevas escalas de poder, capaces de realizar esa movilización, contribuyendo así a ganar el espacio de la autonomía. Pero no es una simple cuestión de generación de una élite urbana, sino de un nuevo liderazgo capaz de afrontar los retos sociopolíticos que se sintetizan en el enfrentamiento entre dos visiones: la de los partidarios de un crecimiento fuerte y continuado, liderados por el sector económico, y la de los partidarios de los límites al crecimiento, representados por las asociaciones medioambientales y las asociaciones de barrio. Y a ello se unen nuevos retos, singularmente la integración de las minorías étnicas.
- Se necesita también un reconocimiento por parte de los otros actores -Comunidades Autónomas, Estado y Unión Europea-, a fin de que legitimen una relativa autonomía con respecto a ellos. Funcionalmente emerge lo metropolitano en toda Europa, pero jurídicamente se está lejos de que ocurra así. Las políticas metropolitanas existen, pero, en general, no son el resultado de instituciones metropolitanas existentes, al estar éstas en situación de dependencia con respecto a los demás niveles de gobierno.
- Y por lo que hace a la problemática metropolitana española, ésta viene caracterizada por los siguientes hechos:
  - a) Una realidad territorial metropolitana, pero con un evidente déficit de institucionalización.
  - b) Las relaciones intergubernamentales no las reconocen en términos de competencias y recursos. Es cierto que la creación de nuevas instituciones metropolitanas constituye una solución arriesgada políticamente, en la medida en la que no puede cuestionar la economía de los intercambios políticos entre actores locales y supralocales, y sobre todo la estabilidad

de los mecanismos y compromisos preexistentes. De hecho, la necesidad funcional de generar un espacio metropolitano permitiendo a la vez resolver las cuestiones de planificación urbana, realizar economías de escala y poner en marcha políticas territoriales competitivas a escala internacional puede, en ciertos casos, satisfacerse con los sistemas institucionales existentes. De ahí la dificultad para que las diputaciones provinciales puedan jugar ese papel de “mesonivel” de gobierno entre lo local y lo supralocal, papel que sí puede jugar lo autonómico.

- c) Un déficit de liderazgo de las ciudades centrales a la hora de conformar espacios metropolitanos institucionalizados, aunque hay una buena experiencia de inspiración regional, como es el caso de los consorcios.

#### 14.4. ¿Cómo avanzar?

- 1) Se necesitan más estudios, tanto de campo (datos) como de análisis (información) que eviten tanto el desconocimiento de la evolución de los procesos urbanos en marcha como la repetición de tópicos sin base alguna.
- 2) Hay que incorporar discurso político al respecto, ya que sabemos de lo territorial como hecho geográfico básicamente, pero no de la escala de gobierno –que suele verse desde el lado de la oferta, como más competencias y financiación, pero no desde el lado de la demanda ciudadana- cuando hablamos de la dimensión supramunicipal.
- 3) Se hace imprescindible más cooperación intermunicipal especialmente en la solución de problemas y en la definición de estrategias, de modo que, paulatinamente, se vayan facilitando los flujos metropolitanos.
- 4) Hay que construir nuevas identidades que sean metropolitanas, no de la ciudad central, lo cual no supone inventar tradiciones, sino generar iniciativas de socialización metropolitana de corte cultural.
- 5) Es urgente poner lo metropolitano en la agenda de los partidos políticos y, a la par, superar la lógica de la contradicción de intereses intrapartidarios en los discursos electorales.

## 14.5. Conclusión

Para responder a la cuestión de cómo avanzar en el gobierno metropolitano, o, dicho de otro modo, cómo vincular gobierno, competitividad y cohesión social, será ciertamente indispensable integrar en el esquema explicativo a los actores supralocales: Estado, fundamentalmente, y Comunidades Autónomas. La tendencia general es a la diferenciación territorial en los modos de gobierno que conocen las ciudades, lo cual no conduce a la eliminación ni del Estado ni de las Comunidades Autónomas. Es más, la recomposición actual de los Estados forma parte de este proceso de diferenciación territorial. Es quizás a partir de este tipo de cuestiones como puede responderse a la cuestión del gobierno metropolitano.

## CAPÍTULO 15.

# El Gobierno Estratégico de la Ciudad. O cómo anticiparse al futuro: el caso de Sevilla

### Emilio Carrillo

Investigador y Profesor Universitario de Desarrollo Económico y Urbano. Concejal del Ayuntamiento de Sevilla, fue Teniente de Alcalde y Delegado de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla de 2003 a 2008.

### 15.1. Las ciudades, protagonistas de un tiempo nuevo

Las ciudades siempre han jugado un papel preponderante en el ámbito político, económico y cultural. Entonces, ¿qué es lo que está sucediendo ahora verdaderamente nuevo?; ¿por qué se habla, y con razón, de un renovado protagonismo de las urbes?. Son muchas las respuestas posibles a estas preguntas, pero quizás la más sencilla sea también la más acertada: sucede que en los últimos veinte años nuestro mundo ha cambiado a una velocidad desconocida en la historia de la humanidad; que continuará cambiando en los próximos años a un ritmo vertiginoso; y que las ciudades son los verdaderos motores de este cambio.

También es realmente novedoso en nuestro tiempo que por primera vez en la historia el mundo está funcionando efectivamente a una escala planetaria. Jordi Borja y Manuel Castells han dedicado mucho de su gran talento a explicar este cambio y su influencia sobre las ciudades: mientras que las sociedades preindustriales mostraban un modelo de ocupación territorial en el que la mayoría de la población habitaba en núcleos rurales y las ciudades vivían, en general, de los recursos de sus áreas cercanas, la revolución industrial primero, y después la revolución de la sociedad de la información, han supuesto la sustitución de ese modelo de ocupación territorial por otro que nos acerca cada vez más a un mundo de archipiélagos que actúan como nodos fuertes del sistema urbano de la globalización, rodeados de un océano de comunidades de diverso tamaño, y todos conectados a través de una red global de flujos de información, de tecnologías, de capitales y también, aunque en menor medida, de personas. De ahí que Borja y Castells interpreten la economía como una red global de lugares estratégicos entre los cuales los principales centros del comercio y las finanzas internacionales ocupan una posición preponderante; y de ahí que todos los analistas estén certificando tanto el aumento de las inversiones internacionales, como la disminución del papel del Estado-nación

en la reglamentación de la actividad económica y, en general, en la ordenación de nuestras sociedades.

El papel que cada ciudad va a desempeñar en esa red global de ciudades dependerá del grado y del modo de integración de la misma en la red mundial. En el contexto europeo, por ejemplo, es muy posible que la gran ciudad y los sistemas urbanos centrales sean los únicos espacios relevantes en la dinámica económica. Y a escala planetaria se está constituyendo un selecto club de grandes ciudades que se configuran en motor de la economía y en promotores de las nuevas tendencias sociales, tecnológicas y culturales. Son las ciudades <<globales>> de las que habla Saskia Sasen, donde se concentran gran parte de los puestos de mando de la economía mundial: localizaciones claves para las finanzas y las firmas de servicios especializados, para el desarrollo del comercio y el intercambio de las innovaciones.

Por tanto, las ciudades van a tener una importancia a escala global y en los procesos de construcción de supranacionalidades, como la creciente dinámica de federalización real del continente europeo, mientras los Estados seguirán siendo, probablemente, los factores esenciales para mantener los procesos de redistribución social en un plano de tipo confederal.

Ahora bien, el integrarse o no en esa red, y el modo en cómo se hace, no depende enteramente de la voluntad política del territorio en cuestión. Las ciudades no son hechos aislados, pertenecen a un territorio que tiene una historia y un contexto político, económico y social determinado. Por eso, la posición de cada ciudad en la red global de ciudades va a depender de las características del territorio más amplio en el que se inserta y, por supuesto, de decisiones externas que deciden explotar o no las “ventajas” de ese territorio.

Y si hacemos un ejercicio de proyección no encontraremos mucha dificultad en dibujar la orientación de la ciudad del mañana a la vista de los actuales procesos urbanos y su contexto. Una escueta relación de estos temas clave, a los que tendrán que enfrentarse las principales ciudades del planeta, podrían ser los siguientes:

- Los desafíos que introduce una economía que, cada vez más, se basa en la información y el conocimiento que comporta para las ciudades el reto de definirse en términos de oportunidad y competitividad.
- La dotación de una infraestructura urbana acorde con la necesaria articulación regional y la apertura a los territorios exteriores, lo que plantea la necesidad de ciudades polivalentes e integradoras.
- La calidad de vida ligada a la sostenibilidad ambiental y social y a la dotación de servicios y espacios públicos, lo que plantea en primer plano la necesaria integración ciudadana, tanto en términos espaciales como culturales.
- La gobernabilidad para todos y con todos.

## 15.2. La Nueva Agenda de Trabajo de los Gobiernos Locales

En este contexto, los gobiernos locales han de estar a la altura de las nuevas circunstancias, incluyendo la “venta” de la ciudad entre sus funciones básicas, movilizándolo las energías ciudadanas y el potencial del sector privado y afrontando, por fin, con decisión, una cuestión en absoluto retórica: ¿la responsabilidad de los gobiernos locales radica en gestionar el Ayuntamiento, en gobernar la ciudad o en ambas cosas a la par?.

Para afrontar este interrogante es posible acudir a varios criterios, pero ninguno tan adecuado, desde luego, como el que deriva de la opinión y los requerimientos de los propios ciudadanos. Por tanto, la contestación de la pregunta precedente debe articularse a través de la respuesta a esta otra: ¿qué esperan y exigen los ciudadanos de sus gobiernos locales?

Situado así el asunto caben pocas dudas acerca de que los gobiernos locales han de cubrir al unísono las dos facetas enunciadas: gestionar y gobernar. Visión de las cosas que da cuerpo a lo que me gusta denominar “Perspectiva Doble G” (P2G). Un enfoque global e integral que aborda la gestión del Ayuntamiento y el gobierno de la ciudad como dos caras de la misma moneda, persiguiendo tanto la eficacia, eficiencia y calidad en la gestión de los asuntos cotidianos y en la prestación de los servicios municipales básicos, como la capacidad de impulso y liderazgo de la ciudad, de su territorio y de sus ciudadanos.

Un liderazgo, además, que enlaza directamente con las reflexiones antes expuestas y con las que dimanaban del ya famoso <<pensar global, actuar local>> que viene reclamando, con razón, Naciones Unidas. Efectivamente, la acción en el territorio concreto ha de tener muy presente el conjunto de los grandes flujos, fenómenos y procesos globales y las amenazas y oportunidades y las tendencias y orientaciones que de ellos derivan, respondiendo adecuadamente a sus efectos e impactos no desde el prisma de la reflexión abstracta, sino del actuar local.

Bajo esta óptica “P2G”, todo lo relativo a la interconexión entre gobierno local, ciudadanos y territorio trasciende del tan manido como cierto argumento sobre el papel de las entidades municipales como Administración más cercana a la gente y sus demandas. Sin menoscabo, en absoluto, de ello, la “Perspectiva Doble G” obliga a resaltar dos ideas fundamentales:

- Los Ayuntamientos son mucho más que entes administrativos y su dimensión política reforzada se encuadra en la reconfiguración y potenciación del papel de la ciudad en un escenario marcado por la globalización.
- La ciudad no es sólo el Ayuntamiento, constituyendo la gestión de éste es sólo una parte, por importante que sea, de la labor del alcalde y de su equipo de gobierno.

Batería de consideraciones que desembocan, finalmente, en la necesidad de que los gobiernos locales aborden una agenda de trabajo que vaya más allá de las tareas burocráticas

y que incluya la apertura de un nuevo marco de relaciones con la sociedad civil, fijando la atención mucho más en el ciudadano, sujeto activo de derechos y deberes, que en el mero administrado, perceptor pasivo de servicios públicos.

Y han de incluir en esta Agenda actuaciones que permitan a su ciudad aprender a competir y a cooperar con las demás para incorporarse a los nuevos circuitos internacionales de índole tecnológica, económica y cultural que la globalización está trayendo consigo. Una competencia y una cooperación duras y difíciles, pero imprescindibles para atraer riqueza y tecnologías e iniciativas empresariales aplicables al territorio concreto y para garantizar la calidad de vida presente y futura de los ciudadanos.

Por todo lo hasta aquí expuesto, las instancias locales han de impulsar una <<nueva forma de gobernar>> que tenga su base en la participación ciudadana, el consenso social y la planificación estratégica, y todo ello con la plena responsabilidad que les da el hecho de ser, porque así lo establece nuestra Constitución – una de las tres partes de la estructura territorial del Estado. Una parte de la estructura territorial del Estado a la que hay que dar los recursos y competencias que precisa para el adecuado desempeño de sus responsabilidades, propiciando, a la par, instrumentos legales y operativos que permitan no sólo ordenar el territorio, sino, igualmente y como se insistirá más adelante, organizarlo.

Y en este punto no puedo evitar señalar que, mientras que en España ha habido varios pactos autonómicos que han impulsado a lo largo de los últimos 25 años un extraordinario proceso de modernización y descentralización hacia las comunidades autónomas, no ha habido ningún pacto local. Sin ánimo de abordar el asunto con detenimiento, valga con recordar que mientras que en 1978 la Administración Central ejecutaba más del 90% del gasto público, en la actualidad le corresponde menos del 60%. Sin embargo el peso de las entidades locales en el conjunto del gasto público se encuentra prácticamente estancado desde la primera parte de los años 80: si antes de la Constitución suponía el 9%, actualmente sólo supone el 13% del gasto público total, porcentaje que ya logramos en 1984. Y ello a pesar de que los ayuntamientos han ido progresivamente ejerciendo responsabilidades y competencias que no eran suyas – lo que llamamos competencias de sustitución – para dar respuesta a las demandas y exigencias ciudadanas, con el consiguiente gasto de recursos, que los últimos estudios estiman por encima del 30% del conjunto de gastos de los entes locales. Ello ha ido acumulando a lo largo del tiempo lo que la Federación Española de Municipios y Provincias califica como deuda histórica, que pesa como una losa sobre gran parte de los municipios españoles, y a la que evidentemente hay que dar una solución.

En julio de 2005 el Ministro de Administraciones Públicas presentó el Libro Blanco sobre la Reforma del Gobierno Local, tras un período en el que se recogieron propuestas y aportaciones de los distintos sectores afectados de cara a la elaboración de la próxima Ley Básica del Gobierno y de la Administración Local, para cuya aprobación se pretende contar con un amplio consenso parlamentario. En este Libro Blanco se hace un análisis detallado de muchas de las cuestiones que preocupan a los responsables del gobierno de las ciudades, como son la garantía constitucional de la autonomía local, las competencias y los servicios locales



–exclusivos o compartidos con las comunidades autónomas- o el sistema del Gobierno Local. Pero esto no será suficiente, porque, como indicaba antes, la mayor parte de las competencias ya están transferidas a las Comunidades Autónomas, y por lo tanto el problema en estos momentos es tanto con la Administración Central como con las comunidades autónomas.

La reforma de los Estatutos de Autonomía actualmente en marcha en diversas Comunidades Autónomas puede y debe significar una oportunidad histórica para resolver de una vez por todas esta situación; para afrontar con realismo - y desde el máximo consenso político - el reforzamiento de la dimensión política de las ciudades, de modo que sean capaces tanto de gestionar con más eficacia, eficiencia y calidad los asuntos cotidianos y los servicios municipales básicos, como de impulsar y liderar con mayor fuerza el progreso de sus territorios y ciudadanos en el complejo escenario de la globalización y la sociedad de la información.

Para ello estos nuevos Estatutos de Autonomía deberían establecer en su articulado con claridad -algunos de hecho lo están haciendo- las competencias atribuidas a los entes locales, y reconocer el principio de su suficiencia financiera. Así todos sabremos a qué atenernos, sin que ello signifique en lo más mínimo atenuar el impulso de la cooperación entre administraciones, complementario de lo anterior, e intrínseco al desarrollo constitucional del que nos hemos dotado, dado que no existe un espacio exclusivo de competencias municipales, como tampoco existe de competencias autonómicas, sino competencias – servicios públicos - que son compartidas por las distintas administraciones. El objetivo debe ser por tanto fijar los límites y los puntos de encuentro y, como consecuencia, los criterios fundamentales para la financiación de estos servicios, configurando en los nuevos Estatutos la participación de los entes locales en los ingresos de sus respectivas Comunidades Autónomas como el derecho a recibir la financiación necesaria para el ejercicio efectivo de esas competencias y, por tanto, incondicionada en cuanto a su destino y periódica en su percepción, de acuerdo con los principios constitucionales de autonomía y suficiencia financiera de la administración local.

### **15.3. Planificación Estratégica: Socioeconómica y Urbanística**

Pero, en fin, gestionar una ciudad significa identificar prioridades estratégicas. Los errores en esa elección se pagan muy caros en términos de bienestar social, de oportunidades de empleo e ingreso, y de desarrollo urbano. No siempre es fácil, y a la postre el tiempo es juez y testigo de lo acertado de cada decisión; y también gran taumaturgo que convierte en ridículos los que otrora fueran encendidos debates sobre ésta o aquella elección.

En este orden, las ciudades han de saber articular una amplia serie de componentes materiales e inmateriales, reales o virtuales, que las proyecten individualmente y las definan a escala regional, nacional, continental y mundial. Una proyección y una definición que nos habla de cada “modelo de ciudad” con su propia fisonomía, sus debilidades y fortalezas y sus características cuantitativas y cualitativas como espacio productivo y de ocio.

Para dibujar ese “modelo de ciudad” cada una de las ciudades de Andalucía ha de ser capaz de dar respuesta a “sus tres cómo estratégicos”: cómo somos, cómo queremos ser y cómo gestionamos el cambio, auténticos ejes vertebradores de su desarrollo urbano, para a continuación poner en marcha las políticas y programas que les posibiliten plantear los nuevos escenarios y anticiparse al futuro.

Por este motivo, el recurso a la elaboración y ejecución de un plan estratégico se ha convertido en común en la vida de muchas ciudades. La planificación estratégica es una nueva forma de gobernar las aglomeraciones urbanas en un clima de consenso y de participación colectiva entre los agentes económicos y sociales que permite superar la imprevisión, concebir el futuro deseable, y definir los medios reales para alcanzarlo. En efecto, en esencia la planificación estratégica busca un doble efecto: por un lado, determinar los objetivos estratégicos para una ciudad que permitan conseguir una posición de competitividad y de calidad de vida a medio plazo. Y por otro, estimular la convergencia de las estrategias de los agentes que tienen la capacidad y los recursos que pueden hacer posible esa ciudad deseada.

En este orden, es importante destacar que en la planificación estratégica, siendo, sin duda, un todo, pueden y deben diferenciarse dos ámbitos, interrelacionados, pero de distinta naturaleza conceptual y operativa:

- La planificación estratégica socioeconómica (productiva, tecnológica, empresarial,...).
- La planificación estratégica físico-territorial (espacial, urbanística, de organización del territorio).

La planificación estratégica es de naturaleza socioeconómica, productiva, tecnológica y empresarial. Proporciona una visión global de la ciudad en un proceso de cambio permanente, y para ello establece prioridades y concentra esfuerzos, sistematiza objetivos y delimita proyectos infraestructurales y emprendedores dirigidos al desarrollo y a la generación de renta y empleo, fomenta la colaboración público-privada, crea una cultura estratégica común, refuerza, ante la comunidad, los diferentes liderazgos (institucional, social, económico, etc.) y, finalmente, desemboca en un programa de acciones.

Pero, por otra parte, la ciudad es ante todo una realidad física, por lo que esa “ciudad que queremos” ha de concretarse en “el territorio que tenemos”. Por ello el modelo de ciudad, su plasmación efectiva, exige una planificación física y urbanística coherente con el referido modelo, apta para llevarlo a la realidad, y capaz de dirigir el timón del desarrollo urbano y territorial de la ciudad hacia donde sus ciudadanos han señalado. Una política que configure un urbanismo responsable y racional que reconduzca el sistema urbano hacia bases más sostenibles y hacia un mayor equilibrio territorial, actuando de manera conjunta e integral sobre el territorio, el medio ambiente, la cultura local, las tecnologías, la esfera social, la economía y los intangibles con incidencia en el desarrollo con el objetivo fundamental de mantener y mejorar las condiciones de calidad de vida de sus habitantes.

Por tanto, la que de forma tan común como impropia solemos denominar planificación estratégica -la socioeconómica- y la que de manera insuficiente llamamos normalmente planificación urbanística -que debe ser entendida y ejecutada cual planificación estratégica físico-territorial- son las dos caras de una misma moneda. La creación de espacios para la convivencia y la cohesión social, la dotación de equipamientos e infraestructuras para el logro de una ciudad más articulada, equilibrada y solidaria, la sostenibilidad y el medio ambiente urbano como puntos centrales de la calidad de vida, la apuesta por la cultura y el patrimonio histórico-artístico o el impulso del empleo, la promoción socioeconómica y empresarial y la innovación, deben ser plasmando en la realidad espacial de la ciudad y concretarse en su territorio.

En la legislación local española, la planificación estratégica socioeconómica no cuenta con bases competenciales precisas; mas todo lo contrario le sucede a la planificación estratégica físico-territorial, obligatoria para los municipios desde la perspectiva de sus potentes competencias urbanísticas. Y mientras la endémica insuficiencia financiera cae con todo su peso sobre los gobiernos locales a la hora de respaldar los proyectos derivados de la planificación socioeconómica, la planificación territorial y urbanística sí genera notables ingresos que respaldan su operatividad. Esta ambivalencia ha de ser superada con inteligencia y capacidad de obrar entrelazando ambos ámbitos de planificación, buscando sinergias y encontrando en uno de los ámbitos los soportes legales y financieros de los que adolece el otro para lograr una planificación estratégica integral y plenamente dotada de operatividad.

Obviamente, todo proceso de planificación estratégica cuenta con elementos básicos: por un lado, un esquema organizativo, por otro una metodología y, finalmente, un plan de trabajo, en el que el calendario es pieza fundamental. Por lo que se refiere al esquema organizativo, cabe considerar, al menos, un equipo técnico, un órgano de dirección y unos entes de participación. Nominalmente podríamos decir que hablamos de la Oficina Técnica del Plan, la Comisión Ejecutiva del mismo y, finalmente, el Consejo General.

Por lo que se refiere a la metodología, de trascendental importancia para entender la filosofía y el carácter instrumental de la planificación estratégica urbana, debemos contemplar dos grandes fases: el análisis y diagnóstico de la ciudad, y, en segundo lugar, la propuesta estratégica. En la primera fase se determinan la oferta actual de la ciudad, las tendencias generales que le afectan, y los escenarios posibles; como resultado de esta fase la ciudad debe encontrar respuesta al primero de los “cómos”: “cómo somos”, el posicionamiento de la ciudad, “la ciudad que tenemos”. La segunda fase, que denominamos de propuesta estratégica, consiste en determinar el objetivo central del plan, esto es, la síntesis ilusionadora del escenario escogido (el segundo “cómo”, “la ciudad que queremos” para el horizonte que se haya establecido), y a continuación las actuaciones necesarias para alcanzarlo, y la prioridad de los proyectos que debemos poner en marcha para gestionar el cambio (nuestro tercer “cómo estratégico”). Una vez cubiertas estas dos fases estaremos en disposición de crear el ente gestor del proceso de implantación y ejecución.

## 15.4. La Experiencia de Sevilla: el renacer de una ciudad

En el caso de la ciudad de Sevilla, lo anterior se ha conseguido haciendo coincidir en el tiempo y llenando de coherencia en sus objetivos y contenidos dos grandes esfuerzos de planificación estratégica: el Plan Estratégico Sevilla 2010, de naturaleza socioeconómica; y el nuevo Plan General de Ordenación Urbana, de perfil físico-territorial. Ambos comenzaron a elaborarse, con la base en el consenso y la participación ciudadana, en 1999; y en 2005 los dos habían quedado totalmente definidos y prestos para su ejecución.

En la jerarquía urbana española Sevilla es una ciudad de primera importancia demográfica y funcional, sólo precedida por las aglomeraciones de Madrid y Barcelona. La gran Sevilla engloba a más de 40 municipalidades que forman un mismo mercado de trabajo local de 1.350.000 habitantes en una isocrona de 15-20 minutos, de los que 740.000 residen en la ciudad central. Esta realidad convierte a Sevilla en la quinta mayor ciudad peninsular, la cuarta ciudad española y la primera de la Comunidad Autónoma Andaluza. En el contexto europeo estas cifras hacen que Sevilla se sitúe en el mismo plano funcional que las ciudades de Valencia, Bolonia, Nápoles, Génova, Venecia, Florencia, Marsella, Toulouse, Estrasburgo, Birmingham, Glasgow, Edimburgo, Colonia, Dusseldorf, Basilea, Ginebra, La Haya, Utrech, Amberes, Viena y Lisboa. Abierta desde hace siglos al Mediterráneo y al Atlántico, Sevilla desempeña hoy un papel protagonista como el principal centro de servicios y negocios del sur de España, y capital política y económica de Andalucía.

La planificación estratégica acometida en la ciudad de Sevilla ha seguido la lógica de los círculos concéntricos:

- El más reducido, referido a la mejora de la ciudad consolidada (el 62% del término municipal de la ciudad que ésta ha venido haciendo suyo históricamente);
- Uno más amplio, relativo a la globalidad del término municipal (141 millones de metros cuadrados) y a los nuevos suelos que se desean poner en carga urbana;
- Otro más amplio aún, relacionado con la Gran Sevilla metropolitana de la que la ciudad es cabecera; y
- Por fin, el círculo de mayor amplitud definido por el sistema de ciudades de Andalucía en el que Sevilla, su capital, está plenamente ubicada.

El Plan Estratégico Sevilla 2010 y el nuevo Plan General de Ordenación Urbanística constituyen los principales instrumentos con los que los responsables municipales están impulsando, en estrecha colaboración con las asociaciones y entidades sociales, culturales y económicas de la ciudad, una agenda compartida de cuestiones de extraordinaria relevancia cuyas prioridades son las siguientes:

- En primer lugar, las personas, los espacios de convivencia y la cohesión social, para hacer de la ciudad la gran casa de todos los sevillanos.

- En segundo lugar, los barrios, como sostén de una visión de Sevilla y de su realidad cotidiana, articulada, equilibrada y solidaria.
- El tercer eje es la apuesta clara y transparente por el transporte público como el único medio capaz de dar una respuesta satisfactoria a las necesidades de accesibilidad y movilidad de una gran ciudad como Sevilla.
- El cuarto eje de esta profunda renovación de la estructura urbana de Sevilla es el acceso a la vivienda y la dotación de equipamientos, a través de una política basada en la cohesión social, en la integración urbana, y en el fortalecimiento de los servicios públicos la ciudad.
- El quinto eje es la sostenibilidad y el medio ambiente urbano, como punto central de la calidad de vida.
- El sexto eje de este renacer es la cultura, el patrimonio histórico-artístico y la memoria de la propia ciudad, viendo en estas esferas y valores una oportunidad para el progreso urbano y nunca una amenaza para el mismo. Porque Sevilla debe mantener sus particulares rasgos diferenciales, provenientes de una larga historia en la que deben integrarse los desarrollos y elementos urbanos futuros.
- El séptimo eje es el empleo, la promoción socioeconómica y empresarial y la innovación y el desarrollo tecnológico y de las comunicaciones, plasmando en la realidad de la ciudad la nueva sociedad de la información y el conocimiento, y posibilitando la implantación de proyectos industriales claves para el presente y futuro de la ciudad, que, además de su valor intrínseco, sirvan de acicates para su desarrollo sostenible y cohesionado, y para la potenciación de su liderazgo como capital de Andalucía y gran ciudad española y europea.

El término municipal de Sevilla ocupa una extensión de 141 millones de m<sup>2</sup>, de los cuales a fecha de hoy el 62% es suelo urbano. Conforme las prioridades establecidas por el Plan Estratégico Sevilla 2010, el nuevo Plan General de Ordenación Urbanística de Sevilla incorpora al proceso de urbanización otros 38 millones de metros cuadrados de suelo, el 27% del término municipal; esto significa que una vez se proceda a la aprobación definitiva del nuevo Plan General el espacio urbano del municipio de Sevilla se habrá extendido hasta completar casi el 90% del territorio municipal. De los 38 millones de metros cuadrados de suelo que se incorporan a la ciudad, 14 millones de m<sup>2</sup> se dedican a zonas verdes y equipamientos y espacios públicos; 13 millones de m<sup>2</sup> a actividades productivas, tecnológicas y empresariales; 6 millones de m<sup>2</sup> a nuevos viarios e infraestructuras; y 5 millones de m<sup>2</sup> a viviendas. La edificabilidad existente se incrementa en 12 millones de m<sup>2</sup>, solo un 16% más. Esto implica que la ciudad de Sevilla opta decididamente por un modelo de baja densidad urbana (unos 160 m<sup>2</sup> por habitante)

El nuevo Plan General define inversiones por importe de más de 2.600 millones de euros para atender cuatro principales prioridades: la reurbanización de barriadas, suelo y mejoras urbanas (950 millones de euros), la construcción de nuevas infraestructuras, comunicaciones y transportes (750 millones de euros), la construcción de nuevos viarios y la mejora de la accesibilidad (500 millones de euros), y la construcción de equipamientos públicos, espacios libres y zonas verdes (400 millones de euros). El Plan permitirá, además, garantizar la preservación del centro histórico y del extraordinario patrimonio cultural de la ciudad, impulsar el desarrollo de nuevos establecimientos productivos, tecnológicos y empresariales, y la realización de un ambicioso conjunto de proyectos estratégicos.

La financiación privada (el 25%) y municipal (el 35%) están ya prácticamente garantizadas, máxime cuando los particulares, a través de los convenios urbanísticos suscritos antes de la aprobación del Plan, proporcionan al Ayuntamiento el equivalente a las 2/3 partes de la aportación municipal. Y los porcentajes de financiación de las Administraciones autonómica y central (que aportarán casi a partes iguales el otro 30% son razonables y viables.

La figura del barrio-ciudad es una gran aportación del nuevo PGOU a la calidad de vida de los sevillanos y sevillanas. El Plan establece 27 áreas operativas con una población entre 20.000 y 50.000 habitantes y un diámetro que no supera en ningún caso los 2,0 kilómetros, logrando que el recorrido a pié de la distancia máxima dentro del barrio-ciudad no supere los 30 minutos. Cada barrio ciudad estará dotado de los servicios, equipamientos e infraestructuras que necesitan, sin dualizaciones ni exclusiones sociales y/o territoriales, e incluirán algún equipamiento de rango superior que suponga un foco de atracción e identidad para el resto de la ciudad.

Concretamente, serán más de 200 las actuaciones de inversión pública que se ejecutarán en los 4 millones de m<sup>2</sup> que el PGOU dedica a suelo de interés público y social (SIPS), en los que se invertirán 268 millones de euros en obras directas de reurbanización y equipamientos diversos: 55 Centros Sociales, 12 Centros de Salud, 6 nuevas Comisarías, 58 instalaciones polideportivas, equipamientos para la igualdad de género, etc. El nuevo Plan también acomete un gran esfuerzo de delimitación y reserva de suelo al servicio de los programas de educación, lo que hace posible elevar hasta casi 3,6 millones de metros cuadrados la superficie de suelo dedicada a equipamientos educativos, y dar respuesta a las exigencias presentes y futuras de las universidades sevillanas. Y otorga especial relevancia a la creación de una red de 32 equipamientos culturales de proximidad, de manera que los ciudadanos de cualquier ámbito territorial tengan garantizada la cercanía de bibliotecas públicas, salas polivalentes de uso cultural, pequeños teatros y salas multifuncionales. Junto a ello potencia la Dársena histórica y sus márgenes como el eje vertebrador de las actividades de ocio, cultura y turismo de la ciudad, y propone una amplia serie de actuaciones urbanísticas para promover la cultura y preservar el patrimonio histórico-artístico.

Algunas áreas de Sevilla requieren una atención especial: Casco Histórico Norte, La Bachillera, Polígono Sur, Santa Teresa – Amate; Torreblanca. En ellas el PGOU contempla po-

tentes actuaciones de reurbanización y mejora urbana que incluyen la construcción en estas zonas de 1.619 nuevas viviendas, el 57% de protección oficial.

