

De la planificación a la gestión estratégica de las ciudades

Estratègies de Qualitat Urbana
Josep Maria Pascual Esteve



De la planificación a la gestión estratégica de las ciudades

Estratègies de Qualitat Urbana

Josep Maria Pascual Esteve

Gener de 2001

núm. 13

Àrea de Cooperació Local

Diputat president: Jordi Labòria Martorell

Coordinador: Carles Anglada Casas

Oficina de la Xarxa Barcelona

Municipis de Qualitat

Cap de l'Oficina: M. Eugènia Andreu Vendrell

Sèrie Elements de debat territorial.

Supervisió de l'estudi	M. Eugènia Andreu Vendrell
Responsable de la sèrie	Alexandre Tarroja i Coscueta
Coordinació de l'edició	Berta Baquer Molas
Maquetació	bibelot disseny
Impressió	Unitat d'Impressió i Reprografia

Diputació de Barcelona

Oficina de la Xarxa Barcelona Municipis de Qualitat

Rambla de Catalunya, núm. 126, 9a planta

08008 Barcelona

Telèfon: 93 402 22 16

a/e: o.xarxabmq@diba.es

Presentació

Aquest número de la sèrie *Elements de debat territorial* vol recollir una reflexió al voltant de la qüestió: i després dels plans estratègics què? o com cal gestionar les ciutats en el marc del paradigma teòric de la "societat xarxa" plantejat per Manuel Castells i després d'un temps que ens permet avaluar els processos de planificació estratègica desenvolupats.

Els trets principals de la gestió estratègica de les ciutats, avui, són desenvolupar la gestió relacional, articular-se en un sistema urbà, potenciar les xarxes de ciutats, enfortir l'autonomia i el poder local i treballar per desenvolupar xarxes d'infraestructures i serveis de qualitat per aconseguir un desenvolupament sostenible del territori tot i reforçar la cohesió econòmica i social.

Esperem sigui del vostre interès i ens encoratgi a tots a potenciar una gestió innovadora en les nostres ciutats.

Juan Echániz Sans
Cap del Gabinet de Presidència

De la planificación a la gestión estratégica de las ciudades

Estratègies de Qualitat Urbana

Josep Maria Pascual Esteve

Introducción	5
1. La evaluación de planes estratégicos. Planes estratégicos ¿para qué?	7
2. Las críticas a los planes estratégicos: el fin de los 100 días	15
Críticas a la globalidad de la planificación estratégica	15
Las autocríticas a la planificación estratégica	17
3. Los retos de la gobernabilidad de las ciudades	22
Definir una estrategia urbana	22
Articularse en un sistema urbano	23
Desarrollar la gestión relacional	24
4. Los componentes de la gestión estratégica urbana	29
La estructura de una estrategia urbana	29
El modelo de gestión de redes entre los actores	33
El desarrollo de una política exterior para la ciudad	35
Catalizadores de la gestión estratégica	36
Comentario final	38
5. Capacidad de los gobiernos locales y gestión estratégica	40
Los instrumentos políticos	40
Nuevas capacitaciones técnicas para el gobierno de las ciudades	43
El papel de las redes o asociaciones de ciudades	43
Bibliografía recomendada	45

Introducción

Al efectuar el trabajo, encargado por el Servicio de Cooperación Local de la Diputación de Barcelona, sobre la evaluación de los planes estratégicos de la Provincia de Barcelona, surgió con fuerza la hipótesis de que lo fundamental en los planes estratégicos que habían tenido éxito no era tanto el plan en sí mismo, sino la dinámica de relación y colaboración entre los actores urbanos, que permitía, entre otros temas, que los ayuntamientos lideraran la gestión global de su ciudad, más allá de sus competencia y recursos, y lo que es más importante, sin implicar a éstos.

La evaluación del Plan Estratégico de la ciudad de Valencia, en la que participé, también puso de relieve que su más importante contribución al desarrollo de la ciudad fue transformar el disenso en consenso entre los principales actores urbanos, en la identificación y puesta en marcha de los principales proyectos estructurantes del futuro de la ciudad, y en establecer una relación continuada entre ellos.

Los seminarios técnicos organizados por el CIDEU (Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano) entre los coordinadores de planes estratégicos de las principales ciudades de Iberoamérica pusieron de manifiesto que efectivamente se estaba iniciando una nueva forma de gestión urbana, que reclamaba un mayor protagonismo político de los Ayuntamientos que en no pocos países entraba en contradicción con la estructura política del Estado y en especial con el papel de gestor de competencias y recursos que se atribuye a los gobiernos locales.

El trabajo que se presenta consiste en mostrar como efectivamente un plan estratégico debe entenderse como la etapa de planificación de una nueva gestión urbana, y señala las principales vías para que los gobiernos locales puedan conseguir una transición eficaz desde el plan, a la gestión estratégica.

En la revisión crítica que se hace en este trabajo de los planes estratégicos, se aportan los criterios para poder distinguir entre la "buena" y la "mala" planificación estratégica, y así poder contribuir a la adecuación y mejora de la utilidad de este importante instrumento de gestión urbana.

Demasiado a menudo, en el ámbito de gestión pública y privada se ponen de moda conceptos, métodos y técnicas que aparecen como símbolos de modernidad y eficacia, que se desarrollan extensa y poco críticamente y luego caen en desuso, cuando no vuelven a renacer años más adelante y todo ello sin mediar un análisis crítico, como es el caso de los "proyectos integrales de desarrollo de barrios", o el caso del "presupuesto en base 0" de los 70 que ha visto revitalizados sus criterios de formulación, en lo que se denomina la "reingeniería de procesos". El Plan Estratégico es un instrumento lo suficientemente adecuado y útil para los retos de las ciudades y de los gobiernos locales en la era de la globalización y de la sociedad de la información para que nos podamos permitir dejarlo en manos de la frivolidad de los creadores de modas.

"De la planificación a la gestión estratégica" no es, en definitiva, un ensayo de substituir un concepto por otro, sino que trata de subrayar los aspectos más útiles de los planes estratégicos y dotarlos de la perspectiva en la que manifiestan una mayor eficacia, que es el inicio de una nueva gestión de las ciudades que hemos denominado gestión estratégica.

Los contenidos del concepto de gestión estratégica que se desarrollan posteriormente, se inscriben en el marco del paradigma teórico abierto por **Manuel Castells**¹ en su trilogía sobre la era de la información y que se denomina "sociedad red". Según esta conceptualización, la estructura social, en las sociedades contemporáneas, se basa en un conjunto de actores económicos, sociales e institucionales (nodos) interconectados, en el que nadie tiene ni la legitimidad ni la exclusividad sobre su desarrollo, puesto que las responsabilidades son cada vez más descentralizadas y compartidas. La sociedad basada en redes es una sociedad dinámica, abierta, capaz de extenderse sin límites, integrando nuevos nodos mientras puedan comunicarse entre sí; permanentemente innovadora al reconstruir de manera incesante las relaciones entre los actores sin necesidad de amenazar su equilibrio .

Este concepto incorpora en una perspectiva global y propia de la sociedad de la información, los análisis sobre gobernabilidad desarrollados por **Salvador Giner**², según los cuales, los objetivos de eficacia y legitimidad de las políticas públicas se planteaban en un marco social basado en la interacción de organizaciones que asumen la representación de intereses colectivos y de los sectores sociales.

Por otra parte, la perspectiva aquí presentada es deudora de las formulaciones propositivas de **Jordi Borja**³ sobre las ciudades entendidas como actores políticos y, en especial, sobre el papel de los ayuntamientos como promotores de un proyecto de gobierno de la ciudad capaz de dar respuestas globales a los retos que hoy tienen planteadas las ciudades.

La gestión estratégica, entendida como la gestión relacional de un proyecto de ciudad, y aunque no se haya formulado de esta manera, es una realidad práctica, protagonizada por gobiernos locales innovadores, independientemente de su signo partidario. Así encontramos dos referencias paradigmáticas: la transformación de la ciudad de Barcelona protagonizada por el Alcalde **Pasqual Maragall** y continuada por **Joan Clos**; y el proyecto de desarrollo y liderazgo de la ciudad de Valencia promovido por la Alcaldesa **Rita Barberá**.

Quisiera agradecer, por último, las ideas y argumentaciones proporcionadas por los analistas de políticas públicas **Marta Tarragona** y **Juan Eduardo Santón** en las largas conversaciones y discusiones habitualmente mantenidas al respecto; así como las ayudas y comentarios críticos al primer borrador de este trabajo efectuados por **M^a Eugenia Andreu**.

¹ Ver Castells, M. *La sociedad red en la era de la información*, Vol. I, pág. 505 y siguientes.

² Ver Giner, S. y Arbós, X., *La gobernabilidad*. Siglo XXI. Madrid, 1996.

³ Ver Borja, J. y Castells, M. *Local y global*. Taurus. Madrid, 1998.

1. La evaluación de planes estratégicos. Planes estratégicos ¿Para qué?

En este apartado se recogen las principales conclusiones del trabajo de evaluación sobre "los procesos de planificación estratégica territorial en la Provincia de Barcelona", realizado por la empresa de profesionales Estrategias de Calidad Urbana para el Servicio de Cooperación Local de la Diputación de Barcelona⁴. Estas conclusiones tienen un interés añadido, pueden ser proyectables a la realidad española e incluso iberoamericana de la planificación estratégica territorial⁵.

El principal promotor de los planes estratégicos han sido los ayuntamientos

Catorce de los planes son municipales y cinco tienen ámbito comarcal: Alt Penedés, Bages, Baix Llobregat y Osona; aunque dos de ellos fueron promovidos en primera instancia por el Ayuntamiento Capital de Comarca. En concreto, el Ayuntamiento de Vilafranca del Penedés promovió el Plan del Alt Penedés; y el de Vic, el de la Comarca de Osona.

La decisión principal para elaborar un plan estratégico fue la de buscar una mayor capacidad de relación entre los actores urbanos y, por tanto, de colaboración de la sociedad civil con la administración local

Ya sea de los principales actores, de las entidades de la ciudad o de la ciudadanía en general. Este último caso es propio de los ayuntamientos más pequeños.

En el estudio se recogieron cuatro decisiones tipo que llevaron a la Administración Local a iniciar un proceso de planificación estratégica. Éstas fueron:

- Crear un consenso en torno al modelo de futuro de ciudad

Este es el caso de los ayuntamientos que ya disponen, para gestionar sus competencias, de un modelo o de una visión de ciudad, y desean legitimarlo, consensuarlo o compartirlo con la mayoría de los actores y entidades sociales de su territorio.

⁴ El documento, finalizado en marzo de 1999, se elaboró a partir del análisis de 19 entrevistas en profundidad efectuadas con los coordinadores de los planes estratégicos territoriales de la Provincia de Barcelona de más de 20.000 habitantes, así como de los planes de las ciudades capitales provinciales de Catalunya. Los planes estratégicos analizados fueron: Alt Penedés, Bages, Baix Llobregat, Barcelona, Berguedà, Esplugues, Granollers, Igualada i la Conca d'Òdena, Lleida, Mataró, Molins de Rei, Mollet, Osona, Rubí, Sant Boi, Santa Coloma, Tarragona, Terrassa, Viladecans.

