

# **SÍNTESIS METODOLÓGICA DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA.**

**Alfons Segura, Director Técnico de la Red Mediterranean Strategic Planning.  
Publicado en "El desarrollo urbano en el Mediterráneo. La planificación estratégica  
como forma de gestión urbana." Area Metropolitana de Barcelona, 1998**

---

## **INTRODUCCIÓN**

### **Antecedentes de la Planificación Estratégica.**

Desde la década de los 80, un grupo de ciudades norteamericanas y europeas iniciaron una experiencia que se ha demostrado de alta eficacia para la gestión del desarrollo urbano. Se suele poner como ejemplo de primera experiencia la propuesta de los empresarios de San Francisco en 1981 para afrontar la crisis fiscal de la ciudad, vista por ellos como amenaza para sus posibilidades de desarrollo. Por iniciativa propia trasladaron a la periferia sus oficinas de empleo masivo, archivos y almacenes, para concentrar en el área central las sedes empresariales y la ocupación residencial. Lógicamente, esta operación precisaba de los cambios pertinentes en materia de transportes públicos para adecuarlos a la nueva estructura y funciones del territorio. Se pretendía así mejorar la capacidad inversora de la administración en infraestructuras y equipamientos que les hicieran más fuertes ante sus competidores.

Pioneros en la aplicación en la ciudad de unas técnicas ampliamente desarrolladas en el sector privado, se han ido repitiendo desde entonces una serie de experiencias que, finalmente, han dotado a la planificación estratégica territorial de un contenido teórico y metodológico avalado por las más variadas instituciones (incorporación de la experiencia estratégica en los sistemas de ayuda al desarrollo de los bancos multilaterales; Premio Especial de Planificación Urbana concedido por la Unión Europea al Plan Estratégico Barcelona 2000; exigencia del gobierno portugués de realización de plan estratégico para acceder a los fondos de inversión PROSIURB; etc.).

## **¿Una metodología para las estrategias urbanas?**

A pesar de la existencia de ese cuerpo teórico y metodológico es necesario advertir en esta introducción que no se puede hablar propiamente de una metodología estándar a aplicar en los diferentes procesos de planificación estratégica, sea ésta de alcance territorial o sectorial. Existen unas pautas, unos ciertos comportamientos y objetivos, que separan lo que generalmente se conoce por planificación estratégica y lo que son en realidad estudios proactivos "de despacho", sea éste un despacho institucional o de una consultora privada. Esta serie de pautas o comportamientos es lo que hemos pretendido sistematizar en esta aportación metodológica para tener una visión sintética de los instrumentos a utilizar. En ningún momento pretendemos definir cómo se debe realizar un Plan Estratégico, sino mostrar a través de nuestra experiencia las alternativas más frecuentes y los recursos más empleados.

Finalmente, como muy acertadamente indica el profesor Ben-Elia, la mayoría de decisiones estratégicas se basan en la intuición de los que tienen la responsabilidad y capacidad de tomarlas. La metodología de la planificación estratégica no puede pretender sustituir esta (insustituible) intuición, pero ello no excluye que se pueda disponer de determinados instrumentos de información y mecanismos de intercambio de opiniones, conocimientos y objetivos que faciliten su labor y minimicen en lo posible los riesgos evidentes que conlleva la intuición como forma de gobierno. Especialmente en un entorno tan competitivo, cambiante y de multiplicidad de actores participantes como son las ciudades de final de siglo.

## **LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA COMO RESPUESTA A LOS NUEVOS RETOS URBANOS.**

La aparición y auge de la planificación estratégica en la gestión local se debe a la

necesidad de las ciudades y sus gobiernos de dar respuesta a una serie de retos y nuevas situaciones que convierten el territorio en un elemento básico de la competitividad.

Entre otros fenómenos, la globalización de la economía produce situaciones de competencia y complementariedad entre ciudades, al tiempo que integran el territorio y las oportunidades que éste ofrece (infraestructuras, equipamientos, servicios, ambiente cultural y educativo, ambiente productivo, etc) entre los elementos de competitividad de las empresas y las actividades que en él se desarrollan.

### **El territorio como factor de competitividad.**

Se establece por tanto un nuevo marco donde el buen funcionamiento de la ciudad ya no es solo un campo de batalla entre diferentes opciones electorales sino que se convierte en parte del activo de las empresas instaladas en su territorio. En este marco es imprescindible establecer mecanismos permanentes de relaciones y acuerdos en los que instituciones, tanto públicas como privadas, que en su quehacer diario están forzosamente enfrentadas puedan encontrar estrategias comunes de desarrollo territorial para el beneficio mutuo.

Aparece así la planificación estratégica entendida en realidad más como una forma de gestión que no solamente como una forma de planificación de la ciudad. Los agentes sociales (vecinos, sindicatos, empresarios, administraciones, asociaciones, etc.) pasan a ser sujetos activos de la transformación urbana. Su participación no es solo de consulta o deliberante, sino que toman parte del proceso de toma de decisiones y son responsables directos o corresponsables de la financiación y/o ejecución de determinados proyectos que son estratégicos para el conjunto de la ciudad.

Esta participación activa de los agentes sociales obliga a pasar de una gestión pública “top down” a una gestión “bottom up” donde no solo participan en el proceso de decisión los empleados públicos y las empresas especializadas sino también los consumidores, usuarios y beneficiarios del territorio.

En definitiva, la planificación estratégica tal como la entendemos en la red Mediterranean Strategic Planning, no consiste únicamente en un plan de gobierno en el que se tiene en cuenta la opinión de los ciudadanos. Se trata de una forma de planificar y gestionar la ciudad que debe incorporar los compromisos de los representantes políticos adquiridos en las urnas y los objetivos de los diferentes agentes privados que actúan en el territorio, ambos igual de legítimos y complementarios en el esfuerzo de un desarrollo global.

Por este motivo, la metodología o los instrumentos estratégicos se deben orientar a la evaluación y minimización de los intereses contrapuestos en la ciudad, de forma que se provoque el consenso y se evite el disenso entre agentes con objetivos comunes.

### **La metodología estratégica aplicada a diferentes objetivos.**

La síntesis metodológica que presentaremos se basa por tanto en una serie de experiencias que han trabajado con elementos comunes tanto para el desarrollo de planes estratégicos como para la coordinación y coherencia global de proyectos estructurantes del territorio. Llamamos estructurantes a aquellos proyectos, con un gran impacto territorial y capaces de desencadenar otras acciones de carácter estratégico. Algunas veces se derivan de los propios planes estratégicos iniciales (Plan de Turismo de Rio) o están estrechamente relacionados (JJOO 92 y Primer Plan Estratégico de Barcelona), pero a menudo representan por sí mismos elementos con la suficiente potencia como para generar los cambios urbanos que se pretenden mediante la planificación estratégica (Operaciones Guggenheim, Expo 98 o Lyon-Satolas).

Esta forma de organización y dinamización de los agentes que actúan sobre el territorio se ha desarrollado por lo tanto para garantizar el éxito de diferentes objetivos como son:

**Planes estratégicos territoriales.** Barcelona (primero y segundo), Málaga, Bilbao, Rio de Janeiro, Bogotá, Medellín, Buenos Aires...