El PGOU ayuda a crear empleo. En primer lugar, por los 64.000 puestos de trabajo que la ejecución de su volumen inversor generará. En segundo lugar, por los 13 millones m<sup>2</sup> de suelo que incorpora para la creación de 12 nuevos espacios productivos, tecnológicos y empresariales: Nodo Logístico Norte, en los accesos a Sevilla desde la N-IV, El Higuero, Centro Integrado de Reciclaje, Espacios Industriales de Buen Aire - Aeropuerto Viejo, Distrito Aeronáutico, Espacios Productivos del Este, que incluirán la nueva factoría de Heineken, la Nueva Tecnópolis, junto a la Universidad Pablo de Olavide, promovida con Alcalá de Guadaíra, la ampliación de Cartuja 93, la consolidación de Isla Mágica, Puerto Triana, Distrito Portuario, con la ampliación del Puerto y la construcción de su nueva esclusa, y por último, el Sector Guadaíra y Palmas Altas, donde se construirá un nuevo parque empresarial multifuncional y de servicio y el nuevo centro tecnológico de Abengoa. En tercer lugar, por las actuaciones que prevé el PGOU con el fin de regenerar y revitalizar los polígonos industriales existentes. El nuevo Plan propicia la desaparición de cuatro zonas industriales en muy malas condiciones (San Pablo, Amate, Virgen de los Reyes y Navisa-El Refugio), y en otros polígonos (Calonge, Store, Carretera Amarilla, Aeropuerto, zona industrial de Tablada) concede incrementos de la edificabilidad a aquellas empresas que destinen el aumento del aprovechamiento urbanístico a usos con valor añadido: I+D, creación de empleo, actividades ligadas a la sociedad de la información y el conocimiento, servicios avanzados cualificados, ciencias de la salud y actividades medioambientales. En cuarto lugar, diseña la Ciudad del Empleo (40.000 m<sup>2</sup> de edificabilidad) entre el Puente del Alamillo y el barrio de San Jerónimo, con una inversión de 30 millones de euros. Integrará los servicios formativos y socioeconómicos y de inserción laboral que ofrecen sindicatos, empresarios y las propias Administraciones, junto al Centro de Innovación y Conocimiento Empresarial y el Centro de Servicios Comunes y de Formación, ambos del Ayuntamiento. En quinto lugar, reserva más de 50.000 m<sup>2</sup> en los distintos distritos de la ciudad para la puesta en marcha de centros públicos ligados a la formación para el empleo, la economía social y el apoyo a los empleos de futuro y servicios de proximidad. Y por último, como criterio general, establece una reserva obligatoria del 12 por 100 del suelo calificado para actividades económicas y empresariales para actividades comerciales, oficinas, hoteleras, etc. Con ello se fomentan otros subsectores de la economía de la ciudad y se provocan importantes sinergias de indudable valor añadido.

El nuevo PGOU promueve la construcción de 58.724 nuevas viviendas, de las que 24.219 (el 41,2%) gozarán de protección oficial. Se distribuirán por el conjunto de la ciudad, si bien los distritos Este (47%), Sur (34%) y Macarena (10%) serán los que acogerán mayor número de promociones. Más viviendas, pero con un 40% menos de densidad urbana, dado que el nuevo Plan fija en 40 a 50 el número máximo de viviendas por hectárea, frente a las 75 permitidas en el PGOU de 1987. La construcción de estas nuevas viviendas tendrá un impacto inversor en el PIB municipal de unos 2.500 millones de euros, con una media anual de creación de cerca de 8.000 puestos de trabajo. La mayor parte (el 72,5%) se levantarán en terrenos que el PGOU califica como <<suelo urbanizable sectorizado y ordenado>>, lo que posibilitará su



inmediata edificación tras la aprobación del Plan. Este hecho permitirá que el Plan Municipal de Vivienda 2003 – 2007, con 15.360 VPO en avanzado estado de ejecución, sea seguido, sin solución de continuidad, con un nuevo Plan 2007 – 2011 que rondará las 18.000 viviendas de promoción pública.

Un objetivo central del PGOU es aumentar significativamente un indicador objetivo de calidad medioambiental: el «estándar neto de espacios libres (metro cuadrado / habitante)». El PGOU de 1987 planificó las actuaciones pertinentes para hacer posible que tal indicador sea hoy en Sevilla de 7,69 m<sup>2</sup>/habitante. Ahora el nuevo PGOU eleva el estándar hasta 21,79 m<sup>2</sup>/habitante, casi triplicando el vigente. Esto es posible porque incorpora 10 millones de metros cuadrados de nuevos espacios y zonas verdes a los 5,4 millones de m<sup>2</sup> con los que la ciudad ya cuenta en la actualidad. Un incremento tan espectacular halla su base en un elevado número de actuaciones medioambientales repartidas por toda la ciudad, entre las que destacan la conversión de la Dehesa de Tablada (367,4 hectáreas) en un gran parque periurbano, la plasmación del proyecto Naturalia 21 en los márgenes del Guadalquivir a su paso por la ciudad, el Anillo Verde del Norte (entorno de Miraflores), la Matriz Verde del Este (sistema Polígono Aeropuerto, Palmete, Parque del Guadaira), Guadaira Sur (Fuente Quintillos, Cortijo de Cuarto, Bellavista) y dos nuevos grandes parques urbanos: Los Gordales y Polígono de San Pablo. Para completar lo anterior y extender a todas las esferas la calidad medioambiental, el PGOU contiene una amplísima batería de medidas, tan rigurosas como ambiciosas, de obligado cumplimiento. Valgan estas muestras: 1 árbol por cada 20 m<sup>2</sup> edificables; la anchura de las nuevas calzadas no podrán superar el 60% del ancho total de la vía; obligatoriedad para toda edificación nueva de instalar energía solar y prohibición del uso del fuel-oil para calefacción, calentamiento de agua y cocinado; creación de pasillo aéreos para concentrar líneas de alta tensión y nueva red de subestaciones eléctricas, medidas rigurosas del control del paisaje tanto en ámbitos estratégicos como en el resto de la ciudad (Ordenanza Municipal), etc.

El nuevo PGOU mejora las infraestructuras y aumenta la accesibilidad y la movilidad, preservando el casco histórico: determina 77 actuaciones para nuevos viarios urbanos y metropolitanos, mejoras de los mismos y nuevas conexiones de tráfico, aparcamientos y pasos subterráneos con el fin de incrementar la accesibilidad exterior y metropolitana de la ciudad y aumentar la movilidad interna, preservando el casco histórico. Destina al respecto más de 1.300 millones de euros.

La accesibilidad exterior se verá mejorada con la construcción de dos nuevos grandes pasos territoriales: uno al norte procedente de Salteras y Valencina, que ligará la ciudad con la nueva autovía del Aljarafe y la nueva A-66 (la antigua N-630 o Ruta de la Plata); y otro en el sur procedente del Cortijo de Cuarto, que pasará en trazado subterráneo tanto la lamina de agua de la Punta del Verde como el cauce “verdadero” del río Guadalquivir. Con ello disminuirá el tráfico en el puente del Quinto Centenario al menos en 42.000 vehículos día, la mitad, prácticamente, de los que lo transitan en la actualidad. Todo ello se completará con un trazado nuevo de la SE-30 y la remodelación de los accesos desde Alcalá de Guadaira. En ámbitos más interiores de la ciudad el PGOU delimita dos rondas (la Ronda del Centro Urbano y la Ronda del Centro Histórico), fomenta el transporte público y la mayor y mejor utilización de la bicicleta,



e impulsa la peatonalización del centro histórico. La Línea 1 del Metro será el eje central de la movilidad en la ciudad, el Metrocentro facilitará la accesibilidad al Centro Histórico, que reforzará su peatonalización, y las líneas actuales de autobuses serán modificadas con el objetivo de unir el metropolitano con los barrios a los que no llega.

Y, por último, el nuevo PGOU hace posible la ejecución de un ambicioso conjunto de proyectos estratégicos para el futuro de Sevilla y su región metropolitana. La cercanía temporal en la elaboración y aprobación del Plan Estratégico Sevilla 2010 y del Plan General de Ordenación Urbanística, unido la voluntad institucional de que la coordinación y la coherencia entre ambos fuera máxima, ha hecho posible que el PGOU materialice en la realidad física y territorial de la ciudad los proyectos que están en la razón de ser del Plan Estratégico hispalense como son el Metro, la ampliación del Puerto, el nuevo parque tecnológico, la regeneración urbana del Polígono Sur, el distrito aeronáutico, la Factoría Cultural, la Ciudad de la Justicia, el traslado de la Feria al Charco de la Pava, la definitiva integración del río en la ciudad, la regeneración del entorno de Santa Justa, la plena incorporación urbana de la Isla de la Cartuja, o la conformación del gran área metropolitana de Sevilla.

El PGOU, por tanto, hace ciudad y la hace mejor. Sin autocomplacencias ni triunfalismos, desde la objetividad, el PGOU es un poderoso instrumento al servicio de Sevilla y del conjunto de Andalucía. Para resolver sus problemas del presente y construir su futuro. Esta experiencia de la ciudad de Sevilla en materia de planificación estratégica socioeconómica y urbanística – con resultados concretos - puede ser utilizada como referencia para otras ciudades españolas y, particularmente, para las ciudades andaluzas.

En efecto, los territorios que disponen de un sistema de ciudades potente, equilibrado e integrado cuentan, sin duda, con una indudable ventaja comparativa y competitiva frente al resto. Tradicionalmente, en el análisis de experiencias internacionales, se ha significado, con razón, la región italiana de la Emilia Romagna como situación paradigmática al respecto. No obstante es de justicia, además de oportuno, subrayar aquí que, sin llegar al mismo nivel, sí presenta similitudes el caso de Andalucía.

Andalucía cuenta con 7.849.799 habitantes (el 17,8% de la población española) que viven sobre una extensión de 87.232 kilómetros cuadrados (densidad poblacional: 90 hab/km<sup>2</sup>) (datos demográficos oficiales a fecha 01/01/05 - Decreto 1358/2005, de 18 de noviembre). Esta población se distribuye en 770 pueblos y ciudades repartidos de modo bastante armónico tanto desde una perspectiva geográfica como demográfica, siendo de destacar que:

- Ninguna ciudad sobrepasa los límites que marcan la noción misma de ciudad -el área metropolitana de la ciudad de Sevilla es la única que supera con holgura el millón de residentes-.
- En el polo contrario, tampoco abundan en Andalucía las aldeas y pueblos de muy bajo nivel de población, lo que sí ocurre con frecuencia en otras Comunidades y re-

giones españolas y europeas (la población media de los municipios andaluces es de 10.195 habitantes, frente a 5.440 en el conjunto de España).

- De los 770 municipios andaluces, 70 superan los 20.000 habitantes -el 10%, un ratio que en España se sitúa en la mitad- y se distribuyen de manera equilibrada por la globalidad de la extensión de la Comunidad.
- El 62,55% de los andaluces residen en municipios de menos de 100.000 habitantes; y el 37,55% vive en alguna de las 12 urbes existentes en la región con más de 100.000 habitantes -Sevilla, Málaga, Córdoba, Granada, Jerez de la Frontera, Almería, Huelva, Cádiz, Marbella, Jaén, Dos Hermanas y Algeciras son, ordenadas de mayor a menor, las doce ciudades andaluzas que superan los 100.000 habitantes-, ciudades, además, que se reparten de modo bastante armónico por toda la geografía andaluza.
- Las doce ciudades andaluzas que hemos mencionado tienen ante sí idénticos desafíos que conducen a objetivos compartidos: las ciudades como espacios de la democracia, como espacios de la ciudadanía, de la innovación democrática, de la gestión, de la cooperación entre lo público y lo privado, de la autonomía y del desarrollo socioeconómico, de la innovación y la solidaridad.

Las instituciones y la sociedad civil andaluza deberían sacarle todo su jugo a las oportunidades estratégicas provenientes de esta posición demográfica y urbana ventajosa, comprendiendo y asumiendo que son las ciudades y los sistemas urbanos los únicos espacios auténticamente relevantes en la dinámica de la Comunidad Autónoma y que, por el tamaño de ésta y la dimensión de sus urbes, se necesita también la cooperación interterritorial, a través de políticas regionales que hagan más fuertes a todos. Estoy seguro de que Sevilla, como capital de Andalucía, asumirá con decisión su cuota responsabilidad en esta importante tarea.

## CAPÍTULO 16.

# La cooperación público-privada en Málaga. Participación ciudadana, desarrollo de proyectos y cooperación metropolitana

### José Estrada

Director del Plan Estratégico de Málaga  
Director Gerente de la Fundación CIEDES

### 16.1. Las bases del proceso dinamizador de la cooperación

El sistema moderno de ciudades ha posicionado a los entes locales en un lugar destacado dentro del panorama mundial. Los Ayuntamientos realizan una gestión cada vez más compleja que requiere instrumentos especializados para la gestión de nuevas iniciativas y proyectos diseñados para mejorar el desarrollo socioeconómico de la ciudad y la calidad de vida de los ciudadanos.

La sociedad moderna exige una continua y rápida toma de decisiones, así como la capacidad de adelantarse a los acontecimientos. Es necesario determinar el rumbo a seguir en un “entorno que cambia” y en un contexto marcado por la pluralidad, el consenso y la participación ciudadana en la toma de decisiones para el futuro de la ciudad.

Siguiendo estas pautas, Málaga ha sido una ciudad pionera en España, en poner en marcha su proceso de planificación estratégica, instrumento que ha permitido desde hace más de una década, pensar entre todos el futuro de la ciudad, diseñar proyectos y plantear una gestión eficaz y moderna.

El Ayuntamiento de Málaga inició en 1992 un proceso descentralizado, activo y orientado a informar, concienciar, y dinamizar al conjunto de agentes económicos y sociales en torno a un objetivo común: Impulsar el salto cualitativo de Málaga, en su desarrollo y su calidad de vida. Para alcanzar estos fines, y partiendo de una sociedad civil poco articulada, fue necesario generar durante las primeras etapas del proceso de planificación, la ilusión por la participación y el consenso entre los agentes que componen la realidad urbana.

El primer y gran logro del Plan Estratégico fue alcanzar un pacto político-institucional entre las principales administraciones, instituciones y organizaciones sociales de la ciudad, materializado en noviembre de 1994 en la constitución de la **Fundación CIEDES** (Centro de Investigaciones Estratégicas y de Desarrollo Económico y Social de Málaga)<sup>62</sup>; con el objetivo de “(...) promover toda acción favorable para el desarrollo económico y social de Málaga (...)”, así como impulsar “(...) la presencia activa de la ciudad en todos los aspectos, en el ámbito provincial, regional, nacional e internacional (...)”. La Fundación CIEDES consiguió sentar las bases institucionales y políticas suficientes para que el proceso de planificación tuviera la continuidad necesaria y así asegurar la eficacia del mismo.

Por primera vez en la historia de la ciudad, doce instituciones de esta importancia decidían trabajar juntas para el desarrollo futuro de Málaga (la Autoridad Portuaria se integra en el Fundación en el año, 1997). La Fundación se convierte en un lugar de encuentro de la iniciativa pública y privada, que comienzan a trabajar juntas para diseñar un futuro mejor para la ciudad, en base a la planificación estratégica.

Tanto por la composición de su patronato como por los objetivos que la presiden, la Fundación CIEDES, es única en su género en España.

Su objetivo primordial es promover acciones encaminadas al desarrollo económico y social de la ciudad, siendo su principal proyecto la planificación estratégica en Málaga. En este sentido, la Fundación ha realizado y evaluado el Primer Plan Estratégico y en la actualidad trabaja en la ejecución del II Plan.

En 1996 vio la luz el primer Plan Estratégico de Málaga y, tras su evaluación (2001) en la que se constata que el grado de ejecución de proyectos alcanza el 70%, se inicia una nueva reflexión estratégica: los límites administrativos de la ciudad se han desdibujado al hablar de flujos económicos, sociales y culturales. Málaga ha adquirido un valor funcional metropolitano. El Patronato de CIEDES decide abrir el debate de un segundo Plan Estratégico en 2002. El proceso de planificación estratégica que se inició entonces llegó a su momento cumbre en julio de 2006 con la presentación de los proyectos estrella de la metrópoli asumidos por consenso de las principales administraciones y organizaciones ciudadanas.

El conocimiento, la cultura, el litoral y la revitalización urbana se han convertido en las piezas clave del puzzle metropolitano. El objetivo central es hacer de Málaga *una metrópoli que mira al mar; la Málaga de Picasso, cultural y atractiva, situada en la vanguardia de la nueva sociedad del conocimiento, y convertida en una ciudad renovada para sus ciudadanos y visitantes.*

---

62 El Patronato de la Fundación CIEDES, presidido por el Ayuntamiento, está compuesto por: la Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Málaga; la Confederación de Empresarios; la Junta de Andalucía a través de su Delegación de Gobierno en Málaga; la Diputación Provincial; la Federación Provincial de Asociaciones de Vecinos y Usuarios “Unidad”; la Subdelegación de Gobierno; el Parque Tecnológico de Andalucía; el Puerto de Málaga; Unicaja; la Unión Provincial de la Unión General de Trabajadores; la Unión Provincial de Comisiones Obreras y la Universidad de Málaga

El II Plan Estratégico de Málaga ha adaptado el modelo de ciudad surgido del primer Plan a los nuevos retos a los que se enfrenta la Málaga del siglo XXI, en una sociedad marcada por un entorno cambiante en el que la globalización y la aparición de las nuevas tecnologías, el incremento poblacional y la multiculturalidad, han cambiado las formas de vivir y trabajar y por ende la fisonomía social y económica de la ciudad. Málaga afronta nuevos retos que exigen la búsqueda de nuevas soluciones.

El II Plan Estratégico de Málaga define 10 proyectos estrella, que se consideran fundamentales para el desarrollo cualitativo y cuantitativo de la metrópoli en los próximos años: “Mar y Metrópoli, Puerto y fachada litoral integrada”; “Ágora Mediterráneo, la ciudad como espacio de cultura”; “Málaga Innov@”, una ciudad para el conocimiento y la innovación”; “Metrópolis Aeroportuaria, Málaga Vértice del transporte internacional”; “Integración Urbana del “Guadalmedina”. El nuevo espacio que une a los malagueños”; “Málaga Tur”. Capital de turismo cultural urbano; “Málaga y la movilidad metropolitana”; “Málaga, ciudad solidaria”; “Málaga, una ciudad que se enriquece con la diversidad cultural”; y “Málaga y la Gobernanza Local”.

Identificar estos diez proyectos ha sido el principal esfuerzo de este proceso. Aportan una amplia visión de Málaga en su conjunto, son transversales al conjunto del espacio metropolitano y tienen largo plazo y recorrido temporal. Se trata de proyectos con una gran capacidad de arrastre de otras iniciativas, que proporcionan en su conjunto la imagen del futuro de la metrópoli malagueña. El compromiso del Patronato de la Fundación CIEDES para hacer realidad los contenidos y propuestas del II Plan Estratégico de Málaga ha quedado explicitado en el amplio consenso logrado en la definición de los mismos, que ha requerido el uso de variadas herramientas para la cooperación y el diálogo público-privado.

## 16.2. La concertación como vía para agilizar el desarrollo de proyectos

El II Plan Estratégico de Málaga ha planteado desde su inicio la necesidad de generar un proceso orientado a su gestión posterior. Desde el primer momento, este hecho se compartió por los patronos de la Fundación CIEDES. Se diseña un proceso circular y retroalimentado, donde se produce un constante análisis de la realidad, el contraste de objetivos y la ejecución de proyectos impulsores y dinamizadores de la ciudad.

La experiencia ha demostrado que el éxito del Plan Estratégico depende, en gran medida, del nivel de implicación y coordinación del conjunto de agentes públicos y privados con incidencia significativa en la dinámica de la ciudad (los distintos niveles de administración pública, organizaciones sociales y empresariales, sindicatos, asociaciones de vecinos, etc.). La oportunidad de llevar a la práctica un proceso de tales características viene condicionada por la madurez de la estructura social y económica local, y por la capacidad de los agentes locales

de liderar el proceso, aglutinando esfuerzos y movilizándolo a la población hacia los objetivos del desarrollo integral de la ciudad.

La intermediación de la Fundación CIEDES en la búsqueda de consenso entre los diferentes agentes y administraciones con competencias en la ejecución de proyectos ha facilitado el impulso de algunas actuaciones muy importantes para el desarrollo de Málaga y de su área metropolitana. Como ejemplo cabe destacar, el impulso dado al proyecto de **construcción de la segunda ronda de circunvalación** en el que participan los tres niveles de administración (nacional, regional y local)

Otra muestra de la intermediación de CIEDES es el proyecto **Integración urbana del “Guadalmedina”. El nuevo espacio que une a los malagueños**. Este proyecto supone una de las mayores transformaciones urbanas de la historia de la ciudad, ya que articula una gran franja urbana con vocación de convertirse en la bisagra de encuentro de la urbe. Por ello, el Patronato de la Fundación CIEDES ha acordado impulsarlo basando las actuaciones en el consenso de todas las administraciones públicas.

Otra de las herramientas con la que cuenta la ciudad de Málaga para la gestión de la acción pública local en materia de desarrollo urbano la representa la Empresa Municipal de Iniciativas y Actividades Empresariales de Málaga, S.A. (PROMÁLAGA).

PROMÁLAGA tiene como objetivo “la promoción y desarrollo de cualquier actividad de índole económico o social que potencie la generación de empleo, riqueza o bienestar social en la ciudad de Málaga y su entorno”. Con estas bases, esta empresa de titularidad cien por cien municipal, ha impulsado con gran éxito un elevado número de los proyectos más importantes de Málaga en la última década. En este sentido, cabe destacar la gestión y el desarrollo de proyecto de ciudad como el **Palacio de Ferias y Congresos**, el **Centro de Arte Contemporáneo**, la **Creación de una red de Museos Temáticos en la ciudad**, o el primer **Centro de Empresas Municipal**.

### 16.3. La Cooperación metropolitana

El II Plan Estratégico de Málaga aporta una visión metropolitana de la ciudad y su entorno. Los actuales escenarios locales, marcados por la competencia entre municipios y territorio, derivados entre otras causas de los procesos de globalización de la economía, obligan a “repensar la estrategia de ciudad”, dando un paso más hacia la cooperación y el consenso intermunicipal.

La variación en el modelo socioeconómico, ha provocado un cambio de hábitos en la población. En su vida diaria, los ciudadanos trascienden y desdibujan los límites administrativos de los municipios, y exigen respuestas a problemas cotidianos, (movilidad, gestión de recursos...) cuya solución, en ocasiones, no depende de un sólo ente municipal. Ello obliga

a los Ayuntamientos a entablar una serie de nuevas relaciones, cimentadas en estrategias de cooperación, de la cual, se benefician todos.

Este nuevo prisma caló de lleno en el Patronato de la Fundación CIEDES, conscientes de la imposibilidad de puede pensar y proyectar la ciudad de Málaga de manera aislada de su entorno metropolitano llevó a plantear la constitución del Foro Metropolitano de Alcaldes como una herramienta de gestión metropolitana del Plan Estratégico.

Impulsado por la Fundación CIEDES en colaboración con la Asociación MADECA 10, responsable del Plan de Desarrollo Estratégico Provincial, El Foro Metropolitano de Alcaldes nace como un espacio de encuentro y debate, en el que participan los alcaldes de 14 ayuntamientos del espacio metropolitano. La constitución de un Foro de este tipo puede resultar una herramienta clave para dirigir y velar por el desarrollo sostenible de todo el territorio metropolitano.

Los objetivos propuestos para este Foro, aprobados por unanimidad en su primera sesión de trabajo, son:

- Constituirse como Consejo consultivo y de debate de las acciones estratégicas que tengan ámbito metropolitano, y puedan ser asumidas como compromisos reales por los municipios.
- Establecer una coordinación entre los gobiernos locales para aunar los esfuerzos que se realizan en la defensa de los intereses de Málaga en el conjunto andaluz y español.
- Trabajar como órgano impulsor de acciones e iniciativas metropolitanas que requieran coordinación y acuerdos entre municipios.
- Concertar anualmente un programa de acción metropolitano, que incluya algún proyecto de coordinación y alguno de impulsión.

La definición de estrategias cooperativas (“yo gano, tu ganas”) que creen redes de interés entre municipios, puede generar muchos más beneficios para los territorios que se organicen de esta manera frente a los que no lo hagan.

Se han puesto en marcha tres sesiones del Foro Metropolitano de Alcaldes: **Movilidad y accesibilidad, el Ciclo integral del Agua, e Infraestructuras de telecomunicaciones**. Cada uno de estos Foros se prepara a través de dos sesiones previas de expertos y técnicos municipales, con un documento borrador de base que analiza el modelo metropolitano existente en cada uno de estos ámbitos. Se convoca una Mesa de Expertos con profesionales y técnicos que trabajan en los sectores de debate y se repasa el modelo propuesto en el documento, destacando sus carencias y oportunidades de mejora. Posteriormente se trabaja con los técnicos de los municipios implicados, que han sido designados previamente por sus Alcaldes. Con ellos se

analizan los estrangulamientos y propuestas concretas para la articulación de soluciones entre municipios y se incorporan al documento.

Para finalizar se celebra el Foro Metropolitano de Alcaldes teniendo como base un documento que resume el modelo metropolitano existente y el deseado en la materia en cuestión, destacando las posibles actuaciones a poner en marcha para corregir sus deficiencias y aprovechar al máximo las oportunidades.

## El Éxito del Foro

Sentar en torno a una misma mesa a 14 presidentes de corporaciones locales, de diversos colores políticos, no es una tarea que resulte fácil. El éxito de esta iniciativa se basa en varios pilares fundamentales entre los que cabe destacar: el establecimiento de una relación entre iguales que comparten problemas comunes cuya solución beneficia a todos.

Independientemente del número de habitantes o de la importancia de cada uno de los municipios, el Foro de Alcaldes es una “mesa de iguales” en la que a todos los representantes municipales se les reconoce su soberanía, el mismo rango, capacidad y poder. Ello permite disipar los posibles perjuicios de algunos municipios que aún contemplan con recelo el concepto de espacio metropolitano, por las connotaciones negativas que tradicionalmente se han asimilado a este término (preponderancia de la capital en referencia a los municipios del entorno).

Por ello, la metodología de trabajo seguida ha sido escrupulosa en lo referente a representación de cada uno de los municipios implicados, recogiendo las aportaciones de todos los ayuntamientos (aportados en un principio en el transcurso de las reuniones técnicas) y la posteriormente expuesta por los primeros ediles en el transcurso del foro.

Los Alcaldes adquieren consciencia de gestionar un espacio urbano intrínsecamente relacionado con los municipios vecinos, encontrando en el Foro un instrumento útil para la búsqueda de soluciones compartida a problemas comunes.

En definitiva, hay que resaltar que la planificación estratégica es una concepción de la realidad que obliga a un cambio de mentalidad en todo tipo de agentes sociales, a una mente abierta, a planteamientos alternativos y sugerentes, a la comunicación y colaboración, a la imaginación, a lo nuevo, a lo diferente, a lo innovador... que permite dirigir con acierto los recursos escasos a proyectos e inversiones clave.

Todos estos retos, tanto los compartidos por todos los municipios de un mismo territorio como los específicos de cada ciudad, tienen en la *cooperación público-privada* y en la *búsqueda de estrategias cooperativas* la base del éxito de las iniciativas que se pongan en marcha. La movilización y colaboración de todos los agentes se convierte en piedra angular de este proceso, encaminando la ciudad hacia una mayor integración y articulación social.



## CAPÍTULO 17.

# La comunicación y el marketing urbano. La comunicación ejecutiva: El Plan de Comunicación en acción deseante<sup>63</sup>

**Toni Puig**

Asesor de Comunicación

Me meto en la ejecución: en el método duro. En el proceso. En el hacer concreto: ejecutivo. En el lograr resultados. Me meto en lo artesanal de la comunicación municipal.

### 17.1. Un plan breve

No hay plan de comunicación ejecutivo sin valor, sin manera, sin estilo, sin principio y horizonte, sin planteamientos básicos de lo público en comunicación. La eficacia, en comunicación, no es del mismo orden que la producción de la pavimentación de las calles o la recogida de basura. Es, simplemente, diferente.

Voy a contar –espero que también ordenada y claramente- el plan/proceso de la comunicación municipal: cómo pensarla y trazarla en su globalidad para conectar con los ciudadanos e implicarlos. Voy a estructurar los pasos del plan de comunicación para todos aquellos que necesitáis un programa ejecutivo.

Ordenaré cuestiones clave y presentaré, espero, ángulos de visión nuevos, subrayados. Todo estará ordenado para trazar el plan de comunicación.

Un plan ejecutivo que cada equipo municipal debe adaptar, adecuar, trabajar personalmente, con los aportes de todo el equipo del departamento, para saber qué comunicar, a través de qué y desde quiénes.

---

63 Este trabajo del Profesor Toni Puig se refiere al plan de comunicación del ayuntamiento para elaborar un plan general de un ayuntamiento, pero sus recomendaciones y sugerencias son plenamente válidas para la comunicación de una estrategia municipal y de la organización que le da soporte.

Un plan básico, breve: si breve, contundente, ocho veces bueno. Sin adornos: todo imprescindible. Todo factible. Todo apuntando a la acción. Y con plata: dotado de recursos. Mínimos, tal vez, pero suficientes. ¿Por qué para la comunicación no hay nunca suficiente dinero o nada y para otras cuestiones, prescindibles, sí? Si no hay recursos, es que estamos en un municipio con un equipo de gobierno y un gestor general antiguos: caracol. Preocupante. Sólo despiertan seis meses antes de las elecciones: llegan tarde.

Una vez vino al departamento la directiva de comunicación de los mercados municipales. Con un plan de comunicación buenísimo. Y un problema rotundo: no dotado. La cuestión era urgente: ante la presión comunicativa de las grandes superficies, los mercados municipales declinan. El plan de comunicación abordaba lo esencial: en los mercados, todo fresco, todo del día. Y apuntaba qué públicos debía incorporar. Muy bueno. En la conversación salió que, además, iban a construir algunos mercados y a remodelar otros. Mi solución fue contundente: *No remodeléis uno y dedicaros a comunicar los casi cuarenta que ya están funcionando*. Lógico. Pues no: imposible.

El plan será excelente si, además, buscáis asesoramiento externo. Amplio. Motivador. Con voces diferentes. Atrevidas. Mi consejo: no os fiéis de los aduladores y buscadores de contratos en comunicación. Conectad con asesores, con consultores extravagantes. Extremos. Últimos. Incordiosos. Son una maravilla: ponen a todo el equipo en crisis de pensamiento y acción.

Un plan para cuatro años, claro. Ambicioso. Con fases.

## 17.2. Las preguntas imprescindibles

Las preguntas de sentido común a plantearse antes de empezar a trazar, a concretar, el plan ejecutivo de comunicación municipal son éstas:

- **Partida: qué somos, qué ofrecemos.** Lo sabemos. Rotundamente. Y si no está todavía claro, es para preocuparse. Hay equipos de comunicación eternamente dubitativos. Los hay que dicen *siempre podemos mejorar los que debemos comunicar*. Hay equipos de gobierno timoratos, en permanente zozobra. Hay quienes piensan que *la comunicación es el gran tema: no podemos precipitarnos*. Bobadas. Siempre se sabe qué se es y qué se ofrece: qué se debe comunicar. Problema. Lo que son algunos municipios casi no tiene nada que ver con los ciudadanos y la ciudad actual. Son sólo poder. ¡Socorro! Y ofrecen lo de siempre, lo copiado, el *se hace camino al andar* y, mayormente, casi nada. ¡Espanto! No hay marca fuerte, valor de gobierno emprendedor. A éstos les espera doble ración de trabajo.

- **Posición: qué nos hace únicos, indispensables, con respecto al entorno,** a las empresas, a las asociaciones, a otros equipos de gobierno anteriores, a otras administraciones... No es suficiente decidir un valor. Tener un proyecto debe ser para unos ciudadanos y una ciudad concreta. Para una causa, un resultado concreto. Lo que debemos comunicar ha de ser no sólo oportuno, actual: inmejorable. Y diferente. Porque la ciudad es única. Y con grandes retos.
- **Volumen: a quiénes queremos llegar y qué queremos conseguir.** Seguro que la comunicación municipal debe llegar a todos los ciudadanos. Pero, a menudo, diferentemente y por conjuntos o públicos, con mensajes especialmente dedicados de información/conexión. En todas y cada una de estas comunicaciones debe quedar nítido qué quiere conseguir la organización municipal. La comunicación no es, jamás, un apéndice bonito a un servicio. O algo que se debe hacer porque todas las organizaciones están en esto. No hay comunicación sin un clarísimo para quiénes. Más: y desde quiénes. Y para qué: el resultado concreto. Explicitémoslo. Rotundamente. Sin disimulos. Algunas veces, el desde quiénes o el desde qué opinan es doloroso. Especialmente para equipos de comunicación y municipios que siempre andan con su razón por delante: autistas.

No hay propuesta sin escucha. Más: no hay comunicación sin escucha atenta, personalizada, meticulosa, generosa, abierta, continua, exacta. El equipo departamental de comunicación, el equipo de gobierno, la organización municipal toda deben disponer de unas orejas agrandadas, finas, tipo radar. Jamás en vacaciones. Siempre sin codificador. Y de una enorme nariz para olerlo todo, con su infinidad de matices. Los actuales. Y los que se apuntan: las tendencias. ¿Por qué? Porque sólo se puede comunicar desde los otros. Desde su percepción del municipio, de la marca, del estado de la ciudad, de la calidad de sus vidas, siempre expectantes. Por increíble que sea el valor municipal, cuando no hay escucha, sólo hay difusión. Y gasto.

- **Acción: qué les decimos y a través de qué medios.** Comunicar es verbo transitivo. Directo. Siempre es acción: conexión. Desde el saber qué les decimos a los ciudadanos. A todos o a un fragmento. Y a través de qué medios podemos conectar más fácil, rápida y convincentemente con ellos. También más productivamente. Toda comunicación que se queda en la mesa, en el cajón, en las agencias que la producen, es desastre. Impotencia. Acto fallido. Toda comunicación, además, que no llegue a los ciudadanos de un público determinado o a todos por los canales adecuados, creíbles, es una comunicación desperdiciada. Hoy los canales convencionales son un marasmo que debemos conocer a fondo. Y un negocio concentrado en pocas manos. Los grandes. Que no son, por suerte, los únicos. Desde los no convencionales podemos comunicar con resultados exuberantes.