⁵ El término planificación estratégica territorial se refiere a la planificación estratégica desarrollada por los ayuntamientos y las comunidades autónomas, debido a que lo esencial de estos planes son las medidas referidas a infraestructuras, servicios, medioambiente, hábitat, calidad y bienestar social de las personas. Es decir, aquellas medidas más directamente relacionadas con la adecuación y gestión del territorio.

- Definir un modelo de ciudad dada la percepción de los cambios que se producen en el entorno

Esta es la situación que encuentran los municipios de la Región Metropolitana de Barcelona, que observan la transformación de la ciudad central a partir de la realización del proyecto olímpico y buscan mejorar su calidad de vida interna y su posicionamiento en la red de municipios de la aglomeración metropolitana.

Por otra parte, los ayuntamientos son conscientes del nuevo papel de las ciudades y áreas metropolitanas en una economía cada vez más global, y del cambio urbano que significa la adaptación a la denominada sociedad de la información y el conocimiento. La mirada al futuro, a los cambios, es una buena ocasión para abrir los procesos de diálogo y colaboración en el territorio entre la Administración Pública y la sociedad civil municipal.

- Dar una respuesta a una situación de crisis, de recesión de los sectores básicos de la economía territorial

Esta posición, si bien podría considerarse un subapartado de la anterior, tiene unas características propias que aconsejan su diferenciación. Se busca encontrar una nueva vía de desarrollo, porque las tradicionales ya no sirven. Se intenta descubrir una nueva identidad productiva para la ciudad. Para ello, se persigue crear unas expectativas compartidas sobre las posibilidades de futuro a partir de las cuales crear una confianza de los actores en el desarrollo del territorio y así poder tomar las decisiones más adecuadas en términos de proyectos de desarrollo.

- Se persigue una mayor cohesión e integración territorial

Este es el caso de los planes estratégicos supramunicipales, en que se pretende -a partir de un consenso básico sobre el futuro del territorio- lograr una mayor complicidad de los ayuntamientos y de los principales actores.

Los autores del informe⁶ destacamos que en todos los planes estratégicos se ponían de manifiesto dos pretensiones claras:

- **El análisis y la reflexión objetiva y rigurosa sobre el territorio, y**
- **La promoción de nuevos ámbitos de participación ciudadana.** En este aspecto se señala que, hasta la llegada de los planes estratégicos, la participación ciudadana en un municipio se centraba en solicitar, asesorar o intervenir en los programas y servicios que desarrollaba o gestionaba la administración local. Con el plan estratégico, la participación se centra en el desarrollo de la ciudad, y la implicación en ella no es sólo del Ayuntamiento, sino también de los comerciantes, la comunidad escolar, las asociaciones de vecinos, ..., es decir, atañe a todos.

⁶ Los autores son Marta Tarragona i Gorgorió, Ramon Sanahuja i Vélez, Magdalena Pallejà Rosich y el que suscribe este trabajo.

- **El común denominador de todos los planes es la definición de un modelo de futuro del territorio en base al consenso y la colaboración con la sociedad civil.**

El plan estratégico se entiende como un proceso

El estado de los 20 planes estratégicos considerados en el momento de recoger la información era el siguiente:

- **Diez estaban en ejecución.** Es decir, en fase de impulso y seguimiento de los objetivos y medidas señaladas como prioritarias en su etapa de elaboración.
- **Cinco estaban ejecutados.** Esto significa que, a juicio de los coordinadores, se habían realizado la mayoría de los objetivos y medidas de las líneas estratégicas señaladas. Tres planes estaban en proceso de reprogramación de sus objetivos.
- **Tres planes estaban en fase de elaboración de sus objetivos y propuestas.**
- **Dos planes se encontraban parados.** Es decir, una vez elaborados no se había propuesto ninguna fórmula operativa de impulso o seguimiento de las propuestas del plan. En ambos casos se había producido un importante cambio político en la última fase de elaboración del plan.

En un 50% (5) de los planes en ejecución, se mantiene su estructura organizativa inicial y en un 40% (2) de los ejecutados también se mantiene, para continuar con el proceso de participación y colaboración ciudadana. **Este es un dato importante que indica que, para muchos ayuntamientos, el plan estratégico se entiende como un proceso de profundización y actualización de la estrategia de futuro del municipio, y como un proceso de construcción de unas relaciones más estables con las entidades ciudadanas.**

En el resto de los planes, es un departamento de la administración el que se ocupa de su seguimiento. En estos casos, más que hablar de planes estratégicos de ciudad, es más propio hablar de planes municipales a desarrollar por la Administración, que se han elaborado a través de un proceso de participación y consenso ciudadano que les ha dado legitimidad.

La organización del plan se ha caracterizado por dos ámbitos de participación: el de la participación de los actores y el de la participación ciudadana

Todos los planes estratégicos de la Provincia han dispuesto de dos niveles de participación.

Un primer nivel, denominado indistintamente comité ejecutivo, comisión directiva, comisión permanente, etc., del que forman parte las entidades e instituciones más representativas del territorio. En general tiene unos objetivos generalistas, no secto-

riales, de desarrollo económico, social o cultural. Éste ha sido el órgano que ha coordinado todo el proceso.

Un segundo nivel organizativo, denominado consejo general, asamblea del plan, consejo de participación, etc., y formado por todas las entidades y personalidades del territorio que desean participar en la elaboración o en el impulso del plan. Este nivel organizativo tiene como finalidad canalizar la participación ciudadana, así como lograr la legitimación del plan.

A partir de esta estructura permanente de participación, la mayoría de los planes, en base a las entidades y empresas del consejo general o plenario, han creado una estructura variable. Así, se han formado comisiones o grupos de trabajo para el debate del Diagnóstico o la elaboración de propuestas de objetivos y medidas para el plan. Estos grupos acostumbra a ser variables porque se forman y disuelven en las distintas fases del proceso de planificación.

En la estructura organizativa de los planes se han diferenciado dos modos de participación. Uno para las entidades más representativas y con mayor capacidad de actuación, que son las que coordinan el proceso de planificación por su incidencia en los procesos de cambio urbano, y las entidades y empresas que colaboran en su elaboración pero tienen un bajo nivel de impacto en la transformación económica y social del territorio. Es decir, en el primer nivel nos encontramos a los actores urbanos, y el segundo es el ámbito de participación ciudadana de generación de ideas y proyectos e identificación de intereses.

No es de extrañar que en municipios en que no existen actores propiamente dichos, es decir, con capacidad de transformación del territorio -ya sea por sus recursos económicos o por su liderazgo social o intelectual- distintos del Ayuntamiento, sea éste el que asuma directamente el protagonismo en la etapa de impulso y seguimiento de los proyectos del plan.

La planificación estratégica ha sido considerada un buen instrumento para la gestión de las relaciones entre entidades, empresas y administración local

Todas las personas entrevistadas han considerado el proceso de planificación estratégica como un buen instrumento para la gestión de las relaciones entre organizaciones en el territorio. De manera especial, han señalado que "ha contribuido de manera importante a establecer o mejorar la relación entre el sector público y el sector privado".

Las características que más han destacado del plan estratégico como instrumento de gestión relacional han sido las siguientes:

- "Es un método participativo, abierto y transparente".
- "Facilita la reflexión compartida, integra una visión global y transversal".
- "Permite identificar potencialidades y establecer prioridades, concentrándose en aspectos clave, sobre la base del consenso".

- "Promueve la concertación entre los agentes sociales y económicos".
- "Facilita la anticipación y la formulación de nuevos proyectos".

Los principales factores de éxito de un plan estratégico, puestos de manifiesto por los entrevistados, son:

- Identificar correctamente todos los actores que inciden en el territorio y garantizar su participación e implicación en el proceso de elaboración del plan estratégico.
- Asegurar la existencia de voluntad política clara por parte de la institución promotora para llevar a cabo la fase de impulso y ejecución del plan: Compromiso político.
- Partir de planteamientos posibilistas en la redacción de objetivos y criterios, así como de lo que cabe esperar de un plan estratégico.
- Incorporar una estrategia de comunicación en el momento del planteamiento inicial del plan.
- Asegurar la existencia de una mínima estructura institucional independiente del Ayuntamiento, que sea garantía de un trabajo riguroso e independiente con las organizaciones económicas y sociales más importantes.

Se ha creado una nueva cultura sobre el entorno territorial y una nueva imagen de la ciudad y la comarca

El trabajo de evaluación de los planes estratégicos municipales ha descartado uno de los peligros que "a priori" se señalaban en el proceso de planeación estratégica: Su localismo.

El plan no ha servido para cerrar el municipio en sí mismo, ni para incrementar la competencia intermunicipal, sino para descubrirle las posibilidades del entorno.

Las personas entrevistadas han considerado que la exigencia metodológica para analizar en entorno, y así deducir las oportunidades y peligros que se le plantean, ha servido para "ser más conscientes de los entornos que le rodean y de la complementariedad de nuestros intereses con los municipios vecinos".

Un análisis objetivo pone de manifiesto que las relaciones de complementariedad son más importantes, desde el punto de vista estructural, y beneficiosas que las relaciones de competencia que se circunscriben en no pocas veces a temas secundarios, que son magnificados en el imaginario colectivo.

El análisis de evaluación también ha puesto de relieve que "la imagen que la ciudad o la comarca tenía sobre sí misma, ha mejorado".

Este es un hecho muy positivo, pues tiene el efecto de crear una ilusión colectiva sobre las posibilidades de la ciudad. El que el proceso de planificación estratégica produzca este hecho se debe a que la mayoría de los agentes sociales comparan la situación de su municipio o comarca con un "ideal", con lo que resulta un juicio negativo. Los elementos comparativos que introduce la metodología del plan, en especial el análisis DAFO (debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades), sin duda mejoran la percepción sobre la realidad del municipio.

Se ha priorizado conseguir el consenso por encima de la concreción de la estrategia

Algunos responsables de los planes, concretamente cinco, destacan que entre los principales aspectos negativos del plan se encuentra la ausencia de concreción de la estrategia a seguir o, lo que es lo mismo, la falta de identificación de proyectos motores o estructurantes para la ciudad al finalizar el proceso de elaboración.

Esta indefinición de la estrategia comporta, en no pocos casos, que no se pueda concretar la colaboración y el compromiso entre los principales actores.

La amplitud de la participación ciudadana se ha priorizado por encima de la colaboración público-privada

Si bien, como ya se ha comentado, el nivel de colaboración pública y privada ha sido considerado alto. Mucho más elevada ha sido la satisfacción por la participación ciudadana conseguida. En concreto se valora que en el proceso del plan estuvieran "todos", es decir, las entidades representativas de todos los sectores económicos, políticos y de opinión. Hecho que se ha priorizado en detrimento de establecer acuerdos concretos de colaboración entre los actores, que son justamente los que tienen la capacidad de transformar el territorio.

El Plan Estratégico de Barcelona ha servido de guía de los procesos de planificación

La mayoría de los responsables de planes estratégicos de la Provincia señalan que el I Plan Estratégico de Barcelona (1988-1992) ha sido un modelo referencial para ellos. Esto ha tenido sin duda una ventaja: contar con un método exitoso de elaboración de planes estratégicos urbanos en base a la participación y colaboración ciudadana, en especial las instituciones económicas y sociales, las entidades cívicas y las empresas.