**Planes estratégicos de administración pública.** Plan Estratégico Municipal de Barcelona, Diputación Foral de Guipúzcoa...

**Planes estratégicos sectoriales.** Plan Integral de Servicios Sociales de Barcelona, Barcelona Acento de Cultura, Plan de Desarrollo Turístico de Rio de Janeiro, Calvià Agenda 21...

**Proyectos estructuradores.** Juegos Olímpicos Barcelona 92, Expo Sevilla 92 y Expo Lisboa 98, Guggenheim (Bilbao Ria 2000), Ciudad de las Ciencias de Valencia, Lyon-Satolas Centro Logístico...

## **ETAPAS DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA.**

Los procesos estratégicos, en cualquiera de las versiones analizadas anteriormente, tienen una serie de etapas que deben ser cubiertas para alcanzar los objetivos finales. Estas etapas son:

**Etapas de decisión.** Se trata de una etapa sin plazos predeterminados y que resulta fundamental para el éxito posterior del Plan. En esta etapa se debe analizar si en nuestro entorno existen las posibilidades para realizar un proceso de este tipo, qué ámbito territorial (ciudad, área metropolitana, región económica, etc.) debe abarcar y que sectores debe abordar (parcial o integral del territorio). Así mismo se deben analizar las posibilidades y delimitar las bases de financiación del Plan de forma que sea un proceso operativo y sin parálisis intermedias por falta de fondos. Esta etapa es

básica para definir el liderazgo posterior en las definiciones estratégicas del desarrollo urbano.

**Etapa de organización.** Se trata de una fase igualmente importante puesto que en ella se debe decidir quién y cómo va a participar en los trabajos del Plan. En definitiva, se trata de responder a la pregunta de hasta dónde estamos dispuestos a llegar en la apertura a los agentes sociales de la gestión local. Normalmente, la duración de esta etapa se sitúa entre 2 ó 3 meses.

**Etapa de Diagnóstico.** El Diagnóstico de un Plan Estratégico no debería orientarse a un conocimiento exhaustivo del territorio, sino a aquellos temas críticos para su desarrollo. No se trata de conocer la ciudad (se supone que de cualquier ciudad se dispone de un conocimiento "suficiente") sino de entender las claves que faciliten y garanticen su desarrollo. Complementariamente el Diagnóstico estratégico debe servir para identificar y atacar algunos tópicos o lugares comunes habituales que se dan en cualquier territorio y que careciendo de base real podrían influir en la selección de las estrategias finales. Esta etapa no se cierra simplemente con la identificación de las problemáticas, sino que exige abordar una primera propuesta de Modelo de Ciudad y Líneas Estratégicas que articule la posterior fase de trabajo. La duración media de la etapa de diagnóstico es de 5 a 7 meses.

**Etapa de definición de proyectos.** Una vez establecido el Diagnóstico estratégico, se trata de identificar aquellos proyectos que permitan en primer lugar abordar las principales problemáticas y, en segundo lugar, aprovechar las potencialidades de desarrollo. La definición de estos proyectos, ordenados en acciones, objetivos y estrategias, es en cualquier caso el objetivo principal del Plan. Un Plan sin proyectos y sin responsables concretos es simplemente un documento de intenciones que suele acabar, como otros documentos similares, al fondo de algún cajón indeterminado de la administración. Al igual que la etapa de Diagnóstico, esta fase tiene una duración a proximada de entre 5 y 7 meses, en función del grado conseguido de participación

y debate.

**Etapa de redacción del Plan.** Si las dos etapas anteriores eran las de la expresión máxima de la participación en el Plan, ésta se trata de una etapa reflexiva y de trabajo de gabinete en la que se analizan las diferentes visiones sobre la ciudad y las diferentes alternativas que corresponden a cada una de estas visiones. Se trata de un trabajo técnico de integración de toda la información existente que desemboca, básicamente, en una síntesis del diagnóstico de la ciudad, de las estrategias para su desarrollo en el futuro inmediato y de la puesta en marcha de los sistemas de seguimiento y control de la evolución de la ciudad y del propio Plan. Para esta etapa se puede considerar un plazo de realización de entre 3 y 4 meses.

**Etapa de aprobación, implantación y seguimiento del Plan.** Obviamente se trata de una etapa sin plazos concretos de realización y que requiere del mantenimiento de una cierta estructura técnica y directiva post-Plan dedicada a garantizar su ejecución. El objetivo del Plan Estratégico no es aprobar un documento técnico impecable, sino transformar la ciudad. Es por este motivo que la etapa de implantación y seguimiento tiene mucha más importancia de la se le suele dar en los primeros momentos en que se plantea la elaboración de un Plan

A continuación abordaremos de forma más detallada cada una de estas etapas.

## **Etapa de decisión.**

No todas las ciudades ni todas las situaciones admiten la realización de procesos de planificación estratégica, sea de tipo territorial o sectorial. Se requieren unos condicionantes de partida que permitan desarrollar un trabajo continuado y fructífero con los diferentes agentes sociales, de forma que éstos se sientan responsables del futuro de la ciudad o del sector.

A grandes rasgos, estos elementos necesarios son:

**Sensación de crisis.** Tanto las administraciones públicas tienen que tener la sensación generalizada de estar viviendo en un mundo de crisis permanente. Crisis que tiene forzosamente que tener una connotación peyorativa de declive urbano, sino crisis entendida como cambio permanente: en las relaciones de producción, en la competitividad de las empresas, en la geografía variable del territorio y sus alianzas, de las oportunidades y amenazas para el desarrollo.

Si esta sensación no existe, si hay un consenso generalizado de que la situación de partida es la deseable y la ciudad no tiene grandes amenazas en su futuro inmediato, es innecesario y absurdo abrir un proceso como el estratégico que se basa en la gestión de la incertidumbre y de los conflictos entre diferentes agentes sociales.

El primer Plan Estratégico de Barcelona nace precisamente , entre otros motivos, de la sensación de vértigo generada por la acumulación de profundas transformaciones urbanas, económicas y sociales en un breve espacio de tiempo (desde la nominación olímpica hasta los JJOO). Es decir, nace de la sensación de crisis de crecimiento. Esta no es la situación habitual. La situación habitual es la de considerar que graves amenazas o incertidumbres se ciernen sobre el futuro de la ciudad. En el caso de Málaga, la posibilidad de quedar al margen de las grandes operaciones españolas de 1992 (JJOO y Expo). En los casos de Bogotá o Rio de Janeiro un espectacular deterioro urbano y social agravado, en el caso de Rio, por la pérdida de capitalidad administrativa (Brasilia) y económica (Sao Paulo).