- **Plazo: con qué tiempo/s.** La comunicación es una de las caras de la moneda de la actualidad en las organizaciones. La otra es la velocidad. Hay un momento óptimo, adecuado, ideal para cada comunicación. No aprovecharlo comporta desactivar la comunicación. La comunicación, en especial la de respuesta o apuesta, que presenta solución a un problema, necesidad o reto apremiante, nuevo, urgente, debe estar lista ya. A menudo no es así. Porque las decisiones se toman con una parsimonia que no es de estos tiempos: el tiempo administrativo es un tiempo de cementerio. Llegar tarde es no llegar.
- **Medios: con qué recursos.** Comunicar continua y convincentemente comporta dedicarle recursos. Personales, en primer lugar. Quienes comunican son las personas: los trabajadores del equipo de comunicación municipal. O éste es un equipo de talentos o la comunicación será de monotonías, simplemente buena. No es suficiente. Económicos, después. Comunicar –se dijo- es caro. Sale más caro cuando no hay plan. Y sale carísimo cuando no se comunica. Comunicar es invertir en credibilidad, en confianza, en información.
- **Energía: con qué músculo.** De creatividad. De innovación. De contundencia. De diferencia. De impacto. De resultados. Todo lo que cuento quiere crear y abultar músculo comunicativo municipal.

### 17.3. La comunicación corporativa: la de marca

La comunicación organizativa o corporativa es la de marca: la de todo el municipio. La referencial. La que facilita que los ciudadanos comprendan y quieran a la organización, a su municipio, como él quiere que lo comprendan y aprecien. Sin distorsiones, ni interpretaciones. Directamente les dice: Soy así, hago esto así por vosotros y con vosotros, es vuestra casa. Una comunicación nítida. Cooperante. Porque los ciudadanos forman parte de la organización municipal: son la organización. Esto sólo pasa en lo público.

Para esta comunicación debemos implicar con especial esmero a la dirección política y gerencial. En su aprobación de líneas estratégicas. Jamás en su concreción y detalle: esto es cosa del equipo de comunicación. A algunos –alcaldes o intendentes incluidos- les encanta decidir colores, formas, medios de comunicación, frases... No es su trabajo. Seguro. Para trazar el plan es imprescindible escucharlos, saber en qué municipio estamos, qué ciudad y ciudadanía se propone, qué prioridades van a subrayarse... Todo esto marca, definitiva y estratégicamente, el plan de comunicación. Los equipos de comunicación autista son un desastre porque sólo trabajan ellos con ellos. Los que en todo dependen del gobierno/gerencia son comunica-dependientes. Ambos, pésimos.

Quiero, antes de meterme de lleno en el plan ejecutivo, recordar algunas cuestiones. La comunicación corporativa es el resultado de destilar el programa electoral, el plan de go-

bierno, las prioridades, el estilo de la ciudad, el futuro que se quiere y que los ciudadanos desean, su valoración del municipio... Es, también, el resultado de un equipo de comunicación curioso, innovador, despierto, apasionado, chispeante, proactivo, creativo, atrevido, riguroso, dialogante, enérgico. Su concreción, además, debe ser concisa, directa, breve, contundente, nuclear. Memorable. Poco, aquí, es mucho. Mucho es humo, decoración. Un plan es un plan: los detalles, las concreciones, después. Son producción.

Y aquí está: el plan empieza.

COMUNICACIÓN CORPORATIVA: MARCA	
1	VISIÓN
2	MISIÓN
3	VALOR: POSICIONAMIENTO
4	PÚBLICO
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Global</li> <li>• Segmentado</li> </ul>
5	MENSAJE
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Símbolo</li> <li>• Logo</li> </ul>
6	CANALES
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Televisión</li> <li>• Promociones</li> <li>• Prensa</li> <li>• Relaciones</li> <li>• Revistas</li> <li>• Catálogo servicios</li> <li>• Radio</li> <li>• Web</li> <li>• Cine</li> <li>• Reuniones</li> <li>• Exterior</li> <li>• Teléfono</li> </ul>
7	PRODUCCIÓN

- **Visión organizativa.** La visión organizativa municipal traza, a brochazo brutal, sugerente y factible, el horizonte de ciudad y ciudadanía que el gobierno propone. Un horizonte de vida cualificada. Más humana: tremendamente cívica. Demasiados gobiernos la proponen sólo más urbanizada o económica. Bien: hoy no es suficiente. Después del ataque a las Torres Gemelas, menos. Aquí se necesita atrevimiento. Reto. Diferencia. Futuro.

La visión jamás es un invento: ya está en la ciudad, en el reto de los ciudadanos, en los más innovadores, emprendedores. Es cuestión –una y otra vez– de escucha. De destilación. De priorización. De acierto: de talento municipal. De inteligencia para el gobierno.

La visión marca el horizonte, el resultado global y concreto, identificable y medible, de la ciudad: los ciudadanos quieren, aman, confían en la organización municipal y su gobierno político porque logrará que esta visión, este deseo, la expectativa alta, esperanzada de la ciudad y la vida que se quiere,

se convierta en cotidianidad. En realidad. En felicidad. Es emoción de vida intensa, llena. Napoleón, en absoluto santo de mi devoción, señala en sus aforismos de gobierno que *sólo se puede gobernar un pueblo ofreciéndole un porvenir. Un jefe es un vendedor de esperanzas.* 1769-1821. La visión no es cosa de ahora.

La visión organizativa, que es la atmósfera donde crecerá, se pensará y trazará la comunicación municipal toda, donde explotará el valor, el mensaje comunicativo clave, es en su materialidad un texto, una propuesta, con frases directas, escritas y pensadas desde fuera de la organización: desde la ciudad y sus plurales ciudadanos. Es diseño de ciudad para ciudadanos, muy actual y con porvenir seguro. Sólo así comunicaremos espléndidamente. Porque en el inicio de la comunicación –desde la visión que le da contenido y horizonte- ya están los ciudadanos. Ciudadanos, no la abstracción de la ciudad.

La visión de la organización es la visión de la comunicación. Evitad en ella los infinitivos abstractos, los verbos estereotipados, las generalizaciones bonitas, la repetición variada de *todos* o de *participación*... Queremos con los ciudadanos y para los ciudadanos, esta ciudad, este estilo subrayado de vida. Máximo treinta líneas.

La visión es el gran angular donde concebir, trazar y producir la comunicación. Es futuro ya presente, ya gustable, en la comunicación. En cada comunicación. Es promesa: expectativas. Es deseo seguro. Es más. Y mejor.

La visión, casi siempre, excede los cuatro años de gobierno: completarla es un reto de ocho a doce años.

- **Misión organizativa.** La misión cierra el gran angular de horizonte de la organización municipal: fija lo que se hará ahora, en los cuatro años de gobierno municipal. La misión es, pues, un primer plano, una propuesta contundente: lo que el municipio es, hace y hará. Inexorablemente. Exactamente. Para los ciudadanos. Con los ciudadanos. En los cuatro años de gobierno. Seguro.

Somos nuestra misión: la misión es casi el valor, el mensaje, de la comunicación.

Es el eje de todas las actuaciones. De todos los servicios. De todas las comunicaciones: no sólo atmósfera, sugerencia. Es el corazón de la organización, de su comunicación, de su relación con los ciudadanos.

La misión, sintetizada después en el valor/mensaje comunicativo estratégico, se instala en el corazón de los ciudadanos y la ciudad, suscitando confianza.

Seguridad. Familiaridad. Complicidad. Está en cada comunicación como el sol que sale todas las mañanas.

La misión es una frase, técnicamente, con un máximo de quince palabras, en presente de acción, absolutamente ciudadano: escrita desde ellos. Cualquier ciudadano, al oírla, reacciona: *Es lo que quiero, lo que esperaba, fantástico, al fin*. Toda misión significa, propone, una experiencia de vida ciudadana más emocionante, más llena de sentido, gratificante, compartida, más pública, excitante. Las misiones oficialistas, abstractas, sólo lindas, técnicas, frías, no actuales, hunden la organización municipal: no crean ciudad de ciudadanos. E imposibilitan comunicar.

- **Valor comunicativo: posicionamiento.** Es la síntesis brillante, inteligente, sugerente, entusiasta, de la visión y la misión. Un concentrado explosivo de vida ciudadana deseada, necesaria, urgente.

Pensarlo, contarlo, definirlo, es el trabajo del equipo de comunicación: es el resultado de darle, creativamente, vueltas a la visión y la misión de la organización municipal. En muchas –demasiadas– esta visión/misión no existe. Para el equipo, entonces, es más difícil: debe inventarlas. Debe fijarlas. Porque el valor no es un eslogan: es una consecuencia, un compacto de vitalidad para el presente y el futuro de los ciudadanos. De hoy. Para el mañana. Subraya un estilo de vida.

Siempre el valor es la misión en su eje, en su esqueleto de propuesta nuclear. Pensada y escrita en la atmósfera de la visión. Pero, todavía, con un lenguaje más ciudadano, más actual. Más lleno, rebosante, de sentido: de apuesta vital. Más directa, recordable, memorable: concreta.

El valor escogido, aprobado por el equipo de gobierno, marca el posicionamiento de la organización municipal en la ciudad: es su marca. Su propuesta, su apuesta de imprescindibilidad: la posiciona frente al gobierno anterior. No importa de qué partido haya sido: la ciudad, en cuatro años, ha cambiado. Siempre cambia. Hoy más: la velocidad es total. Cambia hacia delante. O retrocede. La posiciona, pues, ante los ciudadanos. Ante las asociaciones. Ante otras administraciones que operan en la ciudad. Ante las empresas. Y ante otras ciudades. Del entorno. Del mundo. No es, pues, cosa de escoger el primero que venga a la mente. El de moda. Jamás el que otras organizaciones usan.

El valor de comunicación, de síntesis, de propuesta y apuesta del municipio como líder y servidor de lo público, de la ciudad de ciudadanos, debe ser, siempre, diferente. Porque el gobierno es diferente. Para un momento de la

ciudad y los ciudadanos único: actual. Diferente, pues. Y humano: rebosante de vida ciudadana de alta calidad.

En la fijación de la propuesta, debemos tener muy claro que éste es el mejor valor entre los valores posibles para la ciudad y sus ciudadanos: una espléndida e inteligente síntesis de la visión/misión. El que pondrá, a los ciudadanos y a la ciudad, en la carrera de las mejores ciudades, disparador de la óptima calidad de vida personal y común.

Un valor –quiero insistir frente a opciones débiles- siempre de tremenda humanidad: de radical civismo. Público. Con un máximo de cuatro palabras. Mejor una: contundente. Radical. Llena de sentido vital. O un par.

Este valor está en el inicio, en el desarrollo, en la producción de toda la comunicación municipal: es lo que siempre comunicamos. Sin pausa. Sin cansarnos. Como lluvia fina. O lluvia torrencial.

En Barcelona, lo recuerdo, el valor de posicionamiento comunicativo es: *Hagámoslo juntos, hagámoslo bien.*

- **Público.** En comunicación somos, básica e inicialmente, el afuera de la organización municipal: sin ciudadanos, sin público de ciudadanos, la organización –lo que hacemos y somos- no existe, no tiene significado alguno. No existimos.

¿Qué es el público? El conjunto global, plural, de los ciudadanos a quien se dirige, comunicativamente, la organización municipal. A quienes dirige, hace saber, el valor priorizado por el equipo de gobierno como indispensable para sus vidas y la ciudad.

Primer gran tema: ¿cómo valoran los ciudadanos la organización municipal? ¿Cómo valoran el equipo de gobierno? ¿Qué esperan? Debemos saberlo. Más aún: debemos comprenderlo. Radicalmente. Con precisión. No hay público ciudadano sin comprensión detallada, amplia, profunda. Lo he apuntado. Ahora, más.

Los instrumentos para la comprensión son casi infinitos: escuchar, observar, pedirles opinión sobre cómo lo hacemos y qué debemos hacer o cambiar, reunirnos con grupos de ciudadanos, estar en los servicios, salir, no quedarse dentro, en el despacho, en el propio círculo, consultar a ciudadanos muy diferentes, opuestos, meterse en la ciudad diferente, no andar con excusas, explorar inteligentemente el padrón, escuchar quejas, armar mailings, realizar entrevistas en profundidad y estudios... Y, jamás, desconfiar, mirar con



susplicia, echar las culpas de lo que no les va a los ciudadanos, o insinuar que no nos entienden... Todo esto es antidemocrático: opinión de caciques, de engreídos, de políticos absolutistas. O equipos de comunicación impresentables.

Debemos contemplar, para la comunicación corporativa, al público desde una doble perspectiva, sencilla.

1. **El público global ciudadano.** Es el público de todos los ciudadanos. El público al que dirigiremos las piezas de comunicación básicas. Comprenderlo no es fácil: fácilmente se cae en estereotipos, en banalidad. Cuando en comunicación aparece la palabra todos: nos dirigimos a todos los ciudadanos, uno debe tocar madera. Debe tomar precauciones. Porque, casi siempre, todos es nadie en comunicación: éter, nebulosa, superficialidad... ¿Por qué? Porque todos son muchos: demasiado diferentes.

Comprender el público global lo facilita dos piezas de análisis contundentes.

- a) **El carnet de identidad del público global ciudadano.** Facilita la descripción física: cantidad, media de edad, media de sexo, media de situación educativa y socioeconómica. Es un primer retrato de contorno, de familia.
- b) **El carnet de estilo de vida del público global ciudadano.** Hoy mucho más revelador. Indispensable. Es el estilo de vida actual del público. De los ciudadanos. Y su tendencia clara. O no tan notoria, pero detectada para una nariz sensible en comunicación. El estilo de vida es lo más para los ciudadanos del nuevo siglo. Estilo: no moda. Opciones de vida, pues. Actuales. Y deseadas: expectativas.

El equipo de comunicación debe conocer, comprender y compartir los valores, las actitudes, las maneras, los hábitos, los usos, las perspectivas y expectativas de los ciudadanos sobre su vida, la de los suyos y la ciudad. Hoy, también, del país y del mundo. Vivimos en un intermundo. Especialmente en todo lo que hace referencia a la marca municipal que se propone.

Éste es el trabajo grande: el de las energías y las búsquedas, las pasiones –no las impresiones– y el perfil. Es el retrato a color. Más: vídeo digital. Para sentir a los ciudadanos. En lo dicho y lo no dicho. En lo gestual y la opinión.

Este perfil es complejo. Porque los ciudadanos no son unívocos. En algunas grandes ciudades es casi endiablado: fijarlo exige talento y atrevimiento. Apuesta. Porque lo aparente, lo fácil, la opinión extendida sobre las expectativas de los ciudadanos, la ciudad y lo que necesita en

los medios de comunicación y en las tiendas intelectuales es superficial, fragmentaria, periférica. Aquí necesitamos matiz. Y profundidad.

Todo, como siempre, breve: perfil es trazo exacto. Es necesario concentrar y destilar información.

Un dato debe quedar claro. Rotundo: qué esperan del gobierno y la organización actual. Pero no el único interesante. Otro aspecto: dónde se informan. Y con qué credibilidad. Imprescindible.

- 2. El público segmentado:** los públicos ciudadanos. Frecuentemente pensamos y dirigimos la comunicación municipal –aun aquella que se dirige a todos- a un conjunto específico, claro, identificado, de ciudadanos. o a varios conjuntos.

La ciudad es la casa común de todas las diferencias; éste es mi concepto de ciudad preferido. Mi foto conceptual de la ciudad actual y futura. La comunicación para el público global va encaminada a construir y sostener, a ampliar y consolidar, la casa común. Dirigimos la comunicación para un público segmentado –para públicos varios- a las diferencias: a conjuntos de la casa común. Plurales. Diferentes. Diversos. Para comunicarles algo de la marca, de la organización municipal que tiene un claro interés para ellos. Un interés territorial, de barrio o zona, o temático. Siempre, pero en esta comunicación segmentada hay, se respira, un trazo de casa común: de municipio como impulsor y acompañante para lo común de todos, de la ciudad.

¿Pocos o muchos segmentos? Pocos. Los estratégicos: aquellos con los que, de una manera especial, prioritaria, la organización municipal quiere conectar. No hay una manera de segmentar. Depende del público global ciudadano. Depende de lo que la marca del municipio se propone. Hay una que debemos desterrar: la de los segmentos por edad. Pésima. La segmentación surge del estilo de vida: de los modos como se vive y se trabaja, las maneras como los ciudadanos sueñan la ciudad y la vida en ella. En las ciudades grandes y medianas, la territorialidad es importante: los barrios son, a menudo, exageradamente diferentes.

Podemos inventarnos segmentaciones para nuestros ciudadanos: desde nuestros ciudadanos. Muy descriptivas que nos faciliten comprenderlos, entenderlos, relacionarnos. Si se quiere trabajar bien con cada segmento –denominado por un nombre descriptivo, nada interno ni técnico- debemos hacerle su carnet de identidad y de estilo de vida. Aquí, tiempo, energía, recursos: trabajo profesional.

La gente, los ciudadanos son lo primero en comunicación relacional: los otros, los de afuera, en el centro, en el corazón palpitante de la organización, de la comunicación municipal. Ya están: son público conocido, comprendido.

- **Mensaje/valor.** Para el público global, para cada uno de los públicos segmentado, ¿qué forma toma el valor de posicionamiento, el valor a comunicar, radical, creador y facilitador de ciudad y vida mejor? Es el mensaje de la comunicación: el mensaje único. Constante. La propuesta para la ciudad y la vida ciudadana a trabajar, a compartir, a lograr, en los próximos cuatro años.

¿Cuál es vuestro texto de marca global para asegurar la comunicación? ¿Cuál es para los públicos segmentados? Éstos son los mensajes para la comunicación. Hay una regla de sentido común, infalible: escribámoslos desde el público ciudadano al que nos dirigimos. Otra vez, primero el afuera: la gente. Para, desde el valor priorizado, de marca, trazar el concepto definitivo. Con un toque de poesía. Y otro de realismo. Jamás bombo. Jamás etéreo. Jamás impersonal: para la multitud y el mundo mundial: *con todos, para todos...*

- **Símbolo.** Este mensaje, casi siempre, viene acompañado con un trazo gráfico para llamar la atención. A veces este trazo es la misma gráfica del texto. Otras –en el caso de la **B** de Barcelona– es un signo minúsculo, muy emotivo, muy al corazón, muy actual. Puede ser, también, una mancha gráfica, de color. Muy sugerente.

Un símbolo fácilmente identificable, fácilmente reproducible en color y blanco y negro, en pequeño y grandísimo, fácilmente recordable, fácilmente confundible con un gobierno que lo hace **B**ien, en una ciudad **B**uena, con unos ciudadanos **B**ravos.

- **Logo de la ciudad.** El mensaje de gobierno concluye con la firma de la ciudad, que no es del gobierno, cambiante: es perenne. Es el mínimo trazo, a veces excesivamente barroco, que es memoria y promesa de futuro.

Este logo, con nombre y escudo, debe –en muchos municipios– rediseñarse para que se note, para que firme, con claridad y viveza, todas las comunicaciones. Muchos de ellos no resisten el soporte impresión a color, sobre un grafismo muy actual: cuesta leer, se pierde, queda absurdo... O no funciona en los soportes comunicativos electrónicos, cada día más frecuentes. Se impone un *lifting*.

- **Canales.** Siempre debemos utilizar los canales de comunicación que usan los ciudadanos, que merecen credibilidad al público global y a los públicos segmentados. Sólo estos.

Sabemos qué decir, a quién y cómo decirlo: valor, público, mensaje, símbolo y logo. Falta el canal.

No es fácil, en las grandes ciudades, optar por canales de comunicación eficaces: que lleguen, espléndidamente, a los ciudadanos que se quiere. Y convincentes, que se merezcan la credibilidad de los ciudadanos. Muchos de estos canales están demasiado cargados de comunicaciones de marca. El resultado de tanta y tanta marca, con mensajes tan maravillosos, es conocido: los ciudadanos hacen *zapping*, saltan las páginas de publicidad de los periódicos... Se defienden de la inundación desmedida. A no ser que la comunicación –la de tu municipio– sea excelente: interrumpa diferentemente y con un mensaje auténtico, humano, ciudadano radical.

Así, pues, ¿cuáles son los medios, los canales para llegar a cada público ciudadano con el que queremos comunicarnos? ¿Qué medio ofrece un costo adecuado, no desorbitado? ¿Qué ventajas ofrece cada uno? ¿Qué inconvenientes? Nuestro director de marketing, en Barcelona, elaboró una ficha muy clara para situarnos. Me gusta. De ella extraigo estas pinceladas.

1. *Televisión*. Permite alcanzar altos niveles de comunicación, cercanos al 100% de los públicos. Facilita la interiorización el recuerdo del mensaje. Permite humanizarlo: una historia, humor, emoción... Convierte el mensaje en importante: *¡Sale en la tele!* Es fácil de medir. Pero es cara la producción de los *spots* y es, casi siempre, magnífico sólo para el público global. Pero la gente se satura y hace *zapping*. Otro problema: demasiados canales de televisión. ¿Cuáles? Siempre, claro, en el *prime time*. Esto encarece hasta casi lo imposible.
2. *Prensa*. Los lectores son fieles, dan credibilidad a los anuncios insertados, hay una actitud muy preactiva: *quiero informarme*. Pero no alcanza los niveles de cobertura del público ciudadano de la televisión: máximo 40-50%. La calidad de la reproducción es baja. Y tiene corta vigencia: lectura rápida, frecuente salto de la publicidad.
3. *Revistas*. Es fácil segmentar los públicos ciudadanos; la permanencia del mensaje está ligada a la periodicidad semanal o mensual; existe la posibilidad de realizar encartes nuestros, muy especiales, los lectores son más fieles y cómplices, es posible realizar publipreportajes. Pero hay muchísimas y esto complica la comunicación cuando se requiere llegar al público global o a uno demasiado segmentado. La inversión puede ser fuerte si se quieren coberturas y frecuencias notables. Muchas son de ámbito estatal, pero facilitan inserciones ciudadanas. Soporte caro, comparativamente.
4. *Radio*. Es ideal para segmentar públicos ciudadanos. Idónea para jóvenes. No puedes eludir la publicidad. Se hace poco *zapping* y es muy flexible a propuestas creativas: cuñas, mención del locutor, miniprogramas... Permite mensajes más extensos. Pero hay demasiadas: la audiencia está muy atomizada, las coberturas por emisora/programa son muy bajas, el mensaje no perdura: hay que repetirlo al menos

cinco veces al día. Son necesarios altos niveles de frecuencia: quince días repitiendo el mensaje. El público es pasivo ante la publicidad, casi no la escucha: hace otras cosas.

5. *Cine*. Potencia, espectacularidad: alto nivel de recuerdo, ideal para públicos jóvenes, larga duración del mensaje con costo aceptable, no es posible hacer *zapping*. Pero los niveles de cobertura son bajos y caros, si se tiene que producir exclusivamente para cine. Es un medio complementario.
6. *Exterior*. Flexibilidad ciudadana/barrial: es posible la ubicación cercana a puntos de interés por concentración de público. Con los carteles luminosos se logra un impacto nocturno. Pero la observación del mensaje suele ser en movimiento: sólo tres segundos de atención. Algunos soportes son difíciles de leer si no se cuidan las tipografías.
7. *Correo*. Permiten el contacto personal y segmentar los públicos ciudadanos. Los mensajes deben ser rotundos y directos. Los costes son soportables, pero compite con todo el correo directo – correo basura – que está en el buzón. Mi recomendación: correo con postales espectaculares. Genial.
8. *Promociones*. Son las grandes olvidadas: mandemos entradas para museos o una exposición, tarjetas para pasar a recoger el catálogo de servicios o un video, libro... Crean una tremenda fidelización. No se hacen. Más aún: dan miedo.
9. *Relaciones*. Reuniones informativa, para el consenso en las decisiones, para la sugerencia de mejoras... Visitas del alcalde/intendente a barrios y a organizaciones asociativas y empresariales. Muestras y exposiciones. Plenarios abiertos, jornadas a puertas abiertas, resultan de gran impacto. Los costes son bajos. Genial e imprescindible.
10. *Televisión y radios municipales*. Televisión y radio para la información concreta, ciudadana, ante los cada día más y más estereotipados medios de comunicación. Televisión y radio de gente con gente.

Cada equipo de comunicación corporativa municipal debe disponer de una ficha actualizada de sus medios: de cuáles prefieren y/o usan los ciudadanos según los públicos y sus posibilidades comunicativas. Con costes. Aquí no se puede ir con generalizaciones y vulgaridades varias, estereotipadas.

## 17.4. Escenario de marca

La marca –en su *mix* de valor de gobierno, símbolo de mandato y logo del municipio– debe figurar siempre en todas las comunicaciones municipales. Y en el mismo sitio: al final o al principio. Como firma. Como referencia.

Mi recomendación es no variar su ubicación jamás, por nada: facilitemos a los ciudadanos el identificarnos rápidamente.

La marca está en todos los papeles: cartas, sobres, impresos. Y, en lo que se decida, puede acompañar la submarca de un departamento.

Cuando se confirma comunicaciones de otros, la marca municipal es la última. Evitad, en las otras, los logos: pones sólo los nombres, pues el resultado final es una tratado de es-cudería borrosa, insufrible. Tonta.

En esto hemos avanzado muchísimo.

## 17.5. Resultados: evaluación

RESULTADOS: EVALUACIÓN	
EN LA COMUNICACIÓN	EN LA FIDELIZACIÓN

La comunicación llega a los ciudadanos. Frecuentemente. Como una lluvia tenue, a menudo. Como un chaparrón, a veces. Como un huracán, poco. Llega con intensidades diferentes. Pero siempre llueve: siempre – todos los días, a todas horas – la organización municipal está en contacto cómplice con los ciudadanos. En comunicación jamás se cierra: no hay vacaciones.

Los ciudadanos acogen o rechazan esta comunicación. Una comunicación que les acerca el municipio, que los empalma mejor con la ciudad pública, compartida, que los enreda en la tarea común de una ciudad y una vida mejor.

- *Resultados en comunicaciones.* Debemos saber, con precisión, los resultados de nuestra comunicación: ¿los conseguimos? Ésta es la gran cuestión.

Resultados. Es lo que valida al equipo de comunicación. Y transforma el gasto, los recursos, en inversión ciudadana. Resultados: no opiniones. Hechos: no palabras.

Para los resultados en comunicación, preguntemos directamente a los ciudadanos: a cada público global o segmentado a quien dirigimos nuestra comunicación. Con encuestas. Precisos. Siempre, en toda comunicación, se deben constar los resultados. Por ejemplo, efectuando diez llamadas telefónicas, o preguntando a veinte personas que usan un servicio comunicado. Hay, aquí, instrumentos magníficos, especializados.

- *Resultados en fidelización.* Son los resultados anuales, semestrales, que indican, nítidamente, el grado de complicidad, de relación, entre el conjunto de los ciudadanos – o algunos públicos especialmente estratégicos – y la organización municipal y su equipo de gobierno.

La encuesta es el termómetro clave para ir resituando la comunicación, para tomar decisiones oportunas en el equipo de comunicación: la planificación en comunicación – como en el amor – jamás puede ser cerrada. Depende de la respuesta del otro. Del ciudadano.

Conviene, aquí, no ir improvisando cuestionarios: es básico poder comparar.

## 17.6. Reingeniería: mejorar

Finalmente, reingeniería. Toma de decisiones.

- *Mejoras temporales.* Son las que surgen de las encuestas: de los resultados. Nos indican dónde estamos: qué debemos hacer para estar donde queremos estar. Y, si ya estamos, cómo mantenernos o cómo incrementar la complicidad con los ciudadanos.

Siempre, las mejoras, desde fuera: no por caprichos del equipo, que, evidentemente, sabe sus puntos flacos. Y, en ellos, debe mejorar constantemente. Quien no mejora retrocede.

Las mejoras anuales son importantes: son un tiempo óptimo para constatar resultados. Después de las vacaciones de verano es un momento clave para plantear mejoras.

- *Cambios en profundidad.* A los cuatro años, seguro. Aunque permanezca el mismo o parecido equipo de gobierno: el valor a subrayar cambió. Seguro. Porque en cuatro años la ciudad, los ciudadanos, cambian. A menudo rotundamente.

Cada ocho, no debemos repensar el plan de comunicación: debemos replantearlo, todo y radicalmente, de nuevo. Debemos reinventarlo.

Y cuando no va. Cuando hay un crisis fuerte. Entonces, no dudemos: innovación radical. Y con atrevimiento: pequeñas mejoras no, por favor.

## 17.7. Marca competitiva: depende de nosotros

No podemos ser una marca más: una marca más no comunica. Sólo podemos ser una marca diferente, preferente. Y pública: somos la marca de referencia para la vida con más esperanza, con más humanidad. Desde la cultura, la educación, el urbanismo, los transportes, a solidaridad, la limpieza, el medio ambiente, la salud, la economía justa que constantemente facilitamos. Impulsamos. Construimos. Mantenemos.

Trabajar, proponer y lograr ser una marca que crea, acrecienta y mantiene ciudad de ciudadanos, de mundo mejor, es la tarea prioritaria del gobierno de la ciudad. La tarea de todos los trabajadores en servicios municipales. Y, hoy en especial, la tarea del equipo de comunicación de la municipalidad. Como equipo que impulsa, facilita, incrementa, propone, comunica... organización con causa, con mensaje útil, casa común con los ciudadanos.



## CAPÍTULO 18.

# Los sistemas indicadores: Análisis de la ciudad

### **Elena Rocher Vicedo**

Socia Consultora de Estrategias de Calidad Urbana

El desarrollo de las ciudades depende de una multitud de factores: cambios en el entorno urbano que no son controlados por los actores urbanos, los resultados del desarrollo concreto de las estrategias de dichos actores, el clima de confianza en las posibilidades de la ciudad, las expectativas de los inversores... Es decir, el desarrollo de una ciudad no depende necesariamente de la ejecución de los proyectos considerados motores de este desarrollo, aún en el supuesto de que estos proyectos hubieran estado correctamente identificados. Así, podemos encontrar casos de ciudades que han ejecutado buena parte de sus proyectos estratégicos, pero en los que la ciudad no ha tenido el tipo o nivel de desarrollo económico y de cohesión social considerados, en un principio, deseables y posibles, porque los condicionantes externos han sido o han permanecido más desfavorables de lo previsto. También encontramos casos en que las ciudades no han podido acometer sus proyectos estratégicos pero han tenido un buen nivel de desarrollo debido a una evolución muy favorable de su entorno.

El desarrollo de una ciudad es pues el resultado de la suma de todos esos factores, tangibles o intangibles, controlables o no controlables, junto con el impacto que puedan tener los proyectos estructurantes o motores. No obstante, desde el punto de vista estratégico, como es obvio, es mucho más importante el desarrollo urbano sostenido y sostenible, que la realización de proyectos concretos. Cuando una ciudad dispone de un modelo de ciudad bien identificado, consensuado y compartido tras un proceso de planificación estratégica, lo significativo es la adecuación del desarrollo urbano a este modelo considerado como posible y deseable por parte de los principales actores y entidades que participan en la organización del Plan.

Llegados a este punto, cabe plantearse cómo se puede constatar que una ciudad o territorio evoluciona conforme a ese modelo identificado. Más aún, en general cabe plantearse cómo expresar, cómo medir el despegue, el dinamismo o el estancamiento y crisis de una ciudad. El seguimiento o “monitorización” del desarrollo de una ciudad es una herramienta básica para los gestores responsables de la gestión estratégica en la ciudad, como veremos, y tiene importantes ventajas y utilidades.

En las páginas siguientes vamos a exponer la metodología e instrumento que nos permite expresar esta monitorización de la ciudad en términos cuantitativos, tangibles y fácilmente comprensibles y comunicables. Asimismo consideraremos las aplicaciones prácticas que tiene, con ejemplos de experiencias concretas, y señalaremos las ventajas de su utilización.

## 18.1. La construcción del sistema de indicadores urbanos<sup>64</sup>

El instrumento que nos permite realizar el seguimiento de la evolución de una ciudad es la construcción de un sistema de indicadores urbanos. Este se basa en la búsqueda, recopilación y análisis de datos cuantitativos a partir de fuentes estadísticas. El valor añadido que aporta esta técnica con respecto a la mera recopilación o estudios de datos estadísticos se concreta en:

- Que la evolución o estado de dichos indicadores para una ciudad o territorio concreto se compara con la de otras ciudades o territorios de su sistema urbano de referencia, es decir, ciudades o territorios de tamaño y características similares, de ámbito nacional y/o internacional, con las que mantiene relaciones de complementariedad y/o de competencia. Del mismo modo, si se considera oportuno, se puede contextualizar en ámbitos territoriales superiores, como la provincia y la región. Ello permite posicionar al municipio o territorio con respecto a otros, así como identificar en qué aspectos destaca y en cuáles la situación es mejorable.
- Expresan resultados, dicho de otro modo, no vale tomar cualquier indicador, la elección de los indicadores que formarán parte del sistema ha de vincularse a los objetivos del análisis, ha de proporcionar información relevante sobre la evolución de la ciudad o territorio. Muchas veces hay que innovar y recurrir a indicadores sintéticos (realizados a partir de varios indicadores simples, como indicadores de calidad de vida o de bienestar social) o a ratios a partir de dos indicadores (por ejemplo, estudiantes universitarios por cada 1000 habitantes como indicador de la importancia de la ciudad como ciudad universitaria, o metros cuadrados de zona verde por habitante).
- El sistema de indicadores puede cubrir todos los ámbitos de la ciudad o territorio, es un sistema integral. Hay indicadores para seguir la evolución de la economía, el medio ambiente, el turismo, el transporte, la cohesión social, las pautas de movilidad, el capital social, etc.

---

64 La metodología que se expone en este capítulo ha sido diseñada y desarrollada por el equipo de Estrategias de Calidad Urbana, formando parte de su capital de conocimientos, métodos y productos. Si bien generalmente se aplica a municipios, se han construido sistemas de indicadores para barrios (o distritos) y para comarcas o mancomunidades. Aquí nos centraremos en la aplicación al ámbito municipal.