Pero el Plan Estratégico de Barcelona -si bien lanzó propuestas nuevas como Barcelona Centro Logístico o la política de viviendas metropolitanas, etc.- no se caracterizó por la definición de una estrategia de Barcelona o por la elaboración de un proyecto de transformación urbana. La ciudad ya disponía de una estrategia urbana y un proyecto de transformación en base al proyecto olímpico y a las infraestructuras no realizadas del Plan General Metropolitano.

El Plan Estratégico fue uno de los proyectos que nació del lema del Alcalde de la ciudad, Sr. Pasqual Maragall, de "hacer unos juegos para la ciudad y no una ciudad para los juegos". Su éxito radicó en hacer partícipe a las principales entidades cívicas y empresas de la estrategia de la ciudad, en generar consenso y colaboración en el proceso de cambio urbano, de "cambio de escala" de la ciudad, y crear la consciencia entre los actores de la ciudad de que había que prepararse para que Barcelona continuara modernizándose y proyectándose internacionalmente más allá del 92.

La utilización por buena parte de los planes estratégicos del "método Barcelona" sirvió para profundizar los temas de participación y colaboración ciudadana, pero ayudó poco a definir una estrategia a los municipios y en concreto a los ayuntamientos que no la poseían. A juicio de las publicaciones de no pocos planes estratégicos (pero no de todos y ni siquiera la mayoría de ellos), su objetivo central o, incluso, su modelo de ciudad consiste sólo en unos criterios generales de calidad de vida urbana.

La priorización de los temas de participación y colaboración ciudadana

De los tres objetivos diferenciados que debe plantearse un Plan Estratégico Territorial (la definición de una estrategia de ciudad, la cooperación pública y privada entre los principales actores urbanos para llevar a cabo dicha estrategia y la participación y colaboración ciudadana en el proyecto de futuro), los planes estratégicos han priorizado la colaboración y participación ciudadana. El hecho de escoger el "modelo Barcelona" también refuerza que esta era la necesidad principal a cubrir.

La elaboración de planes como inicio de una nueva gestión urbana

Como se ha señalado en la introducción, el enunciado precedente fue una hipótesis de trabajo que fue confirmada posteriormente.

En las páginas que siguen se propone orientar definitivamente la etapa de elaboración o reprogramación de los planes estratégicos para poder asumir a fondo su papel de catalizador de una gestión relacional y generar una estrategia concreta de desarrollo del territorio, que es lo que denominaremos **gestión estratégica**.

Gestión relacional + Estrategia territorial = Gestión estratégica

La gestión estratégica de una ciudad es la que promueve y canaliza la cooperación entre los actores urbanos, es decir, de los que tienen capacidad de transformar la ciudad, para definir una estrategia compartida y sobre todo sinérgica, de la ciudad; impulsar la realización de los principales proyectos motores o estructurantes de la estrategia urbana; y lo que es más importante, que se compartan unos criterios de actuación y el conocimiento sobre sus principales oportunidades.

A mi juicio, la conclusión que debe subrayarse del análisis de los planes estratégicos promovidos por la Administración Local es que, de una manera no del todo consciente, era un instrumento para que los gobiernos desarrollaran un nuevo tipo de gestión pública, un nuevo enfoque a las políticas urbanas, que **ha sido definida como gestión relacional o gestión de redes** y que, al iniciarse en el marco de un Plan Estratégico tiene la oportunidad de desarrollarse en la gestión estratégica.

Los planes estratégicos han sido -y continúan siendo, puesto que su práctica se está extendiendo a todos los niveles de la Administración local, no sólo a nivel territorial sino también sectorial (educación, servicios sociales, cultura, etc.)- expresión de la necesidad de los gobiernos locales de establecer unas relaciones adecuadas y sinérgicas entre los agentes públicos, sociales, empresariales y vecinales para dinamizar económica y socialmente el territorio.

La creación de una cultura de confianza y cooperación entre los actores urbanos es hoy una condición necesaria; en unas economías basadas en la especialización flexible y en una política social basada en las redes de solidaridad social; para conseguir el desarrollo económico y social de las ciudades.

2. Las críticas a los planes estratégicos: el fin de los 100 días

Para adecuar la elaboración de Planes Estratégicos como primera etapa de la gestión estratégica urbana, es interesante conocer las críticas que sobre ellos se han formulado, lo que nos permitirá pulir mejor este nuevo instrumento de gestión urbana.

En la actualidad han aumentado las críticas a la planificación estratégica urbana, en consonancia con la mayor extensión de los planes estratégicos, no sólo en el mapa catalán y español, sino también en el europeo e iberoamericano. Son muchas las ciudades que disponen de plan estratégico y son muchas más las que están iniciando su proceso de planificación. Los planes estratégicos no sólo no han sido una moda como pronosticaban los partidarios de una planificación más elitista, sino que han dejado de ser un tema de minorías y se han convertido en un instrumento regular de las políticas urbanas y municipales.

Esta consolidación ha significado que, al igual que los 100 días de tregua que se da a los gobiernos democráticos por parte de la oposición, hayan aparecido las críticas.

Entre las críticas de los planes estratégicos encontramos dos grandes grupos⁷: aquellas que se dirigen a identificar insuficiencias, a descubrir desviaciones o malas prácticas; y las que constituyen una crítica global a la opción metodológica de encontrar una estrategia en base a la colaboración entre los actores urbanos y la participación ciudadana.

Críticas a la globalidad de la planificación estratégica

Las críticas a la globalidad, todo hay que decirlo, proceden fundamentalmente de urbanistas cuya práctica profesional se aleja de los procesos de participación y colaboración ciudadana en la identificación de proyectos urbanos. La procedencia de la crítica ayuda a comprenderla pero no exime de evaluar su validez, o mejor dicho de especificar las circunstancias en que las críticas pueden ser ciertas.

Consideramos dos tipos de crítica: las que rechazan la posibilidad de que una estrategia se elabore en base a la participación social; y las que rechazan su colaboración público-privada, al considerarla un factor de conservadurismo social.

⁷ En este capítulo, a parte de los debates entre urbanistas en los que ha participado el autor, se tiene especial consideración el debate organizado en la Conferencia Anual del CIDEU (Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano) en marzo de 1999, en que bajo el título "Plan Estratégico ¿es útil?" reunió en una mesa redonda a José A. Acebillo, Félix Arias, Jordi Borja, Rafael Ludauro, Eduardo Mangada y Jorge Wilhelm. Agradezco a Josep Centelles, asesor del CIDEU, la síntesis del debate que me proporcionó, por su gran utilidad.

Críticas a la opción de una estrategia participativa

Una de las críticas a la "totalidad" de los planes estratégicos se sustenta en la idea de que la estrategia, o mejor, los proyectos estructurantes no pueden surgir nunca de la participación social y de un proceso que busca la complicidad ciudadana, los proyectos, siempre serán fruto o de la audacia política o de las élites intelectuales y culturales.

Consideran⁸ que la prioridad de los planes estratégicos en el acuerdo mayoritario y el consenso, les lleva necesariamente a la mediocridad y a desideologizar los proyectos y, un proyecto sin carga ideológica pierde fuerza.

También opinan que un plan estratégico disolverá responsabilidades puesto que más que un compromiso compartido, lo que resultará es un menor compromiso, al no asumir nadie, de manera específica, el compromiso concreto. Y finalmente que la planificación no puede ser fruto del consenso o, del acuerdo mayoritario entre actores urbanos, puesto que la planificación significa optar, es decir, dejar opciones en el proceso, y el consenso, debe contentar a todos.

El modelo de planificación y de gestión urbana que se considera adecuado para esta opción, se basa en tres premisas básicas:

- Apoyar y dar la máxima autonomía a las vanguardias intelectuales y culturales.
- Relación fácil y directa de éstas con el vértice ejecutivo de la organización política.
- Autoridad y capacidad de gestión de la autoridad política y ejecutiva para hacer valer sus proyectos.

Las críticas al conservadurismo social de los planes estratégicos

En América Latina, más que en la península Ibérica, se han producido críticas a la globalidad de la planificación estratégica. Ésta también ha sido criticada por su conservadurismo, pero las críticas tienen otro origen. En este caso se trata de urbanistas comprometidos en un cambio radical de las estructuras sociales y económicas que, opinan, debe ser protagonizado por la acción de las clases más populares.

Estos pensadores y pensadoras urbanos críticos⁹ se fijan en que los planes estratégicos tienen una comisión ejecutiva o directiva formada por las principales instituciones económicas y sociales, y opinan que si las instituciones dominantes dirigen un proceso de planeación, éste significará la consolidación de su dominio al conjunto de la

⁸ Ver, a este respecto, las intervenciones de José A. Acebillo y Eduardo Mangada en la transcripción del debate organizado en la Conferencia del CIDEU de Marzo de 1999, con el título "Plan Estratégico, ¿es útil?". (www.cideu.org).

⁹ Ver, por ejemplo, Otilia B., Fiori Arantes *A cultura nas novas estrategias*. Sao Paulo, 1998.

ciudad y la sociedad. Para ellos, una participación ciudadana como la que en su opinión se produce en los planes estratégicos, no puede cambiar la dirección del proceso por las grandes instituciones, nunca será capaz de transformar el territorio.

Para demostrar que los planes estratégicos son un instrumento de dominación de los grupos en el poder, señalan la prioridad, en los planes estratégicos, de la generación de valor añadido en la ciudad, la proyección internacional, el *city marketing*, ... Todos estos temas, en su opinión, son expresión de la ideología del nuevo liberalismo propio de la etapa de la mundialización de la economía.

Para ellos, los procesos de cambio urbano sólo pueden llevarse a cabo a través de un amplio proceso de participación ciudadana en el que se cree una fuerte vinculación de los urbanistas con los movimientos sociales.

Es obvio que estos criterios, al referirse a un proceso de transformación urbana, tienen como referencia un cambio revolucionario, capaz de transformar los procesos de globalización, la economía informacional y las relaciones internacionales no sólo entre ciudades, sino entre países. Desde este punto de vista, el que la organización de cooperación y participación ciudadana aparezcan como conservadoras es lo más evidente.

Ahora bien, existen importantes procesos de cambio en una ciudad que pueden considerarse, a parte del cambio revolucionario. Es más, la situación de cualquier ciudad está sometida a importantes influencias del entorno: globalización económica, mundialización cultural y social, sociedad de la información, posibilidades energéticas, conservación del medioambiente... y su evolución o desarrollo no está predefinido, sino que siempre tiene una pluralidad de alternativas.

El resultado de las políticas públicas depende de las interacciones que se produzcan entre los agentes del territorio, los cambios que se produzcan en las relaciones entre ellos y, en especial, la intensidad y la calidad de las redes de colaboración públicas y privadas son en sí mismas un factor de transformación urbana, porque la ciudad es una organización territorial de relaciones sociales.

Las críticas a la globalidad de la planificación estratégica resaltan sus relaciones con los actores urbanos. Las críticas globales, que hasta hoy han efectuado a la planificación estratégica, son muy contradictorias entre sí, pero en ambas existe un componente común: entienden la planificación estratégica efectivamente como una relación social entre los agentes urbanos.