Obviamente los resultados y, por lo tanto, las expectativas, si se trata de una crisis de crecimiento o de una crisis de pérdida de oportunidades no pueden ser las mismas. Pero ello no invalida la elección del proceso como forma de gestión urbana. El antiguo responsable del Plan Estratégico de Rio y actual Alcalde, Paulo Conde, define la virtud del proceso abierto en su momento como que “hasta entonces, Rio

era la ciudad-problema; desde el Plan Estratégico, Rio es una ciudad con problemas concretos y soluciones identificadas”

**Vocación expansiva de la ciudad.** Como consecuencia directa del punto anterior, es imprescindible una voluntad de “salto hacia adelante” que sirva de catalizador de las diferentes dinámicas que se dan en la ciudad, tanto de carácter interno (Ayuntamiento, empresas locales, asociaciones de base de carácter social, urbano o ambientalista, etc.) como externo (otros niveles de administración regional o estatal, multinacionales, empresas operadoras de servicios o gestoras de infraestructuras, públicas y privadas, etc.).

Esta vocación expansiva de la ciudad debe reflejarse en uno o varios proyectos estratégicos que tengan capacidad de transformar la situación y generar sinergias. Un Plan que no contenga algún proyecto de este tipo es un Plan abocado al fracaso, pues difícilmente conseguirá aunar esfuerzos y voluntades diversas y a menudo enfrentadas.

Rio de Janeiro utilizó en este sentido los proyectos estrella de Rio Cidade (recuperación urbana de áreas de centralidad y convivencia) y Favela Bairro (articulación de favelas en el tejido urbano y social de la ciudad). La propia candidatura de la ciudad para los JJOO 2004 generada a partir del Plan ha sido, a pesar de no quedar finalista, una buena operación de imagen que ha sacado la ciudad de las páginas de sucesos. En el caso de Bilbao la recuperación de la Ría, con las operaciones asociadas del Guggenheim, el Palacio de Congresos, el Metro y la recuperación de barrios ribereños degradados (proyecto Urban), ha sido el proyecto estructurante que ha facilitado la consecución de los objetivos del Plan Estratégico. Lo mismo podemos decir de Málaga, donde la consciencia de necesidad de proyectos nos lleva a que el propio equipo encargado del Plan se dedique a promover operaciones estratégicas como la recuperación del Centro Histórico de la ciudad, la integración del puerto, el centro comercial y el centro monumental o la

Carta Verde de Málaga como apuesta de ciudad con calidad de vida y ambiental.

**Existencia de actores urbanos con voluntad de participación y articulación.** Como se ha dicho en muchas ocasiones, el Plan Estratégico es un plan de ciudad y no un plan de gobierno. Ello quiere decir que es necesaria la implicación de los diferentes actores urbanos que inciden sobre el desarrollo del territorio y de las actividades que en él se realizan. En muchos casos los primeros que deben convencerse de ello son las propias administraciones públicas, que ven con recelo la participación de otros organismos o entidades en sus decisiones. En la otra cara de la moneda, las mismas administraciones se sienten en determinados casos incapaces de influir o se autoexcluyen en las decisiones con impacto sobre el territorio que toman grandes empresas y administraciones superiores.

La gestión de la ciudad a las puertas del tercer milenio debe partir de una doble conciencia. Por una parte, las administraciones locales han de ser conscientes de que su misión estratégica no consiste únicamente en garantizar que funcionen bien los servicios que son de su competencia, sino que todo el sistema urbano funcione como requiere la demanda de los ciudadanos y de las actividades económicas que se desarrollan. Por otra parte, las empresas han de ser conscientes que en muchos casos su propia competitividad y posicionamiento en el mercado depende en una parte cada vez más importante del buen funcionamiento de infraestructuras, equipamientos y servicios presentes en el territorio.

Recientemente, un alto responsable de una ciudad mediterránea me confesaba que un grupo empresarial había desestimado una importante inversión en la ciudad por falta de infraestructuras para el tratamiento de las aguas residuales. Ese ayuntamiento perdió unos buenos ingresos de impuestos, pero la industria local perdió una buena oportunidad de convertirse en proveedores de una firma a nivel internacional.

En algunos pocos casos los actores sociales son tan conscientes de la necesidad de

este compromiso mutuo que ellos mismos son los impulsores del Plan Estratégico. Ya hemos comentado el caso de San Francisco, pionero en nuestro campo. También en Bogotá la elaboración de un Plan Estratégico fue por iniciativa de la Cámara de Comercio. En el caso de Rio de Janeiro, la iniciativa fue de la administración pública local, pero la financiación de su elaboración y seguimiento se está realizando, aún tres años después de su aprobación, a través de un denominado "Consortio Mantenedor" integrado por más de 80 empresas locales.

**Liderazgo.** A pesar de lo dicho hasta ahora, el éxito de un Plan Estratégico depende en buena medida de la capacidad de liderazgo, no ya de la entidad promotora o grupo impulsor, sino incluso del liderazgo personal del Alcalde. A nadie se le escapa la influencia de una personalidad de la talla de Pasqual Maragall en el éxito del PE Barcelona 2000.

Naturalmente no es imprescindible una personalidad de este tipo para que un Plan Estratégico sea exitoso, pero si es imprescindible una implicación política al más alto nivel. Los planes estratégicos que son fruto de la voluntad bienintencionada de políticos o técnicos ilustrados, concedores o en contacto con otras experiencias, un suelen llevar a ninguna parte. Si en el punto anterior hablábamos de la doble concienciación de la administración y de los privados, la de aquella se debe expresar por el más alto nivel de compromiso, la implicación directa de la alcaldía y, en determinados casos, de su entorno más inmediato o con mayor capacidad de influencia.

## **Etapa de organización.**

Las múltiples experiencias en planificación estratégica permiten tener una visión amplia de formas organizativas diferentes pero que guardan elementos comunes que intentaremos sintetizar en este apartado. Como ya se ha dicho en la introducción al capítulo, se trata de una fase de gran importancia a la que no siempre se le presta la

atención debida. De hecho, hay un reflejo sintomático de la situación. Cuando una administración decide utilizar la metodología de planificación estratégica (planes estratégicos, agendas 21 locales o planes sectoriales) antes de buscar el asesoramiento externo se dedica a organizar como puede (o como ha visto hacerlo en otras ciudades) sesiones de trabajo con asociaciones y entidades locales y un Comité Ejecutivo con aquellos organismos y entidades que han creído en su discurso más que con los que realmente pueden aportar cambios y aire nuevo a la ciudad. De este modo, cuando los trámites administrativos de concurso y contratación permiten empezar a trabajar a la empresa asesora, ésta se encuentra a menudo con órganos carentes de representatividad o capacidad ejecutiva sobre la ciudad, instrumentos farragosos de participación ciudadana o mecanismos de trabajo pesados y poco eficientes.

A menudo se indica críticamente que los planes estratégicos no deben ser realizados mecánicamente por empresas consultoras, sino que cada ciudad debe adaptarse a su situación específica. Esta afirmación que nosotros suscribimos se debe matizar en el sentido que una empresa consultora puede aportar al Plan su experiencia operativa y su conocimiento del entorno general y particular de cada ciudad.