Los sistemas de indicadores se construyen desde dos perspectivas: una perspectiva dinámica y otra estática. La primera consiste en analizar la evolución del indicador en el tiempo, escogiendo uno o varios periodos, según lo que se quiera poner de manifiesto, es decir, se puede analizar la evolución del desempleo de un municipio en un periodo (2001- 2006, los últimos cinco años) o comparar el ritmo de crecimiento (reducción) del desempleo en varios periodos (1995- 2000, 2001-2006). La perspectiva estática consiste en la comparación del valor de un indicador del municipio o territorio objeto de análisis con el de otros municipios o territorios de referencia. Pueden combinarse ambas perspectivas, comparando así la evolución de un indicador en el tiempo entre varios municipios (por ejemplo, comparando el ritmo de crecimiento/reducción del desempleo entre varios municipios).

El contenido del sistema de indicadores, es decir qué indicadores se van a emplear y cuáles no, depende del objetivo del análisis, si bien hay un conjunto de aspectos con los que se puede caracterizar sintéticamente el desarrollo de una ciudad, que denominamos “Aspectos generales”, y que suelen estar presentes en todos los sistemas de indicadores. Consideran aspectos como la creación de empleo, la evolución del paro, la evolución de la población (y de la población extranjera), las actividades económicas (en especial los servicios avanzados si es una ciudad grande) o el precio de la vivienda. Aparte de estas cuestiones, el resto de indicadores se buscan intentando abarcar los diferentes ámbitos de la ciudad: economía, el medio ambiente, el turismo, el transporte, la cohesión social, las pautas de movilidad, el capital social, la cultura, educación, la innovación, etc... en función de las características de la ciudad.

Los indicadores se construyen a partir de estadísticas. Las grandes ciudades suelen tener algún departamento u oficina de estadística que es de gran ayuda, o a veces las oficinas de estadística de las regiones recopilan datos de ámbito municipal, pero además se utilizan estadísticas oficiales del INE (como los padrones y Censos) o de diferentes departamentos e instancias de la Administración Central, como algunos ministerios o la Oficina Española de Patentes y Marcas. También se recurre a otras fuentes, como anuarios, memorias o informes específicos sobre algún tema (precio de la vivienda, contaminación acústica, etc). Ciertamente, la comparación entre municipios resulta complicada en ocasiones porque un mismo indicador tal vez no recoge la misma información, pero esto está en continuo perfeccionamiento, y en estos casos, todo debe quedar suficientemente aclarado y especificado al efectuar las conclusiones. Asimismo, para ilustrar la evolución de algunos aspectos concretos de la ciudad, los datos se refieren a una institución específica. Así, en el caso de la logística, si el municipio dispone de puerto, se emplearán datos de la actividad portuaria, o si tiene aeropuerto, también. Si tiene institución ferial, se considerará su evolución entre la batería de indicadores. En estos casos, la comparación se realizará con instituciones o entidades de similar tamaño y características del ámbito nacional o internacional (con otros puertos nacionales de similar calado, o europeos, recintos feriales, aeropuertos, etc).

La realidad avanza más rápidamente que las estadísticas, la creciente complejidad de nuestra sociedad no siempre consigue reflejarse en las estadísticas tradicionales. Surgen nuevos conceptos que son de naturaleza intangible, de difícil cuantificación y medida, como el

capital social, el sentimiento de arraigo, los valores de los ciudadanos, la gestión del tiempo de las personas, la percepción de la calidad de vida, las expectativas y confianza en el futuro, la propia utilización de las nuevas tecnologías de la Sociedad de la Información, pero que son fundamentales de valorar, medir y tener en cuenta en el desarrollo de un municipio. Además suelen ser aspectos que adquieren mayor relevancia si cabe en el nuevo arte de gobernar o gobernanza, que son fundamentales para el desarrollo de la gestión estratégica en un territorio, basada en buena medida en la gestión de los intangibles de la conciencia colectiva. Por ello, generalmente se trata de cuantificar estos aspectos intangibles en estudios sociológicos o encuestas periódicas, si bien es cierto que resultan de difícil comparación entre ciudades ya que generalmente se ciñen al propio ámbito municipal. Estos datos se incorporan también al sistema de indicadores urbanos.

A continuación ofrecemos un ejemplo de sistema de indicadores. Se trata del sistema de indicadores que se elaboró para la evaluación del desarrollo estratégico urbano de la ciudad de Valencia, que es una segunda evaluación de la evolución de la ciudad (periodo 1998-2002), realizada tras la evaluación del modelo de ciudad, tal y como se explica en el epígrafe de ejemplos y casos prácticos. Este sistema de indicadores continúa vigente y se actualiza cada año. Obviamente se han incorporado indicadores nuevos vinculados a la creciente complejidad de la sociedad valenciana y a nuevos desarrollos de la ciudad. En el cuadro de síntesis se puede observar que para ilustrar los aspectos intangibles del desarrollo de la ciudad, que ya empezaban a manifestarse en aquellos años, se utilizaron estudios sociológicos y encuestas propias, promovidas por la oficina del Plan Estratégico.

## La evaluación del desarrollo estratégico de Valencia: Los ámbitos de liderazgo Indicadores

<i>Ámbito/Indicador</i>	<b>Evolución en el tiempo</b>	<b>Comparación con principales ciudades españolas y/o europeas</b>
<b>1. ASPECTOS GENERALES DE LA EVOLUCIÓN DE LA CIUDAD. CARACTERIZACIÓN</b>		
- Población	✓	✓
- Actividades económicas (IAE): total y por sectores	✓	✓
- Servicios avanzados a las empresas (IAE)	✓	✓
- Tasa de paro estimado (EPA)	✓	✓
- Tasa de paro registrado (INEM)	✓	✓
- Número de parados registrados (INEM)	✓	✓
- Población desocupada según tiempo de búsqueda de empleo (EPA)	✓	
- Población ocupada por situación profesional (EPA)	✓	
- Precio medio de vivienda nueva	✓	✓
- Precio medio de vivienda usada	✓	✓
- Relación precio vivienda/salario	✓	✓
- Nivel de renta	✓	✓
- Indicador sintético de calidad de vida de los barrios. Fuente propia.	✓	
- Tasa de actividad por edad y sexo (EPA)	✓	
- Porcentajes de ocupación por edad y sexo	✓	
- Nivel de instrucción por sexo	✓	
- Resultados de pruebas de acceso a Universidades por sexo	✓	
- Estudiantes por sexo en las universidades	✓	
- Población extranjera	✓	✓
- Población extranjera por nacionalidad	✓	
- Población extranjera por nacionalidad en los distritos	✓	
<b>2. VALENCIA PUERTA DEL MEDITERRÁNEO DE COMUNICACIÓN E INTERCAMBIO</b>		
- Indicadores de actividad de la Autoridad Portuaria: contenedores (TEUs y Tn), tráfico total, mercancía general)	✓	✓
- Hinterland portuario	✓	✓
- Posición relativa de puertos del Sur de Europa	✓	✓
- Tráfico de mercancías del aeropuerto	✓	✓
- Transporte de mercancías por carretera	✓	✓
<b>3. VALENCIA CIUDAD AVANZADA EN LA ERA DE LA INFORMACIÓN</b>		
- Hogares cubiertos con cableado de fibra óptica	✓	
- Hogares con ordenador (CEVALSI, Estudio propio)	✓	
- Porcentaje de usuarios de Internet (CEVALSI, Estudio propio)	✓	✓

- Utilización de Internet en casa y en el trabajo (CEVALSI, Estudio propio)	✓	
- Porcentaje de hogares con conexión a Internet. Infraestructuras de conexión. (CEVALSI, Estudio propio)	✓	
- Grado de interés en la informática y ordenadores (Estudio propio)	✓	
- Actitud de los ciudadanos ante los avances de las Nuevas Tecnologías y su impacto en el hogar, la educación y el trabajo (Estudio propio)	✓	
- Expectativas sobre el nivel de preparación de la ciudad para afrontar los retos tecnológicos (Estudio propio)	✓	
- Actividad inventiva (patentes y modelos de utilidad): solicitudes y ratio solicitudes/millón de habitantes	✓	✓
- Datos de la actividad de los Institutos Tecnológicos (REDIT)	✓	
- Actividades de I+D+i de las universidades (investigación contratada, proyectos, convenios, etc...)	✓	
- Servicios especializados a las empresas (IAE)	✓	
- Actividades de la Nueva Economía: actividades relacionadas con las TIC, centros del saber. (IAE)	✓	
<b>4. VALENCIA CIUDAD VERDE EUROPEA Y ABIERTA AL MAR</b>		
- Verde urbano. Zonas verdes (parques y jardines). Metros cuadrados por habitante	✓	✓
- Verde forestal. Metros cuadrados por habitante	✓	✓
- Espacios públicos con juegos infantiles	✓	
- Número de jardines	✓	
- Ciclo integral del agua. Barrios con red de alcantarillado completa. Porcentaje de barrios con alcantarillado completo	✓	
- Calidad del aire: dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno, partículas en suspensión, ozono	✓	✓
- Presión sonora	✓	
- Viajes por persona al día totales y mecanizados.		✓
- Intensidad media diaria de tráfico	✓	
- Número de viajeros en los diferentes modos de transporte público: metro y tranvía, bus, Renfe Cercanías.	✓	✓
- Recogida selectiva de Residuos Sólidos Urbanos	✓	✓
- Recogida selectiva de vidrio	✓	
- Superficie y número de parcelas de la Huerta	✓	
<b>5. VALENCIA CIUDAD EDUCADORA Y CULTURAL</b>		
- Plazas educación avanzada y universitaria por 1000 habitantes (Urban Audit 2000)	✓	✓
- Alumnos universitarios por cada 1000 habitantes	✓	✓
- Nivel de instrucción de la población (Urban Audit)	✓	✓
- Porcentaje de población con estudios universitarios	✓	✓
- Universidad Popular. Nº centros y alumnos	✓	
- Instalaciones deportivas: metros cuadrados, metros cuadrados por habitante, número de instalaciones, piscinas	✓	
- Bibliotecas: número, volúmenes, consultas, préstamos	✓	

- Nº museos y visitantes	✓	✓
- Cines, películas, salas de proyección, conciertos, espectadores Ciudad de las Artes, teatros y espectadores	✓	
<b>6. VALENCIA PUNTO DE ENCUENTRO INTERNACIONAL</b>		
- Pernoctaciones	✓	✓
- Índice turístico	✓	✓
- Oferta hotelera: hoteles, plazas y categorías	✓	
- Actividad congresual: número congresos, convenciones y jornadas. Delegados, nacionales e internacionales.	✓	✓
- Pasajeros aeropuerto: nacionales e internacionales	✓	✓
- Indicadores feriales: superficie de ocupación neta, expositores directos nacionales e internacionales, visitantes profesionales	✓	✓
- Pasajeros y escalas cruceros	✓	✓
<b>7. VALENCIA CIUDAD PROMOTORA DE REDES DE SOLIDARIDAD</b>		
Estudio sociológico sobre el capital Social en Valencia (elaboración propia): datos sobre valores, sentimiento de arraigo a la ciudad y al barrio, tiempo de ocio, relaciones con el entorno, etc.	✓	
Mesas de Solidaridad: número, proyectos, voluntarios, destinatarios, entidades participantes.	✓	

Fuente: EQU

## 18.2. Las aplicaciones

El sistema de indicadores es una herramienta sumamente flexible en su aplicación y susceptible de múltiples usos. Así, en el ámbito de la planificación estratégica, se puede emplear el sistema de indicadores tanto en la fase de Diagnóstico, como en la de Evaluación. No obstante, cabe señalar que hay diferencias en los contenidos y la batería de indicadores que se construirá en cada caso. Puesto que el objetivo de cada etapa es diferente, en el caso del sistema de indicadores para Diagnóstico, probablemente éste será más amplio por cuanto se trata de la realización de un primer análisis sobre el que sustentar ulteriores análisis y conclusiones que den soporte a la formulación de la estrategia. Es especialmente útil cuando no se está muy familiarizado con la ciudad y en muchas ocasiones hay que contrastar o verificar las hipótesis que los actores de la ciudad lanzan en entrevistas o reuniones, e incluso en los medios. Mientras que un sistema de indicadores para una evaluación del desarrollo de la ciudad conforme al modelo de ciudad consensuado, estará más afinado, más orientado hacia los ámbitos o áreas estratégicas de la ciudad a evaluar, en definitiva hacia los objetivos a evaluar.

Como herramienta de gestión estratégica, un buen sistema de indicadores comparados que se actualice anualmente, constituye un sistema de alerta que nos indica el estado de los diferentes ámbitos de desarrollo de la ciudad. Es una tarea a modo de observatorio urbano. Asimismo, nos indica si perdemos gas, si mantenemos o ganamos en competitividad con respecto a otras ciudades.

Más aún, entrando ya en el campo del capital político, un buen sistema de indicadores comparados es una forma muy tangible y comunicable de ensalzar las virtudes y logros de una

ciudad en una determinada época o marco político. Además confiere objetividad y fiabilidad a los mensajes que se dan. En algunas ocasiones, los resultados de los indicadores incluso han hecho aumentar el sentimiento de autoestima de la población de un municipio y poner en valor aspectos de la ciudad que los propios habitantes desconocían o no valoraban suficientemente.

### 18.3. Algunos ejemplos: Málaga, Sevilla y Valencia

En estas tres ciudades se han diseñado y utilizado sistemas de indicadores urbanos con éxito en diferentes etapas de la planificación estratégica. Así, en Sevilla se elaboró un análisis de indicadores como parte del Diagnóstico, en Málaga se realizó también un estudio comparativo del desarrollo económico y social de la ciudad en comparación con las principales ciudades andaluzas y españolas para la tercera fase del II Plan Estratégico de la ciudad, y en Valencia se emplearon indicadores para sendas evaluaciones.

En el caso de Málaga, el sistema de indicadores formaba parte de la fase de análisis, previa a la definición de la estrategia de la ciudad con su visión, misión, líneas estratégicas y proyectos estrella. A partir de este análisis de indicadores comparativos, complementado con el análisis de tendencias externas, se identificaron diez hechos clave que caracterizaban el desarrollo económico y social de la ciudad. A su vez, para cada uno de estos hechos determinantes se identificaban un conjunto de retos de futuro para la ciudad en materia de economía, sociedad y gobierno, territorio y medio ambiente. A partir de estos retos se diseñaba la estrategia. Los indicadores estaban referidos al periodo 2000- 2005 y se agruparon en tres grandes ámbitos: aspectos generales, personas, comunicaciones y medio ambiente, economía. Además de la perspectiva temporal, la comparación era doble: Málaga y el resto de capitales de provincia de la región, Málaga y las grandes ciudades españolas (Barcelona, Madrid, Sevilla, Valencia y Zaragoza).

Para la fase de Diagnóstico del Plan Estratégico de Sevilla se elaboró un análisis comparativo de Sevilla en el sistema de ciudades español y también el europeo<sup>65</sup> que permitió avanzar un conjunto de conclusiones sobre la posición de la ciudad en esos diferentes contextos territoriales. Estas conclusiones sirvieron como base para el análisis DAFO posterior, al tiempo que se estableció un sistema que permitía monitorizar el desarrollo económico y social futuro de la ciudad. Se consideraban doce grandes apartados: aspectos demográficos, usos del suelo y sostenibilidad urbana, actividad económica, desempleo, ocupación, medio ambiente, turismo y proyección externa, vivienda, movilidad metropolitana, logística, formación de los recursos humanos, cultura.

---

65 Los datos de las ciudades europeas provenían del estudio "Urban Audit 2000" que realizó la Unión Europea, con las estadísticas homogeneizadas.



La primera vez que se empleó un sistema de indicadores urbanos en Valencia fue para hacer la evaluación del modelo de ciudad definido en el objetivo central de su plan estratégico. Esta era una dimensión de la fase de evaluación del plan, junto con la evaluación del desarrollo o ejecución de los proyectos y medidas y la evaluación de los cambios en el entorno. Se trataba de constatar si la ciudad había evolucionado tal y como preveía el modelo formulado en el objetivo central. Por ello el sistema de indicadores estaba, no tanto cubriendo muchos ámbitos y orientado a la descubierta del terreno, sino más centrado y dirigido a comprobar cuál había sido la evolución de ciertos aspectos de la ciudad. Esta evaluación se hizo para el periodo 1994-2000 y comparada con las cuatro principales ciudades españolas: Barcelona, Madrid, Sevilla y Valencia, cuando la disponibilidad de datos lo permitían, y constaba de un primer capítulo sobre los aspectos generales de la evolución de la ciudad, y otros nueve, correspondientes a los temas clave del modelo de ciudad<sup>66</sup>.

Esta evolución comparada de la ciudad permitió constatar el avance de la ciudad y su sintonía con el modelo de ciudad deseable, y posible, definido en el Objetivo Central del Plan. Además, permitió identificar una serie de ámbitos en que Valencia disponía de una notoriedad presente entre las ciudades del Mediterráneo Europeo o que por su evolución la podía adquirir en un futuro no lejano.

Posteriormente se dio un paso más allá y se realizó otra evaluación como reflexión estratégica previa a la renovación de la estrategia. En esta otra evaluación, el sistema de indicadores trataba de constatar si la ciudad alcanzaba o no el liderazgo en aquellos ámbitos identificados en la evaluación anterior, al tiempo que como conclusiones se avanzaban los retos de futuro que la nueva estrategia de la ciudad tenía que contemplar<sup>67</sup>. Los indicadores utilizados por ámbito de liderazgo a evaluar son los recogidos en el epígrafe inicial del capítulo.

En definitiva, todas estas ciudades tienen a su disposición un sistema de seguimiento y alerta sobre la marcha de su ciudad, como instrumento para el desarrollo de la gestión estratégica. Un instrumento que ha probado ser muy flexible, útil y con muy diversas aplicaciones y aprovechamientos.

66 Esta evaluación se puede consultar en la publicación "Valencia Modelo de Ciudad", editado por la Asociación Plan Estratégico Valencia 2015 (2000). Los temas clave que se evaluaron mediante los indicadores eran: Valencia motor del Arco Mediterráneo Europeo, movilidad metropolitana ecológica, Valencia Ciudad Verde Europea, Valencia Centro Logístico de la Europa del Sur, Valencia como ciudad de turismo, congresos y negocios, Valencia Capital milenaria de la Cultura Europea, Valencia Ciudad Competitiva y de la innovación tecnológica, Valencia Ciudad Solidaria, el desarrollo urbano de Valencia.

67 Este sistema de indicadores, los resultados de dicha evaluación y la reflexión estratégica que recogió se pueden consultar en: "La evaluación del desarrollo estratégico urbano de Valencia". Editado por la Asociación Plan Estratégico Valencia 2015 (2002).



## CAPÍTULO 19.

# La gestión de conflictos: habilidades clave para la gestión de las interdependencias (en la construcción de la estrategia compartida)

**Marta Fabà Ortega**

Socia de Estrategias de Calidad Urbana

Como ya se ha visto en los capítulos anteriores, la gobernanza como nueva forma de gestión de los territorios, más allá de las competencias de los gobiernos territoriales, será real sólo si la gestión de las interdependencias (o gestión relacional) entre los actores y la participación-responsabilización ciudadana para transformar el territorio, adquieren el papel principal o estructurante de la acción de gobierno. Desde este punto de vista, será de gran utilidad conocer aquellas técnicas y habilidades clave para la gestión relacional.

Como ya se ha visto, los planes estratégicos (siempre que estén desarrollados a partir de la cooperación pública-pública y público-privada y la participación ciudadana) son una de las primeras herramientas clave para ejercer la gestión relacional propia de la gobernanza democrática al dotar a los territorios de una estrategia compartida entre los principales actores y contar un amplio apoyo social.

En esta misma línea, este apartado pretende presentar otras técnicas y habilidades clave para la gestión relacional que, a su vez, serán también útiles en cualquier proceso de planificación estratégica desde el momento que conlleva procesos cooperativos y participativos entre los actores que deben llegar a resultados compartidos.

La gestión de las interdependencias debe entenderse como un concepto amplio que implica diferentes dimensiones como la participación ciudadana, la gestión del soporte social o la gestión de redes propiamente dicha. Todas estas dimensiones están presentes en los procesos de planificación estratégica y, por consiguiente, deben gestionarse de forma que permitan construir objetivos comunes y conseguir las tan deseables estrategias compartidas.

Teniendo en cuenta todo lo mencionado es evidente llegar a la conclusión que las herramientas y habilidades utilizadas para gestionar las interdependencias en el desarrollo o construcción de una estrategia compartida (gestión estratégica) serán un punto clave para el progreso de los territorios. Es por ello que el objetivo de este apartado es presentar las habilidades en mediación y las técnicas de gestión de conflictos como herramientas imprescindibles en la gestión de las interdependencias y, consiguientemente, en cualquier fase de un proceso de planificación estratégica.

## 19.1. Las diferencias y convergencias entre los agentes clave de la estrategia

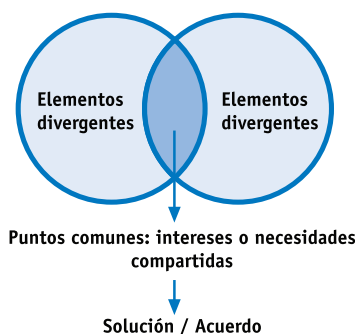
La cooperación interinstitucional y la participación ciudadana que caracterizan un proceso de planificación estratégica suponen la complicada tarea de hacer converger los intereses de una multiplicidad de actores muy diferentes entre ellos para llegar a una estrategia compartida con objetivos comunes, de la que emanarán compromisos concretos entre dichos actores.

El punto de partida de los procesos cooperativos y participativos no acostumbra a ser fácil. Raros son los casos en los que, desde el primer momento, los actores coinciden y están de acuerdo en el enfoque de las cuestiones varias sobre las que hay que llegar a consensos. Lo más usual es que los diferentes actores (o partes en la estrategia) muestren posiciones divergentes en relación a diferentes cuestiones que, a menudo, se presentan en forma de conflictos explícitos con una alta intensidad emocional asociada que se suele mostrar directamente en forma de agresiones verbales o discusiones o indirectamente a través de estratagemas varias para dificultar el proceso (no facilitar información, no asistir a las reuniones, proporcionar información contradictoria, etc.).

Estas situaciones conflictivas de partida son normales y, de hecho, deben considerarse positivas y concebirse como una oportunidad de crecimiento, cambio y desarrollo. Si bien culturalmente existe una percepción generalizada acerca de la negatividad esencial del conflicto, éste puede generar muchas oportunidades positivas de futuro siempre y cuando se gestionen adecuadamente. La gestión positiva de los conflictos, a través de las técnicas de mediación o los diferentes procesos de resolución de conflictos, tienen en su esencia, precisamente, conseguir la emergencia del componente positivo de los conflictos.

En conclusión, el conflicto (o divergencia importante de posiciones) que pueda surgir entre los diferentes actores en un proceso de planificación estratégica debe considerarse como un punto de encuentro entre dos (o más) formas de entender una misma realidad, es decir, el punto de encuentro de distintas percepciones. Por consiguiente resulta inútil marcarse el objetivo de descubrir cuál de las dos percepciones o punto de vista es el correcto, el que se acerca más a la verdad objetiva pues así sólo se conseguirá prolongar y alimentar la situación

de conflicto<sup>68</sup>. De lo que se trata es, precisamente, de todo lo contrario: trabajar para que los actores en conflicto puedan construir, a partir de los intereses y necesidades compartidos, una nueva realidad en la que todos se sientan cómodos y puedan coexistir sus intereses. Este es el objetivo que se marcan todos los procesos de gestión alternativa de conflictos.



### La gestión alternativa de conflictos (GAC): una disciplina de partida

La Resolución de Conflictos (RC), entendida propiamente como una disciplina, empieza a consolidarse a partir de los años setenta en Estados Unidos, como resultado de una progresiva revolución civil contra los métodos tradicionales de resolución de conflictos que se caracterizaban por ser rígidos, punitivos y jerárquicos. Este movimiento de diplomacia ciudadana fue bautizado con el término de Alternative Dispute Resolution (A.D.R.): Gestión Alternativa de Conflictos o GAC. Generalmente se utilizan los dos términos (GAC y RC) indistintamente. En cualquier caso, la RC es el espacio reúne el conjunto de conocimientos de todo tipo sobre el conflicto: métodos, técnicas, estrategias y sistemas para su tratamiento y transformación positiva.

La RC o la GAC implican una horizontalización y una democratización del tratamiento convencional del conflicto. En nuestro contexto, ya no será el alcalde, el concejal, o el director municipal en cuestión quien tratará de solventar el conflicto o la divergencia de opiniones, sino que serán los agentes implicados, en cada caso, los que activamente participaran en la gestión de sus divergencias y se convertirán en protagonistas de la transformación positiva de su conflicto<sup>69</sup>.

68 Martínez, B. (1999). *Mediación y resolución de conflictos. Una guía introductoria*. Paidós: Barcelona

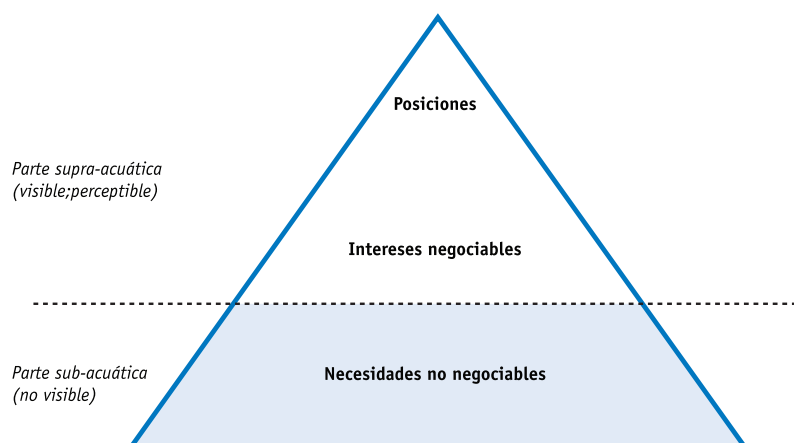
69 Farré, S. (2004). *Gestión de conflictos: taller de mediación*. Ariel: Barcelona

## 19.2. Identificación de los elementos clave en las situaciones de conflicto.

Con independencia de su intensidad, su forma o el número de partes que lo conformen, todos los conflictos tienen una serie de elementos que siempre se encuentran presentes y que serán la materia prima para trabajar a partir de cualquier herramienta o técnica de resolución de conflictos.

Veremos a continuación una breve descripción de cada uno de estos elementos que, la disciplina de la RC, suele plasmar en el gráfico llamado “Iceberg del Conflicto” para ejemplificar los diferentes elementos del conflicto en función de si se encuentran la parte más visible o menos visible del iceberg:

### Esquema del Iceberg del Conflicto



En primer lugar, encontramos las posiciones. Éstas son las manifestaciones que las partes realizan en primera instancia, es decir, la formulación inicial de su postura, de lo que quieren conseguir. A menudo, las posiciones se presentan con una carga emocional importante añadida. Por ello, y dado que éstas aparecen en el momento inicial, el tercero ajeno al conflicto que las percibe puede sentirse fácilmente impresionado por ellas e incluso ser pesimista en lo relativo a la resolución de la controversia. Sin embargo, el papel del tercero ajeno al conflicto en este primer momento debe ser el de “relativizador”<sup>70</sup>. Las posiciones deben identificarse y registrarse pues serán muy importantes para decidir la estrategia a seguir en la resolución del conflicto. Más allá del registro de las mismas, hay que darles un peso e importancia relativas. Son sólo la “primera capa” del conflicto, el elemento más visible, el que se manifiesta y percibe con más facilidad pero seguramente no reflejan las cuestiones que van a ser claves en la resolución del conflicto.

70 Suares, M. (1996). *Mediación. Conducción de disputas, comunicación y técnicas*. Paidós: Barcelona.

En segundo lugar, hallamos los intereses o elementos negociables. Se trata de los elementos materiales del conflicto que se encuentran detrás de las posiciones y las explican, es decir, responden al por qué de la posición de cada actor. Son los aspectos que conformarán la agenda negociadora real de las partes. Si las partes consiguen (por ellas mismas o partir de la intervención de un tercero) ir más allá de sus posiciones y evidenciar sus intereses reales será fácil llegar a acuerdos que puedan satisfacer los intereses de las mismas.

En último lugar, se encuentran las necesidades no negociables. Son los elementos más ocultos de los conflictos. Siempre son inmateriales y están íntimamente ligados con las necesidades más básicas de las personas. Nos referimos, por ejemplo, a elementos ideológicos, identitarios o psicoemocionales. Estos elementos difícilmente se van a expresar en el marco de una relación conflictiva y, en todos los casos, van a ser elementos no negociables.

### Cuadro: Ejemplos de los elementos del conflicto.

	<b>Posiciones</b> ¿Qué quieren?	<b>Intereses (negociables)</b> ¿Por qué lo quieren?	<b>Necesidades (no negociables)</b> ¿Para qué lo necesitan?
1	“No queremos una prisión al lado de nuestras viviendas”	Que nuestros pisos no pierdan valor en el mercado. Que el barrio no se degrade.	Preservar la seguridad personal y de nuestras familias.
2	“Los sindicatos somos contrarios a esta ley laboral”	Queremos que la ley incremente en una semana la baja por maternidad/paternidad	La defensa de los derechos de los trabajadores
3	“Queremos la independencia de nuestra nación”	Queremos nuestros propios órganos legislativos y ejecutivos.	Proteger y preservar nuestra identidad nacional
4	“Queremos que el ayuntamiento nos ceda un nuevo espacio para nuestra asociación”	Más metros cuadrados para atender a nuestros usuarios. Estar en un lugar más céntrico para estar más próximos a la población diana que atendemos.	Mantener la calidad con la que la asociación hemos estado atendiendo a nuestros usuarios hasta el momento.
5	“Quiero que mi mujer tenga un régimen de visitas muy reducido. No quiero que vea a los niños”	Fastidiar a mi mujer	No puedo dejar de tener esta actitud hasta que reconozca todo el daño que me ha hecho y me sienta reparado moralmente de alguna forma.

Cuando nos encontramos delante de posiciones inflexibles seguramente éstas estarán asociadas a elementos no negociables del conflicto que no pueden ser tratados o no han sido expresados todavía (el ejemplo 5 del cuadro anterior). Afortunadamente, si aplicamos los elementos del conflicto al tipo de divergencias que suelen crearse entre los diferentes actores en un proceso de cooperación pública o público-privada o en cualquier proceso de participación, veremos fácilmente que las necesidades no negociables no suelen tener elementos emocionales tan profundos, lo que facilita llegar a acuerdos sobre los intereses negociables.

En cualquier caso, y como veremos en los próximos epígrafes, el papel del tercero (mediador o cualquier comunicador positivo) se concretará en ser capaz de identificar este

tipo de conexiones y facilitar que puedan expresarse y tratarse libremente, si así lo desean las personas interesadas<sup>71</sup>.

A menudo las personas tienden a aferrarse a su posición de partida ya que les puede parecer que es la mejor forma de defender un interés particular y, especialmente, para salvaguardar necesidades no negociables. Por ello, generalmente, los conflictos se definen en base a las posiciones de partida de los diferentes agentes en conflicto cuando, en realidad, estas son únicamente la punta del iceberg y pueden ser fácilmente modificadas. Para que ello suceda hemos de posibilitar un tipo de comunicación que permita que todos los componentes del iceberg puedan ser expresados. Todas las diferentes técnicas, herramientas y métodos de los que se hablará a continuación no ayudarán a identificar y gestionar adecuadamente las posiciones, los intereses y las necesidades.

### 19.3. Los procesos de resolución de conflictos adecuados para gestión relacional

La disciplina de la Resolución de Conflictos define diferentes procesos de resolución de conflictos que pueden ser muy pertinentes en la gestión de las interdependencias. Todos los procesos que se verán a continuación (excepto la facilitación) comparten un mismo objetivo: conseguir la solución al conflicto. Sin embargo, aquello que los diferencia es la intensidad y el tipo de intervención que ejerce el tercero ajeno al conflicto. Por ejemplo, mientras que en la negociación no existe tal tercero y toda la responsabilidad en la solución recae sobre las partes, en la mediación sí existe un tercero que ayuda a las partes en su dimensión comunicativa para que lleguen a un entendimiento y acuerdo. En los próximos epígrafes se realiza una breve descripción de aquellos procesos que pueden tener más elementos de interés para la gestión relacional desde el punto de vista de cómo se estructuran y las técnicas que en ellos se desarrollan.

#### 1. La Negociación cooperativa: cuando somos parte implicada.

La Negociación se define, según Fisher, Ury y Patton, como una comunicación bidireccional, diseñada para alcanzar un acuerdo entre dos partes que, si bien comparten algunos intereses, tienen otros opuestos entre sí<sup>72</sup>. Desde un punto de vista más cooperativo, Farré la define como “un proceso comunicativo entre dos o más personas, en cuya virtud cada una de ellas puede, en nombre propio (negociación directa) o como representante (negociación representativa), expresar libremente sus visiones, puntos de vista, posiciones, intereses, necesidades y expectativas, de acuerdo con la agenda y objetivos comunes que, en su caso, acor-

---

71 Vinyamata, E. (coord.) (2003). *Tratamiento y transformación de conflictos. Métodos y recursos en conflictología*. Ariel: Barcelona.

72 Fisher, R., et al. (1996). *Obtenga el sí. El arte de negociar sin ceder*. Gestión 2000



darán previamente, pero guiados, en todo caso, por el principio de empatía y reconocimiento del otro y de sus respectivos y legítimos esfuerzos por lograr sus objetivos individuales<sup>73</sup>.