Las autocríticas a la planificación estratégica

Entre las críticas a las insuficiencias de los planes estratégicos formuladas de modo autocrítico - en el sentido de que los autores que las formulan consideran necesario dotar a la ciudad de un proyecto global, basado en la cooperación pública-privada y pública-pública y sustentado en la participación ciudadana, pero que consideran

necesario superar determinadas deficiencias detectadas en los procesos de planificación estratégica, para constituirse en un eficaz instrumento de transformación urbana¹⁰ - las principales críticas consideradas son:

- a) El consenso como encubridor de conflictos.
- b) La debilidad en las formulaciones de las estrategias.
- c) La similitud de objetivos en los planes estratégicos.

El consenso como encubridor del conflicto: la confusión entre el inicio y el final del plan

Una de las críticas de J. Borja, que ha asesorado diferentes planes estratégicos en ciudades de América Latina, es que encuentra que no pocos planes estratégicos, en su búsqueda del consenso entre los actores, buscan en sus formulaciones "**el promedio del promedio del promedio**", con lo que se llega a formulaciones generalistas, huecas, que carecen de sentido estratégico o transformador. Es más, este defecto observado lleva a que el mismo plan estratégico no sirva como instrumento de gestión relacional, puesto que de este modo no servirá para regular el conflicto sino para esconderlo.

En el mismo sentido me pronunciaba críticamente con respecto a los planes estratégicos que no contienen un análisis de los actores en presencia¹¹. Sin él no podemos fijar los objetivos concretos para avanzar hacia un mayor acuerdo y colaboración entre los actores urbanos y una más eficiente gestión de las redes sociales. Con lo que aparece el peligro de que el resultado del proceso sea el mismo del que se disponía antes de iniciarse.

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 en un momento dado. Al contrario, debe identificar con la mayor claridad posible no sólo los intereses 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 contradictorios, sino que pueden ser complementarios e incluso sinérgicos. Incluso en los contradictorios hay que especificar con claridad las circunstancias en que efectivamente son contradictorios para estudiar la posibilidad de encontrar una situación o un proyecto con las dimensiones adecuadas para adecuar los diferentes intereses.

¹⁰ Destacamos las efectuadas por J. Borja en el mismo Seminario del CIDEU: las insuficiencias detectadas por los coordinadores de planes estratégicos en el estudio de evaluación encargado por el Servicio de Cooperación Local de la Diputación y las críticas formuladas por el autor de estas páginas en el libro *La estrategia de las ciudades* (Barcelona, Diputación de Barcelona, 1999).

¹¹ Josep M. Pascual Esteve. Ob. cit. pag. 157-162

Es cierto que en situaciones conflictivas es necesario encontrar fórmulas para sentar a los diferentes actores. 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 para poder avanzar en los proyectos concretos sin cuya realización no existe estrategia urbana que valga.

Un ejemplo extraído del Plan Estratégico de Valencia nos ayudará a entender lo que estamos diciendo. En Valencia era histórico el desencuentro entre la Feria de Valencia y el gobierno regional con respecto al acceso a la Feria en transporte colectivo. Para Feria de Valencia era necesario un metro, al igual que disponen no pocas ferias internacionales en ciudades europeas. Para el gobierno regional la organización de autobuses lanzaderas en los certámenes más concurridos era la mejor fórmula para no comprometer inversiones en transporte público más necesarias en otras zonas de la ciudad. El plan optó por un objetivo: "Acceso en transporte público a la Feria". Era lo suficientemente general para que las dos partes pudieran sentarse a dialogar en una mesa de trabajo del plan. En el clima de diálogo de la mesa, los responsables de la Feria conocieron con exactitud las inversiones del metro, así como las condiciones de su rentabilidad y las necesidades de transporte de la ciudad. Por otra parte, el gobierno regional conoció el impacto económico, turístico y de proyección para la ciudad de Feria Valencia, así como la competencia de otras ferias europeas. Pronto se llegó a un acuerdo: "Metro ligero o tranvía", con compromisos inversores por ambas partes. En menos de un año el proyecto se ejecutó en su totalidad. Si el plan estratégico se hubiera dado por satisfecho con el objetivo de acceso en transporte público por el consenso logrado no hubiera servido de nada. Si hubiera formulado un proyecto concreto, habría sido rechazado por una de las partes, o por las dos. La formulación general debe siempre entenderse como el inicio, en situaciones conflictivas, de la elaboración de un proyecto concreto.

Un plan estratégico, como veremos más adelante, no puede compararse ni con un plan de urbanismo ni con un plan económico. Es el inicio de una nueva forma de gestión urbana, por tanto, los parámetros de la evaluación deben configurarse a partir de indicadores sobre el avance de este nuevo tipo de gestión que denominamos gestión estratégica.

La debilidad en la formulación de la estrategia urbana

El defecto señalado con anterioridad lleva sin duda a la incapacidad de definir una estrategia urbana en un horizonte temporal preciso. Este hecho ha sido destacado por los coordinadores de los planes estratégicos elaborados en la provincia de Barcelona, cuando señalan que se ha priorizado el consenso a la elaboración de una estrategia basada en proyectos motores compartidos.

Asimismo, los coordinadores de los planes han señalado otro elemento que explica, a mi juicio, otra de las razones de la insuficiente identificación de la estrategia urbana en algunos planes: la prioridad dada a la participación ciudadana por encima de la cooperación entre los actores territoriales.

Hay planes estratégicos que han querido basar todo su proceso en la participación ciudadana, con lo que la definición estratégica ha sido débil. Digámoslo con claridad, una estrategia urbana, en la actualidad, debe cumplir los siguientes requisitos:

1. Respecto al contenido, debe ser consistente y coherente con un buen análisis DAFO de la ciudad (debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades). Debe identificar los principales proyectos motores o estructurantes del cambio urbano.
2. Respecto a la viabilidad, ésta debe ser asumida por los principales actores urbanos, tanto públicos como privados. Es decir, los que tienen capacidad para incidir en los procesos de cambio. Por lo que es necesario un consenso o un amplio acuerdo entre ellos para que la estrategia sea posible.
3. Respecto a la legitimidad, es preciso promover un amplio proceso de participación ciudadana con tres finalidades:
 - Incorporar a la estrategia las principales aspiraciones de la sociedad civil,
 - Ilusionar y poner en marcha a la ciudad hacia los objetivos estratégicos, y
 - Legitimar social y democráticamente la estrategia urbana.

Así como el desarrollo estratégico urbano necesita del acuerdo entre los actores urbanos implicados, no es necesario obtener el consenso social de todas las organizaciones sociales; intentar lograrlo significaría llevar al plan estratégico a la inocuidad.

Los tres aspectos deben asegurarse al máximo a partir de su autonomía, pero sin perder de vista su interrelación. Los profesionales, las vanguardias intelectuales y culturales, deben interactuar con los actores urbanos para llevar a cabo una estrategia transformadora viable, y éstos con las organizaciones ciudadanas puesto que los procesos de cambio sólo son posibles si tienen un apoyo mayoritario y se asientan en una amplia base ciudadana. Por ello, los procesos de planificación que basan toda la elaboración estratégica sólo en la participación ciudadana y en los que los profesionales y los actores urbanos sólo tienen un papel de acompañamiento, y no aseguran los contenidos estratégicos, suelen caer en propuestas generalistas y en la incapacidad de identificar los proyectos motores o estructurantes.

La similitud entre planes estratégicos

Es cierto que hay una coincidencia entre redactados en algunos planes estratégicos. Ello es debido a los errores señalados anteriormente de consenso prematuro y de ausencia de contenidos específicos.

Si bien los factores de desarrollo económico y cohesión social son comunes a las ciudades, éstos se concretan en situaciones muy diferentes dependiendo de la dinámica de cada ciudad. De ahí que sea un motivo de preocupación la similitud entre los redactados de planes estratégicos. Dicha similitud es, sin duda, fruto de los errores anteriormente señalados de consenso prematuro y de ausencia de contenidos específicos. Pero debemos añadir dos más: Una mala comunicación de los planes estratégicos y la adopción de modelos de planificación inadecuados.

Con respecto al primero, los planes estratégicos acostumbran a divulgar masivamente un libro del plan. Este acostumbra a ser un resumen de los análisis y conclusiones. Este resumen, si bien acostumbra a estar basado en importantes análisis que no se publican, difícilmente expresa los contenidos concretos en los que se basa y apenas si desarrolla sus proposiciones. Con lo que aparece una similitud ficticia entre planes.

Pero existe otro motivo, también puesto de manifiesto por los coordinadores de planes estratégicos, la adopción del modelo de planificación estratégica del Plan Estratégico de Barcelona. El adoptar como modelo propio un método originado en situaciones económicas, sociales e institucionales tan diferentes como es el caso de las ciudades de América Latina, ha ayudado poco a definir una estrategia propia. Por ello, la planificación estratégica debe entenderse no como un modelo a seguir, sino como un conjunto de métodos y teorías, cuya aplicabilidad dependerá de las condiciones urbanas específicas de cada ciudad para alcanzar los objetivos de dotarse de una estrategia urbana basada en la cooperación pública y privada, y legitimada en base a la participación ciudadana.

En conclusión, las críticas a la planificación estratégica tienen su base en debilidades detectadas en algunos planes estratégicos, pero una alternativa viable está en mejorar la conceptualización y renovar los instrumentos de planificación, porque el plan incide en tres aspectos cruciales de la gobernabilidad de las ciudades:

1. la elaboración de una estrategia específica,
2. la gestión relacional entre los actores urbanos,
3. y el establecimiento de alianzas entre las ciudades a nivel nacional e internacional para fortalecer los sistemas urbanos.

3. Los retos de la gobernabilidad de las ciudades

Las ciudades en la época de la globalización económica y la mundialización social y cultural propia de la era de la información, se ven en la necesidad de:

- Definir una estrategia urbana.
- Articularse en los sistemas urbanos.
- Desarrollar la gestión relacional.

Definir una estrategia urbana

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

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

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

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

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

Las ciudades apuestan por el desarrollo de los servicios avanzados, y por convertirse en centros de producción o/y difusión de ciencia y tecnología, y buscar un nuevo modelo de desarrollo en que la creatividad y capacidad de innovación de las personas, empresas e instituciones, sean cada vez una fuente más importante de valor añadido urbano.

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

Las ciudades deben observar permanentemente los cambios en el entorno urbano que comporta la revolución tecnológica y la globalización son continuos y las variaciones de su posición en el sistema de ciudades, para poder identificar los procesos más adecuados de adaptación y ajuste de la estrategia urbana.

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

Articularse en un sistema urbano

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

Las ciudades, en la red de flujos e intercambios entre sí, establecen relaciones de competencia para atraer inversiones, sedes de empresa e instituciones, para consolidarse como centros logísticos, para atraer eventos culturales y dispositivos que le den proyección exterior..., pero también establecen -esto es mucho más importante- relaciones de complementariedad para constituir subsistemas urbanos cualificados. De este modo, las ciudades europeas portuarias del Mediterráneo se alían para hacer frente a la competencia de los puertos Atlánticos, pero entre ellas también establecen competencia para poder atraer mercancías y pasajeros turísticos que entran en Europa por el mar Mediterráneo.