La no participación de las empresas consultoras en las fases iniciales del Plan, especialmente la de organización, produce a menudo el efecto contrario al que se quiere producir: la repetición mimética de mecanismos, esquemas y organizaciones que responden a otras realidades y que no se adaptan a las necesidades locales. No puede ser la misma la organización del Plan de una gran metrópolis con capacidad inversora y competencias fuertes sobre el territorio que la organización en una ciudad mediana en la que las competencias principales están en niveles superiores de administración o incluso en empresas privadas. Tampoco es lo mismo abrir un debate participativo en un entorno en el que ya existen tradición y otros mecanismos de participación que iniciar un debate ciudadano en una realidad carente de instrumentos de control y participación. En estas últimas situaciones, una mala

organización y articulación del Plan Estratégico con otras iniciativas ciudadanas lo pueden convertir en el contenedor donde se vierten todos los descontentos ciudadanos y todas las aspiraciones de los diferentes grupos sociales que participan en el Plan. En estas circunstancias, el Plan pierde su carácter de instrumento para elaborar estrategias y se convierte en un simple foro asambleario de agravios o, en el mejor de los casos, de propuestas bienintencionadas.

De vuelta a la sistematización de lo que se observa en la mayoría de planes iniciados o realizados, podemos establecer la existencia de una **estructura permanente**, que acompaña todo el proceso del Plan y su seguimiento, y una **estructura variable**, en función de si se trata de la fase de Diagnóstico, de Proyectos o de Seguimiento.

La estructura permanente del Plan es donde se integra su **Núcleo Promotor**, a través de diferentes órganos como el **Consejo General**, el **Comité Ejecutivo** y el **Equipo Técnico**. La **asesoría externa** suele tener una estrecha relación con el Núcleo Promotor y el Comité Ejecutivo para la toma de decisiones y con el Equipo Técnico para la dinamización del Plan y el seguimiento del proceso.

La estructura variable es donde se encajan las **Comisiones de Diagnóstico** y las **Comisiones de Proyecto**, integradas por personas e instituciones diferentes en función de los objetivos, y los **Grupos de Seguimiento** del Plan para el control de su ejecución y de la transformación de la ciudad.

**Núcleo Promotor.** Como ya se ha dicho, no siempre la iniciativa de realización del Plan parte de la administración pública local. Incluso en estos casos, es conveniente contar desde el principio con la complicidad de determinadas instituciones, públicas o privadas, que se presenten ante la opinión pública como aliados y defensores del Plan. Se evita así desde un primer momento la tentación de utilización sectaria o partidaria del mismo (tanto por parte de quien lo promociona como de sectores que puedan estar a la contra), al tiempo que se facilita la captación de los fondos

económicos necesarios para el lanzamiento del Plan. En algunos casos este Núcleo Promotor se ha formalizado, como el ya citado "Consortio Mantenedor" de Rio. En la mayoría de los casos, sin embargo, es un órgano informal que no va más allá de la constitución oficial del Plan y del buen entendimiento entre sus miembros.

El Núcleo Promotor debe asumir de cualquier modo un triple compromiso para dejar bien clara su responsabilidad ante el Plan y la ciudad:

- a) En primer lugar, la **integración de las estrategias derivadas del Plan en sus propias estrategias** empresariales o institucionales. No parecería lógico, por ejemplo, que si el Plan incorpora entre sus estrategias la conservación del medio ambiente, los miembros privados del núcleo promotor no lo tuvieran en cuenta en sus propios procesos productivos. En Cartagena de Indias, por ejemplo, el principal polígono industrial de la ciudad y uno de los más importantes del Caribe, estrechamente relacionado con la Cámara de Comercio, promotora del Plan, firmo un convenio de producción limpia con los Ministerios de Industria y Medio Ambiente colombianos antes incluso de la aprobación definitiva del Plan.
- b) El segundo compromiso que se exige es obvio pero no por ello menos importante y, lamentablemente, a menudo debe ser recordado. Consiste en el compromiso de **ejecución de aquellos proyectos que sean de su competencia** y que en los trabajos del Plan se hayan revelado como estratégicos. Como se ha dicho en muchas ocasiones, el objetivo del Plan no es únicamente redactar un documento coherente y de consensos, sino transformar la realidad. Para ello son necesarios los proyectos y éstos deben tener responsables claros. Es por este motivo que la representación de las principales instituciones debe ser al máximo nivel, para garantizar que los compromisos sean institucionales y no personales.
- c) En tercer lugar aunque en algunos casos, sobretodo en ciudades medias, sea el más importante, el compromiso de **constitución de grupos de presión** para conseguir objetivos que son responsabilidad de entidades externas al Plan y, por desgracia a menudo, externas a las propia ciudad. Las grandes infraestructuras

(puerto, aeropuerto, depuradoras, accesos), equipamientos (auditorios, museos, palacio de congresos, recinto ferial), servicios (sistema sanitario, sistema educativo, sistema asistencial) y actividades económicas que se dan en el territorio suelen estar en manos de grupos poco receptivos a discutir sus estrategias e incluso tiene su sede y centros de decisión fuera de la ciudad. Se hace por ello imprescindible presentar las estrategias del Plan como las estrategias de la ciudad y no como las del equipo de gobierno que la administra temporalmente. Solo así el Plan Estratégico puede ser el instrumento de cambio para el que ha sido creado en ciudades con escasa capacidad de maniobra ante los rápidos cambios del entorno o que conviven con visiones centralistas del Estado que limitan su capacidad financiera y competencial.

**Consejo General.** Es el órgano de mayor representatividad del Plan. En él se dan cita todas aquellas instituciones y entidades que tengan voluntad de participar y acepten la metodología propuesta para su desarrollo. En términos empresariales nos estaríamos refiriendo a la Asamblea de Accionistas. Su número oscila entre las 100 y las 400 entidades y se reúne 3 ó 4 veces al año. Sus encuentros suelen coincidir con las fases de aprobación y diseño de las grandes etapas del Plan. Conviene aclarar sin embargo que, dada la metodología participativa que se utiliza a lo largo de todo el proceso, el Consejo General no es un mecanismo asambleario sino más bien un instrumento de formalización y solemnidad de las grandes decisiones que se toman desde la estructura del Plan.

**Comité Ejecutivo.** Es el órgano principal del Plan, donde se toman las decisiones y donde se discute a fondo sobre los grandes temas ciudadanos. Siguiendo con el ejemplo empresarial, el Comité Ejecutivo es el equivalente al Consejo de Administración. A él deben pertenecer, en la medida de lo posible, aquellas instituciones que con su actuación cotidiana tienen capacidad de incidir en el futuro de la ciudad. Como ya se ha dicho, a menudo es muy difícil contar con ellas en el seno del Plan y, por tanto, del Comité Ejecutivo. En este caso, esa carencia se debe

sustituir con la presencia de entidades suficientemente legitimadas ante la opinión pública, ciudadana y externa, para discutir y negociar con ellas las propuestas del Plan.

Con el fin de garantizar un seguimiento permanente de los trabajos del Plan y la dirección efectiva de los mismos, se recomienda la realización frecuente de reuniones (cada dos o tres semanas), por lo que el compromiso de participación debe ser elevado. Dada la variada procedencia de los miembros (normalmente diferentes niveles de la administración, sindicatos y organizaciones empresariales, asociaciones de base y gestores de grandes infraestructuras), estos encuentros periódicos permiten al equipo redactor un profundo conocimiento de las diferentes visiones sobre la ciudad y de la capacidad de encuentro y acuerdo entre los diferentes actores urbanos. El Comité Ejecutivo permite, además, que entidades que en su trabajo cotidiano estén forzosamente enfrentadas encuentren un espacio común, periódico y frecuente, para alcanzar acuerdos institucionales con el interés común por objetivo.