Sin embargo, el tipo de negociación que más a menudo nos vamos a encontrar al gestionar interdependencias es la negociación representativa y multiparte. Este tipo de negociación requiere una serie de habilidades adicionales para llevarla a cabo ya que la complejidad es mucho mayor. A modo de introducción cabe destacar elementos como<sup>74</sup>:

- Los agentes intentarán formar o disolver coaliciones
- La interacción del grupo será más compleja impidiendo la comunicación efectiva y la resolución del problema.
- Las normas para tomar decisiones tendrán mayor importancia.
- Las dificultades para compartir información serán más grandes

En cualquier caso, las técnicas de la negociación extrapolables a contextos de negociación, tanto formales como informales, son las siguientes:

- Separar las personas del problema. Esto implica hablar de la esencia del problema y no de las personas que lo protagonizan.
- Centrarse en los intereses, no en las posiciones. Hay que conseguir que afloren los intereses negociables reales ya que en ellos yace la esencia del conflicto y la posible solución. Detrás de posiciones opuestas hay intereses compartidos e intereses enfrentados. La complementariedad de estos intereses será la clave para llegar a un acuerdo satisfactorio.
- Antes de tomar una decisión se deben generar varias posibilidades que busquen un beneficio mutuo. El mejor acuerdo será el que permita que las dos partes satisfagan al máximo sus intereses.
- El resultado final debe basarse en estándares objetivos que llevan a soluciones justas.
- Conocer y empatizar con las preocupaciones de la otra parte.
- Favorecer el encuentro de puntos en común.
- Ofrecer compromisos contingentes para minimizar los impactos.

73 Farré, S. (2004). *Gestión de conflictos: taller de mediación*. Ariel: Barcelona.

74 Sussking, L.E. et al. (2003). *Teaching multiparty negotiation*. Harvard: Harvard Law School

- Prometer la compensación por los impactos no intencionados.
- Aceptar la responsabilidad, admitir errores y compartir poder.
- Actuar siempre de manera honrada.
- Centrarse en construir relaciones positivas a largo plazo.
- Clarificar intereses y prioridades.
- Aclarar las alternativas presentes a las vías de acuerdo.
- Aprender los problemas y prioridades del otro.
- Promover la comunicación desde el principio.

## 2. La Mediación

La Mediación es un proceso de Resolución de Conflictos, privado, confidencial y voluntario, que permite que las partes implicadas puedan comunicarse entre sí, expresando, entre otras cosas, sus puntos de vista, argumentos, intereses, necesidades o expectativas, acompañados por un tercero imparcial, el mediador, que actúa como facilitador imparcial del mismo, creando un espacio de diálogo en el que prevalezca la equidad comunicativa, la seguridad, la libertad y la igualdad entre los interlocutores. En Mediación, la solución del conflicto la tienen las partes, no el mediador<sup>75</sup>.

La mediación no debe confundirse con la conciliación que es otro proceso de resolución de conflictos en el que el tercero tiene un carácter más intervencionista y propone soluciones a las partes. Contrariamente a este proceso, uno de los principios de la mediación es que la mejor solución siempre será la que proceda de las partes y, por consiguiente, el mediador nunca debe proponer soluciones ni posicionarse sobre las que las partes aporten.

### Funciones del Mediador

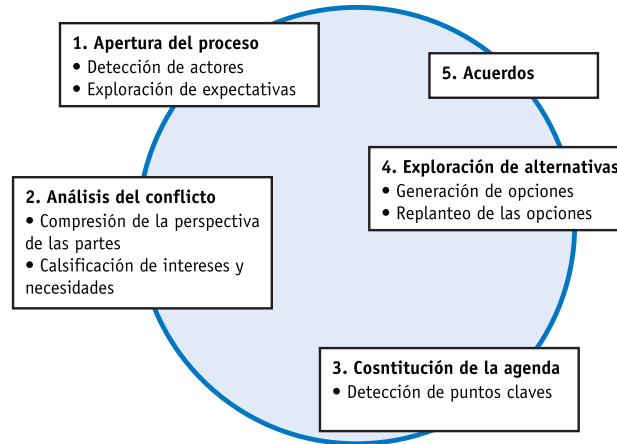
- No asumir la responsabilidad de transformar el conflicto (lo deben hacer las partes)
- Ayudar a las partes a comprenderse y a sopesar sus intereses.
- Ayudar a las partes a identificar y satisfacer sus intereses.
- Contribuir a que se genere confianza entre las partes y el proceso.
- Proponer procedimientos para la búsqueda conjunta de soluciones.

---

<sup>75</sup> Alzate, R. (1998). *Análisis y resolución de conflictos. Una perspectiva psicológica*. Universidad del País Vasco: Bilbao.

## Las fases del proceso

En el siguiente esquema se pueden ver las fases del proceso de mediación que se van a desarrollar a continuación desde el punto de vista de las mediaciones en las que hay diversos actores pues son las más comunes en la gestión relacional y en los procesos de consensos públicos presentes en diferentes momentos de la planificación estratégica.



### 1ª fase: apertura del proceso.

A grandes rasgos, en esta fase se pretende crear confianza y claridad respecto al proceso. También en este momento es importante identificar los actores clave en el proceso y el rol que desempeñarán en el mismo. Se hacen explícitos los propósitos de los mediadores, se reconocen las intenciones y expectativas de los diversos actores y se pacta todo lo referente a las normas del proceso (confidencialidad, voluntariedad en todo momento, respeto, etc.).

En este primer momento ya se observa una evolución constante de la cooperación entre actores. Esta dinámica resulta como consecuencia de la aparición de nuevas expectativas, la modificación de las exigencias, las distorsiones en la comunicación y los cambios de poder. En la mayoría de los casos, la definición de roles no es una tarea que se pueda resolver fácilmente y dar por resuelta, sino que se debe negociar una y otra vez a lo largo de la mediación, porque los participantes evolucionan en el curso de la misma.

Puesto que los roles son negociables, la definición del papel que desempeñará cada uno es parte integrante del seguimiento del proceso. Para poder tener una idea clara al respecto es recomendable realizar entrevistas previas con las diferentes partes para explorar las preguntas clave<sup>76</sup>:

76 Martínez, B. (1999). *Mediación y resolución de conflictos. Una guía introductoria*. Paidós: Barcelona

- ¿Qué esperan las partes las unas de las otras?
- Expectativas de cada parte
- ¿Comprenden las expectativas de las otras partes? Con cuáles están de acuerdo

En esta fase, el mediador hará las presentaciones pertinentes, explicará el proceso y el papel de los mediadores, evidenciará la importancia de la confidencialidad y su colaboración, explicitará su no-protagonismo en la búsqueda de la solución y dejará claras las normas básicas del proceso (voluntariedad y cooperación) y las normas básicas de comunicación (no interrumpirse, respetar turnos de palabra, no utilizar lenguaje ofensivo, etc.)

### **2ª fase: Análisis del Conflicto**

Esta fase tiene por objetivo exponer las diferentes visiones del conflicto o situación y clarificar los intereses de las partes. La actuación del mediador en este caso debe centrarse en crear un ambiente positivo y controlar el intercambio de mensajes, animar a que se profundice más en las cuestiones, resumir constantemente los diferentes puntos de vista, etc.

Hay muchas técnicas específicas de comunicación para esta fase. La información verbal y no verbal que se recoge cuando las partes están relatando su manera de entender las situaciones es clave para el análisis del conflicto y determinar las estrategias a seguir<sup>77</sup>.

### **3ª fase: Constitución de la Agenda**

Esta fase pretende identificar cuáles son los temas clave del conflicto y por qué orden se abordarán. Para ello el mediador debe conseguir, antes que nada, una versión común y consensuada del conflicto, facilitar que las partes concreten los puntos que pueden desbloquear del conflicto, animar a las partes a tratar primero los temas comunes y de más fácil solución para crear confianza. El mediador debe asegurar que han emergido todos los temas importantes. En la medida de lo posible debe intentar que sean las partes las que configuren y redacten la agenda.

### **4ª fase: Exploración de alternativas**

En esta fase, se tratará cada tema que se ha establecido en la agenda y las partes buscarán, para cada uno de ellos, posibles vías de solución. El papel del mediador en esta fase es el de promotor de la espontaneidad y creatividad de las partes en la búsqueda de ideas o soluciones. Debe explorar lo que cada parte está dispuesta a hacer por los otros y lo que cada parte pide a las otras. A través de preguntas estratégicas hará que las partes valoren a fondo cada una de las diferentes soluciones y solicitará la conformidad de cada una de las partes con las diferentes propuestas.

---

77 Urpí, M. (2004). *Aprender comunicación no verbal*. Paidós: Barcelona

### 5ª fase: Acuerdos

En esta fase se define el acuerdo final por escrito. El mediador será el encargado de hacer el borrador del acuerdo escrito. Cada acuerdo definirá claramente el qué, el quién, el cómo, el cuándo y el dónde para que ninguno deje posibilidad a dudas. Procurará que los acuerdos conseguido sean equilibrados, realistas, específicos, concretos, claros, simples y evaluables.

Después de haber presentado brevemente las diferentes fases del proceso de mediación y el papel del mediador en cada una de ellas, cabe ahora decir que la aplicabilidad de estas fases, técnicas y la función del mediador en cada una de ellas es lo que es recomendable y útil extrapolar a cualquier proceso de cooperación en los que se pretenda llegar a consensos o soluciones y se son tan recurrentes en la dinámica de la gestión relacional.

#### Técnicas comunicativas más relevantes en mediación.

Este apartado pretende destacar cuáles son las técnicas más relevantes en el proceso de mediación. Todas las técnicas que a continuación se presentan pueden aplicarse también en un contexto de negociación y se han seleccionado también porque son las más útiles en el contexto de la gestión relación y en el curso de cualquier proceso de planificación estratégica.

Las preguntas estratégicas.

Las preguntas son las herramientas comunicativas más fundamentales en cualquier proceso de resolución de conflictos. Las preguntas estratégicas pueden ser abiertas o cerradas.

Las preguntas estratégicas abiertas tienen forma elitiva. Es decir, permiten evocar y potenciar que emerjan los elementos latentes. Las preguntas estratégicas dan libertad de respuesta a las partes, inspiran a reflexionar sobre aspectos importantes de la situación conflictual. Las preguntas estratégicas abiertas generan la participación de las personas y permiten<sup>78</sup>:

- Obtener información, ampliar las explicaciones e incorporar nuevos elementos al relato.
- Explorar el conflicto: descubrir intereses, necesidades, percepciones, emociones, sentimientos, valores.
- Hacer reflexionar a las partes sobre los elementos importantes del conflicto desde diferentes puntos de vista.
- Crear empatía

78 Farré, S. (2004). Gestión de conflictos: taller de mediación. Ariel: Barcelona

- Desbloquear
- Abrir y cerrar temas
- Ampliar opciones de solución

### **Algunos ejemplos:**

- *“¿Puede explicar por qué es tan importante para usted...?”*
- *“¿Podría ponerme algunos ejemplos de...?”*
- *“¿Cómo han actuado hasta ahora con esta situación...?”*
- *“¿Cómo empezaron los contactos con...?”*
- *“¿Puede explicarme cómo le afectaba esta situación?”*
- *“¿Cómo es su organización / entidad ...?”*
- *“¿En su organización, qué papel jugaban los..?”*
- *“Me gustaría que me hablara un poco más sobre...”*

Las preguntas estratégicas cerradas se contestan con un sí o con un no. Su finalidad es:

- Cerrar temas o clarificar situaciones.
- Asegurar la comprensión de los elementos clave
- Evaluar la objetividad de los relatos.

### **Algunos ejemplos:**

- *“¿Está usted de acuerdo con...?”*
- *“¿Sobre este punto, hemos dicho que...?”*
- *“¿Así, su interés es que...?”*
- *“¿La condición que ha puesto es que...?”*
- *“¿Entonces, usted acepta esta opción?”*

### **Resúmenes**

Los resúmenes permiten poner de manifiesto, de forma objetiva, puntos centrales del problema, los puntos de encuentro y los puntos de confrontación entre las partes.

Se trata de exponer y condensar las principales ideas expuesta por cada una de las partes para centrar el tema en cuestión y permitir que el diálogo siga avanzado. Los resúmenes no se realizan después de cada intervención de las partes, sino cuando ya se han expuesto varios elementos y varias percepciones de los mismos y es necesario sintetizarlos. Es imprescindible comprobar después de cada resumen que todas las partes comparten y están de acuerdo con el resumen que ha realizado el mediador.

### **Parfraseo**

El parafraseo consiste en realizar una repetición del contenido de los que han emitido las partes. Es decir, repetir de manera diferente la información obtenida para que sea más comprensible, menos agresiva y más aceptable para los otros interlocutores.

Las grandes finalidades del parafraseo son:

- Clarificar temas
- Demostrar que se está atento, a la escucha de las partes.
- Reducir la carga emocional

### **Algunos ejemplos:**

- “no estoy seguro de haberlo entendido correctamente. Lo que usted quiere decir es que...”
- “si he entendido bien, lo que usted propone es...”

### **La escucha activa**

La escucha activa implica escuchar pero también comprender. La finalidad de la escucha activa es hacer saber a nuestro interlocutor que hemos entendido su mensaje y animar para que siga su relato.

Esta demostración de interés activo se realiza a través de la comunicación verbal, la comunicación no verbal y, finalmente, a través de un estado de conciencia activa.

Factores físicos, no verbales para la escucha activa:

- Asentir con pequeños movimientos de la cabeza
- Demostrar que estamos receptivos con la posición del cuerpo

- Demostrar que tenemos aquel rato reservado para escuchar
- Debemos mostrar interés con los ojos
- Hacer pequeños comentarios para mostrar que estamos siguiendo, entendiendo y comprendiendo
- Nuestro cuerpo debe estar relajado y transmitir esta templanza

**Factores verbales para la escucha activa:**

- No interrumpir
- Concentrarse en el discurso (comprenderlo e interpretarlo)
- Centrarse en el tema central y no en los detalles
- Prepararse las preguntas para clarificar los aspectos que no se hayan comprendido

**Nivel de conciencia necesaria para la escucha activa:**

- Dejar de lado otros temas que nos preocupen
- No prestar atención a signos externos (como el teléfono)
- Prestar atención al contenido de lo que se dice y de lo que no se dice
- Prestar atención a la manera como se dicen las cosas (expresión de la cara, la posición del cuerpo y de las manos para detectar emociones)
- Hacer un esfuerzo activo por entender punto de vista del otro

### **3. La Facilitación de grupos**

Finalmente, cabe describir la facilitación como un proceso de gestión, que no resolución, de conflictos. La facilitación de grupos es un proceso en el que una persona aceptada por todos los miembros del grupo y substantivamente neutral que, además, no tiene autoridad en toma de decisiones, interviene para ayudar a un grupo a identificar sus problemas, hablar sobre ellos y, en la medida de lo posible, tomar decisiones al respecto<sup>79</sup>. David Sibbet describe la facilitación como el arte de conducir un grupo hacia objetivos compartidos y construidos

---

79 Schwarz, R. (2002). *The Skilled Facilitator: A Comprehensive Resource for Consultants, Facilitators, Managers, Trainers, and Coaches* (Revised Edition), Jossey-Bass.



colectivamente a través de procesos diseñados para fomentar la participación, la implicación, la pertenencia y la creatividad de todos los miembros del grupo<sup>80</sup>.

El facilitador es como un guía del proceso. Lejos de evaluar o contribuir substantivamente con sus propias ideas, lo que le compete es estar al servicio del grupo (no es su líder) trabajando para asegurar que el grupo consigue sus objetivos (que pueden ser de índole muy diversa). Lo consigue proporcionando procesos participativos y gestionando la comunicación del grupo para asegurar que:

- Se tratan los temas que son importantes para el grupo, es decir, trata que el grupo no se aleje del tema central.
- Los miembros del grupo se sientan cómodos y protegidos para expresarse libremente
- Todos los miembros del grupo participen.

Parece entonces que la facilitación implica la conducción imparcial de las reuniones de un grupo para facilitar que los participantes focalicen su diálogo en determinados temas y objetivos. Los facilitadores deben elaborar la agenda para cada reunión, establecer unas normas comunicativas y asegurar que se cumplen, promover la interacción y comunicación durante las reuniones e ir cerrando y abriendo temas, recogiendo las ideas, acuerdos y consensos conseguidos. Consecuentemente, el diseño y la dinamización de los procesos deben ir encaminados a conseguir que los grupos discutan y avancen sobre los objetivos que son centrales para ellos evitándoles los problemas que generalmente conlleva el trabajar en grupo.

¿Cuáles deben ser entonces las habilidades de un facilitador? A continuación se presentan algunas de las habilidades en las que un facilitador debe estar entrenado:

- Distinguir el contenido del proceso.
- Usar el espacio y el tiempo intencionadamente.
- Provocar la participación y la creatividad de la gente.
- Reforzar al grupo.
- Animar al grupo en su deseo de conseguir el objetivo determinado.
- Mantener la objetividad de las situaciones.
- Detectar la dinámica explícita e implícita del grupo.
- Diseñar procesos de participación.
- Dominar las técnicas comunicativas de la mediación (pregunta estratégica, resúmenes, parafraseo y escucha activa).

80 Sibbet, D. (2002). Principles of Facilitation: The Purpose and Potential of Leading Group Process, Grove Consultants International, 2002,

- Conducir el ritmo del proceso en la reunión (acelerándolo o reduciéndolo).
- Introducir cambios en función de la situación y las necesidades que emerjan.
- Dominar la contención emocional.
- Asumir la responsabilidad de la reunión.
- Transmitir profesionalidad, seguridad, autenticidad e integridad personal.
- Pasar más tiempo reforzando las relaciones que estar orientado a la consecución de la tarea.
- Dominar los procesos de construcción del consenso y priorizarlos ante los sistemas de votación.

## 19.4. Conclusiones

En el contexto de la gestión de las interdependencias, el transformar los conflictos y las diferencias entre los actores en acuerdos de futuro convierte la acción de gobierno en oportunidades para mejorar la toma de decisiones y fortalece la cooperación. De la habilidad para abordar positivamente los conflictos que, inevitablemente se da en un proceso de relación, depende la continuidad y la calidad de las relaciones de cooperación. Desde este convencimiento, entendemos las técnicas y procesos de resolución de conflictos como una de las herramientas más necesarias en la gestión relacional. Las metodologías y técnicas utilizadas para la gestión de la cooperación en los procesos de planificación y gestión de políticas junto con otras específicas se ponen al servicio de la resolución de las diferencias. La aplicación de estos principios y metodologías permite mejorar la comprensión de las perspectivas de las partes, mejorar la calidad de las decisiones desde la pluralidad de percepciones y perspectivas, y construir una reputación de solvencia y confianza en el diálogo.

Contexto de aplicación formal o informal de los procesos de resolución de conflictos y sus técnicas.

Es muy importante entender que los procesos resolución de conflictos de los que se ha hablado pueden aplicarse de tres maneras bien diferenciadas:

1. Aplicación formal de los procesos de resolución de conflictos.
2. Aplicación no formal de los procesos de resolución de conflictos.
3. Aplicación de las técnicas de algún proceso de resolución de conflictos en un contexto formal o no formal.

La gobernanza opera a través de la gestión de las interdependencias en un territorio determinado. Si bien los procesos y estrategias de resolución de conflictos serán un elemento de constante presencia, difícilmente, o en raras ocasiones, se aplicarán en su formato más

formal, estructurado e institucionalizado (organizando negociaciones o mediaciones propiamente dichas siguiendo todas las normas que se establecen en el formato formal de estos procesos). Más bien, las personas responsables de gestionar las interdependencias deberán conducir situaciones en las que ellos serán parte implicada o terceros no implicados y tendrán que trabajar para llegar a acuerdos en contextos asemejables a la negociación o la mediación, que no serán considerados oficialmente que como tales, sino meras reuniones de trabajo. Sin embargo, en realidad, pueden gestionarse de forma adecuada para llegar a consensos y soluciones compartidas cuando se conocen las técnicas de la mediación o la negociación.

En conclusión, los procesos de resolución de conflictos no necesariamente deben de formalizarse en un proceso de mediación formal, en el que las partes reconocen la existencia de un conflicto y aceptan la presencia de un tercero neutral (en el caso de la mediación o facilitación). Lo importante es que, más allá de los aspectos formales, las actividades que se impulsen permitan conseguir los objetivos básicos de los procesos de gestión alternativa de conflictos:

- Mejorar la comunicación y crear un espacio de diálogo.
- Tener en cuenta y facilitar la comprensión de los intereses de todas las partes.
- Explorar nuevas alternativas al problema.
- Facilitar que sean las partes las que encuentren su propia solución (en el caso de la mediación).
- Y en definitiva, conseguir acuerdos básicos que sean satisfactorios para todas las partes.

Finalmente, los responsables de conducir o promover procesos cooperativos y participativos deben ser grandes conocedores de las técnicas de la mediación, la negociación o la facilitación para trabajar conjuntamente con los actores implicados.



## CAPÍTULO 20.

# AERYC, una red que apuesta por la innovación permanente para el desarrollo de la Gobernanza Territorial

**Amelia Fernández Paricio**

Secretaria Delegada de la Asociación América-Europa de Regiones y Ciudades (AERYC)

### 20.1. ¿Qué es AERYC?

En el año 2003 la Dirección General de Administración Local de la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía organizó en Sevilla las primeras jornadas internacionales sobre gestión de redes de ciudades que contaron con la participación de representantes políticos, expertos y técnicos especialistas en desarrollo estratégico de varias ciudades y regiones españolas y latinoamericanas. Esas jornadas y el interés que despertaron hicieron pensar en la necesidad de seguir avanzando en el estudio de la Gobernanza Territorial. De ahí, impulsada por la Junta y con el apoyo del Gobierno del Estado de Jalisco (México), nació la Red AERYC América-Europa de Regiones y Ciudades.

Su finalidad es fortalecer las prácticas de gobernanza territorial y abrir nuevos horizontes en la misma. Impulsar la gobernanza territorial y democrática en ciudades y regiones, es decir, la gestión de calidad de las interdependencias entre actores, el fortalecimiento de la participación y la responsabilización ciudadana y el liderazgo político y la profundización en la democracia local y territorial.

AERYC es un espacio de encuentro para el análisis y la innovación permanente entre responsables políticos, gestores públicos y expertos de ambos continentes en el nuevo arte de gobernar.

## 20.2. ¿Por qué somos diferentes?

AERYC es una experiencia pionera en el estudio y desarrollo de este nuevo arte de gobernar los territorios. Desde su creación se ha convertido en un referente. En un importante instrumento de intercambio para los gobiernos locales y regionales que optan por orientar su estrategia hacia la Gobernanza. Y éste es un rasgo común en todas las experiencias integradas bajo el paraguas de AERYC: son experiencias de planificación estratégica y territorial, gestión de proyectos en red, experiencias de participación ciudadana y de liderazgo político e institucional y de calidad democrática que nacen con el objetivo de desarrollar la Gobernanza. En AERYC se comparten estas experiencias. Se analizan los instrumentos y las herramientas que éstas utilizan para avanzar hacia la gobernanza urbana y regional.

AERYC es un movimiento de ámbito europeo y latinoamericano constituido por 49 ciudades, 16 gobiernos regionales, Universidades, Fundaciones y Entidades de Estudios sobre Gobernanza y Gobernabilidad<sup>81</sup>. AERYC agrupa a personas con cargos directivos en gobiernos, fundamentalmente regionales y urbanos, en fundaciones y en asociaciones de ciudades, cuyo objetivo es desarrollar y ejercer la gobernanza o la gestión estratégica territorial. AERYC es un movimiento de profesionales de las administraciones públicas y de la política. AERYC es un marco de reflexión y de estudio, desde la perspectiva de la Gobernanza Democrática y Territorial, para la promoción, evaluación y difusión de las experiencias y buenas prácticas de este nuevo arte de gobernar.

Los objetivos principales que se ha marcado desde sus inicios AERYC son:

- Investigar, elaborar y sistematizar metodologías y herramientas para la gestión estratégica de redes de ciudades y en general de gobernanza territorial y regional especialmente.
- Asesoramiento y asistencia técnica a los gobiernos asociados, para el desarrollo de la gestión estratégica y gobernanza territorial.
- Formación de directivos y responsables de la gestión pública territorial.

81 En total, las entidades que forman parte del Movimiento AERYC de Regiones y Ciudades son: La Secretaría de Desarrollo Social de Yucatán, el Principado de Asturias, el Ayuntamiento de Valencia, a través del CEYD, la Unión Iberoamericana de Municipalistas (integra a 800 municipalistas), la Fundación Internacional para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), el Ayuntamiento de Bogotá, el Ayuntamiento de Barcelona, la Red Mexicana de Ciudades hacia la Sustentabilidad (40 ciudades), el Plan Estratégico de Ciudad de Río de Janeiro, la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía, el Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya (Gobierno Autonómico de Catalunya), la Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco (México), la Comunidad Andina, el Fideicomiso de la Región Centro Occidente (9 gobiernos regionales) de México, la Universidad de Granada, el Instituto Mora-IISUNAM (Universidad de México), el Ayuntamiento de Caguas (Puerto Rico), la Fundación CIEDES (Ayuntamiento de Málaga), el Ayuntamiento de Cayey (Puerto Rico), la Fundación Ciudadanía y Buen Gobierno, la Asociación Guadalajara 2020, la Universidad de Juiz de Fora (Brasil), el Centro de Estudios Andaluces (Junta de Andalucía), el Ayuntamiento de Vieques (Puerto Rico), el Instituto de Desarrollo Integrado (INDI) del Estado de Minas Gerais (Brasil), el Instituto de Estrategias Municipales de Puerto Rico, el Ayuntamiento de Guadalajara (México) y la Cámara de Comercio de Bogotá.

- Construcción de un banco de experiencias de buenas prácticas, y análisis de las inadecuadas, a nivel internacional.
- Promoción del intercambio de experiencias entre los profesionales y políticos de los gobiernos asociados.
- Apoyo mutuo entre gobiernos en el ámbito de los objetivos de esta Declaración.
- Vincular empresas, gremios, universidades y ONG's en los proyectos de Gestión Estratégica y Gobernanza Territorial.

La gran fuerza del Movimiento es su carácter científico y técnico. A la red AERYC le importa la relevancia de las aportaciones de sus miembros en términos de contenidos y buenas prácticas. Por ello, los miembros de AERYC no pagan cuota alguna por pertenecer a la red pero deben firmar el compromiso de asistir a los encuentros anuales y colaborar con la consecución de los objetivos de la red, ratificando la declaración fundacional de la red.

Estos son los elementos característicos y singulares de AERYC que la diferencian de otras redes.

Dado la gran implicación y el papel fundamental que jugaron en el apoyo a la creación e impulso de AERYC, las Presidencias de Honor de la Red las ostentan, desde el inicio del Movimiento, la Junta Andalucía a través de su Dirección de Administración Local, y el Gobierno del Estado de Jalisco (México) a través de su Secretaría de Desarrollo Urbano.

La Presidencia del Movimiento AERYC coincide con el máximo cargo de la entidad que ha organizado la última Conferencia-Encuentro Anual del Movimiento. Existen además dos Vice-Presidencias que recaen en la entidad que deja la Presidencia y la entidad que asume la organización de la siguiente Conferencia-Encuentro Anual. Estos cargos se renuevan año tras año.

La Secretaría Técnica y organizativa de AERYC la ejerce la Fundación Ciudadanía y Buen Gobierno y tiene su sede en Barcelona<sup>82</sup>.

---

82 Para conocer más acerca de la configuración y organización de AERYC, tanto de la Asociación como del Movimiento, puede consultarse su página web [www.aeryc.org](http://www.aeryc.org)

## 20.3. Las actividades de AERYC

Entre las principales actividades que AERYC ha realizado desde su creación destacan los encuentros y seminarios internacionales, además de diversas publicaciones y estudios<sup>83</sup>.

El primer encuentro internacional sobre “Gestión de Redes de Ciudades” (Sevilla, 2003) promovido por la Junta de Andalucía (España), con el objetivo principal de dar una nueva perspectiva a la gestión de las regiones, basada en sus sistemas de ciudades como elemento articulador y vertebrador del territorio regional, que da prioridad al fortalecimiento de las redes de ciudades, su complementariedad y sinergia y se basa en la autonomía local y la cooperación público-privada y la participación ciudadana y de actores.

A éste le siguió el seminario “Estados, Regiones y Ciudades ante el desarrollo humano contemporáneo” en Guadalajara (México) celebrado en 2004 y promovido por el Estado de Jalisco (México) y la Junta de Andalucía (España), para avanzar en la gestión estatal (regional) de los sistemas y redes de ciudades. En aquella ocasión se analizaron los instrumentos y metodologías utilizadas, en buenas prácticas, para conseguir el desarrollo humano de los territorios; generándose un foro de debate organizado en base a probadas metodologías participativas para llegar a conclusiones sobre el papel de los Gobiernos Estatales, Regionales y Locales en la Era Infoglobal: sus principales retos, conflictos y, en especial, los ámbitos de cooperación multinivel.

El año 2005, en Valencia, se organiza el III Encuentro Anual “El Nuevo Arte de Gobernar las Ciudades y las Regiones: La ciudad del Futuro” promovido por el Centro de Estrategias y Desarrollo del Ayuntamiento de Valencia y patrocinado por CEyD, Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía y Fundación Ciudadanía y Buen Gobierno. El objetivo de aquel encuentro era profundizar en las estrategias, métodos, instrumentos y buenas prácticas de gobernanza territorial democrática entre las ciudades británicas y españolas.

El congreso, en esta ocasión, fue organizado con la colaboración del British Council, colaboración que siguió hasta la creación del programa de actividades de intercambio “Gobernar la Ciudad del Futuro”. Estas colaboraciones, puntuales o con un carácter más continuado, han sido una máxima en la forma de organizar los encuentros y otras actividades impulsadas por AERYC, pues se integran perfectamente con nuestra filosofía de cooperación e intercambio horizontal. De este modo, la III conferencia fue el comienzo de una serie de actividades orientadas al mutuo intercambio de experiencias y a la elaboración de una publicación de referencia sobre la gobernanza local y regional.

En Bogotá, se celebró el mes de octubre del 2006 bajo el título “La Gobernanza Democrática: Un nuevo enfoque para los grandes retos urbanos y regionales”. En aquella ocasión se

---

83 Para mayor información sobre estos encuentros y las publicaciones realizadas por la red AERYC, visitar la página web [www.aeryc.org](http://www.aeryc.org)



organizaron conjuntamente con la Alcaldía de Bogotá y el Consejo Regional de Competitividad, contando con la colaboración de la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía y del British Council. Este encuentro, que ha constituido la IV Conferencia Anual de AERYC, ha tenido como título “La Gobernanza Democrática: Un nuevo enfoque para los grandes retos urbanos y regionales”. En él se han analizado los retos a los que se enfrentan los gobiernos de las ciudades y regiones. Este análisis se ha realizado desde un nuevo enfoque de la acción de gobierno que pone énfasis en el papel de los gobiernos regionales y locales democráticos como promotores y articuladores de una amplia respuesta social e institucional.

La ciudad de Caguas (Puerto Rico) acogió, el año 2007, el V Encuentro Anual de AERYC bajo el título de “Gobernanza Urbana y Desarrollo Regional: Los gobiernos locales y la construcción del futuro de Puerto Rico”.

Y en Diciembre de 2008 Barcelona ha acogido el VI encuentro con el título “Cohesión Social y Gobernanza Democrática: Para unas Ciudades y Regiones más Inclusivas”.

La característica más importante de estos seminarios es la búsqueda de impacto en el territorio en el que tienen lugar. Se pretende que las buenas prácticas y los conocimientos de AERYC, las experiencias presentadas y los planteamientos de la red sean de utilidad para el territorio sede del encuentro. Para ello, la metodología participativa utilizada en todos los eventos organizados por AERYC ayuda a que las experiencias expuestas sean fácilmente asimiladas por los agentes y expertos del territorio. Además, en todas las ocasiones se plantea una temática específica y singular para el territorio sede, que sin duda ayuda al desarrollo de la gobernanza urbana y regional en el mismo y aporta nuevas perspectivas al reto de cómo plantear la construcción del futuro.

## **20.4. Las principales tesis sobre Gobernanza Territorial desarrolladas por AERYC.**

A modo de ejemplo, y para concluir, se presentan a continuación algunas de las tesis que AERYC ha venido formulando sobre Gobernanza Democrática de regiones y ciudades. Éstas son fruto del estudio y del análisis comparativo que desarrolla e impulsa la red. Forman parte de su bagaje teórico y pretenden generar un marco teórico específico de AERYC. Son las tesis, o conclusiones, que se han planteado en los dos últimos seminarios internacionales organizados por la red, para su debate, y se van ampliando y reformulando constantemente en materia de Gobernanza territorial. Se recogen a continuación, por su novedad en relación al nuevo arte de gobernar los territorios, únicamente los titulares de las tesis; la explicación o justificación de las mismas se puede encontrar en el fondo documental de AERYC accediendo a su página web, en las conclusiones y materiales de las conferencias y encuentros anuales y demás estudios realizados por el movimiento.

En el III Encuentro AERYC celebrado en Valencia (2005) bajo el título “El Nuevo Arte de Gobernar las Ciudades y las Regiones: La ciudad del Futuro” se expuso una definición de Gobernanza Democrática Territorial junto con 19 tesis que la desarrollaban. A continuación se apunta esa definición y únicamente 12 de las tesis, las más priorizadas y novedosas, referidas a los grandes temas de la conferencia:

Para AERYC, la gobernanza democrática es el nuevo arte de gobernar los territorios propio del gobierno relacional, cuyo objeto es la capacidad de organización y acción de una sociedad, su principal medio es la gestión relacional o de redes y su finalidad es el desarrollo humano.