Si las ciudades son los puntos nodales de la estructura del mundo contemporáneo, los subsistemas urbanos constituyen sus ejes. Una ciudad puede pertenecer a diferentes subsistemas urbanos en función de sus opciones estratégicas, ya sean de desarrollo económico sectorial, portuaria, turística, cultural, tecnológica o de seguridad policial frente a la delincuencia internacional.

Las ciudades se ven en la necesidad de establecer alianzas estratégicas entre ellas, para mejorar su cuota de mercado y su notoriedad a nivel macrorregional o internacional. La constitución de redes o asociaciones de ciudades constituye los primeros inicios de estas alianzas urbanas para cualificar sus subsistemas de ciudades.

Los estados, en una perspectiva a medio y largo plazo, apoyarán la cualificación de los sistemas urbanos a los que pertenezcan sus principales ciudades como garantía de desarrollo y competitividad en su territorio.

Desarrollar la gestión relacional

Desde el año 1979, año de las primeras elecciones de los gobiernos locales democráticos, en las ciudades podemos distinguir tres etapas tipo, cuyo calendario es diferente por ciudad y no necesariamente todos los ayuntamientos han pasado por estas etapas¹².

La **primera etapa** la denominamos **de provisión de equipamientos y servicios públicos**. Los ayuntamientos incrementaron el gasto público para superar los déficits de las ciudades en relación a sus homólogas europeas; son la referencia de la gestión municipal. Los movimientos ciudadanos se dirigen a los ayuntamientos, en tanto gobierno de proximidad, para reclamar sus derechos sociales. Es una etapa en que los ayuntamientos obtuvieron un mayor prestigio ante los ciudadanos, y en ellos predominó una orientación política asistencial, combinada con el impulso de procesos de descentralización y participación ciudadana en las decisiones sobre política municipal de servicios.

Una **segunda etapa**, en la que se encuentran la mayoría de ayuntamientos españoles, **centrada en la gestión y la eficiencia**. Es una etapa de predominio de las funciones gerenciales por encima de las políticas. Los ayuntamientos tienen importantes, e incluso insuperables, restricciones para aumentar las inversiones, y su preocupación está en dar máximo rendimiento a los equipamientos y servicios municipales existentes. Es una etapa caracterizada por la imitación de la gestión empresarial, reingeniería de procesos, gestión y control de calidad, técnicas de organización de los espacios productivos, estructuras flexibles de organización y retribución del personal, ..., en la que la política se subordina a la gestión.

Una **tercera etapa**, la **de la gestión relacional**, se encuentra en sus inicios en aquellos ayuntamientos que han promovido planes o proyectos sectoriales estratégicos con éxito, y que ha consolidado una cultura de colaboración entre los diferentes agentes económicos, sociales e institucionales que actúan en la ciudad.

En esta etapa, los gobiernos locales son conscientes no sólo de las limitaciones del gasto público, sino también de las mejoras de gestión en relación a su impacto ciudadano; y ello en una época, como hemos analizado, caracterizada por la emergencia de lo local, que exige un mayor protagonismo político de los ayuntamientos, que ha llevado a considerar que el papel fundamental de las administraciones públicas, y muy especialmente los gobiernos locales y regionales, es el de impulsar el desarrollo económico y social a partir del reconocimiento de todos los actores urbanos,

¹² Estas etapas han sido elaboradas a partir de la información sobre "20 años de Ayuntamientos democráticos", contenida en el *Informe España 1997* de la Fundación Encuentro (1999).

de su interdependencia y de su capacidad de incidir en el desarrollo del territorio. Gestionar un territorio significa cada vez menos centrarse en la economía, eficacia y eficiencia de los recursos públicos, para priorizar el establecimiento de unas relaciones de calidad entre los actores urbanos porque produzcan efectos sinérgicos. De lo que se trata es de la capacidad de orientar en una dirección de futuro, o a través de un proyecto concreto, la acción coordinada de los diferentes actores urbanos.

Los gobiernos locales se ven en la necesidad de asumir el liderazgo para construir redes de actores y coordinar sus esfuerzos para poder desarrollar, bajo la responsabilidad democrática municipal y la participación y responsabilización ciudadana, el buen gobierno de la ciudad.

La gestión pública hoy, como señala Les Metcalfe¹³, debe pasar de la imitación de las técnicas de gestión empresarial, a la innovación, puesto que de lo que se trata es de desarrollar nuevas técnicas y habilidades para realizar de forma apropiada la difícil y solicitada tarea de dirigir cambios estratégicos a partir de dar una orientación interorganizativa a la gestión del territorio.

Dos perspectivas de gestión

Perspectivas: Dimensiones:	Perspectiva clásica	Perspectiva de redes
Forma organizativa	Estructura de autoridad única	Estructura de autoridad dividida
Finalidad	Actividades guiadas por objetivos claros y problemas bien definidos	Problemas y finalidades: varias y cambiantes
Función del gestor	Controlador del sistema	Mediador, gestor del proceso, creador de redes
Tareas de gestión	Planificar y guiar procesos organizacionales	Guiar interacciones y proveer oportunidades
Actividades de gestión	Planificar, diseñar y liderar	Seleccionar actores y recursos, influir en las condiciones de la red, y manejar la complejidad estratégica

Fuente: Walter J.M. Kickert, Erik-Hans Klijn y Joop F.M. Koppenjan, Managing Complex Networks (London, Sage, 1997)

Gestionar una estrategia territorial significa, sin ninguna duda, sobrepasar la capacidad de la Administración como gestora de competencias y de recursos.

Hoy, lo fundamental de un gobierno democrático, representante de los intereses generales, es encontrar su papel específico como catalizador de las relaciones de cooperación públicas, privadas e interinstitucionales, en función de objetivos y proyectos que respondan a los intereses generales y a las necesidades más sentidas de los ciu-

¹³Metcalfe, L. "Public Management: From Imitation to Innovation" in *Modern Governance* (Londres, Sage, 1993).

dadanos y ciudadanas. La tarea principal para una administración es asumir las responsabilidades públicas para el buen funcionamiento de las relaciones interorganizativas en el territorio. El resultado de las políticas públicas depende de la intensidad, la calidad y la estabilidad de las interacciones que se produzcan entre los actores.

La acción de gobernar de las administraciones públicas, en definitiva debe entenderse como política de construcción y gestión de redes.

La gestión de redes entre los actores es la mejor manera de conectar las políticas públicas con su contexto institucional y estratégico.

Enfoques de la gestión pública

Perspectivas: Dimensiones:	Teoría de la Organización racional (1900-; Fayol; Taylor; Weber)	Teoría de la Contingencia (1960-; Burns and Stalker; Lawrence and Lorsch, Mintzberg)	Teoría de la Interorganización (1970-; Levine and White; Aldrich; Pfeffer; Benson; Croizier)
Actores	Organizaciones entendidas como unidades coherentes con un propósito claro.	Organizaciones entendidas como sistemas abiertos que consisten en subsistemas interrelacionados.	Organizaciones entendidas como parte de una red de organizaciones.
Procesos	Racional, estructurada desde arriba y orientada hacia objetivos de maximización de producción. Planificación, organización y control.	Anticipación estratégica a los cambios del entorno. Ajuste de los subsistemas y de sus interacciones.	Interacción interorganizacional donde se intercambian los recursos. Guiada por nodos entre organizaciones.
Decisiones	Las decisiones son el resultado de las acciones estratégicas de la autoridad central. Su finalidad es alcanzar los objetivos formulados.	Son el resultados de las interacciones entre los subsistemas. Tienen que ser las más adecuadas a la estructura de la organización y el entorno.	Resultado de la negociación entre organizaciones. Están orientadas a mantener el flujo de recursos necesario para su supervivencia.
Poder	Estructura de autoridad centralizadas claramente definida (en el vértice de la organización).	Estructura de autoridad ambigua (depende de la configuración del subsistema).	Ausencia de estructura centralizada. El poder se entiende como capacidad de influenciar en la red interorganizacional.
Información/ valores	Recopilación científica de la información disponible. Objetivos y valores claros.	Recopilación estratégica de la información (en función de las características del entorno). Ambigüedad de los valores.	La información es fuente de poder y está poseída por actores diversos. Valores en contraposición.

Fuente: Walter J.M. Kickert, Erik-Hans Klijn y Joop F.M. Koppenjan, *Managing Complex Networks* (op.cit.).

La gestión relacional, si bien es una realidad que deben asumir todas las administraciones, para los gobiernos locales constituye su ámbito específico de gestión. Dado que la gestión de redes es más eficaz desde la proximidad a los actores que garantiza los gobiernos locales.

La articulación entre sociedad y economía, tecnología y cultura, en la nueva era de la globalización y de la sociedad de la información, se realiza con mayor eficacia y también con mayor equidad, a partir de la gestión relacional, lo que significa una emergencia de lo local y de las instituciones que lo sustentan: los ayuntamientos. Esta emergencia se basa en:

- El desarrollo del nuevo modelo de producción, que recibe la denominación de especialización flexible.

Las empresas, ante los cambios tecnológicos constantes y las exigencias cambiantes de los consumidores, se especializan en lo que les es propio, en lo que mejor saben hacer, para poder innovar y ser competitivos. En este proceso de especialización flexible, las empresas externalizan muchas de sus actividades y servicios, de tal modo que pierden su autonomía y se hacen más dependientes del entorno productivo. Lo fundamental para las empresas es constituir, a nivel local, redes de proveedores y compradores a nivel local competitivos.

- Las nuevas relaciones entre estado y sociedad propias de la reconversión de las políticas sociales del estado del bienestar.

Las redes de empresas, que son una de las principales características de la economía contemporánea, tienen un gran reto que es la coordinación, por ello demandan una gestión relacional y de proximidad para poder actuar competitivamente; con la flexibilidad y capacidad de adaptación que les es propia; en su entorno productivo. Por ello, no es extraño que una variable obligada para identificar el atractivo de una ciudad por parte de los asesores en inversiones sea el "clima de colaboración empresarial creado por las autoridades locales". La gestión de proximidad es básica para generar las relaciones de confianza e intercomplementariedad que se necesitan para crear redes productivas.

Nuestra sociedad es cada vez más una sociedad de la información, en la que lo fundamental es la conversión de la información en conocimiento; en la que la formación permanente y durante toda la vida se convierte en el factor fundamental de innovación y creatividad en todos los ámbitos sociales. De tal modo que las responsabilidades educativas deben ser asumidas colectivamente y desde todos los sectores sociales, y no sólo por los profesionales de la educación y los centros de enseñanza. Unos de los principales retos que se nos plantean es dar una intencionalidad ética y formativa al conjunto de los procesos de socialización (familiares, laborales, deportivos, culturales, asociativos, administrativos, etc.). Esta implicación de todo con todos sólo puede ser llevada a cabo con éxito desde la gestión relacional y de proximidad que ya están desarrollando no pocos gobiernos locales, que están haciendo de sus ciudades unas ciudades educadoras.

Es una realidad plenamente compartida por todos los analistas que el objetivo de justicia social no puede asociarse con niveles cada vez más altos de gasto público. Es preciso poner el acento en la eficacia de estos recursos públicos y lograr la creación de sólidas redes de solidaridad entre la gente. Los gobiernos locales, por su proximidad, son los que identifican con mayor claridad las necesidades sociales y adecuan con más eficiencia los recursos a dichas necesidades. Por otro lado, las corporaciones locales son las que pueden establecer una mejor colaboración entre las entidades públicas y sociales, promover el voluntariado e implicar a que las personas y grupos sociales sean capaces de ayudarse a sí mismos.