**Equipo Técnico.** Las características y configuración del equipo técnico varían mucho en las diferentes experiencias y están en función básicamente de elementos como la participación de expertos y otros servicios técnicos (equipo técnico “centro de estudios” o equipo técnico coordinador), alcance de los trabajos del Plan (supervisión de la ejecución o ejecución directa de determinados proyectos) o el papel de la empresa asesora (consultoría de proceso o de proceso y redacción).

A pesar de estas diferencias, es conveniente crear un mínimo de estructura permanente que garantice la coherencia entre los diferentes trabajos del Plan y que sea el nexo de unión entre la estructura permanente y la estructura variable, por una parte, y entre los órganos de decisión municipales y los del Plan por otra.

**Asesoría Externa.** Como ya se ha dicho anteriormente, los planes estratégicos deben adaptarse a las características y condiciones de cada ciudad. Para ello debe huirse de

asesorías generalistas que aplican mecanismos y soluciones estándar para problemas complejos, lo cual no invalida la utilización de empresas especializadas que puedan acompañar y orientar el proceso. A menudo, es precisamente la utilización de este tipo de empresas lo que garantiza soluciones específicas a los nuevos retos urbanos.

La asesoría técnica externa aporta básicamente su experiencia para la transferencia de conocimientos y también sirve en muchas ocasiones para legitimar el proyecto y sus conclusiones ante la opinión pública.

### **Ejemplos organizativos específicos.**

En este apartado recogeremos algunas experiencias singulares aportadas por diferentes ciudades que han realizado o están realizando procesos estratégicos. Se trata de soluciones específicas que matizan la estructura tipo planteada en el apartado anterior y la adaptan a las necesidades de cada ciudad.

**Barcelona.** Del caso de Barcelona queremos destacar la constitución de la figura de **Comisionado Municipal para el Plan Estratégico**. Se trata de una persona plenamente integrada en la estructura municipal con una doble función:

- a) Articulación de los trabajos del Plan con la Alcaldía y con el Plan de Gobierno Municipal. Si bien se ha dicho repetidamente que el Plan Estratégico es un plan de ciudad y no un plan de gobierno, tampoco sería comprensible una divergencia absoluta entre las estrategias del gobierno municipal y las estrategias del Plan.
- b) Realización del Plan Estratégico Municipal. También como aportación diferenciadora, en Barcelona se pensó que si la ciudad se iba a transformar en una ciudad moderna y de calidad precisaba de una administración moderna y de calidad. Por lo tanto, el proceso de transformación urbana liderado por el Plan Estratégico debía estar acompañado por un proceso de transformación administrativa formalizado en el Plan Estratégico Municipal.

Otro elemento innovador de Barcelona y que ahora se está extendiendo a otras experiencias es la formalización o constitución jurídica de la **Asociación Plan Estratégico Barcelona 2000**, que acoge a todas las entidades presentes en el inicial Consejo General.

**Málaga.** Del caso de Málaga destacamos también la formalización organizativa que representa la constitución de la **Fundación Centro de Investigaciones Estratégicas y de Desarrollo Económico y Social** (Fundación CIEDES) y que representa un valioso ejemplo de cooperación público-privada. La Fundación CIEDES está integrada y co-financiada por los miembros de lo que en una estructura estándar es el Comité Ejecutivo. La Secretaría de la Fundación es asimismo la oficina de coordinación del Plan y se encarga, a diferencia de otras experiencias como Barcelona, no solo de impulsar y coordinar el Plan sino de la puesta en marcha y búsqueda de financiación para algunos proyectos estructurantes.

**Bogotá y Cartagena de Indias.** En el caso de estas dos ciudades colombianas el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (**PNUD**) puso a disposición del Plan sus unidades municipales para actuar como **Equipo Técnico del Plan**, además de otras colaboraciones con los equipos técnicos municipales para la gestión cotidiana. Se estableció así una aportación en recursos humanos y capacitación nada despreciable en el momento de buscar mecanismos de financiación o viabilidad del Plan.

En Bogotá, además, se constituyó una **Junta Técnica** integrada por cinco representantes cualificados de las máximas instituciones presentes en Plan para el seguimiento de la metodología y los aspectos técnicos del Plan.

**Haifa y Lisboa.** La originalidad de los casos de Haifa y Lisboa es que el Plan Estratégico se incorporó plenamente en la estructura administrativa municipal y guardando estrecha relación con las respectivas áreas de planificación y desarrollo

urbano. Esta estructuración plantea algunas ventajas e inconvenientes. La principal ventaja es que se tiene la completa garantía de compromiso municipal respecto las orientaciones del Plan Estratégico. El principal inconveniente es que la excesiva "municipalización" del Plan dificulta tanto la participación de los agentes sociales (empresarios, sindicatos, asociaciones de base, etc.) como la cooperación público-privada para la ejecución de determinados proyectos. En estos casos, el Plan Estratégico se identifica demasiado con el equipo de gobierno, lo que dificulta la interrelación con todos los sectores ciudadanos.

## **Etapas de elaboración y redacción del Plan.**

No nos detendremos especialmente en la metodología para la realización de estas etapas del Plan porque existe ya mucha literatura sobre ello y muchas técnicas que se pueden aplicar para su desarrollo. Sí que quisiéramos hacer algunas reflexiones en torno a las características de los Diagnósticos, los Objetivos y los Proyectos estratégicos.

**Diagnóstico del Plan Estratégico.** Resulta interesante compaginar la etapa de organización del Plan con sistematización de la información existente sobre la ciudad de forma que se homogeneicen los datos disponibles (a veces contradictorios entre estudios y fuentes diferentes) y se pueda alcanzar un punto de partida consensuado de la situación de la ciudad. Este punto de partida debe permitir, básicamente:

- a) Deshacer determinados tópicos no adecuados a la realidad, presentes tanto en la imagen externa como interna.
- b) Permitir la comparación de la realidad propia con la del entorno inmediato y otras ciudades similares.
- c) Estructurar la fase de Diagnóstico de la ciudad.

A partir de este documento inicial se debe constituir Comisiones de Diagnóstico

sobre cada uno de los temas clave para el futuro de la ciudad (se recomienda entre 4 y 6 Comisiones), orientando el debate de forma inductiva hacia el análisis de las posibilidades de desarrollo de la misma.

Un Diagnóstico estratégico no debe ser, por lo tanto, ni deductivo ni omnicomprendivo. Algunos de los temas recurrentes que se suelen analizar en los diagnósticos son, entre otros:

- Integración social y grupos de riesgo.
- Ocupación – empleo.
- Medio ambiente y sostenibilidad.
- Calidad del espacio urbano y del espacio público en particular.
- Vertebración metropolitana o territorial.
- Sistema de accesibilidad, incluyendo logística y transporte de mercancías.
- Infraestructuras de apoyo económico (recinto ferial, palacio de congresos, polígonos industriales...).
- Servicios y sectores emergentes.
- Factores específicos de atraktividad (turismo, cultura, city-marketing...)
- Organización de la sociedad civil.