En el apartado sobre Gobernanza como nuevo arte de gobernar las ciudades y las regiones, las principales tesis mantenidas por AERYC son:

1. La gobernanza democrática no es una dimensión de la acción del gobierno: es un nuevo arte de gobernar. Su vocación es la reestructuración efectiva de las relaciones del gobierno con la sociedad.
2. La gobernanza es el arte de gobernar propio de un nuevo tipo de gobierno: el gobierno relacional o promotor.
3. La mejora de la capacidad de organización es un intangible con el mayor de los impactos en el desarrollo humano.
4. La capacidad de organización se define y es posible evaluarla a partir de un conjunto de siete componentes claves.
5. La gestión relacional o gestión de las interdependencias es la modalidad de gestión característica de la gobernanza.
6. La gestión relacional se asienta en un conjunto de técnicas e instrumentos que irá ampliando y perfeccionando de manera progresiva.
7. La gobernanza, para convertirse en el modo habitual de gobernar, precisa, además de técnicas de gestión relacional, de contenidos en las políticas y en especial de éxitos políticos visibles.

En el apartado sobre Gobernanza y Sociedad del Conocimiento:

8. La gobernanza es el modo de gobernar de la sociedad del conocimiento, al basarse ésta en la organización y gestión de redes.

En el apartado sobre Gobernanza de grandes metrópolis:

9. La gobernanza del territorio metropolitano y regional implica entender el territorio regional como redes de ciudades.
10. La gestión regional entendida como gestión de redes de ciudades: Es la gran oportunidad de los gobiernos regionales.
11. La democracia es, sobre todo, una finalidad del desarrollo humano a parte de ser una condición para dicho desarrollo en la sociedad red.

En el apartado sobre Gobernanza y Cooperación Internacional:

12. En gobernanza democrática, la cooperación internacional para el desarrollo y la gobernanza precisa, en la actualidad, de horizontalidad, multilateralidad en las relaciones entre países y una financiación asimétrica en función de la renta.

De las 23 conclusiones presentadas en el IV Encuentro Anual de AERYC (Bogotá, octubre 2006) bajo el título “La Gobernanza Democrática: Un nuevo enfoque para los grandes retos urbanos y regionales”, se apuntan a continuación las 12 más valoradas y que representan un aumento al número de tesis que actualmente forman el fondo teórico de AERYC.

En el apartado I, Gobernanza Local y Desarrollo Humano:

1. Los gobiernos locales tienen un papel clave en el desarrollo económico y social de los territorios.
2. La gestión de la estrategia compartida: un tema clave para el desarrollo urbano.
3. La cohesión social es un factor generador más que un resultado en el desarrollo económico y social.
4. La capacidad de organización y acción es el resultado de la gestión de proximidad local.

En el apartado II, La calidad de la democracia: Principio y finalidad del desarrollo de la Sociedad Red:

5. La calidad democrática, origen y resultado del desarrollo de los territorios.

6. Es necesaria una revalorización de la política democrática, y en especial la local y regional, y del político electo.
7. Las sociedades más complejas y diversas exigen valores y actitudes compartidos que favorezcan la interacción y densidad de relaciones como claves del progreso humano.
8. La tarea del gobierno relacional es construir interés general.
9. Calidad democrática es una opción organizativa a favor de los sectores más vulnerables.

En el apartado III, Gobernanza Metropolitana:

10. Las ciudades competitivas, generadoras de alto valor añadido, son las ciudades-región.
11. Son precisas fórmulas de gobierno intermunicipal para superar las arcaicas fórmulas burocráticas y jerárquicas de organización metropolitana.

En el apartado IV, Gobernanza y Cooperación Internacional:

12. La gobernanza territorial, clave para la cooperación internacional al desarrollo.

En el V Encuentro celebrado en Puerto Rico, en Noviembre de 2007, bajo el título de “Gobernanza Urbana y Desarrollo Regional: Los gobiernos locales y la construcción del futuro de Puerto Rico”, el debate se organizó en torno a cuatro apartados o bloques temáticos. De cada uno de ellos, las conclusiones más valoradas fueron:

En el apartado I, Ayuntamientos, gobiernos clave en la sociedad red o del conocimiento:

- (1) Las ciudades son los puntos nodales del sistema económico y social en la era info-global.
- (5) Los gobiernos locales que han sido claves en el desarrollo del territorio han ido más allá de sus competencias y recursos: Gobiernos 2 G.
- (7) El elemento clave para el progreso del territorio es la capacidad de organización y acción para hacer frente a los retos colectivos

En el apartado II, La Ciudad-Región exige Gobernanza metropolitana:

(11) La ciudad – región es una red de ciudades y municipios: El gobierno regional es intermunicipal más que supramunicipal.

(12) Los objetivos y proyectos por delante de la institucionalización política y administrativa.

(13) La gobernación metropolitana y regional exige horizontalidad, flexibilidad e intermediación para articular intereses y compartir proyectos en base a la confianza y el ganar – ganar.

En el III apartado, Es necesario un nuevo liderazgo para la revalorización de la política democrática:

(15) El gobierno democrático es el que articula el interés general a través de los intereses legítimos de los actores y sectores de la ciudadanía.

(16) Es necesaria una revalorización política para que la democracia y la sociedad red funcionen.

(18) La participación es un valor y un medio más que un objetivo de política pública.

Y por último, en el apartado IV, Los planes estratégicos como inicio de gobernanza: Planes estratégicos de segunda generación:

(23) La planificación estratégica es un instrumento de la gestión relacional o de las interdependencias.

(24) Los planes buscan fortalecer la cohesión social como motor y no como resultado del desarrollo.

(25) Cohesión social es la capacidad de organización presidida por objetivos de desarrollo humano.

Y ya para finalizar, en el último encuentro, el sexto, celebrado en Barcelona los días 1 y 2 de diciembre de 2008 con el título “Cohesión Social y Gobernanza Democrática: Para unas Ciudades y Regiones más Inclusivas”, las conclusiones más valoradas fueron:

De entre las CONCLUSIONES GENERALES O COMUNES A TODOS LOS GRUPOS de trabajo:

(4) Conceptualmente hablando, la **cohesión social presupone:**

- La **reducción de brechas sociales** y una orientación social del gasto público.

- La existencia de una **visión compartida** de modelo de territorio entre los principales actores y sectores ciudadanos.
- La presencia de un amplio **sentimiento de arraigo** al lugar, flexible y abierto al cambio.
- La **capacidad ciudadana de organización y acción** de un territorio para afrontar sus propios retos económicos, sociales, político-democráticos y de sostenibilidad como elemento clave para el desarrollo endógeno.
- El **reconocimiento de las diferencias** entre grupos y personas (que no desigualdades) como valor positivo, enriquecedor de los lazos sociales.
- El desarrollo de **fuertes relaciones sociales** (en parte, de tipo comunitario) en entornos diversos: trabajo, escuelas, barrios.
- La garantía de **proporcionar igualdad de oportunidades** de todas las personas para que puedan desarrollar una vida digna y autónoma.

**(6) Es fundamental la participación de la ciudadanía en las políticas generadoras de cohesión social.** Ésta es una precondition necesaria para mejorar a corto plazo y de manera tangible la calidad de vida de las personas que se encuentren en riesgo social, así como para asegurar la afirmación de sus derechos.

De entre las conclusiones del grupo sobre COHESIÓN SOCIAL Y TERRITORIAL:

**(9)** La cohesión social y territorial son dos caras de la misma moneda, si se entiende que el territorio es el hábitat de las personas. Por este motivo, la cohesión territorial debe desarrollarse en base a criterios sociales.

**(10) Hay que adoptar la cultura del trabajo en red.** Una red es un sistema de relación que implica a un conjunto de actores que mantienen relaciones definidas y están unidos directa o indirectamente mediante compromisos de información y acción (política y/o funcionalmente orientadas, para nuestro caso). Por tanto, **es preciso entender la región como sistema de ciudades y municipios, y desarrollar el gobierno multinivel y multiactorial para impulsar un desarrollo reductor de los desequilibrios sociales.**

De entre las conclusiones del grupo sobre POLÍTICAS DE COHESIÓN SOCIAL Y GLOBALIZACIÓN: EL PAPEL DE LAS CIUDADES Y LAS REGIONES:

**(18) La cooperación al desarrollo no puede sostenerse en un flujo de recursos unidireccional como elemento central de la relación entre ciudades y regiones.** Este es un esquema asimétrico entre donante y receptor

que desconsidera las realidades de los sujetos objeto de cooperación. Si la cooperación no se inserta en una estrategia propia de los gobiernos locales y regionales, apenas impactará en la cohesión social y el desarrollo humano.

**(21) Las estructuras y la calidad de la gobernanza constituyen los factores determinantes de la cohesión social o el conflicto en los países, las regiones y las ciudades.** El éxito o fracaso del desarrollo económico, la conservación o el deterioro del entorno natural, y el respeto o la violación de los derechos humanos y de las libertades fundamentales dependen de la capacidad de gestionar lo público y del liderazgo democrático para articular el interés general y dinamizar al conjunto de la sociedad hacia metas de desarrollo humano.

De las conclusiones del grupo sobre CAPITAL POLÍTICO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GENERACIÓN DE CIUDADES INCLUSIVAS:

**(24) La participación ciudadana garantiza la calidad de la representación democrática,** pero no la sustituye. A su vez, la participación debe entenderse cada vez más como corresponsabilidad del proceso decisonal y como compromiso colectivo en el hacer ciudad. La participación ciudadana, con implicación efectiva de la sociedad civil, facilita la efectividad y la perdurabilidad de las políticas destinadas a generar cohesión social.

**(27) La multiplicidad de canales y espacios de participación de las organizaciones de la sociedad civil, junto con la capacidad de los gobiernos locales de crear puentes con estos actores, constituyen elementos clave para ensayar nuevos espacios de participación política. Hay que considerar el hecho de que el espacio público de participación política es hoy muy diverso y que debe ser entendido desde la diversidad de tiempos y lugares que definen la vida cotidiana.**

Del grupo sobre COHESIÓN SOCIAL Y DESARROLLO HUMANO, las conclusiones más priorizadas o valoradas fueron:

**(28) La democracia es un bien básico para las personas,** no puede entenderse ni como resultado, ni como medio del desarrollo económico, es un valor que preside el desarrollo humano integral.

**(37) La calidad de la educación** como servicio público universal y como compromiso ciudadano **es fundamental para promover la igualdad de oportunidades,** una ciudadanía crítica y para garantizar el empleo de calidad en el marco de la economía global, sustentada en el conocimiento. En este sentido, conviene tomar de referencia el conjunto de propuestas que derivan de la Carta de Ciudades Educadoras (2004).

Del grupo sobre LAS POLÍTICAS LOCALES DE INCLUSIÓN SOCIAL:

(42) Las políticas públicas de inclusión deben conjugar tanto las exigencias materiales de existencia como las que se refieren al vínculo social, que **confieren seguridad vital, así como enlazar la diversidad social y el derecho a la diferencia con la promoción de la igualdad social en el acceso a toda suerte de bienes y recursos fundamentales, incluidos los derechos cívicos, políticos y sociales.**

(45) **Considerando estos cuatro ámbitos puede aventurarse un posible** listado de políticas públicas inclusivas:

- De universalización de servicios sociales y rentas básicas.
- Por la calidad de la ocupación.
- De promoción de la vivienda social y la regeneración integral de barrios.
- Sociosanitarias, de carácter integral y preventivo.
- Educativas comunitarias e integrales, y superadoras de la fractura digital.
- De ciudadanía e interculturalidad.
- Por la igualdad de género y el reconocimiento de la diferencia sexual.
- De ciclo de vida: infancia, adolescencia y gente mayor vulnerable.
- De fomento de redes comunitarias implicadas en la acción social.

Y finalmente, del grupo sobre LAS CIUDADES ABIERTAS: LOS FLUJOS DE PERSONAS, LA DIVERSIDAD SOCIAL Y EL LIDERAZGO DEL GOBIERNO LOCAL, las conclusiones más valoradas fueron:

**(50) La ciudad es la gente, y el espacio público es una producción colectiva** que debe ser usada por toda la ciudadanía, en especial por los grupos vulnerables que son carenciales en espacios para organizar sus vidas.

**(51) El espacio público es el conjunto de lugares naturales y socialmente construidos, donde se desarrollan las actividades colectivas de la ciudadanía** (movilidad, esparcimiento, recreación, expresiones sociales y políticas), se disfruta del patrimonio colectivo (ambiental, arquitectónico, urbanístico y cultural) y se ejercen derechos ciudadanos (participación, circulación, opinión, disenso). Debe concebirse como espacio que permite las más intensas y diversas relaciones e interacciones de calidad entre todas



las personas, y garantizar la no dominación del mismo por grupos poderosos, violentos o segregadores.

El carácter profesional, científico y técnico en que fundamentar el nuevo modo de gobernar, la diversidad de sus experiencias y su amplitud temática relacionada con el desarrollo humano y la calidad democrática, hacen de AERYC un buen referente para todas aquellas ciudades que orientan su gestión estratégica como instrumento de Gobernanza.



## CAPÍTULO 21.

# La Red Andaluza de Desarrollo Estratégico Urbano y Territorial (RADEUT)

### **Rafael Merinero Rodríguez**

Universidad Pablo de Olavide

Director del Plan Estratégico de Lucena. Excmo. Ayuntamiento de Lucena  
Secretaría Ejecutiva de RADEUT

### **Marta Fabà Ortega**

Estrategias de Calidad Urbana

Asistencia Técnica de RADEUT

La existencia de la Red Andaluza de Desarrollo Estratégico Urbano y Territorial (RADEUT) es, en si misma, una buena práctica destacable porque mantiene unidos y conectados la mayor parte de los territorios andaluces que están inmersos en procesos de planificación estratégica.

En este sentido la RADEUT es un foro de debate, investigación, promoción e intercambio constante entorno al conocimiento científico y práctico de la planificación estratégica y de todos aquellos instrumentos clave para el desarrollo estratégico de los territorios.

Se trata de una asociación integrada por municipios, diputaciones y mancomunidades de Andalucía que se constituyó en abril de 2003 con la finalidad de fomentar la elaboración e implementación de planes estratégicos territoriales, fundamentados en la cooperación público-privada y en la participación ciudadana. Fruto de la experiencia y del buen hacer en planificación estratégica de los territorios andaluces se creó esta red que hoy está integrada por 16 municipios<sup>84</sup>, 2 diputaciones<sup>85</sup> y 3 mancomunidades<sup>86</sup>, pudiendo acceder a la condición de asociados el resto de territorios andaluces que tengan intención de poner en marcha un proceso de planificación estratégica.

84 Alcalá de Guadaíra, Algeciras, Alcaudete, Alhaurín de la Torre, Andujar, Antequera, Córdoba, Écija, Granada, Jerez de la Frontera, Lucena, Málaga, Palma del Río, Priego de Córdoba, Puente Genil y Sevilla

85 Provincia de Jaén y Provincia de Málaga

86 Mancomunidad de Municipios del Alto Guadalquivir, Mancomunidad de Municipios del Bajo Guadalquivir y Mancomunidad de Municipios del Valle del Guadiato.

Su principal misión es promover la planificación estratégica como forma de gestión y de determinación efectiva de la política urbana y territorial y sus objetivos más importantes tienen que ver con el impulso y la elaboración e implantación de planes estratégicos territoriales, la promoción y difusión de la cultura y metodología de la planificación estratégica como instrumento de la gestión relacional, el desarrollo de la cooperación pública y privada y la participación social clave en el desarrollo estratégico de los territorios.

En definitiva, la RADEUT pretende fortalecer la participación activa de las ciudades, áreas metropolitanas y demás realidades territoriales que estructuran la composición regional andaluza en la construcción de un espacio económico y social más cohesionado, sostenible y competitivo. A lo largo de este tiempo la RADEUT ha facilitado que los diferentes socios de la red conozcan otras experiencias, visiones y buenas prácticas que después pueden extrapolar a sus propias realidades para enriquecer sus proyectos territoriales.

La red en si misma es un valioso ejemplo de lo que la cooperación y la complementariedad entre territorios puede llegar a generar. En primer lugar ha generado espacios interesantes y proyectos pioneros como:

- Banco del Tiempo
- Banco de Buenas Prácticas
- Guía de Planes Estratégicos Andaluces
- Cursos de formación
- Investigaciones académicas
- Foros de debate
- Congresos
- Intranet de recursos para sus socios.

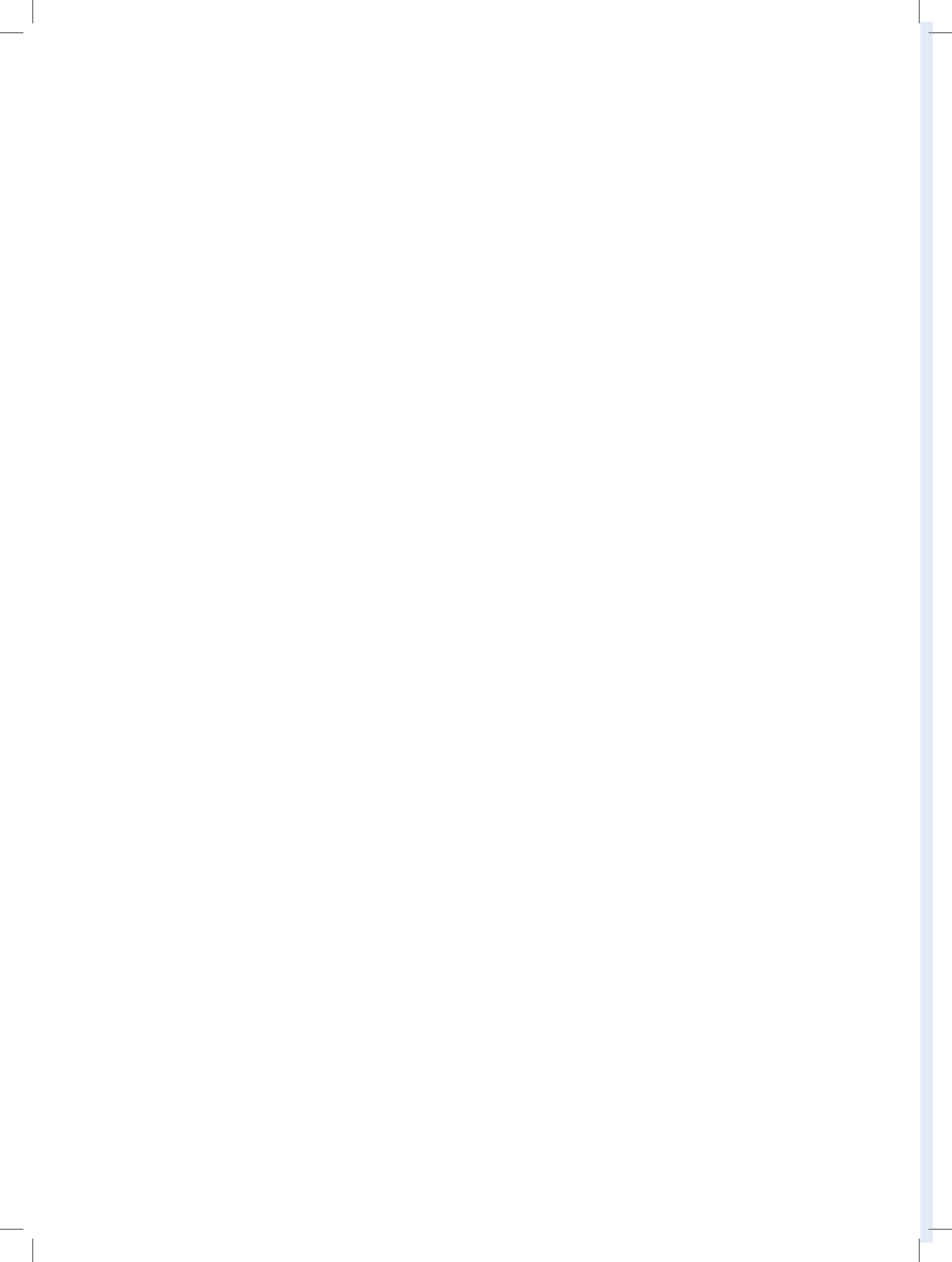
Pero, además ha generado una serie de elementos intangibles pero tan o más valiosos que los tangibles. En esta línea ha permitido también establecer estrategias cooperativas y compartidas que facilitan la articulación de políticas, de modelos innovadores de desarrollo urbano y nuevas oportunidades de promoción. La marcha de la RADEUT demuestra que la participación en redes de ciudades se ha convertido en una estrategia clave para las ciudades medianas y grandes que quieren mejorar su competitividad y posicionamiento en el territorio.

Los diferentes territorios socios se han dado cuenta, a lo largo de este tiempo, de diferentes elementos que abren espacios futuros de reflexión. Sin ir más lejos, en las últimas jornadas técnicas de la red (marzo 2007) se llegaron a ciertas conclusiones que suponen, a su

vez, nuevos horizontes y retos para los territorios. Algunos de los elementos en los que ahora centra su reflexión la red son:

1. La gestión estratégica que se deriva de la planificación estratégica permite superar las limitaciones que les suponen las propias competencias administrativas de los gobiernos locales. La Planificación Estratégica debe permitir, junto con otras herramientas que hay que desarrollar paralelamente, que los territorios se conviertan en organizadores de la colectividad.
2. Los procesos de Planificación Estratégica deben permitir identificar los proyectos más importantes para el desarrollo de la ciudad independientemente de que afecten o superen las competencias administrativas. Sin embargo, la Planificación Estratégica debe tener hoy un alcance mucho mayor ya que permite crear, a través de la cooperación y participación de la ciudadanía y actores clave, la cultura de acción y compromiso cívico que es clave para la construcción colectiva del desarrollo humano.
3. Los planes estratégicos, teniendo en cuenta las tendencias del entorno que más influyen hoy en los gobiernos territoriales, deben contribuir al desarrollo humano proporcionando una manera construirlo colectivamente. Deben poner en el centro la visión o modelo de ciudad, deben dar valor a los proyectos intangibles, incorporar la dimensión supramunicipal y contribuir al liderazgo político democrático.

Después de casi 5 años de camino la RADEUT ha conseguido muchos de los logros que inicialmente planteó en su primer Programa Marco. En estos momentos la red se encuentra en un momento de intensa reflexión interna para la elaboración de su próximo programa marco 2008-2011. La red quiere continuar siendo un referente en Andalucía en la planificación estratégica y, a su vez, quiere convertirse en un espacio de aprendizaje y desarrollo de temas de gran actualidad y de futuro como, por ejemplo, los planes estratégicos de segunda generación en el marco de la gobernanza.



**Buenas prácticas para la Planificación  
Estratégica en Andalucía**

Varios autores

---





**SEXTA PARTE:**

<b>Buenas prácticas para la Planificación Estratégica en Andalucía .....</b>	<b>305</b>
Introducción .....	309

**Capítulo 22.**

<b>Buenas prácticas en la Fase de Evaluación del Plan. Plan Estratégico de la provincia de Jaén .....</b>	<b>311</b>
---	------------

**Capítulo 23.**

<b>Logros del proceso de elaboración del II Plan Estratégico de Jerez .....</b>	<b>317</b>
23.1. La participación, un logro en sí misma.....	317
23.2. Innovación en la definición del modelo de ciudad.....	319
23.3. La articulación con el Plan General de Ordenación Urbana.	
El mutuo enriquecimiento .....	321

**Capítulo 24.**

<b>El Plan Estratégico de Lucena .....</b>	<b>323</b>
--	------------

**Capítulo 25.**

<b>El caso de Málaga.....</b>	<b>327</b>
25.1. La apuesta por un modelo integral: visión y gestión.....	329

**Capítulo 26.**

<b>Plan de Actuaciones Estratégicas para la Provincia de Málaga.....</b>	<b>333</b>
26.1. Introducción .....	333
26.2. Estrategia de MADECA .....	333
26.3. Objetivos principales.....	335
26.4. Proyectos y actuaciones planteadas .....	335
26.5. Momento actual.....	336
26.6. Entidades integradas en la Asociación.....	337
26.7. Aspectos más novedosos a destacar del Plan .....	337

**Capítulo 27.**

<b>La segunda modernización de Sevilla: Los resultados de un proceso planificador urbano .....</b>	<b>339</b>
27.1. El papel del Plan Estratégico .....	339
27.2. Un modelo de ciudad compartido en un proceso de planificación concurrente.....	341
27.3. Los ejes estratégicos de la segunda modernización de Sevilla .....	343



## Introducción

En este último capítulo se presenta una selección de buenas prácticas de planificación estratégica en Andalucía tanto de ámbito local, metropolitano como provincial. Ya hemos señalado que existen otros ejemplos pero hemos escogido éstas fundamentalmente por ser ampliamente conocidas por los autores y podemos garantizar su calidad. Son también prácticas referenciales no sólo para Andalucía sino para el conjunto del ámbito europeo y americano, y si bien, a excepción del 2º Plan Estratégico de Málaga que se plantea explícitamente ser motor de gobernanza, las demás no se plantearon esta finalidad, su impacto en los procesos de organización social en sus territorios ha sido importante y su adaptación a la finalidad de ser instrumento de gobernanza territorial sería fácil de asumir si así se lo plantearan.

Estas buenas prácticas han sido todas redactadas por quienes son sus directores lo que constituye un valor añadido de gran importancia.



## CAPÍTULO 22.

# Buenas prácticas en la Fase de Evaluación del Plan. Plan Estratégico de la provincia de Jaén

### **Antonio Martín Mesa**

Director Plan Estratégico de la provincia de Jaén

### **Inmaculada Herrador Lindes**

Coordinadora Técnica de la Oficina del Plan Estratégico de la provincia de Jaén

En septiembre de 1998 comienza un proyecto realmente ambicioso: la elaboración y posterior ejecución de un plan estratégico para toda una provincia, la jiennense. Se pretendía utilizar la metodología típica de los planes estratégicos urbanos y metropolitanos, pero aplicada a un ámbito territorial muy amplio: 97 municipios, 13.484 km<sup>2</sup> de superficie y 651.565 habitantes. El reto, además, era que nunca antes se había realizado en España un plan de similares características.

Como punto de partida se constituyó la Fundación “Estrategias para el desarrollo económico y social de la provincia de Jaén”, que integra en su Patronato a una completa representación de la sociedad jiennense: Diputación Provincial, Universidad, Junta de Andalucía, Administración General del Estado, Confederación de Empresarios de Jaén, Cámara Oficial de Comercio e Industria, UGT, CCOO, Ayuntamientos de Jaén y Linares, nueve asociaciones para el desarrollo comarcales, Caja de Jaén, Caja Granada, CajaSur, Unicaja y Caja Rural de Jaén. Entre sus fines fundacionales, uno adquiere especial trascendencia y le da su razón de ser: la elaboración e implementación del Plan Estratégico de la provincia de Jaén.

El diagnóstico de la provincia se llevó a cabo por un conjunto de expertos –unos cuarenta-, procedentes de los más diversos ámbitos –universidad, administraciones públicas, organismos autónomos, agentes sociales y empresas provinciales- que, agrupados en siete **áreas técnicas**, realizaron a lo largo de año y medio un total de 103 reuniones para elaborar y consensuar los denominados “dictámenes técnicos iniciales”, que incluían el diagnóstico socioeconómico de las respectivas áreas y una serie de propuestas estratégicas susceptibles de integrar el Plan. Fue éste un trabajo serio, riguroso, científico e integral, que nos permitió

contar con el diagnóstico más amplio y profundo que hasta ese momento se había elaborado sobre la provincia jiennense.

De manera simultánea al trabajo de las áreas técnicas se desarrolló un amplio proceso de debate social, para lo cual se constituyó la asamblea de colaboradores –integrada por algo más de un millar de personas físicas–, estructurada en las denominadas **mesas de trabajo**– idéntico número y composición que las áreas técnicas–, en las que se fueron debatiendo los dictámenes iniciales a lo largo de un período aproximado de 15 meses, de forma que en las 33 mesas celebradas se analizaron, modificaron y perfeccionaron los mencionados dictámenes que habrían de dar luz para la redacción del propio Plan Estratégico.

Tras la elaboración del Plan por la Oficina Técnica, el Patronato de la Fundación lo aprobaba de forma definitiva el 20 de julio de 2000 y el 9 de noviembre de ese mismo año se presentaba de forma solemne a la asamblea de colaboradores.

En el año 2001 el Plan entra en la fase de ejecución y seguimiento, para lo que fue necesario reordenar los esquemas organizativos utilizados durante la etapa de elaboración, de forma que las mesas de trabajo que funcionaron en la primera fase se convirtieron en **mesas de seguimiento** y se encargaron de supervisar el proceso de implementación de los proyectos. El principal objetivo de las once mesas de seguimiento celebradas entre los años 2002 y 2003 era el de dar a conocer a los colaboradores el estado de ejecución de los proyectos estratégicos por parte de los agentes comprometidos en su implementación.

Durante los ejercicios 2001 a 2005, para favorecer la ejecución y el seguimiento de los proyectos estratégicos, se utilizó una herramienta de gran utilidad, las **cartas de compromisos**, en las que se recogían anualmente los proyectos que cada uno de los Patronos de la Fundación se comprometían a liderar y de cuya ejecución se daba cuenta, posteriormente, en los informes de seguimiento elaborados por la Oficina Técnica.

A finales del año 2003 el Patronato de la Fundación “Estrategias”, una vez superado el ecuador del Plan Estratégico 2000-2006, decidió poner en marcha un nuevo proceso de acciones participativas a fin de avanzar en la supervisión y evaluación de los proyectos ya ejecutados o en proceso de realización, así como para ratificar la vigencia de los que aún quedan por hacer o, en su defecto, sustituirlos por otros. Este es el cometido esencial de los diez **grupos de impulsión** que a este efecto se constituyeron, caracterizados por estar pensados para volver a reunir a los técnicos que elaboraron las propuestas iniciales, a todas las administraciones responsables en el área correspondiente, así como a las asociaciones y empresas más representativas de cada sector. Este modelo de organización tiene como objetivo supervisar e impulsar los ejes y los proyectos suscritos por los patronos de la Fundación, así como propiciar la evaluación intermedia del Plan y, en aspectos concretos, proceder a una reformulación del mismo.

El 2 de noviembre de 2005 los grupos concluyeron su trabajo. En total celebraron 56 reuniones, desde que iniciaran su andadura en el mes de abril de 2004, en las que participa-

ron un total de 466 personas de todos los ámbitos de la economía, la sociedad o la cultura. El trabajo de los mismos concluyó con la aprobación de un informe en el que se recogía, con relación a los proyectos asignados a cada grupo de entre los contenidos en el Plan Estratégico, el grado de ejecución alcanzado, su vigencia, así como la necesidad de afrontar su impulso y/o reformulación, según los casos. Asimismo, tan importante como la revisión de los proyectos ya existentes fue la formulación de nuevos proyectos estratégicos, un total de 53, para su consideración por la Fundación responsable del Plan.

Concluida esta fase, a mediados de 2006 se inicia el proceso de evaluación final del Plan Estratégico, unos meses antes de concluirse el plazo que se estipuló para la vigencia del mismo (2000-2006), al objeto de ir sentando las bases que iban a guiar su evaluación durante el ejercicio 2007. En concreto, en junio de 2006 se constituye el **Consejo de Evaluación**, compuesto por una representación del Patronato de la Fundación “Estrategias”, los Presidentes y Secretarios de cada uno de los diez grupos de impulsión y el Director y la Coordinadora de la Oficina Técnica.

Se pretende con este proceso responder a una cuestión esencial ¿Hemos logrado acercarnos al objetivo general que nos marcamos cuando diseñamos el Plan Estratégico?: <Transformar a Jaén en una provincia económicamente dinámica, territorialmente equilibrada, socialmente solidaria, avanzada y creativa culturalmente, comprometida con la preservación del medio ambiente, baluarte y punto de referencia del aceite de oliva, del turismo interior y de la calidad ambiental>. Para dar respuesta a esta pregunta se va a evaluar la implementación del Plan, analizar los cambios que se han producido en la provincia de Jaén durante los últimos años y observar la evolución de aquellos indicadores de impacto que nos permitan comprobar en qué medida nuestro Plan ha servido para lograr el alcance de los mismos.

El Consejo ha sido el encargado de consensuar la metodología que ha de servir para evaluar la realización del Plan Estratégico de la provincia de Jaén y su impacto en el territorio y de seleccionar los indicadores de evaluación a utilizar en el proceso. En total han sido cinco las reuniones necesarias para concretar los 1.188 indicadores (4,43 indicadores/proyecto de media) que han de permitirnos evaluar el grado de ejecución de los proyectos. Asimismo, el Consejo de Evaluación tiene como cometido la elaboración de un Informe Final de Seguimiento y Evaluación del Plan que, posteriormente, se someterá a la aprobación del Patronato de la Fundación “Estrategias” y al conocimiento de su asamblea de colaboradores.

En relación con la metodología consensuada para esta fase, podemos destacar la utilización de fichas de evaluación del grado de realización de los proyectos donde se recogerá, la situación de los mismos, ponderada por la fase en la que estos se encuentren y por su nivel de ejecución.