Una decidida promoción de la participación ciudadana desde el ámbito local, permitirá fortalecer el espíritu comunitario, la responsabilidad solidaria de los ciudadanos y generar una cultura del diálogo y la convivencia.

4. Los componentes de la gestión estratégica urbana

En este apartado nos disponemos a analizar cada uno de los componentes de la gestión estratégica con el objetivo de explicitar los requisitos básicos que deben contemplar cada uno de los componentes, para que se produzca una adecuada interrelación entre ellos y conseguir de este modo una eficaz gestión estratégica de la ciudad.

Los componentes de la gestión estratégica son:

- La finalidad y la estructura de la estrategia urbana.
- El modelo de gestión de redes de actores.
- El desarrollo de una política exterior.

La gestión estratégica deberá acompañarse de una serie de técnicas y elementos de gestión pública catalizadores o facilitadores para lograr su desarrollo en el ámbito de la ciudad.

La estructura de una estrategia urbana¹⁴

En muchas ocasiones se habla de estrategia y de cómo elaborarla, pero en pocas ocasiones se describen los requisitos mínimos que debe contener una estrategia urbana contemporánea.

Una estrategia se define por tres elementos básicos:

- La opción de ciudad o modelo de futuro,
- la identificación de las áreas estratégicas de intervención, y
- el desarrollo de los proyectos clave o estructurantes.

La opción estratégica

La opción estratégica se construye a partir de los siguientes contenidos mínimos:

- *Una estrategia urbana debe definir el posicionamiento de la ciudad en el sistema de relaciones funcionales con otras ciudades y los entornos territoriales más próximos.*

Así, por ejemplo, llegar a ser una área de centralidad económica, logística, cultural o turística, en relación a los sistemas urbanos en los que se ubique; llegar a ser una alternativa residencial ante áreas demográficas y urbanas congestionadas; o minimizar y contrarrestar los procesos de pérdida de identidad y autonomía funcional producidos por el desarrollo de las áreas urbanas de nueva centralidad en su entorno metropolitano. Existen infinidad de posibilidades de posicionamiento externo, pero lo fundamental es que la ciudad pueda aumentar,

¹⁴ Este apartado ha sido elaborado con la colaboración de Marta Tarragona i Gorgorió.

de manera realista, su especificidad y su notoriedad con respecto a las tendencias de desarrollo actual, en relación a los entornos y sistemas urbanos en los que se ubique. Para ello es imprescindible la justificación del posicionamiento en base al análisis DAFO.

Un integrante del posicionamiento de la ciudad en su entorno territorial es la definición de 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.

- *Una definición de 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...

Un aspecto fundamental de los criterios de ordenación interna es la movilidad interna. Los criterios sobre la intermodalidad en el transporte, los nodos de acceso al centro, la conexión entre barrios y municipios metropolitanos, la política de aparcamientos. Este es un tema fundamental tanto para garantizar el derecho a la movilidad, como desde el punto de vista del desarrollo sostenible.

- *Una opción por 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.

- *Un posicionamiento sobre el desarrollo social.*

En este aspecto es indudable que una estrategia debe tener claro una opción sobre la estructura social de la ciudad con respecto a los entornos próximos, y en especial el 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 -en especial 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 particular con respecto a los temas de prevención, protección y promoción o integración social.

- *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.

- *Un pronunciamiento sobre los intangibles de la consciencia colectiva.*

Un aspecto que diferencia radicalmente un plan estratégico de un plan urbanístico o un plan económico o de infraestructuras, es que contempla los aspectos intangibles que promueven o sustentan el desarrollo económico y social urbano. Es decir, los aspectos culturales o de consciencia ciudadana necesarios para participar y colaborar con el dinamismo de la ciudad.

Un aspecto relevante para una ciudad, en la era de la globalización, es sin duda el nivel de identificación con la ciudad o el sentido de pertenencia ciudadana, que es básico para desarrollar una ilusión y una voluntad de acción colectiva. Una estrategia urbana debe pronunciarse sobre el tipo de sentimiento de pertenencia y la capacidad integradora o segregadora respecto a un entorno social, cultural y territorial más amplio. Una estrategia debe pronunciarse sobre los signos y símbolos de pertenencia e identidad urbana así como de su distribución social y espacial.

Estos son los principales ámbitos de contenido de una opción estratégica, pero dicha estrategia no será completa si no dispone de una identificación de sus áreas de intervención y de unos proyectos clave o estructurantes.

Áreas estratégicas de intervención

Las estrategias urbanas, más allá de establecer una opción de futuro para la ciudad -a modo de marco de referencia para la acción concertada entre los actores-, deben identificar medidas o proyectos concretos que se considera necesario implantar para desarrollar la ciudad.

Para poder establecer una visión de conjunto, reproducimos las áreas estratégicas definidas por el Plan Estratégico de Huelva¹⁵ que, por su claridad y por estar centrado en los temas básicos que generan un desarrollo económico y social, tienen un interés generalizado. Aunque es evidente que cada ciudad debe tener los propios.

¹⁵ La formulación de estas áreas se debe a los consultores María García y Ramon Sanahuja.

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

Áreas estratégicas de acción

Territorio

- Accesibilidad externa (vías de comunicación de alta capacidad).
- Conectividad interna e integración territorial.
- Recuperación / renovación de centros históricos.
- Nuevas áreas urbanas residenciales.
- Establecimiento de áreas de nueva centralidad.
- Recuperación / valorización de espacios naturales.
- Acciones correctoras del impacto medio ambiental.
- Acciones de proyección externa.
- Recuperación valoración del patrimonio cultural e histórico.

Personas (Cohesión social)

- Nuevas oportunidades a la reducción de las desigualdades sociales.
- Promoción del asociacionismo y la participación.
- Adecuación / ampliación de la red de equipamientos y servicios culturales, deportivos y sanitarios.
- Fomento de la educación media y superior adaptada a la realidad socioeconómica.

Gobierno de la ciudad

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

Actividades económicas

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

Los proyectos clave

Es fundamental para el éxito de una estrategia, la identificación de proyectos denominados clave, motores o estructurantes. Es decir, proyectos importantes que impactan positivamente y de manera significativa en diferentes objetivos y ámbitos de la estrategia urbana y que, por tanto, actúan de motores del desarrollo económico y social, constituyéndose en ejes de la Universitat de Girona en el casco antiguo de la ciudad, que ha reforzado su papel de capital de las comarcas gerundenses, ha revitalizado y rehabilitado el centro histórico, ha rejuvenecido y cualificado la base

demográfica de la ciudad, ha desarrollado un importante sector económico-cultural y ha ayudado a su proyección cultural nacional e internacional.

Los proyectos clave a menudo son generalizadores de diferentes subproyectos concretos, que por sí mismos no tendrían el suficiente impacto o porque se quiere poner el énfasis en los objetivos de ciudad más que en los parciales de cada subproyecto. Así, por ejemplo, el proyecto "Abrir Valencia al mar" agrupaba cinco nuevas vías de acceso al mar, la construcción de un paseo marítimo, la conexión del Jardín del Turia con el mar, la regeneración de las playas y la recuperación de la primera dársena portuaria para la ciudad.

El modelo de gestión de redes entre los actores

El modelo se articula en torno a:

- Una finalidad: su corresponsabilidad.
- Los objetivos de la creación de redes.
- La definición de las etapas de gestión.

Finalidad: la corresponsabilidad

La estrategia urbana exige el compromiso de acción por parte de los principales actores urbanos para desarrollarla. Pero desde una posición de actores entendidos como organizaciones coherentes en sí mismas, con relaciones entre ellas a menudo conflictivas, hasta llegar a compromisos de acción concretos se necesita un proceso de construcción de las redes, desde una situación de partida diferente en cada ciudad, hasta situar las relaciones entre los ámbitos público y privado, entre Administración y sociedad en el terreno de la corresponsabilidad que conlleva:

- **La existencia de unos objetivos comunes**, en que la creación de una opción de ciudad compartida entorno a orientaciones y prioridades es fundamental.
- **Asumir responsabilidades concretas**, que se lleve a cabo el desarrollo estratégico urbano y, en especial, sus proyectos clave.
- **Articular de manera efectiva las responsabilidades asumidas**, con el objetivo de conseguir la máxima sinergia entre recursos, conocimientos y capacidades del sector público con los del sector privado.

Este proceso de mejora relacional¹⁶ debe tener un tratamiento coordinado pero, lógicamente, diferenciado del proceso de definición de la estrategia urbana. El resulta-

¹⁶ 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).

do del proceso es conseguir la identificación de una estrategia concreta con un compromiso claro de acción.

Los objetivos del proceso de creación de la red de actores urbanos

Existe un amplio abanico de los métodos y técnicas para desarrollar la gestión relacional que deberán ser aplicados de manera diferencial según las ciudades. Pero esta aplicación debe estar orientada por los siguientes objetivos, ordenados de menos a más:

- **Mejorar la identificación de los propios intereses de cada uno de los actores** y de los proyectos para realizarlos.
- **Aumentar el nivel de conocimiento y comprensión mutuos de los intereses.**
- **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.
- **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.
- **Alcanzar o aumentar el compromiso y la cooperación para impulsar el desarrollo de los proyectos.**
- **Mejorar la autoestima de los participantes en la red en su papel y capacidad de contribuir al desarrollo urbano.** Se trata de compartir el liderazgo y el éxito en el proceso de gestión del cambio urbano.

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

Las etapas de la gestión de redes

El proceso de gestión relacional entre los actores, lo podemos subdividir¹⁷ en:

- *Identificación de los actores.*

Esta es la primera etapa, identificar los principales actores urbanos y conocer sus relaciones y percepciones antes de activar la red. Es decir, es básico que el convocante de la red -el gobierno local- disponga de un análisis de los actores en presencia y de su capacidad real de gestionar un cambio urbano.

¹⁷ A efectos de exposición he adoptado la descripción del modelo propuesto por el equipo de análisis político de la Universitat Autònoma de Barcelona en *Governar en un entorn complex: relacions, xarxes i contractes*, publicado por la Diputación de Barcelona en su colección *Elements de debat territorial*, Barcelona, Noviembre 1999.

- *Activar la red.*

La red se activa a partir de que el ayuntamiento, como representante de los ciudadanos y ciudadanas, convoca a los principales actores de la ciudad, y los convoca a elaborar conjuntamente 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.

- *Promoción de la interacción.*

En esta fase de diseño variable y diferenciado para cada ciudad se desarrollarán las distintas fases de la elaboración de una estrategia que debe servir de catalizador para la intensificación, consolidación y mejora de las interacciones entre los actores. En esta fase es básica la figura del gestor de redes, que es un intermediario en base a los objetivos señalados del proceso, que utiliza las ideas y técnicas, y gestiona las percepciones para facilitar la comunicación, el consenso y la cooperación.

- *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, se impulsan 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.