Por otra parte, la fase de diagnóstico no puede acabar simplemente con la radiografía de la ciudad actual, sino que debe incluir una propuesta de objetivos a cumplir para solucionar los cuellos de botella detectados y aprovechar las potencialidades de desarrollo. Esta propuesta de objetivos será el instrumento de estructuración de la fase de Selección y Priorización de proyectos.

**Selección y Priorización de Proyectos.** Esta etapa del Plan consiste en la articulación de proyectos agrupados en torno a Líneas Estratégicas y Objetivos de Actuación. Los proyectos deben ser claros, concretos y con responsables definidos. Si la etapa anterior acababa con una “declaración de buenas voluntades” (los objetivos para el desarrollo), esta etapa debe ofrecer un abanico amplio de alternativas viables para

conseguir el éxito deseado. Serán los “clusters” de proyectos y no los deseos de los ciudadanos y entidades los que definan el Modelo de Ciudad y las Líneas Estratégicas definitivas del Plan.

El **Modelo de Ciudad** es una descripción comprensible del futuro deseado y representa el pacto de objetivos de los diferentes actores sociales. Por su parte, las **Líneas Estratégicas** representan la síntesis propositiva de los temas críticos de la ciudad.

Al igual que en la fase de Diagnóstico se aconseja crear, al menos, una Comisión para cada una de las Líneas Estratégicas. Es necesario garantizar que los proyectos que se presentan son viables y que existe un cierto compromiso de ejecución, por lo que interesa la participación de los responsables y ejecutivos del máximo nivel de las instituciones presentes en el Plan. No interesa tanto en esta fase la participación del mejor arquitecto municipal como la de quien debe tomar la decisión sobre la priorización de las inversiones, por ejemplo.

El objetivo es encontrar soluciones factibles y operativas a partir de proyectos existentes o desarrollables a corto plazo, en términos prácticos y económicos, sin renunciar a los proyectos verdaderamente estratégicos. Por este motivo, el trabajo se debe orientar no solamente a definir proyectos, sino que se debe establecer un proceso de debate y difusión de forma que éstos sean asumidos por los agentes del territorio.

**Los proyectos estratégicos.** La principal clave para el éxito de un Plan Estratégico consiste en encontrar y viabilizar los proyectos estructurantes de la ciudad. Se trata de aquellos proyectos que por sí solos representan una carga de profundidad capaz de remover los cimientos de la situación y transformar la realidad en el sentido definido por el Modelo de Ciudad. Se puede afirmar que un Plan Estratégico que no contemple alguno o varios de este tipo de proyectos (y su forma de llevarlos a la

práctica) será un Plan que no conseguirá cumplir el objetivo movilizador para el que ha sido concebido.

De todos modos, los Planes contemplan un amplio abanico de propuestas, no todas ellas estratégicas pero no por ello despreciables. Se pueden establecer diferentes tipologías de proyectos.

**a)** En función de sus objetivos y capacidad de impacto, se pueden definir:

- ? **Proyectos estratégicos.** Como se ha dicho, son los proyectos capaces de provocar una ruptura respecto la situación actual o las tendencias de desarrollo, en el caso de que éstas no coincidan con el Modelo de Ciudad escogido. En el debate sobre los proyectos estratégicos a menudo lo más importante es alcanzar soluciones que faciliten su viabilidad, puesto que se trata de proyectos que están en la mente de los diversos agentes sociales pero problemas económicos, competenciales o de coyuntura impiden su realización.
- ? **Proyectos complementarios.** Proyectos sin gran capacidad de impacto pero capaces de crear sinergias entre ellos. Se trata también en algunos casos de proyectos que facilitan la realización de los estratégicos, como la creación de lobbys específicos o la realización de determinadas infraestructuras.
- ? **Proyectos necesarios.** Como su nombre indica no son estratégicos pero si imprescindibles para cumplir algún objetivo (P.ej.: una encuesta para alimentar el sistema de indicadores). Se trata también de aquellos proyectos que permiten situar la ciudad en un punto de partida similar al de su entorno. En la actualidad, por ejemplo, disponer de infraestructuras básicas, como pueden ser las de saneamiento, ya no es una ventaja competitiva pero sí es un elemento imprescindible para poder competir.
- ? **Proyectos urgentes.** Se trata de aquellos proyectos no englobados en ninguna de las categorías anteriores pero que son necesarios para mejorar la percepción ciudadana y, por consiguiente, generar orgullo ciudadano. Por ejemplo, si existe percepción (o se trata de un fenómeno objetivo) de suciedad en las calles o las

aceras están en mal estado, deberán realizarse acciones tendentes a mejorar esta situación, a pesar que la limpieza de las calles o el estado de las aceras no sean elementos estratégicos para el desarrollo de la ciudad.

**b)** En función de su viabilidad y estado de ejecución se pueden definir:

- ? **Proyectos en ejecución.** El propio nombre evita una explicación más extensa. Se trata de proyectos para los que se deberán crear **grupos de seguimiento y evaluación** para, una vez iniciada la etapa de implantación del Plan, garantizar que se cumplan los plazos de ejecución y los objetivos definidos.
- ? **Proyectos en previsión de ejecución.** Se trata de aquellos proyectos que ya están planificados por las instituciones implicadas, es decir, que disponen de proyecto técnico y compromiso económico para su ejecución pero ésta todavía no se ha iniciado. En función por tanto de cual sea su situación en el momento de aprobar el Plan, se propondrá la constitución de **grupos de seguimiento o de impulso** para la fase posterior.
- ? **Proyectos no planificados pero contemplados por las entidades implicadas.** A diferencia de los anteriores, sobre estos proyectos existe un acuerdo de principio para su realización, incluso por parte de la entidad que lo debe ejecutar, pero todavía no se dispone de proyecto técnico ni compromiso económico. Aún en el caso de que no se tratase de proyectos especialmente estratégicos, la coincidencia de consenso sobre la necesidad de su realización y las dificultades para llevarlos a la práctica obliga a considerar prioritario su seguimiento desde la estructura del Plan y a realizar los pasos necesarios para su realización, por lo que deberán crearse **grupos de impulsión** que lo garanticen.
- ? **Proyectos que se han de definir de manera más precisa.** En todo Plan Estratégico aparece una serie de proyectos o ideas que se consideran interesantes y que por lo tanto no se pueden despreciar, pero que requieren de mayor información o mayor profundización en la propuesta para convertirlos en proyectos concretos, evaluables y con responsabilidades claras de ejecución y gestión. Para este tipo de proyectos se recomienda la constitución de **grupos análisis y estudio**.

## **DESARROLLO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.**

Uno de los aspectos que más se consultan a la hora de decidir la realización de un Plan Estratégico es de qué manera se puede desarrollar, cómo, con quién y hasta dónde, el proceso participativo.