FICHA DE EVALUACIÓN DE LOS PROYECTOS DEL PLAN ESTRATÉGICO DE LA PROVINCIA DE JAÉN			
Identificación del agente/s implicado/s		x 0,05	
Aceptación de la medida por el agente		x 0,15	
Nivel de ejecución*		x 0,80	
<b>TOTAL:</b>			

* NIVEL DE EJECUCIÓN	
No iniciado	0%
En estudio	15%
Iniciado	50%
En ejecución	75%
Ejecutados	100%

*No iniciado:* Proyecto que no se ha empezado a ejecutar por ninguno de los agentes encargados de su impulsión.  
*En estudio:* Proyecto en fase de análisis, estudio de viabilidad o redacción del anteproyecto.  
*Iniciado:* Proyectos cuya ejecución se encuentra en una fase inicial o preliminar.  
*En ejecución:* Proyectos ya iniciados pero cuya ejecución no se ha completado.  
*Ejecutados:* Proyectos ya realizados, tengan o no continuidad en el tiempo.

Los 1.188 indicadores consensuados por el Consejo de Evaluación han de permitirnos calcular el nivel de ejecución de cada uno de los proyectos contemplados en el Plan Estratégico.

Por otra parte, aunque todos los proyectos son importantes, éstos no tienen el mismo peso en la ejecución de la estrategia, por lo que, a la hora de valorar la consecución del objetivo general, las medidas deberán ponderarse. No tendrá la misma importancia finalizar proyectos clave que otros de carácter secundario, para alcanzar las metas establecidas. Por tanto, para cada actuación se establecerá una ponderación (del 1 al 3) que refleje su importancia para la consecución de este objetivo y que nos ayude a cuantificar el grado de ejecución del Plan Estratégico; así se dividirán los proyectos en:

Determinantes	1
Bastante determinantes	2
Muy determinantes	3



Por último, el análisis de los cambios acaecidos en el territorio para el cual se define el Plan Estratégico ha de basarse en un sistema de indicadores que permita medir el desarrollo experimentado por el mismo. Este debe aglutinar un conjunto de variables socioeconómicas que reflejen la evolución experimentada por cada uno de los temas críticos o factores clave establecidos en los ejes estratégicos y en el objetivo general del plan.

Los principales datos proporcionados por las fichas de evaluación, los indicadores de impacto y el análisis del entorno serán recopilados y analizados e integrarán el Informe Final de Seguimiento y Evaluación del Plan.

En definitiva, con esta evaluación final se pretende facilitar la toma de decisiones, pues ofrecerá información relevante sobre los efectos del Plan Estratégico y permitirá determinar a sus responsables si el mismo ha de continuar, ha de reformularse o ha de darse por concluido, dejando la puerta abierta a un posible II Plan Estratégico.



## CAPÍTULO 23.

# Logros del proceso de elaboración del II Plan Estratégico de Jerez

### Javier Valle

Director Asociación “Jerez 2004-2010. Estrategias y Ciudadanía”

En la primavera de 2006, y teniendo como escenario los III Foros Ciudadanos, fue aprobado y presentado el documento que contenía los elementos definitivos que conforman el Plan Estratégico de Jerez 2004-2010 y cuyo autor es la ciudadanía de Jerez.

En aquel momento, el empeño de aquellos que el 27 de noviembre de 2003 participaron en la constitución de la Asociación Jerez 2004-2010 Estrategias y Ciudadanía y de las personas que a partir de esa fecha depositaron su saber y hacer en la elaboración del segundo Plan Estratégico para Jerez, se vio recompensado.

El inicio de esta segunda aventura en materia de planificación estratégica de ámbito territorial concentró toda clase de ilusiones para lograr, con éxito, la elaboración y redacción de un Plan Estratégico, que supusiera para Jerez un nuevo salto de calidad en su currir histórico, y permitiese abordar los retos que habrían de surgir en los años sucesivos, con una serie de proyectos colectivos que incidieran positivamente en la sociedad jerezana.

Este Plan Estratégico de Jerez, más allá del potencial dinamizador que en esencia atesora, ha arrojado un balance altamente positivo y exitoso que se refleja en diversas cuestiones. Se ofrecen a continuación las más destacadas.

### 23.1. La participación, un logro en sí misma

La sociedad jerezana, desde los inicios de la etapa democrática, ha contado con una presencia permanente y notoria de su Corporación Municipal en la totalidad de los órdenes estratégicos de funcionamiento en este territorio. La carencia de actividad causada por la -siempre inacabada- reconversión del sector vitivinícola, fue suplida en buena parte por un Ayuntamiento muy dinámico que actuó como locomotora de los principales sectores productivos y sociales del municipio, apostando por la dotación de servicios e infraestructuras y la

modernización y actuando como catalizador de voluntades para la llegada de inversores y en el fomento de iniciativas emprendedoras.

El peso de la Administración Local, en la veintena de años que suceden a la etapa predemocrática, propició que la ciudadanía, en una tesitura calificable de algún modo como conformista, y en todo caso más atenta a las cuestiones relacionadas con la propia pervivencia económica, cedieran buena parte de su derecho a tomar parte en los asuntos de la ciudad a dirigentes políticos y escasos colectivos.

La ciudad, consolidada ya en esos servicios y equipamientos, mira, ya en los últimos años, hacia otro tipo de necesidades. Y al mismo tiempo busca nuevas fórmulas para expresar cuáles son los desafíos a afrontar colectivamente y de qué modo desea intervenir en su superación.

El Consistorio Jerezano advirtiendo que estos planteamientos incipientes disponen de un largo recorrido en tiempo y contenido, comienza a habilitar espacios plurales de reflexión, debate, decisión y actuación. Y entre las iniciativas que respaldan estos planteamientos surge una transversal a todas las materias como es el Segundo Plan Estratégico de Jerez.

Desde sus primeros pasos, con la creación de la Asociación Jerez 2004-2010 Estrategias y Ciudadanía, el Plan Estratégico de Jerez representa un esfuerzo común de instituciones, colectivos y ciudadanía y una invitación abierta para tomar parte en el diseño de la ciudad que viene.

Por tal motivo, desde la Oficina Técnica del Plan se establecieron sistemas que permitían invitar a participar a la mayor cantidad de ciudadanos posible, gestionar y realizar el seguimiento de la participación de cada una de las personas o entidades que intervinieron, aunque fuera simplemente asistiendo, así como informar sobre los avances del Plan y recibir aportaciones a través de medios telemáticos además de los habituales.

Asimismo, la planificación metodológica del Plan Estratégico preveía el desarrollo de actividades con diversos formatos de participación para cada etapa del proceso. No obstante a lo largo de las mismas se adaptaron los formatos previstos, en unos casos y se crearon novedosos mecanismos, en otros, que permitieron rentabilizar al máximo la participación y hacerla aún más satisfactoria para los implicados, Foros Ciudadanos, Grupos de Estrategias presenciales o virtuales, Comisiones Temáticas, Comisión Municipal de Seguimiento, Reuniones Sectoriales, entre otros.

Si ya otras iniciativas abiertas habían contado con una participación abundante en su desarrollo, el Plan Estratégico, uniendo a la efusión de la ciudadanía, la gestión relacional realizada, aglutinó tal interés y tan creciente, que en las últimas actividades no fue posible disponer de espacios físicos con capacidad suficiente para albergar a una cantidad tan amplia de participantes.

Un número superior 240 entidades, colectivos e instituciones y 690 personas, en conjunto más de 930, tomaron parte en la formulación del Plan Estratégico. Estas cifras sitúan el proyecto Jerez 2004-2010, como el de mayor trascendencia participativa en la historia de la ciudad.

## 23.2. Innovación en la definición del modelo de ciudad

Las líneas maestras de un Plan Estratégico se comienzan a fabricar desde los primeros segundos de vida del mismo. Como ocurre con la ideología de las personas, mediante un proceso sigiloso, pero continuo, y basado en la asimilación de conceptos adquiridos, estos pensamientos esenciales se van forjando y consolidando a medida que el Plan va cubriendo su etapa de formulación, estableciéndose, finalmente cuando éste está definitivamente concluido,

En Jerez 2004-2010, se determinó que el valor añadido que el Plan Estratégico debía aportar, no podía ser sólo la consecución de un determinado número de proyectos con independencia de la importancia estructural que tuvieran. Existían otras dos cuestiones, tanto o más importantes que aquélla, sobre las que había que pronunciarse si, de verdad, se pretendía ofrecer una verdadera opción integral de ciudad. Estas son: determinar cuál era el objeto central —la Marca— del Plan Estratégico, y por otro, qué filosofía debía imperar en su consecución.

La concreción de estas dos materias fue, en esencia, un amplísimo proceso de meditación reflexiva en la que fueron revisados todos y cada uno de los avances que el Plan Estratégico había aportado, tratando de desgranar el por qué de las afirmaciones, sugerencias, ideas y pensamientos expresados por la ciudadanía, intentando determinar qué doctrina subyacía tras estas manifestaciones colectivas y cuál era el hilo conductor de todas las ideas e intenciones transmitidas por las ciudadanas y ciudadanos.

Si los proyectos estructurantes y concretos aspiran a ser norma o guía de las actuaciones en la ciudad, lo que este proceso en paralelo pretendía buscar era el espíritu y el pensamiento central de esas pautas.

Finalmente, el primero de los dos elementos buscados, la Marca de Jerez, quedó explicado como consecuencia del posicionamiento ciudadano ante la evolución de la ciudad en su historia reciente. Según éste, se considera que hoy la mejoría de las condiciones de vida es una realidad constatada y contrastada. Jerez disfruta de una dotación de servicios e infraestructuras de primer nivel y por tanto es poseedor de un Capital Urbano espléndido y bien valorado. El gran reto a raíz de este Plan Estratégico es unir a las mejoras del entorno un modelo de ciudad en el que la prioridad sea incidir en las capacidades de las personas y una ciudad donde las personas no sólo se centren en sus derechos, sino en deberes y responsabilidades.

Esta Marca de Jerez que se ha concebido, expone que la prioridad hoy, es incidir en el desarrollo integral de la persona, y por tanto se debe unir al Capital Urbano, el Capital Humano, fomentando la capacidad de acción, organización y transformación, actual y potencial, de personas que quieren ser protagonistas de las próximas páginas de la historia de Jerez.

Finalmente esta Marca de Jerez ha quedado cincelada sobre el Plan Estratégico con la siguiente máxima:

**Las personas como medida de la ciudad**  
**La ciudad a medida de las personas**

La segunda cuestión a dilucidar se refería al modo de gestionar los cambios en la ciudad, o dicho de otro modo cuál es la filosofía que debería imperar en esa gestión.

Diferentes corrientes de pensamiento y líneas de opinión que gozan hoy de una aceptación unánime respecto al gobierno de las ciudades vinieron a ofrecer la solución en este caso. El “buen gobierno” o gobernanza democrática es el nuevo paradigma en el ejercicio del liderazgo público. El posicionamiento que la ciudadanía dejó patente en los diversos espacios de participación abiertos en el Plan fue totalmente favorable y coherente con este prototipo de funcionamiento en el ámbito de las ciudades modernas.

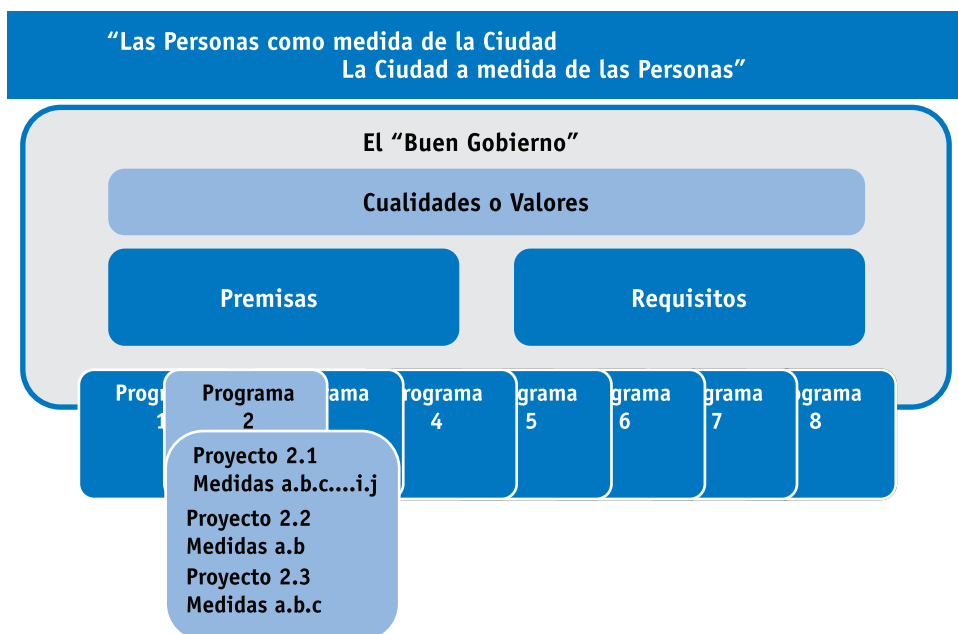
Este nuevo arte de gobernar tiene como objetivo específico la mejora de la capacidad de organización y acción de la sociedad, orientada a conseguir el desarrollo humano, entendiendo por tal, aquél que compatibiliza: incremento de renta, equidad, sostenibilidad y fortalecimiento de la libertad individual y la democracia, y tiene como fundamento el reconocimiento de las interdependencias entre los actores y como instrumento la gestión relacional, para conseguir que organizaciones formalmente autónomas se vuelvan funcionalmente interdependientes<sup>87</sup>.

Deslindadas las cuestiones más trascendentes del Plan Estratégico como son “la Marca de Jerez” y “el Buen Gobierno”, se continuó con el trabajo de Agenda de la Ciudad, arrojando como resultado una relación de 31 Proyectos agrupados en 8 Programas. Cada proyecto lleva asociado un determinado número de medidas que son aportaciones o prescripciones que según la iniciativa ciudadana expresada en los II Foros Ciudadanos debía contemplar el proyecto.

---

87 Este enunciado se formula a los efectos exclusivos de su inclusión en el documento final del 2º Plan Estratégico de Jerez, y por tanto, no pretende ser una definición concluyente del concepto de “buen gobierno”. Se elaboró mediante la síntesis de diversas corrientes de pensamiento y líneas de opinión que gozan de una aceptación mayoritaria y que han sido publicadas o vertidas en espacios de reflexión por diversos autores.

## El Modelo de Ciudad



### 23.3. La articulación con el Plan General de Ordenación Urbana. El mutuo enriquecimiento

Jerez inició el año 2004 con los primeros trabajos del proceso de Revisión y Adaptación del Plan General de Ordenación Urbanística de 1995 (PGOU) y con el Segundo Plan Estratégico de Jerez comenzado poco antes. Esta coyuntura abriría en la ciudad, durante bastantes meses, un espacio amplio de reflexión sobre el modelo de ciudad que se debía diseñar y asumir con carácter estratégico para garantizar la calidad de vida de la ciudadanía de Jerez.

El escenario dibujado por estos dos potentes instrumentos de planificación en marcha, requería adoptar una serie de medidas que permitiera la generación de sinergias, la creación de valor añadido y compartido y minimizar la aparición de elementos contradictorios entre ambos.

Se estableció un sistema que posibilitaba a un Plan absorber, para sus propios contenidos, la información que el proyecto complementario iba produciendo. Para ello, se determinó como medio óptimo de trabajo el de "avances", consistente en que los resultados y elementos que arrojaba cada hito que el calendario de uno de los instrumentos superaba, y que dispusieran de cierta consolidación, se incorporaban, aunque no con carácter concluyente, al cuerpo de contenidos de la planificación vinculada, una vez adaptados.

El ritmo de desarrollo del Plan Estratégico así como su fecha de comienzo anterior posibilitaron una alimentación coherente de éste a la Revisión del Plan General, dado su carácter generalista e integral y así, es posible comprobar como los principios básicos y objetivos que presentó el PGOU como primer avance, estaban ya iluminados por los principales retos que al principio del Plan Estratégico fueron consensuados por los principales agentes de la ciudad en las reuniones sectoriales. Primera de las actividades de participación que éste último llevó a cabo.

A medida que ambos evolucionaban, los documentos resultantes tras cada acción del Plan Estratégico quedaban integrados en los contenidos del PGOU en revisión. E igualmente, los documentos provenientes de las distintas fases de la Revisión del PGOU se incardinaban en los contenidos de trabajo del siguiente acto del Plan Estratégico.

Pero no solamente se estableció un canal de traspaso de información, sino que miembros de los equipos técnicos de las dos Oficinas participaron activamente en los diferentes espacios de reflexión y debate junto con otros ciudadanos, aportando sus conocimientos y experiencias al desarrollo integral de ambos proyectos.

Ejemplo de esta colaboración intensa fue la creación de una comisión específica, en el seno del Plan Estratégico, para abordar la definición del modelo de ciudad sostenible y la elaboración del documento titulado “Jerez, municipio sostenible. Modelo territorial integrado” que recoge una exhaustiva exposición de las particularidades que desde la visión de los participantes en los Grupos de Estrategias del Plan Estratégico, comporta el concepto de sostenibilidad y los criterios que tendrían que aplicarse en los canales de planificación abiertos en la ciudad para acercar Jerez al objetivo de municipio plenamente sostenible.

Una vez culminada la redacción del Plan Estratégico<sup>88</sup>, y como consecuencia de ese flujo de información bidireccional, todos los programas, proyecto y medidas que en él se contemplan, están impregnados del diseño físico de la ciudad ofrecido por el nuevo PGOU y asimismo, el Plan General de Ordenación Urbanística incorpora la esencia del discurso de ciudad proporcionada por el Plan Estratégico y desarrolla la mayor parte de los 32 proyectos contenidos en éste.

---

88 El Plan Estratégico de Jerez a pesar de sus “virtudes” y que sus líneas estratégicas y proyectos han sido en buena parte asumidos por el gobierno municipal elegido en las elecciones de mayo de 2007, su organización no está en funcionamiento. En los últimos años del anterior mandato, el equipo técnico del Plan fue absorbido por la delegación de urbanismo, y la confrontación política y electoral entre el Teniente de Alcalde de Urbanismo y la Alcaldesa pertenecientes a distintos partidos políticos, ha impedido hasta el momento rescatar para la ciudad un plan que cuenta con un amplio acuerdo entre todos los sectores ciudadanos. (nota de J.M. Pascual)



## CAPÍTULO 24.

# El Plan Estratégico de Lucena

### Rafael Merinero

Universidad Pablo de Olavide

Director del Plan Estratégico de Lucena. Excmo. Ayuntamiento de Lucena

Secretaría Ejecutiva de RADEUT

Lucena, en el marco del Sistema Urbano de Andalucía, es una de las ciudades medias del interior de la región, que cuenta con aproximadamente 45.000 habitantes. Está situada en la zona centro de Andalucía, concretamente en el sur de la provincia de Córdoba, y muy cercana a otras ciudades medias de Andalucía, como pueden ser Antequera y Écija y a importantes capitales de provincia como Málaga o Sevilla.

El Plan Estratégico de Lucena comenzó a gestarse en el año 2000, cuando el gobierno local realizó una importante reflexión sobre el papel que debería de jugar en la ciudad, fruto de la cual surgió la necesidad de elaborar un proyecto de desarrollo para Lucena, del cual carecía hasta el momento. En este marco, hay que decir que Lucena se caracterizaba por ser un territorio muy dinámico desde el punto de vista empresarial y productivo, que la colocan a la cabeza a nivel nacional e internacional en los sectores productivos del mueble y el frío industrial.

Sin embargo, en el proceso de reflexión iniciado por el gobierno local se percibió de manera clara que Lucena a pesar de contar con un importante desarrollo industrial tenía importantes déficit urbanos, ya que era una ciudad que se había construido sobre el desarrollo económico, lo que hacía que la vida cultural y social de la ciudad fuera casi inexistente, además de que el extraordinario crecimiento económico que había tenido se había hecho sin orden, y esta situación estaba imponiendo ciertos límites al territorio que afectaban directamente a la calidad de vida de los ciudadanos. Junto a todo esto, se detectó también que el Ayuntamiento hasta el año 2000 había sido un actor muy pasivo en la ciudad, que no había jugado un papel protagonista y de liderazgo.

Sobre la base de esta situación, el gobierno local en el año 2002 decidió poner en marcha un proceso de planificación estratégica con el objetivo de definir de forma clara un proyecto de ciudad para Lucena, que permitiera definir un desarrollo equilibrado, donde sobre la base del crecimiento económico se pudiera desarrollar también una Lucena cultural y

social junto con una ciudad territorialmente habitable. Además el plan estratégico se diseñó a partir del nuevo papel de liderazgo que el gobierno local tenía que jugar para conseguir este objetivo.

Con esta situación de partida, el Plan Estratégico de Lucena tuvo unas características que hicieron muy singular su proceso:

- En primer lugar, se creó una Oficina del Plan Estratégico, vinculada directamente a la Alcaldía. Esta Oficina llegó a contar hasta con seis técnicos en algunas fases del proceso de elaboración del Plan, ya que el mismo se había planteado la necesidad de promover una gran participación ciudadana en dicha elaboración. La Oficina no sólo coordinaba e impulsaba los distintos instrumentos de participación del Plan, sino que también realizó una intensa labor de difusión del mismo entre la ciudadanía de Lucena, acudiendo por ejemplo a los colegios e institutos de la ciudad a explicar el Plan e incluso en Asambleas de las Asociaciones de vecinos.
- El segundo de los aspectos significativos del Plan Estratégico de Lucena fue la participación. Como se indicó más arriba, en Lucena nunca se había elaborado un Plan de desarrollo para la ciudad, y los procesos de participación ciudadana con anterioridad habían estado muy limitados. Si a esto se une que el Plan Estratégico estaba impulsado por el Ayuntamiento, que hasta el 2000 había sido un actor pasivo dentro de la ciudad, esto obligaba a que el Plan tuviera como objetivo fundamental que fuera participativo en su elaboración. Con el Plan Estratégico el Ayuntamiento trataba de convertirse en un actor con un papel activo, desarrollar una nueva capacidad de liderazgo en la ciudad, lo que obligaba a que el Plan no fuera una imposición del Ayuntamiento, algo para lo que no tenía legitimidad en la localidad, y por lo tanto se trataba de definir el nuevo Plan de una forma participativa, de manera que la capacidad de liderazgo del Ayuntamiento se demostrara en proyectos que realmente demandara la ciudadanía, y no en acciones unidireccionales emprendidas por el gobierno local. Sobre la base de esta participación en las diferentes fases de elaboración se realizaron alrededor de 35 talleres de participación con ciudadanos y representantes de colectivos, otras tantas mesas de trabajo y se realizaron dos encuestas, una a la ciudadanía y otra a los empresarios y se celebraron dos asambleas generales que contaron con una participación en número considerable de ciudadanos y representantes de colectivos. La movilización de la ciudadanía para la elaboración del Plan Estratégico durante los dos años de elaboración del mismo fue de gran importancia para el mismo.
- En cuanto a las Fases de elaboración del Plan Estratégico fueron las básicas establecidas en este método de trabajo: diagnóstico, posicionamiento, elaboración de proyectos y fase de impulso. Respecto a los órganos del Plan, estos sí tuvieron una especificidad adaptada a las características particulares de Lucena. En primer lugar, ya se ha destacado la existencia de una Oficina del Plan bastante fuerte en su capital humano fruto de la labor de articulación de la masiva parti-

cipación que iba a caracterizar al Plan de Lucena y al objetivo de difundir la planificación estratégica en la ciudad. Se constituyó un Comité Científico compuesto por profesores de distintas Universidades de Andalucía que tenía como finalidad adecuar las propuestas del Plan Estratégico a las condiciones del nuevo entorno regional, nacional e internacional. Se creó un Comité Asesor que estaba formado por diferentes líderes de la ciudad en los distintos ámbitos propios de Lucena, como la empresa local, los medios de comunicación, los movimientos ciudadanos, etc; esas personas no estaban en el Comité por su capacidad de representatividad, porque la sociedad civil de Lucena estaba muy desestructurada, sino que estaban por su conocimiento particular de los ámbitos en los que desempeñaban su labor y por su capacidad de difundir el Plan Estratégico en dichos ámbitos de acción. Y el Plan Estratégico también contó con una Asamblea General en la que estaban representados ciudadanos a título individual y la mayor parte de las asociaciones y colectivos de Lucena.

- Y el cuarto aspecto significativo del Plan Estratégico de Lucena es que el mismo se construyó sobre la necesidad de invertir de forma significativa en capital social, es decir, en desarrollar las capacidades de colaboración y de cooperación entre actores públicos y privados como forma más efectiva de abordar la resolución de los problemas de la ciudad que implicaba cada uno de los proyectos que eran necesarios abordar para el futuro. Quizás haya sido este uno de los aspectos más significativos del Plan Estratégico de Lucena, ya que el nuevo liderazgo que pretendía poner en práctica el gobierno local se basaba precisamente en que los proyectos no podrían ser impuestos, sino que tenían que surgir del consenso y la participación y tenían que implicar directamente a todos aquellos actores que tuvieran capacidad y necesidad de implicarse en ellos, obteniendo de esta manera una nueva base sobre la que realizar la gestión municipal, basada en la resolución conjunta de los problemas, y fomentando por tanto la creación de capital social en la ciudad.

El Plan Estratégico de Lucena se encuentra actualmente en su fase de ejecución, y de la misma se pueden destacar tres aspectos fundamentales:

- Se crea la Oficina de Proyectos dependiente de la Alcaldía, con el objetivo de coordinar e impulsar los proyectos integrados en el Plan Estratégico.
- Se desarrolla la gestión relacional como principio básico de la definición e implementación de los proyectos estratégicos, constituyendo la base de la nueva forma de gestionar la ciudad, la gestión estratégica como forma avanzada de capital social en la ciudad, ya que los proyectos son definidos en sus características y ejecutados por los distintos actores o colectivos ciudadanos que están implicados e ellos o que de una u otra forma les afecte el proyecto. Pueden servir de ejemplo varios de los proyectos iniciados: en primer lugar se puede señalar el Plan Integral del Centro Histórico en cuya definición han participado las Asociaciones de

Vecinos del Centro, los comerciantes, las diferentes Delegaciones Municipales, la Asociación de Defensa del Patrimonio Histórico y así todos aquellos actores que tienen que ver con este espacio urbano. La Comisión ha trabajado durante más de un año a través de mesas de trabajo y talleres participativos hasta definir el proyecto de intervención. También se puede destacar el Centro de Formación del Frío Industrial en el que han estado implicados todas las empresas del sector, el Ayuntamiento y la Junta de Andalucía. Algo parecido ha ocurrido con el Centro Tecnológico de la Madera que contó con la participación de empresarios, del Ayuntamiento y la Junta de Andalucía. De esta forma, todos los proyectos incluidos en el Plan están siendo definidos e implementados sobre la cooperación público privada como una forma específica de capital social.

- Y la tercera característica de la fase de ejecución del Plan Estratégico es la participación ciudadana. Siguiendo con la filosofía participativa que caracterizó la fase de elaboración del Plan, la ejecución ha querido contar con la participación ciudadana y para ello se han establecido cinco mesas de seguimiento, una por cada una de las líneas estratégicas del Plan. Cada mesa de seguimiento están constituidas por catorce personas relacionadas con los diferentes proyectos que integran cada línea y su función consiste en evaluar el estado de ejecución de cada uno de los proyectos. Se trata de valorar de forma continua la percepción y opinión de la ciudadanía que va valorando el grado de ejecución de cada uno de los proyectos y pueden aportar características y criterios de actuación para cada uno de los proyectos incluidos en el Plan Estratégico.

## CAPÍTULO 25.

# El caso de Málaga

### **José Estrada**

Director del Plan Estratégico de Málaga  
Director Gerente de la Fundación CIEDES

El presente artículo resume el trabajo que se ha realizado en la ciudad de Málaga durante los últimos cuatro años para fijar entre sus principales agentes económicos, sociales y culturales unos objetivos de futuro para el área metropolitana y unos proyectos concretos con que alcanzarlos.

La experiencia de Málaga en este sentido se remonta a trece años atrás. En 1993 el Ayuntamiento de Málaga planteó la posibilidad de iniciar un proceso de este tipo y fue respaldado por la ciudadanía y las principales instituciones. En abril de 2006 se finaliza el trabajo de redacción del II Plan Estratégico de la ciudad en su marco metropolitano y el bagaje adquirido permite ir mejorando tanto los métodos de diseño como las propuestas para la puesta en marcha y gestión de los proyectos estrella elegidos.

Entre otras cosas, esta andadura permite distinguir entre lo que es una planificación urbanística y una planificación estratégica, que va más allá de lo meramente territorializable. En estos momentos se están redactando tanto a escala regional como provincial y local distintos tipos de planes que afectan al entorno urbano y a su diseño de futuro. En este plan se hace referencia a ellos y a sus líneas maestras, analizando cómo afectan a la puesta en marcha del plan estratégico y cómo a su vez éste debe estar recogido en el diseño de todos estos planes. En concreto, se mencionan el Plan Subregional de Ordenación de la Aglomeración Urbana de Málaga (POT), el Plan Provincial de Desarrollo Estratégico (MADECA10), y el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU).

Las características propias del Plan Estratégico hacen de él un marco de referencia para todos los planes de ordenación y las actuaciones que impacten en la ciudad de Málaga, ya sean territoriales, económicas, educativas, culturales o de bienestar social. El Plan Estratégico, el PGOU y los trabajos iniciales del POT comparten una misma visión del municipio de Málaga y su contexto metropolitano entendido como un gran espacio de geometría variable.

El análisis del contexto en que se mueve la ciudad en estos momentos se completa con el estudio de la evolución que ha experimentado Málaga en los últimos diez años en comparación con otras grandes urbes españolas. Para ello se han definido 10 Hechos fundamentales que se han producido en este período y los 71 retos que se desprenden de estas realidades.

Esta metodología de análisis ha sido creada ex profeso para el II Plan Estratégico de Málaga y permite, no sólo dar cuerpo al diagnóstico realizado, sino sustentar con más fuerza la elección que se ha realizado de proyectos estrella.

Los diez hechos destacados en el análisis de la evolución de la ciudad son:

- HECHO 1:** El crecimiento de la población metropolitana y su dispersión a lo largo del territorio.
- HECHO 2:** El crecimiento de la ciudad de Málaga como destino turístico.
- HECHO 3:** La progresión de las necesidades sociales y su creciente complejidad.
- HECHO 4:** La mejora del ciclo económico y la especialización del tejido productivo.
- HECHO 5:** La interdependencia entre los municipios y los territorios a nivel regional, nacional e internacional.
- HECHO 6:** Una mayor proporción de inmigración de distintas procedencias geográficas y sociales.
- HECHO 7:** El mayor interés por la singularidad del medio físico de Málaga.
- HECHO 8:** El crecimiento del empleo y de su carácter temporal.
- HECHO 9:** El desarrollo de las actividades motoras de la sociedad del conocimiento.
- HECHO 10:** La mejora de los niveles de formación y cualificación de la población.

El conjunto de Retos que se desprenden de los hechos anteriores encuentran respuesta en gran parte de los proyectos estrella que se han seleccionado, si bien, este análisis permitirá seguir diseñando proyectos para el futuro de Málaga a medida que se profundice en sus implicaciones.

Málaga vive un momento privilegiado. Durante los últimos años se ha dado un gran salto cualitativo que permite mirar al futuro con confianza, pero también con ambición ya que es necesario aprovechar los resultados para catapultarlos hacia el futuro. La realidad y proyección malagueña escapa de los límites municipales y se extiende en una realidad funcional metropolitana que cuenta con una gran capacidad de generar riqueza y empleo de calidad. El reconocimiento internacional de la misma se une a una cultura, unos valores y un estilo de vida propios que necesitan de infraestructuras más potentes y una clara apuesta por la calidad y la innovación, como fuente de formación y desarrollo de todas las personas.

## 25.1. La apuesta por un modelo integral: visión y gestión

Una de las características de este II Plan Estratégico de Málaga es su insistencia en la necesidad de generar un proceso orientado a su gestión posterior. Este hecho desde el primer momento se compartió por los patronos de la Fundación CIEDES y ha marcado el diseño del mismo como un proceso circular y retroalimentado, donde se produce un constante análisis de la realidad, un contraste de objetivos y la ejecución de proyectos impulsores y dinamizadores de la ciudad.

Málaga se contempla como una Metrópoli abierta que gira en torno a cuatro ejes de reflexión:

Metrópolis que mira al mar, la Málaga de Picasso, cultural y atractiva, en la vanguardia de la nueva sociedad del conocimiento, en definitiva, una ciudad renovada, para sus ciudadanos y visitantes.

Una metrópoli con un esquema urbano policéntrico que preste servicio a la ciudad y al conjunto del área metropolitana, dotándolo de adecuadas estructuras de articulación interna.

Una metrópoli que debe orientar su desarrollo desde criterios de solidaridad territorial y compromiso, planificada y ordenada a lo largo de todo el litoral, en una convivencia amable de usos residenciales, sociales y empresariales. Un litoral, fuente de riqueza y calidad de vida, donde se combinen servicios y equipamientos modernos con el Puerto, centro de la recuperación del mar para la ciudad.

La integración del mar en la ciudad es motor de desarrollo y promueve espacios de convivencia, accesibles al disfrute de todos. Un espacio, por tanto, que es capaz de articularse en torno a un sistema integral y moderno de comunicaciones y transportes con criterios de racionalidad, eficiencia y sostenibilidad, tanto en el interior de la ciudad, como con el exterior.

Esta visión contempla, de forma constante, cuatro claves a las que deben responder las distintas estrategias que se desarrollen: Calidad en todo lo que se hace; Sostenibilidad económica, social y medioambiental; Compromiso ciudadano donde todos participen y colaboren; y Cooperación y trabajo en común, coordinando esfuerzos individuales y colectivos.