El desarrollo de una política exterior para la ciudad

La política exterior de las ciudades es otro componente de la gestión estratégica. Los retos contemporáneos para las ciudades implican, como he señalado, que éstas desarrollen unas relaciones con otras ciudades tanto a nivel de ámbito nacional como, sobre todo, internacional. Esta política es condición necesaria para que las ciudades puedan ubicarse con éxito en los diferentes sistemas de ciudades.

Dos son los principales instrumentos de la política exterior de las ciudades:

- El *city marketing*, para proyectarse en el exterior y en las instituciones no propiamente urbanas, con el objetivo de impulsar el desarrollo económico y su competitividad y cualificación para la atracción de inversiones, redes de empresas e instituciones, eventos internacionales y turismo urbano.

- La participación en las redes o asociaciones internacionales de ciudades. Los objetivos que persiguen las ciudades en las asociaciones internacionales son¹⁸:
 - Establecer un sistema de lobby ante terceros.
 - Consolidar un espacio para la obtención de una "masa crítica" de personas y territorios para el desarrollo de infraestructuras y economías de escala.
 - Integrar de los gobiernos locales en ámbitos territoriales de muy amplio abasto.
 - Acceder y utilizar a una más importante oferta de intercambio de experiencias y proyectos.

Catalizadores de la gestión estratégica

Si bien lo fundamental, y lo que singulariza la gestión estratégica urbana, es la gestión relacional de una estrategia urbana, ésta será más eficaz si se dota de un sistema de catalizadores constituido por:

- la participación,
- el compromiso con la calidad y
- la gestión del conocimiento urbano.

La participación ciudadana

De los tres ejes citados, el más importante es la participación ciudadana, que ya se ha considerado, desde estas páginas, esencial para elaborar una estrategia con capacidad de movilización ciudadana.

En este apartado no vamos a señalar ni las finalidades ni la metodología de la participación ciudadana, que es un tema del que se ha hablado mucho y bien en otras publicaciones¹⁹, aquí solo cita aquellas finalidades del proceso de participación ciudadana más relacionadas con la gestión estratégica y que, por tanto, se deben intentar conseguir:

- Incorporar en la estrategia urbana no todas, sino las principales aspiraciones de la sociedad civil sólidamente contrastadas en el proceso de participación.
- Ayudar a la generación de confianza y la colaboración ciudadana en el impulso de la estrategia y sus principales proyectos.
- Legitimar socialmente los objetivos y proyectos de la gestión relacional.
- Contribuir a crear una cultura de identificación, y un sentimiento de pertenencia, con la ciudad y en especial de sus posibilidades futuras.

¹⁸Ver: Borja, J. Castells, M. *Local y global*. Editorial Taurus, Madrid, 1998.

¹⁹Ver, por ejemplo, Font, N. *Democracia y participación ciudadana*. Editorial Mediterránea. Barcelona, 1998.

El compromiso con la calidad

La participación ciudadana se complementa de manera sinérgica con la perspectiva de la gestión de la calidad que debe ser asumida por el gobierno local impulsor de la red, y debe ser compartida por las instituciones que forman parte de la misma.

El compromiso con la calidad significa dar el protagonismo a los ciudadanos. Considerarlos como efectivamente son, es decir, depositarios de derechos políticos y sociales que la Administración debe proteger, sustentadores de la Administración pública en su papel de contribuyentes, electores del gobierno local. En este sentido, los gobiernos locales deben asumir el papel de representantes de los ciudadanos y gestionar para satisfacer sus expectativas y necesidades.

Esta es la perspectiva de la calidad y su compromiso no es otro que servir al ciudadano, es decir, dotarle de mayor poder de decisión como usuario, y gestionar y controlar los resultados teniendo como referencias sus demandas.

La gestión de conocimientos

La generación de nuevos conocimientos sobre la ciudad, su difusión entre los actores urbanos y su incorporación a la red constituyen un elemento fundamental para la consolidación y la cohesión de la misma. Por ello, la gestión de conocimientos se constituye en un instrumento básico de la gestión relacional.

Los principales contenidos de una gestión de conocimientos en una red, para desarrollar una estrategia urbana, son:

- *Compartir el conocimiento entre los actores*

Se trata fundamentalmente de compartir el conocimiento sobre los principales retos que tiene planteados la ciudad, en especial, sus oportunidades y peligros. Asimismo, los actores tienen que conocer los intereses y principales proyectos de los otros en una perspectiva de desarrollo futuro.

- *Generar conocimiento sobre la ciudad*

Es preciso conseguir para la red nuevos conocimientos que se dispongan para aprovechar las oportunidades y reducir los peligros. Conocimientos innovadores que permitan desarrollar una gestión relacional adaptada a las condiciones de la ciudad y que proporcionen notoriedad con respecto a otras ciudades. Un aspecto importante de la generación de conocimientos es la metodología y las técnicas para mejorar las interacciones en la red, que promuevan la confianza y el compromiso de acción coordinado.

- *Incorporar conocimientos del exterior.*

El desarrollo de una estrategia urbana necesita ser alimentada por nuevos enfoques y proyectos que efectúan otras ciudades con éxito en relación a los temas

planteados por la estrategia urbana. Asimismo, la identificación de nuevos temas que se plantean las ciudades desde la perspectiva de la cohesión social, el *city-marketing* o la competitividad económica. El *benchmarking*, el estudio de las buenas prácticas, constituye uno de los mejores instrumentos para incorporar nuevas perspectivas.

- *Adaptar los conocimientos y las buenas prácticas.*

Un conocimiento es, en buena parte aunque no exclusivamente, fruto de las condiciones urbanas en las que se generó. Las buenas prácticas de otras ciudades deben ser sometidas a un análisis crítico con respecto a las características económicas, sociales e institucionales propias de las ciudades en que han sido exitosas. No pueden trasladarse mecánicamente ni proyectos ni métodos ni técnicas de intervención urbana, es preciso un proceso de adaptación a las características de la ciudad receptora.

- *Difusión interna de conocimientos.*

Los conocimientos adaptados deben ser difundidos en el seno de la red y, en no pocas ocasiones, en el conjunto de la sociedad civil, para que puedan ser utilizados de manera positiva en la ciudad. La gestión de conocimientos contribuye a la gestión estratégica en dos aspectos esenciales:

- Posibilita la actualización de la estrategia urbana en función de lo que efectúen otras ciudades con respecto a las cuales se tienen relaciones de complementariedad o competencia, así como el desarrollo interno de la propia estrategia urbana.
- Por otra parte, favorece la consolidación de la red de actores al incrementar la madurez de la red valorando el posicionamiento de los actores en la gestión urbana, al fomentar el trabajo en equipo de los miembros de la red y el facilitar que se comparta el liderazgo y el éxito.

Comentario final

Una vez analizados los componentes de la nueva gestión urbana, aparece con mayor claridad la tesis anunciada al principio de este trabajo:

El plan estratégico urbano debe entenderse como la etapa inicial de planificación de la gestión estratégica de las ciudades

En el seno de no pocos planes estratégicos, o bien de manera coordinada con ellos, se han desarrollado planes de tipo sectorial²⁰ - de servicios sociales, educación, deportes, cultura y medioambiente, e incluso planes de barrios - basados en la cooperación pública y privada de los actores implicados en el sector, y teniendo como referencia el marco de la estrategia general de la ciudad.

Este hecho muestra, efectivamente, cómo se desarrolla un **nuevo tipo de gestión de redes que inscribe las políticas sectoriales en el marco del desarrollo general de la ciudad.**

El Plan Estratégico, por tanto, no substituye ni complementa los planes urbanísticos, ni los grandes proyectos urbanos ni cualquier otro plan económico o social que tenga por objetivo ordenar, priorizar en el tiempo y el espacio la actuación de la Administración Pública, por la sencilla razón de que **un plan estratégico urbano no trata de gestionar mejor y con mayor impacto social los recursos públicos, sino de dinamizar la ciudad implicando los recursos de todos los actores públicos y privados, y creando sinergias entre ellos a partir de compartir unos criterios de actuación.**

²⁰ Eulàlia Vintró, en su etapa de Teniente de Alcalde del Ayuntamiento de Barcelona, captó las potencialidades de la metodología de la planificación estratégica y fue pionera en el inicio de la gestión estratégica de los servicios personales, en concreto en el sector de los servicios sociales (Plan Integral de Servicios Sociales) y la educación (Proyecto Educativo de Ciudad).

5. Capacidad de los gobiernos locales y gestión estratégica

Llegados a este punto, podemos preguntarnos ¿tienen capacidad para formular una estrategia?, ¿disponen de capacidad de convocatoria efectiva a los principales actores?, ¿disponen del poder para impulsar proyectos estructurantes y complejos que superan las competencias que tienen asignadas?.

Implantar y consolidar una estrategia urbana requiere que, efectivamente, la administración local obtenga la capacidad de gobierno necesaria.

Para lo que se precisa tanto de instrumentos políticos como técnicos. Estos últimos adquieren una relevancia especial puesto que se trata de una gestión innovadora y muy específica de la administración y para la que resulta de poca ayuda la imitación de técnicas de gestión empresarial. En este sentido es concluyente la tesis de Yéhezkel Dror²¹ en su informe al Club de Roma, en que señala que el problema de la gobernabilidad no sólo se deriva de actuar con paradigmas políticos obsoletos, sino también debido a la carencia de habilidades gubernamentales para enfrentar las transformaciones económicas, sociales e institucionales para las que no están suficientemente bien preparados.

Los instrumentos políticos

Los ayuntamientos en Europa y Latinoamérica han estado tratados como una administración inferior, sin capacidad para incidir en el contenido de las políticas, con pocas competencias y recursos y con una relación subordinada con respecto a los otros niveles de la administración.

En el caso de la administración de tradición francesa, por parte del Estado central o de los gobiernos regionales como en el caso de México y de otros grandes estados de Latinoamérica. Existe otro caso, como es la tradición anglosajona, en los que los gobiernos locales tienen una alta capacidad de gestión, pero por delegación y a las órdenes de niveles supramunicipales de administración²².

En conclusión, y siguiendo al Equipo de Análisis Político de la Universitat Autònoma de Barcelona²³, nos encontramos con dos situaciones de subordinación: la de "nacionalización", en la que los gobiernos locales son políticamente irrelevantes porque dependen de instancias de nivel territorial superior para definir prioridades y líneas de actuación; y la de "gerencialización", en la que los gobiernos locales no son políticamente relevantes porque concentran todos sus esfuerzos en tareas gestoras.

²¹ Dror, Y. *La capacidad de gobernar*. Informe al Club de Roma. (Barcelona, Círculo de Lectores, 1994).

²² Ver Brugué, J. Y Goma, R. *Gobiernos locales y políticas públicas*. Ed. Ariel. Barcelona, 1998.

²³ Ver Equip d'Anàlisi Política *Polítiques públiques locals*. Diputació de Barcelona. Barcelona, 2000.

En el caso de España, los ayuntamientos disponen de una alta capacidad de incidencia política para definir prioridades y desarrollar políticas públicas, pero disponen de un bajo nivel de recursos económicos y de unas haciendas locales poco estables.

Conseguir la autonomía política de los ayuntamientos españoles y la capacidad ejecutiva de los gobiernos locales británicos es la vía que sin duda deben emprender los gobiernos locales a nivel mundial.