El primer concepto que conviene aclarar es que cuando hablamos de participación en los procesos de planificación estratégica no nos estamos refiriendo a la institución de procesos asamblearios en la ciudad. Ello podría suponer una grave dejación de funciones por parte de los responsables de adoptar las decisiones. Tampoco nos estamos refiriendo únicamente a la capacidad de control y propuesta por parte de las organizaciones de base. Esta capacidad forma parte de procedimientos que son o deberían ser habituales e incorporados a la gestión cotidiana municipal.

Nos referimos a un concepto mucho más amplio y complejo en el que se ven involucrados todos aquellos agentes sociales que tienen que ver con el desarrollo de la ciudad: administraciones superiores, industriales y comerciales, residentes, trabajadores residentes y no residentes, "usuarios" de la ciudad, etc. Se trata de un concepto complejo puesto que no se trata de un proceso lineal, sino que se trata de abordar organizaciones, objetivos y resultados diferentes en función de la etapa en la que nos encontremos.

### **Etapa de decisión.**

La participación puede iniciarse desde la propia etapa de decisión. Como ya se ha dicho en el apartado donde se describe esta etapa, la iniciativa de realización del Plan y, por tanto, su impulsión, puede corresponder al sector público o al sector privado, siendo imprescindible un acuerdo posterior entre ambos. Por otra parte, el

hecho de que se trate de una u otra iniciativa es absolutamente independiente del alcance de la participación en los procesos posteriores de elaboración del Plan y ejecución de las acciones o proyectos propuestos.

Como ya se ha dicho también, ejemplo de **iniciativa o impulso privado** son los Planes de San Francisco y Bogotá, y también la finalización del Plan Estratégico de Cartagena de Indias. En esta ciudad, un proceso electoral en plena elaboración del Plan Estratégico paralizó los trabajos del mismo por diferentes puntos de vista en el nuevo equipo de gobierno. Fue la perseverancia de la Cámara de Comercio y la Asociación de Industriales la que “obligó” al gobierno local a terminar el trabajo iniciado y desarrollar un Plan de Ciudad que oriente y acompañe el Plan de Gobierno.

Ejemplos de **iniciativa pública** son los planes de Barcelona, Málaga, Haifa, Rio de Janeiro o Lisboa. Como se observa en estos ejemplos, el nivel y compromiso de la participación es independiente de la iniciativa, puesto la participación en planes como Barcelona o Rio es muy diferente a la de ciudades como Haifa y Lisboa.

## **Etapa de elaboración.**

En la etapa de elaboración se pueden distinguir cuatro apartados en los que se pueden dar diferentes formas de participación.

**Participación en la financiación.** No toda la financiación del Plan y de las acciones derivadas debe, lógicamente, provenir de la administración local. Existen otras fuentes de financiación que pueden convertirse en formas de participación en el Plan:

- **Financiación internacional.** Suele darse al inicio del Plan como forma de impulso y catalizador de otros tipos de financiación. La financiación internacional puede ser **multilateral** o **bilateral**. En el primer caso, a través de los diferentes bancos y

organismos multilaterales de cooperación, como en el caso de los planes de Catania y Tetuán que cuentan con financiación del Programa Ecos-Ouverture de la Unión Europea para su lanzamiento y puesta en marcha. En el segundo caso, podemos mencionar la colaboración de la Agencia Española de Cooperación con Iberoamérica (a través del CIDEU) para el desarrollo de planes en América Central y del Sur.

- **Financiación privada.** Esta financiación conviene que asegure una parte importante de la financiación global del Plan para garantizar el compromiso de los agentes sociales con los resultados del Plan y puede adoptar diferentes formas. Se puede realizar a través de **aportaciones monetarias, de forma global o periódica**, por parte de las empresas y entidades económicas promotoras. En el apartado de organización ya hemos hecho referencia al "Consortio Mantenedor" de Rio de Janeiro. También se puede plantear el **patrocinio de campañas** importantes de comunicación y difusión del Plan. Finalmente, es imprescindible tener en cuenta que, si el Plan debe contemplar acciones a desarrollar por parte de instituciones y empresas de carácter privado, éstas deberán aportar así mismo la financiación para la **ejecución de determinados proyectos derivados del Plan.**

**Participación en los órganos directivos del Plan.** Ya no hemos extendido en este particular en el apartado correspondiente a organización. Simplemente insistiremos en que en los órganos ejecutivos suelen estar presentes los máximos responsables de las instituciones públicas y privadas de la ciudad, representativos de la sociedad civil y con capacidad de vertebración y estructuración de la misma.. Las diferentes características de cada ciudad, relacionadas con su marco legal y político, aconsejarán un **nivel mayor o menor de formalización** de estos órganos ejecutivos, teniendo en cuenta que el Plan Estratégico no plantea un marco normativo sino un acuerdo-marco sobre los objetivos comunes de los diferentes agentes económicos y sociales. Si el grado de formalización que se pretende es elevado, se deberá analizar muy cuidadosamente cuál es la **estructura jurídica más adecuada** en el marco legal nacional para la realización de un proyecto de este tipo, que requiere

constantemente de agilidad, flexibilidad y adaptación a los cambios.

**Participación en la dotación de recursos técnicos y humanos.** La elaboración de un Plan Estratégico requiere de una alta dedicación técnica y directiva que puede ser contratada íntegramente al exterior o que puede ser proporcionada, en parte, por los recursos humanos de las entidades implicadas. Esta participación se puede dar de diferentes formas:

- **Prestación de personal técnico y directivo a tiempo total o parcial.** Una parte del personal directivo formará parte de los órganos de decisión, pero se puede plantear también la prestación de técnicos desde las entidades que refuercen la estructura técnica del Plan. Esta participación, a dedicación total o parcial, se puede plantear tanto en la estructura central como en las diferentes comisiones de trabajo que se puedan constituir.
- **Dirección y/o ejecución de los estudios que sean de su especialidad.** Se puede dar el caso de que en una ciudad sean necesarios estudios especializados para profundizar en problemáticas específicas. En este caso, no es despreciable contar con la participación de empresas especializadas en el sector, no solo la Universidad, para que puedan realizar y ofrecer estos estudios al Plan.
- **Dotación de sedes, equipos, etc.** Otro de los aspectos en los que se pueden establecer convenios u otros mecanismos de participación y cooperación es mediante la prestación de sedes o equipos para el desarrollo de los trabajos. Por una parte son necesarios espacios para reuniones y un espacio físico permanente para el Plan. En este último caso suele ser la entidad promotora quien ofrece este espacio. Por otra parte, pueden ser necesarios equipos técnicos para la realización de análisis especializados, cartografía o para la edición de documentos, etc., que pueden ser provistos por las entidades participantes.

**Comisiones y Grupos de Trabajo.** El último nivel de participación que analizaremos en la fase de elaboración del Plan es el que se refiere a la participación directa en la estructura variable según las etapas del Plan.