El ciudadano se ha de convertir en el centro del nuevo modelo urbano y para ello se buscará potenciar las acciones que requieran una interacción y un trabajo en red de las administraciones, los agentes y la ciudadanía en general. El conocimiento y la experiencia compartida permitirán crear la complicidad necesaria para la toma de decisiones y la unificación de la visión de futuro de este espacio urbano.

El II Plan Estratégico opta por definir un reducido número de proyectos sobre los que trabajar para hacer realidad esta visión, con un firme compromiso de mantener presentes las claves citadas a la hora de su ejecución.

El esfuerzo fundamental de este proceso ha sido identificar los diez proyectos, entendiéndolos como aquellos que ofrecen una importante contribución a la visión de Málaga en su conjunto, siendo transversales al conjunto de la metrópoli y con un largo plazo y recorrido temporal. Son proyectos con una gran capacidad de arrastre de otras iniciativas y que proporcionan en su conjunto la imagen del futuro de la metrópoli malagueña.

Cada uno de los proyectos se describe en este documento marcando las claves y objetivos que deben cumplir, así como un conjunto de propuestas de actuación que podrían llevarse a cabo para hacerlos realidad. Estas propuestas no pretenden ser exhaustivas ni condicionar a los responsables de la ejecución de los proyectos, sino más bien orientar sobre posibles acciones que permitirían el intercambio de conocimientos y experiencias entre agentes impulsores, así como plataformas únicas para responder a los retos de calidad y sostenibilidad que se recogen en el II PEM. Además, dando un paso ya hacia la etapa de gestión del Plan se recogen una batería de variables que facilitarán el diseño de los indicadores para el seguimiento de cada uno de ellos.

De esta manera, los diez proyectos estrella elegidos son:

- 1.- “Mar y Metrópoli”. Puerto y fachada litoral integrada
- 2.- “Ágora Mediterráneo”. La ciudad como espacio de cultura
- 3.- “Málaga Innov@”. Una ciudad para el conocimiento y la innovación
- 4.- “Metrópolis Aeroportuaria”. Málaga, vértice del transporte internacional
- 5.- Integración urbana del “Guadalmedina”. El nuevo espacio que une a los malagueños
- 6.- Movilidad en el espacio metropolitano
- 7.- Una ciudad solidaria y de calidad
- 8.- Málaga, capital del turismo cultural urbano
- 9.- Málaga, una sociedad diversa e integrada
- 10.- Málaga y la gobernanza local

“Mar y metrópoli” resalta una de las características físicas más importantes de Málaga a lo largo de su historia, su condición de ciudad litoral con un entorno natural privilegiado.



Durante algún tiempo este hecho no ha sido lo suficientemente explotado por los malagueños y en el II Plan Estratégico se apuesta por ponerlo nuevamente en valor.

El segundo y tercer proyecto estrella inciden en el objetivo de convertir a las personas en el centro del modelo de la ciudad del futuro; la cultura, el conocimiento y la innovación como ejes que marcan el modo de vida, las costumbres y las aspiraciones de un pueblo. El éxito de estas apuestas condicionará también la evolución del proyecto “capital del turismo cultural urbano”, que puede tener en la consecución de la capitalidad cultural europea 2016 su espaldarazo definitivo.

La mejora de las infraestructuras y la apuesta por la calidad de las mismas se refleja en la elección del Aeropuerto y del río Guadalmedina como estandartes más visibles del desarrollo de la metrópoli en el conjunto nacional e internacional. Estos proyectos se unen inexorablemente a la ordenación de la movilidad en el espacio metropolitano teniendo en la sostenibilidad una clave básica de trabajo.

Por último, los proyectos 7, 9 y 10 son transversales a todos los demás y fundamentales para lograr que los anteriores se hagan realidad. Solo gracias a la creación de una sociedad solidaria, diversa e integradora será posible avanzar en la mejora de la calidad de vida de Málaga. Y sólo a través de nuevos lazos de cooperación y de colaboración entre las administraciones y los ciudadanos se logrará un buen gobierno de la metrópoli y el éxito de todos los proyectos aquí reseñados.

A partir del compromiso adquirido por los Patronos de la Fundación CIEDES en la impulsión de los 10 proyectos estrella diseñados y en la coordinación conjunta para su ejecución, en junio de 2006 se presenta el libro del Plan Estratégico para su validación ciudadana en la Asamblea General.

En este acto, no sólo se transmite a los ciudadanos el contenido del trabajo que se ha realizado a lo largo de los tres años de estudio y participación, sino que se abre la puerta a que este proceso se pueda mantener y revisar de manera constante en el tiempo. Se produce el paso de la Tercera Fase, aún de planificación, a la Cuarta Fase, de gestión.

El Sistema de gestión del II Plan Estratégico de Málaga se propone con la dirección de la Fundación CIEDES:

- Consolidar el Observatorio Estratégico que se ha mantenido durante la tercera fase del Plan, continuando con la publicación de una serie de cuadernos de trabajo y de foros de debate incidiendo en acciones de participación, de consulta y de información ciudadana.
- Fortalecer el papel del Foro Metropolitano, reuniendo el Foro de Alcaldes y elaborando documentos conjuntos entre los municipios a modo de cartas de compromisos.

- Crear un Comité Málaga Metrópoli Abierta con el objeto de incorporar en el desarrollo estratégico una visión cualificada, experta e independiente.
- Además de estos elementos cada uno de los proyectos estrella precisará de sus propios mecanismos de gestión específicos que garanticen la calidad, profesionalidad y autonomía suficientes para su puesta en marcha y desarrollo con éxito. Será función de la Fundación CIEDES en el marco del Observatorio, impulsar la rápida puesta en marcha de estos instrumentos de gestión para avanzar en los objetivos estratégicos del II Plan Estratégico de Málaga.

## CAPÍTULO 26.

# Plan de Actuaciones Estratégicas para la Provincia de Málaga

**Ángel Martínez Gómez**

Técnico MADECA 10

### 26.1. Introducción

En el año 2.001 se inicia, impulsado por la Diputación Provincial de Málaga, conjuntamente con la Universidad de Málaga, el proceso de Planificación Estratégica para la Provincia de Málaga.

Este proceso de Planificación para toda la Provincia se comenzó debido a que en ese momento la Provincia se encontraba ante la existencia de cambios estructurales significativos en la economía y sociedad de la provincia.

Por ello se planteó el reto futuro de mejorar la situación existente y aprovechar las potencialidades que ofrece la Provincia en todo su territorio, usando para ello la planificación estratégico como principal instrumento para anticiparse a esos cambios y mejorar la situación.

La finalidad de este proceso es el de aunar esfuerzos y coordinar las iniciativas de las agentes públicos y privados hacia metas y objetivos comunes.

### 26.2. Estrategia de MADECA

La Estrategia de Madeca se sustenta sobre tres pilares fundamentales, que son:

1. Sostenibilidad territorial.
2. Sostenibilidad Social.
3. Sostenibilidad Económica.

Para la dinamización y gestión del proceso de planificación, se aprobó el constituir una Asociación (en el año 2.003, y operativa desde el año 2.005), aunque también existe otro instrumento con el cual cuenta MADECA y que le confiere también un carácter diferenciador de otros planes, como es el poseer una Oficina Técnica dentro de la propia Diputación Provincial de Málaga.



Los seis Pactos o acuerdos explícitos que se plantean, y sobre los que se apoyan los proyectos elegidos por las Instituciones y colectivos responsables del plan son los siguientes:

1. Pacto por la accesibilidad.
2. Pacto por la calidad de vida.
3. Pacto por el crecimiento equilibrado y el empleo.

Otros tres Pactos, que aunque en sí poseen su propia autonomía, son, a su vez, transversales a los otros Pactos enumerados, constituyendo el deseo y la voluntad de que impregnen la totalidad de programas y proyectos planteados:

1. Pacto por la igualdad de género.
2. Pacto por la innovación.
3. Pacto por el desarrollo sostenible.

### 26.3. Objetivos principales

Los objetivos principales que se pretenden alcanzar con la ejecución de los Proyectos del Plan son los siguientes:

- Mejora de la calidad de vida de los residentes en la Provincia.
- Fomento del potencial endógeno municipal, comarcal y provincial.
- Potenciación de la capacidad competitiva y comercializadora de los productos y servicios malagueños, tanto en actividades y sectores clave como los tradicionales y emergentes.
- Aumentar el atractivo provincial para el fomento de las inversiones.
- Establecimiento de prioridades para el desarrollo provincial, a partir de proyectos considerados estratégicos.
- Favorecer la obtención de recurso financieros a partir de procesos de coordinación, concertación y cooperación entre las diferentes instituciones y entidades con competencia en esta materia en la Provincia.

### 26.4. Proyectos y actuaciones planteadas

En la siguiente diapositiva podemos observar los Proyectos incluidos en el Plan, diferenciando entre los siguientes:

#### 1. Proyectos incluidos en cada uno de los Pactos.

Un total de 25 proyectos a ejecutar e impulsar hasta el año 2.010 diferenciados por los Pactos anteriormente enumerados.

#### 2. Proyectos a impulsar de otras Instituciones.

En este sentido nos referimos a proyectos a impulsar que llevan a cabo otras instituciones y que estaban incluidas en el Consejo Director de elaboración del Plan y ahora en la Asociación.

Son proyectos que ya se iniciaron pero que se calificaron como importantes y estratégicos por parte del Consejo Director, siendo básicamente de infraestructuras y medioambientales, y que necesitan un impulso permanente para su culminación. Son proyectos a Largo Plazo que, en muchos casos, incluso sobrepasan legislaturas políticas, por lo que el continuo apoyo y seguimiento por parte de la Asociación aumenta las posibilidades de que estos proyectos culminen su ejecución en tiempo razonable, generando las sinergias para la economía y sociedad malagueña que conlleva su puesta en funcionamiento.

Estas actuaciones son:

- Constitución de una Red de Ayuntamientos Malagueños.
- Reforestación de espacios con mayores riesgos de desertificación.
- Observatorio de sostenibilidad ambiental.
- Ejecución del Plan Director del Aeropuerto.
- Aumentar la capacidad y calidad del viario de primer orden de/ hacia la provincia.
- Aumentar la capacidad y calidad de la infraestructura ferroviaria de primer orden de/ hacia la provincia.
- Impulso del Plan Intermodal de Transportes.

### **3. Otros Proyectos.**

Son Proyectos que, mediante la ejecución de las actuaciones planteadas en el Plan se han visto necesarios iniciar, bien por propia iniciativa, mediante coordinación con otras Entidades y/ o a demanda de las entidades interesadas en ponerlas en funcionamiento:

- Propia iniciativa: Observatorio Socioeconómico, indispensable tanto para conocer la actualidad socioeconómica de la Provincia como el seguimiento y evaluación de los proyectos.
- Coordinación y/ o demanda: Foro Metropolitano de Alcaldes, Foro de las Comarcas Norte, Plan de Campillos, Plan Costa del Sol Occidental,...

## **26.5. Momento actual**

En el año 2.005 se constituyó la Asociación para el impulso de las actuaciones y que trabaja conjuntamente con la Oficina Técnica que Diputación posee para el desarrollo del Plan.

Para el seguimiento, evaluación y propuestas nuevas de las actuaciones que se realizan, existen dos órganos dentro de la Asociación, que son la Comisión Ejecutiva y la Asamblea de la Asociación, que marcan las directrices a seguir en el marco de las actuaciones que desarrolla Madeca.

## 26.6. Entidades integradas en la Asociación

Para abarcar todos los ámbitos territoriales y sectores, se han incluido a la mayoría de entidades que conforman y poseen competencias en el desarrollo socioeconómico de la Provincia, incluyendo tanto entidades y organismos públicos como privados, y teniendo en cuenta la territorialización del Plan, con la inclusión de los Grupos de Desarrollo y las dos mancomunidades, junto con el Ayuntamiento de Málaga, que hacen que tengamos cubierto todo el territorio provincial y nos ayuden a que dichas actuaciones alcancen al total del territorio malagueño.

## 26.7. Aspectos más novedosos a destacar del Plan

### 1. En la elaboración

Se pueden destacar como aspectos más novedosos la diferenciación por pactos de todos los proyectos y la inclusión de proyectos a impulsar por parte de otras instituciones.

### 2. En la ejecución.

Tres son los aspectos que se pueden destacar como más novedosos, siendo estos los siguientes:

#### a) Un socio impulsor y ejecutor para cada Pacto.

Para cada uno de los Pactos, se ha seleccionado un socio impulsor, según el ámbito de actuación del socio, siendo los socios impulsores y los Pactos a impulsar los siguientes:

- Pacto por la Innovación: Parque Tecnológico de Andalucía (PTA)
- Pacto por el desarrollo sostenible: Diputación Provincial de Málaga.
- Pacto por la Igualdad de Género: Unión General de Trabajadores (UGT)
- Pacto por la Calidad de Vida: Junta de Andalucía.
- Pacto por la Accesibilidad: Subdelegación del Gobierno.
- Pacto por el Crecimiento Económico y el Empleo: Comisiones Obreras.

#### b) Territorialización de las actuaciones.

Entre los propios objetivos planteados en la formulación del Plan se reseña que, dadas las características complejas de los nuevos fenómenos sociales no serían comprendidos sin

la interlocución, coordinación y cooperación permanente con otras instituciones y colectivos operantes en los territorios que componen la Provincia.

Esta territorialización se ha realizado mediante la inclusión de las principales entidades y organismo presentes en el territorio y que llevan a cabo actuaciones relacionadas con la planificación estratégica y el desarrollo local y rural, siendo éstas las siguientes.

- Siete Grupos de Desarrollo Rural de la Provincia de Málaga
- Dos Mancomunidades de Municipios.
- Ayuntamiento de Málaga.

Se trata de una estrategia de abajo/ arriba, es decir, las entidades y organismos que se encuentran en el territorio son los que directamente proponen las actuaciones a desarrollar para su implantación efectiva en el territorio Provincial. Para su puesta en marcha se ha consensado una metodología de coordinación y asesoramiento para la ejecución de acciones con especial incidencia en su territorios, a través de una Política de consenso en su desarrollo y de liderazgo compartido en la ejecución.

Como ejemplos de buenas prácticas en este ámbito, destacar dos actuaciones, como son el Foro de Alcaldes del Área Metropolitana de Málaga, en la que se ha establecido una estrecha colaboración con la Fundación Ciedes, impulsora y gestora del Plan Estratégico de Málaga, y el Foro de Alcaldes de las Comarcas Norte de la Provincia de Málaga, donde ha existido una coordinación entre los diferentes Ayuntamientos que la componen, los Grupos de Desarrollo de esa zona y la Excm. Diputación Provincial de Málaga, bajo la tutela de MADECA.

#### **a) Proyectos impulsados directamente contra los impulsados por otras Instituciones.**

En este segundo caso, MADECA vela es por el cumplimiento de los planteamientos y actuaciones recogidos en el Plan.



## CAPÍTULO 27.

# La segunda modernización de Sevilla: Los resultados de un proceso planificador urbano

### **Enrique Hernández Martínez**

Director del Plan Estratégico de Sevilla, Ayuntamiento de Sevilla

### **Amelia López Izquierdo**

Universidad Pablo de Olavide, Ayuntamiento de Sevilla

## 27.1. El papel del Plan Estratégico

Sevilla, en estos momentos está llevando a cabo la mayor transformación y modernización desde la Exposición Universal de 1992. Para aquél entonces, la ciudad no fue capaz de poner en marcha un proceso planificador que no sólo previera el día después, tan desolador y agotador emocionalmente, sino que además diera respuestas a las generaciones posteriores en materia de empleo, desarrollo industrial, cohesión social, sostenibilidad o la propia ordenación de territorio, si nos ponemos las lentes de la retrospectiva de cómo hubiera podido diseñarse nuestra área metropolitana, por ejemplo.

Este proceso modernizador que se está viviendo en la ciudad es el resultado de dotar a la misma de una estrategia urbana compartida entre los principales actores, trayendo consigo el fortalecimiento de la cooperación entre administraciones públicas así como la promoción de las relaciones de colaboración pública y privada, sin olvidar que el modelo de ciudad alcanzado, es el deseado por la ciudadanía como así lo expresó a través de su decidida participación. Ese diseño del modelo de ciudad, fue posible a través de la elaboración y puesta en marcha de su Plan Estratégico. Ahora sí se contaba con los elementos necesarios para poder dar esas respuestas a las próximas generaciones.

El Plan Estratégico de Sevilla, se inició en enero de 2001 culminando con su presentación por el expresidente de Gobierno, Felipe González, en abril de 2003. Se trata de un plan, que desde sus inicios, ha desarrollado los requisitos necesarios para que se ejecute con éxito.

- Por un lado, se ha dispuesto del liderazgo necesario para impulsar el Plan y, que ha correspondido al Ayuntamiento. Desde los primeros momentos, ha existido una manifiesta implicación de los responsables municipales, subrayando el hecho de que la gestión municipal ha sido y es coaligada políticamente, tanto en los momentos de elaboración como de la ejecución, demostrándose el nivel de consenso y compromiso del Ayuntamiento con el Plan.
- Otros de los factores con los que se ha dispuesto, ha sido la efectiva participación de los actores de la ciudad, de aquellos con capacidad de incidir e influir en la ciudad, bien por su trayectoria en la vida de la ciudad, bien por su propia disponibilidad económica, o bien por su capacidad de convocatoria ciudadana. La estructura organizativa del plan está constituida por un Consejo General ciudadano, que aglutina a más de 150 entidades. Y por una Comisión Ejecutiva, con 12 miembros entre administraciones públicas, agentes empresariales, representantes sindicales, miembros de las universidades, del Puerto de Sevilla y del Parque Tecnológico Cartuja'93. Por primera vez, se les preguntaba a estos protagonistas de la ciudad, qué modelo de ciudad querían para los próximos años. La Comisión Ejecutiva participa del seguimiento de la ejecución de los proyectos. La última sesión de trabajo de dicha Comisión fue a finales de febrero de este año, para el seguimiento de uno de los proyectos de mayor impacto en la ciudad, "Sevilla como Distrito Aeronáutico".
- Por último, destacar también entre esos elementos que están contribuyendo a lograr lo deseado, el hecho de haber identificado, consensado y comprometido desde un principio, en la redacción de los proyectos estratégicos: los agentes implicados en la ejecución, el presupuesto de realización, la financiación posible, prevista o previsible, el calendario previsto en su ejecución, las actividades a impulsar desde el Plan y por último y como referencia a la hora de la toma de decisiones, la incidencia en el empleo, directo e inducido. De esta manera, al haber incorporado en los proyectos estos aspectos definidos y participados entre los principales actores urbanos públicos y privados, se han ofrecido criterios determinantes a la hora de configurar la agenda política municipal, con los resultados que hoy en día se pueden observar, de transformación de la ciudad.

## 27.2. Un modelo de ciudad compartido en un proceso de planificación concurrente

El modelo de ciudad definido por la ciudadanía, dibuja un escenario que fue concretado en el documento del plan “Visión de Futuro”. Ese modelo, decidido en el Consejo General a tenor de las perspectivas, las consideraciones y las aportaciones de la Comisión Ejecutiva, contiene las aspiraciones de una ciudad del siglo XXI, capaz de respetar y combinar adecuadamente la tradición y la innovación ° para situar a Sevilla una vez más en la vanguardia y para hacer la calidad de vida su principal valía.

Y ese escenario del modelo de la ciudad en el que se está desarrollando Sevilla, el escenario que ya ha dejado de ser el posible o el previsible, es el que se reconoce en:

- ⇒ **Un posicionamiento de la ciudad en el sistema de ciudades.** El capital social existente, el orgullo de nuestra ciudadanía, dan a Sevilla la oportunidad de contribuir a una organización de los flujos mundiales basada en el encuentro y la convivencia cultural, en el desarrollo social y cultural y en el progreso tecnológico y económico.
- ⇒ **Modernizar y ampliar la base productiva y generar un mayor empleo: Como ciudad de la innovación y el conocimiento.**
- ⇒ **Un posicionamiento sobre la situación social de la Sevilla futura: Sevilla ciudad de la convivencia y el desarrollo social equitativo.**
- ⇒ **Un posicionamiento sobre el entorno ambiental y los recursos naturales: Sevilla, ciudad sostenible y de alta calidad ambiental.**
- ⇒ **Un posicionamiento sobre la estructura y ordenación interna de la ciudad: una ciudad metropolitana policéntrica que se expresa a través de sus barrios, como realidad de nuestra identidad.**

Y como principios transversales articuladores del modelo de ciudad definido:

- ⇒ Propiciar **la igualdad de oportunidades** desde la perspectiva de género, entendiendo que la ciudad futura ha de construirse a partir de la visión integradora de las mujeres.

- ⇒ Fomentar la **generación de empleo** como estrategia de la ciudad de cara al desarrollo económico y al progreso social de la misma, en la búsqueda de la reducción de los procesos urbanos de dualización social.
- ⇒ Adaptar el **modelo de desarrollo sostenible** basado en la compatibilización del desarrollo económico y social con la protección del medio ambiente, a todos los niveles comenzando por las políticas municipales.
- ⇒ Potenciar la **Democratización de la Sociedad de la Información y el Conocimiento** con el fin de que en Sevilla exista la máxima implicación ciudadana y el uso generalizado de las Tecnologías de la Información y el Conocimiento.
- ⇒ Fomentar **el buen gobierno a partir de un modelo de gestión estratégica local**, basado en la gestión relacional, en un mayor grado de cooperación entre administraciones públicas y entre los actores de la ciudad.

Este modelo de ciudad, se llegó concurrentemente desde dos procesos planificadores. Por un lado, el Plan Estratégico Sevilla 2010, tal y como se ha expresado anteriormente pero por otro lado, en el mismo periodo de tiempo en el que se elaboraba dicho Plan, comenzaba la revisión del PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA (PGOU.), finalizando este, con su aprobación por la Junta de Andalucía, en julio de 2006.

La **planificación concurrente** conlleva dos aspectos, aspectos que se observan claramente en los procesos planificadores de nuestra ciudad, y que hacen de dicho proceso, un proceso singular y característico de lo que ha supuesto la transformación de Sevilla.

- **La coincidencia en un mismo espacio** de distintos instrumentos de planificación, hecho que ha significado la necesidad de analizar y proyectar un territorio de manera coherente.
- **La coincidencia en el tiempo**, que ha supuesto fijar criterios de ordenación en el tiempo de estos dos instrumentos de ordenación en mismo espacio, Sevilla.

El desarrollo urbano, tal y como se ha concebido por quien ha ejercido el liderazgo local, el Ayuntamiento de Sevilla, planteaba considerar al territorio no como un valor estático, sino al contrario, como un elemento que evoluciona, que determina sus propios recursos y que es capaz de generar nuevas oportunidades o al contrario, nuevos factores constrictores a ese desarrollo. Por lo tanto, un espacio dinámico implica que estos dos procesos de planificación<sup>89</sup>, interactúen. Es decir, se planifiquen coherente y eficazmente. Para ello, desde los momentos iniciales, momentos de mayor coincidencia entre ambos instrumentos dadas las

---

89 NOTA: Sevilla cuenta con una AGENDA 21 LOCAL, que enmarca la planificación medioambiental de la ciudad, pero no coincide dicho proceso planificador, en el tiempo de su elaboración con los procesos expuestos de planificación estratégica y de ordenación urbanística. Estos últimos instrumentos cuentan con diagnóstico y ejes de actuación en torno al medioambiente.

fases de elaboración de cada uno, se estableció una comisión de coordinación técnico-política que abordaba como realizar el análisis territorial de manera conjunta, entre otros fines.

El final de este proceso concurrente de planificación, ha sido el modelo de ciudad compartido por todos y que se ha expuesto anteriormente. Un modelo que en el caso del PGOU ha implicado los siguientes aspectos:

**Metas Nuevo PGOU:** mejora de la ciudad consolidada, nuevos espacios urbanos y planificación pensando en el Área metropolitana, para una población futura de 870.000 habitantes y apostando por un modelo de baja densidad urbana, entre 40 - 50 viviendas/has.

38 millones m<sup>2</sup> distribuidos en:

- 14 millones m<sup>2</sup>: Zonas verdes, equipamientos y espacios públicos (37%)
- 13 millones m<sup>2</sup>: Actividades productivas, tecnológicas y empresariales (34%)
- 6 millones m<sup>2</sup>: Nuevos viarios y obras de infraestructuras (16%)
- 5 millones m<sup>2</sup>: Nuevas viviendas (13%)

Desde todos los puntos de vista, técnicos, políticos y lo más importante de repercusión ciudadana, consideramos este proceso concurrente de planificación un buen ejemplo de buenas prácticas, de cómo se “compenetran” dos instrumentos de planificación sobre un mismo espacio y en un mismo tiempo.

### 27.3. Los ejes estratégicos de la segunda modernización de Sevilla

La modernización de Sevilla que estamos viviendo, gira en torno a las líneas y los proyectos estratégicos enmarcados en el proceso de planificación concurrente y que se articula de la siguiente manera, atendiendo entre otros criterios, al impacto en la ciudad de los proyectos que se están ejecutando:

#### **Línea 1. Sevilla Nodo para promover el progreso humano.**

Proyecto: Aumentar la movilidad interna con prioridad al transporte público: **Impulsar la construcción del metro de Sevilla.**

En estos momentos se está procediendo a la construcción de la Línea 1 del metro. Una línea con marcada vocación metropolitana al unir dos municipios de la aglomeración urbana de Sevilla. Para el año 2009, se prevé que el resto de las cuatro líneas estén en construcción

y aminorar el impacto que actualmente tiene la entrada en la Sevilla actual de más de 140.000 vehículos diariamente.

La red de metro cuenta con una longitud total de 52,5km y 75 estaciones, en un trazado mixto subterráneo y de superficie

### **Línea 2. Modernización de la base productiva y empleo.**

Proyecto: **Revitalizar y crear nuevos parques empresariales.**

A través de esta estrategia impulsada por el Ayuntamiento, se ha renovado o están en proceso de renovación más de diez polígonos industriales de la ciudad, con más de 2.000 empresas. Para ello se puso en marcha la Oficina Técnica de Rehabilitación.

Proyecto: **Sevilla centro logístico del Atlántico y del Mediterráneo.**

- Construcción de la nueva esclusa con el fin de mejorar los accesos marítimos. Las obras ya en marcha, cuentan con un presupuesto de 143, 65 millones de euros y un plazo de ejecución de 4 años.
- Zona de actividades logísticas de Puerto de Sevilla: Se trata de un parque logístico para distintos sistemas de transporte con una ubicación estratégica junto al Puente del V Centenario. Su desarrollo se completará en el 2007 con una inversión total de 45 millones de euros.
- Expansión del Puerto de Sevilla en la zona de la Dársena del Cuarto.

Proyecto: **Sevilla ciudad aeronáutica del sur de Europa.**

La empresa EADS-CASA concedió a Sevilla el montaje final del avión A-400M para lo cual está construyendo una nueva factoría junto a sus instalaciones de San Pablo. La planta ocupa una superficie de 596.475 m<sup>2</sup>. Supone una inversión de 284 millones de euros. Está previsto el primer vuelo para 2008. Los pedidos comprometidos garantizan una carga de trabajo para veinte años.

Proyecto: **Gestión integral del turismo: Sevilla, ciudad de ferias, ciudad de ferias, congresos y encuentros culturales.**

Cómo consecuencia de haber llevado a cabo el Pacto del Turismo, a raíz del Plan Estratégico, se adopta la iniciativa por parte del gobierno autonómico en colaboración con el Ayuntamiento de Sevilla de desarrollar el **Plan Turístico de Sevilla**. Este plan supone una inversión de 22 millones de euros hasta el año 2009, y el río Guadalquivir será el eje vertebrador del turismo.

### **Línea 3. Ciudad de la convivencia y el desarrollo social equitativo.**

Proyecto: **Desarrollar la vivienda como derecho social de la ciudadanía.**

Para el periodo comprendido entre 2003 y 2007, y con la colaboración de la iniciativa privada, el Ayuntamiento de Sevilla, ha puesto en marcha la mayor iniciativa pública de viviendas en la historia de la ciudad. **15.000 viviendas** son las que forman parte del **Plan Municipal de la Vivienda**; destacando la concesión del Premio Nacional a la Calidad de la Vivienda de Promoción Pública, que han obtenido una de sus promociones y que entre otros aspectos ha tenido en cuenta la construcción de las mismas bajo criterios de sostenibilidad en la arquitectura.

Proyecto: **Desarrollar un gran proyecto integral en el Polígono Sur.**

A través del Comisionado para el Polígono Sur, que canaliza la cooperación entre las administraciones públicas, se ejecuta el Plan Integral del Polígono Sur que tiene como fin dar respuesta unitaria a los problemas de marginalidad social en una de las zonas más degradadas de la ciudad.

Proyecto: **Fortalecer un gobierno local en base a la proximidad y la participación ciudadana como clave para ampliar la democracia en el ámbito local y la eficiencia. Incrementar la participación ciudadana.**

La ciudadanía de Sevilla, desde el año 2004, está elaborando los **Presupuestos Participativos**, decidiendo como distribuir los recursos disponibles; mediante un sistema participativo organizado a través de un autorreglamento elaborado por los propios ciudadanos y ciudadanas, y que se basa en la constitución de asambleas ciudadanas y de "grupos motores" de los propios vecinos y vecinas encargados de dinamizar los barrios.

### **Línea 4. Ciudad sostenible y de alta calidad ambiental.**

Proyecto: **Concebir la ciudad como espacio público.**

**Plan de Espacio Público.**

**Nuevos espacios verdes.**

Incorporados los principios de sostenibilidad en el planeamiento de la ciudad de Sevilla se han fijado los espacios libres y las zonas verdes. Como nuevos espacios verdes en construcción:

- Nuevo parque sobre el antiguo cauce del Río Guadaira.

- Recuperación ambiental, urbana y paisajística del parque del Tamarguillo.
- Ampliación del parque de Miraflores.
- Acondicionamiento de las Riberas del Guadalquivir en su margen izquierda (entre San Telmo y el Puente de los Remedios).
- Nuevo parque Antigua Cárcel Ranillas.
- Nuevo parque Cruz del Campo.
- Parque periurbano en la Dehesa de Tablada, nuevo pulmón de la ciudad de Sevilla.

#### **Plan de Peatonalizaciones.**

Se ha programado la peatonalización con restricción del tráfico en determinados espacios singulares como son la Avda. de la Constitución, O'Donnell, la Encarnación, la Plaza Virgen de los Reyes y la C/ Mateos Gago, completándose con la reurbanización y la apropiación cívica en la Alameda y las plazas del Pan, de la Alfalfa, San Isidoro, de la Pescadería, Cuesta del Rosario y la Plaza del Salvador. La mayoría de estas plazas y calles en la actualidad ya son peatonales o están en proceso de urbanización para serlo. Estas intervenciones se están realizando con la garantía de accesibilidad al área histórica mediante transporte público y la recuperación de los espacios peatonales.

Proyecto: **Uso del transporte, bicicleta e ir a pie.**

#### **Plan de Movilidad.**

- Junto a la **red de metro de la ciudad** se está construyendo un **Metro\_Centro** que será la línea de metro ligero en superficie que discurrirá por el Centro de la ciudad. Con su puesta en marcha, Sevilla tendrá una serie de intercambiadores en los que se combinará Metro, Metro\_Centro, autobuses urbanos e interurbanos, turísticos, cercanías de RENFE y carriles bici, ofreciéndose a la ciudadanía una red de transporte público de calidad interconectada entre sí y facilitar la mayor movilidad. En mayo de 2007 se inician las primeras pruebas del Metro\_Centro.
- Construcción de la **red de carriles bici**, formada por ocho itinerarios, tendrá una longitud de 77km y permitirá atravesar la ciudad en todas las direcciones. Añadir a estos itinerarios, la red de bicicletas del centro histórico y la red de carriles bici, sumando un total de 120 km de bicarriles.
- La construcción de los **aparcamientos rotatorios** responde al objetivo de compatibilizar una ciudad sostenible con una movilidad responsable y, en concreto con el hecho de evitar el tráfico en la zona central de nuestra ciudad. Los **aparcamientos de residentes**, que contarán con más de 5.000 plazas, tienen como finalidad satisfacer



los derechos de los habitantes de la ciudad a disponer de plazas de aparcamiento, en aquellas zonas donde existen un déficit de oferta en relación a la demanda real.

Línea 5. **Ciudad metropolitana policéntrica que se expresa en los barrios.**

Proyecto: **los barrios y sus programas básicos.**

**Plan Especial de Rehabilitación de Zonas Degradadas**, incluye 67 áreas de mejora urbana y de viario repartidas por toda la ciudad. Con una inversión de 116 millones de euros, distribuidos en 50 programas, supone la reurbanización, conservación y renovación urbana de los barrios de Sevilla, actuando sobre una superficie de tres millones cuadrados. Bajo el modelo de ciudad diseñado, se apuesta por mantener una visión de Sevilla y de su realidad cotidiana, articulada, equilibrada y solidaria.

Esta es la situación actual de ejecución de los proyectos de mayor impacto e incidencia en la ciudad. Se trata del proceso de transformación más importante vivido teniendo en cuenta en esta ocasión a la ciudadanía, y dicho proceso ha sido posible por la confluencia de dos instrumentos de planificación, el Plan Estratégico Sevilla 2010 y el Plan General de Ordenación Urbanística, procesos que han concurrido en el tiempo y en el espacio dibujando un modelo de ciudad compartido por la ciudadanía.