En definitiva, para capacitar políticamente a la administración local para que pueda asumir con eficacia la gestión estratégica se requiere:

- **Fortalecer la autonomía local**, es decir, conseguir el reconocimiento constitucional de la Administración local como pilar básico de la organización territorial del Estado, y con las mismas garantías jurídicas que los otros niveles de administración para acceder al poder judicial en defensa de sus derechos y responsabilidades. De este modo, será posible su autonomía en la definición de políticas urbanas y en la organización política administrativa del territorio municipal.

La Constitución Española de 1978 y el Pacto Local de 1998 consolidan esta autonomía local, pero este no es el caso de buena parte de los Estados europeos y de América Latina.

- **Fortalecer el gobierno local**. Es decir, dotar de mayores poderes ejecutivos a los gobiernos locales y ampliar sus niveles competenciales y su incidencia en el gasto público total.

De todos modos, hay que subrayar que, desde el punto de vista de la gestión estratégica, es mucho más importante la capacidad de gestión política que el disponer de mayores recursos económico-financieros, puesto que de lo que se trata es de catalizar la acción concertada de los agentes económicos y sociales de la ciudad. En este sentido, resulta especialmente clara la tesis de Michel Crozier²⁴, para quien la administración contemporánea es una administración modesta y "lo más importante para el éxito colectivo es, 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 de racionalidad externa definida por una autoridad superior".

La gestión relacional se distingue claramente, no sólo de la gestión pública centralizada, sino también de la descentralizada, de la que constituye un eslabón superior.

²⁴ Crozier, M. *La posición del Estado ante los otros actores*, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 2. 1995.

Las características diferenciales de la gestión de redes las podemos observar en el siguiente cuadro²⁵:

Tres perspectivas en políticas públicas y gobernabilidad

Perspectivas: Dimensiones:	Perspectiva del Estado del Bienestar (central) 1	Perspectiva de la gestión descentralizada 2	Perspectiva de la gestión relacional 3
Objeto de los análisis	Relación entre autoridad central y grupos objetivo.	Relación entre autoridad central y actores locales.	Red de actores.
Perspectiva	Autoridad central.	Actores locales.	Interacciones entre actores.
Caracterización de las relaciones	Autoritario.	Conflicto entre las Administraciones: Central versus descentralizada.	Interdependiente.
Caracterización de los procesos políticos	Implantación reglada para las políticas formuladas ex ante.	Procesos políticos de representación de intereses y uso poco reglado de directrices y recursos.	Procesos de interacción, en los que la información, retos y recursos se intercambian.
Criterio de éxito	Adecuación de los objetivos a la política formulada.	Poder local discrecional y obtención de recursos en favor de los actores locales.	Desarrollo, modernización y calidad de vida en el territorio local.
Causas de fracaso	Objetivos ambiguos; demasiados actores; falta de información y control.	Políticas rígidas; falta de recursos; no participación de los actores locales.	Falta de incentivos para la acción colectiva o existencia de bloqueos.
Recomendaciones para la gobernabilidad	Coordinación y centralización.	Disminución del papel del poder central a favor de los actores locales.	Mejora de condiciones bajo las que interactúan los actores a través de la gestión de redes.

Nos encontramos ante la emergencia del protagonismo político de los gobiernos locales, en que la gestión del mismo exige una nueva lógica de actuación política.

²⁵ Cuadro elaborado bajo responsabilidad del autor en base a la tabla realizada por J.M. Kickert y otros (ob.cit.)

Nuevas capacitaciones técnicas para el gobierno de las ciudades

Esta nueva lógica política exigen, como se ha afirmado anteriormente, nuevas técnicas de gobernabilidad de las ciudades. Estas técnicas y habilidades deben referirse fundamentalmente al manejo de los componentes señalados de la gestión estratégica urbana, y en especial a los siguientes temas:

- Elaboración (planificación estratégica) y ejecución de estrategias urbanas.
- Análisis de los actores urbanos.
- Gestión de redes de actores.
- Procesos de legitimación, consenso y liderazgo urbano.
- Fórmulas de participación ciudadana y conocimiento de la opinión ciudadana.
- Gestión de proyectos complejos.
- Observatorio de cambios urbanos y su gestión a nivel mundial en los ámbitos económicos, sociales, culturales, medioambientales e institucionales.
- Conocimiento de prácticas de proyectos urbanos y estructurantes.
- Técnicas de *city marketing*.
- Gestión de calidad y gestión del conocimiento en las redes de actores.
- Políticas internacionales de las ciudades.

El papel de las redes o asociaciones de ciudades

Las redes de ciudades tienen un importante papel a jugar en la mejora de la gobernabilidad de las ciudades.

Las asociaciones de gobiernos locales de un mismo Estado son, sin duda, el más importante grupo de presión para fortalecer la autonomía política de los gobiernos locales, pero su acción puede y debe ser apoyada por movimientos internacionales de ciudades.

Las redes de ciudades, en especial a nivel internacional, también deben proporcionar la ayuda mutua a nivel técnico de planificación y ejecución de las políticas urbanas, para que las ciudades a través de los gobiernos locales puedan asumir los nuevos retos de gestión. Esto es más importante si tomamos en consideración la tesis de Les Metcalfe, de que para asumir estos retos la gestión pública tiene que innovar y no imitar a la gestión privada, puesto que ésta no está interesada en el cambio de funcionamiento de un sistema global en base a un territorio.

El caso CIDEU

El CIDEU (Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano) es una red o asociación de 52 ciudades de América Latina y España, cuya finalidad es "impulsar los planes estratégicos urbanos para clarificar el futuro de las ciudades".

En la actualidad esta red se está reorganizando²⁶ para conseguir unos nuevos objetivos, que se adecuan, de manera vanguardista, al papel de las redes definidas en estas páginas. Los objetivos son:

- Ofrecer la legitimidad del movimiento de ciudades y de las experiencias concretas en su caso, como apoyo al protagonismo político de los gobiernos locales adheridos.
- Proporcionar los instrumentos técnicos y metodológicos y las buenas prácticas para que los gobiernos locales puedan asumir las tareas de gestión estratégica, en la que los planes estratégicos objeto originario de la red serían un instrumento más, el principal o catalizador, pero uno más.
- Crear un muestrario de buenas prácticas sobre proyectos urbanos susceptible de facilitar el progreso de las ciudades miembro.
- Proporcionar la confianza, la colaboración y los análisis del entorno mundial para consolidar el sistema de ciudades América Latina y España y contribuir a que sea uno de los principales ejes de la economía y la cohesión social mundial.

²⁶ Este proceso es impulsado por Tona Mascareñas, Secretaria General del CIDEU, bajo la Presidencia de Alberto Andrade, Alcalde de Lima (Perú).

Bibliografía recomendada

- Borja, J. y Castells, M. ***Local y global***
(Madrid, Taurus, 1997)
- Pascual Esteve, J.M. ***La estrategia de las ciudades***
(Barcelona, Diputació de Barcelona - CIDEU, 1999)
- Fundación Encuentro ***Informe España 1997***
(1999)
- Brugué, J. y Gomá, R. ***Gobiernos Locales y políticas públicas***
(Barcelona, Ariel, 1998)
- Equip d'Anàlisi Política. UAB. ***Governar en un entorn complex: Relacions, xarxes i contractes***
(Barcelona, Diputació de Barcelona, 1999)
- Alabart, A., García, S. y Giner, S. ***Clase, poder y ciudadanía***
(Madrid, Siglo XXI, 1994)
- Kickert Walter, J.M. y otros ***Managing Complex Networks***
(London, Sage, 1997)
- Clarke, S. (ed.) ***The new localism***
(London, Sage, 1995)
- Metcalfe, L. ***Public Management: "From imitation to innovation" in modern governance***
(London, Sage, 1993)

Elements de debat territorial
Números publicats

- (1) **Factores estratégicos del desarrollo.**
Enfoques y políticas públicas locales.
Maria Callejón.
Universitat de Barcelona, Dept. Política Econòmica i EEM
Desembre 1998. 45 pp. + resum. Castellà.
- (2) **Descentralización y calidad de las políticas locales.**
Universitat de Barcelona, Dept. Política Econòmica i EEM.
Anton Costas.
Desembre 1998. 32 pp. + resum. Castellà.
- (3) **Nous reptes de les polítiques locals.**
La millora de la qualitat i la gestió dels serveis i les infraestructures bàsiques municipals.
FMQ Projectes i Estudis.
Montserrat Mercadé (coord.) Anna Fusté i Francesc Quintana.
Abril 1999. 105 pp. Català.
- (4) **El mapa dels plans estratègics locals.**
Estratègies de Qualitat Urbana.
JosepM. Pascual i Marta Tarragona.
Desembre 1998. 152 pp. Català.
- (5) **Perspectiva europea d'ordenació del territori.**
Per un desenvolupament equilibrat i sostenible del territori de la Unió Europea.
(Resum del document aprovat a la Conferència de Ministres d'Ordenació del Territori de la Unió Europea. Postdam, maig 1999).
Diputació de Barcelona, Servei de Cooperació Local.
Carles Rivera.
Setembre 1999. 22 pp. Català.
- (6) **Govern multinivell i gestió de xarxes.**
Projecció Mecenatge Social.
Octubre 1999. 17 pp. Català.
- (7) **Governar en un entorn complex: relacions, xarxes i contractes.**
Universitat Autònoma de Barcelona, Equip d'Anàlisi Política.
Quim Brugué, Joan Subirats, Ricard Gomà, Moisès Amorós, Aïda Díaz, Imma Quintana, Natàlia Rosetti.
Novembre 1999. 25 pp. Català.
- (8) **Polítiques públiques locals. Necessitats i plantejaments emergents.**
Universitat Autònoma de Barcelona, Equip d'Anàlisi Política.
Quim Brugué, Joan Subirats, Ricard Gomà, Moisès Amorós, Aïda Díaz, Imma Quintana, Natàlia Rosetti.
Febrer 2000. 34 pp. Català.
- (9) **Les xarxes emergents de mobilitat al nostre territori**
Anàlisi de la mobilitat obligada dels municipis de la província de Barcelona, 1986-1996.
Institut d'Estudis Metropolitans de Barcelona.
Oriol Nel·lo (director), Joan López i Joan Miquel Piqué.
Febrer 2000. 31 pp + resum. Català.
- (10) **Mobilitat sostenible. Innovacions conceptuals i estat de la qüestió.**
Universitat Autònoma de Barcelona, Dept. de Geografia.
Carme Miralles, Antoni Tulla (directors), Àngel Cebollada i Rafael Requena (tècnics)
Febrer 2000. 52 pp + resum. Català.

(11) Per un discurs socioambiental en les estratègies de desenvolupament del territori.

Oficina de la Xarxa Barcelona Municipis de Qualitat.

Alexandre Tarroja

Abril 2000. 57 pp. Català.

(12) Les administracions locals a Europa i el seu nou rol en la recuperació del poder local.

Projecció Mecenatge Social, S.L: i Equip d'Anàlisi Política, Universitat Autònoma de Barcelona.

Ricard Valls, Moisès Amoros, Aida Díaz, Natàlia Rosetti i Ricard Gomà.

Octubre 2000. 54 pp.+ síntesi. Català.