- En la **fase preliminar**, la participación se estructura de forma individualizada a partir de personalidades que pueden aportar un conocimiento cualitativo de la ciudad y que son representativos de diferentes visiones sobre la realidad. Esta participación se puede estructurar en forma de **entrevistas** personalizadas, **encuestas** cualitativas en profundidad o **paneles** de debate en función del tipo de información que pueda ofrecer cada uno de los agentes seleccionados. En cualquiera de los casos, se deben aplicar técnicas específicas que permitan sistematizar el máximo posible de información a partir de conversaciones o debates informales.
- En la **fase de Diagnóstico** interesa la participación de técnicos y expertos que, como ya hemos indicado, no pertenezcan únicamente al mundo académico sino que pueden y deben provenir también del resto de instituciones participantes del Plan. Esta participación se estructura a partir de diferentes instrumentos como pueden ser las **Comisiones Técnicas o de Diagnóstico**, en función de las hipótesis de partida que se derivan la etapa preliminar, las **encuestas** de validación de los resultados de las Comisiones o el encargo y realización de **estudios** específicos para completar vacíos de información necesarios para avanzar en la elaboración del Plan.
- En la **fase de Selección y Priorización de Acciones y Proyectos**, a diferencia de la fase anterior, interesa que participen los directivos con mayor capacidad de decisión con el fin de garantizar la viabilidad de las propuestas del Plan. Debe tenerse en cuenta una vez más que el Plan Estratégico no solo contempla actuaciones del gobierno local. Incluso contempla actuaciones que sobrepasan el marco de la administración y que entran en el terreno de los operadores privados. Por este motivo es imprescindible integrarlos en la estructura de definición de proyectos para plantear propuestas factibles y asumibles por la ciudad. A esta participación en las **Comisiones de Proyectos** se puede añadir una participación más puntual mediante **encuestas** de priorización de actuaciones y la elaboración de **estudios y proyectos específicos** para el desarrollo de acciones estructurantes.

## **Etapa de ejecución.**

Finalmente, se deben prever instrumentos de participación que garanticen la cooperación público-privada para la ejecución del Plan y que tengan en cuenta diferentes necesidades.

**Viabilidad del Plan.** El Plan Estratégico solo será viable si los proyectos son asumidos por los responsables de su ejecución. En el caso de que existan proyectos que son de competencia externa a los miembros del Plan, o externos a la propia ciudad (p.ej.: la inversión en grandes infraestructuras), deben formalizarse estructuras de presión que “faciliten” la decisión de los órganos responsables.

**Adopción e integración de estrategias.** El compromiso de los agentes sociales no debe ser únicamente de ejecución de los proyectos que sean de su responsabilidad, sino que deben asumir las estrategias ciudadanas como propias e introducirlas en su cultura empresarial. Se debe tender a que las decisiones cotidianas de la estructura económica y social de la ciudad se adapten a las estrategias globales, sin por ello perder su autonomía, legítima y necesaria. Una vez alcanzado el acuerdo sobre la consideración del territorio y su buen funcionamiento como parte del activo empresarial y que las actuaciones de los operadores privados tienen capacidad de transformación, se hace difícil pensar que éstos operadores tomen decisiones contrarias al desarrollo territorial consensuado en el Plan Estratégico.

**Constitución de empresas y consorcios.** La falta de recursos en unos casos, la necesidad de reducción del gasto público en otros, o la combinación de los dos elementos en la mayoría de casos, obliga a alcanzar soluciones imaginativas e innovadoras para garantizar la ejecución y la gestión de determinados proyectos de difícil viabilidad sin el concurso de múltiples y variados agentes. Ejemplo de consorcios y empresas mixtas de desarrollo son la Agencia para la Mejora de la Base Económica de Lisboa (AMBELIS) el Consorcio de Turismo de Barcelona o la Agencia

de Desarrollo Urbano de Rio. En general, el objetivo de estas empresas es garantizar la realización de proyectos complejos que requieren un elevado nivel de financiación y calidad en la gestión y que exceden de las competencias obligatorias y tradicionales de los municipios.

**Seguimiento y evaluación de la ciudad y del propio Plan.** La filosofía utilizada en la planificación estratégica indica que el Plan empieza cuando está acabada su redacción. Por ello se proponen estructuras ejecutivas como las citadas en el punto anterior, pero también es conveniente crear estructuras de seguimiento y evaluación que permitan tomar el pulso permanentemente al desarrollo del Plan pero también a la ciudad. De nada serviría que el Plan se ejecutara correctamente si la ciudad no se transforma en la dirección definida a lo largo del proceso. El mantenimiento de la participación de los agentes sociales en estos trabajos de seguimiento y evaluación permite sustraer el debate sobre la ejecución del campo teórico de los "expertos" para pasar a la auténtica gestión estratégica de la ciudad. Se trata de establecer un proceso permanente de toma de decisiones estratégicas que vaya autoalimentando el sistema de seguimiento previsto por el Plan.

## **CONCLUSIÓN: ¿EL PLAN ESTRATÉGICO ES UN PROBLEMA DE METODOLOGÍA O UN PROBLEMA DE DECISIÓN?**

En los últimos años se han desarrollado por tanto numerosas experiencias que, bajo la misma denominación de planificación estratégica, han supuesto actuaciones diferentes y la aplicación de metodologías diferentes.

Podríamos concluir que lo que diferencia unas actuaciones de otras es la vocación transformadora y la búsqueda y viabilización, por tanto, de proyectos estructurantes o de choque que produzcan el efecto deseado. La otra premisa de la que se parte en lo que nosotros entendemos por participación estratégica es la necesidad de

concertación y de cooperación público-privada para abordar los proyectos transformadores. Se trata de proyectos de tal magnitud y complejidad que no es posible asumirlos únicamente desde el voluntarismo de la acción pública. Ni por capacidad económica, ni por capacidad competencial. Pero tampoco por la naturaleza misma de los proyectos. Se trata de proyectos que requieren de amplios consensos sociales que solo se pueden dar si se establecen mecanismos de concertación desde su propia génesis, desde el inicio del proceso de toma de decisiones.

El Plan Estratégico se convierte así en un doble proceso de toma de decisiones conjuntas y de concertación de algunas de las decisiones individuales, en el que se hace imprescindible la intuición y la decisión de los líderes de las organizaciones representativas y capaces de articular el territorio y la sociedad. No se trata, por el contrario, de debates estériles sobre temas interesantes pero intrascendentes para el desarrollo de cada organización individualizada y el desarrollo conjunto.

Por este motivo, el Plan Estratégico es más un problema de decisión que de método. Para los gobiernos locales lo importante es adquirir (y asumir internamente) la decisión de liderar un proceso de transformación de la realidad conjuntamente con el resto de instituciones públicas o privadas que operan en la ciudad.

Pero dicho esto debemos tener en cuenta que, un proceso de concertación de decisiones tan complejo como el que se propone y con tantos intereses contrapuestos sobre la misma mesa, requiere de unos instrumentos que aporten la información necesaria y de unas metodologías que aporten la sistematización y coherencia suficiente a todas las visiones y alternativas que se puedan plantear.

Un ejercicio de este tipo que se pretenda realizar sin los instrumentos y sin las metodologías adecuadas puede producir únicamente una serie de lugares comunes, fácilmente asimilables a los de otras experiencias muy alejadas en cuanto al entorno

y al contexto interno, así como la redacción de un documento que se limite a bendecir públicamente los proyectos que igualmente se hubieran realizado sin la necesidad de una operación de este tipo.