

La planificación estratégica y el desarrollo económico urbano

Manuel de Forn
Roger Sunyer

PID_00172442



Universitat Oberta
de Catalunya

www.uoc.edu

Índice

1. Elementos principales de la planificación estratégica.....	5
1.1. Características principales de la planificación estratégica de ciudades y territorios	5
1.1.1. Objetivos estratégicos	5
1.1.2. Plan de acción	6
1.1.3. Objetivos factibles	8
1.1.4. Análisis	8
1.1.5. Implicación y participación	9
1.1.6. Consenso	9
1.1.7. Comunicación	10
1.1.8. Transversalidad	10
1.1.9. Administración relacional	10
1.2. Orígenes de la planificación estratégica	11
1.2.1. La planificación estratégica en la empresa	11
1.2.2. Planificación a largo plazo	12
1.2.3. Dirección por objetivos	13
1.3. Antecedentes de la planificación estratégica territorial	15
1.4. Las ventajas de utilizar un plan estratégico	19
2. El proceso de elaboración.....	21
2.1. Organización, participación y resultados	21
2.1.1. Análisis de los actores de la planificación estratégica urbana	21
2.1.2. Cooperación público-privada	25
2.1.3. Participación y orientación a resultados	29
2.2. Diagnóstico	34
2.3. Formulación de escenarios de futuro	43
2.4. Propuesta de estrategias	45
2.5. Identificación de proyectos	47
3. El proceso de implantación, seguimiento y evaluación.....	53
3.1. Las fases de implantación, seguimiento y evaluación	53
3.2. El plan de comunicación	56
3.2.1. El plan de comunicación: marketing del plan, marketing del territorio	57
3.2.2. Metodología y marco teórico de la comunicación del Plan estratégico	58
3.3. A modo de conclusión: 20 nuevos paradigmas de la planificación/gestión estratégica	60

1. Elementos principales de la planificación estratégica

El concepto de planificación estratégica territorial se ha incorporado de manera definitiva al imaginario de los gestores públicos, tanto para una visión integral del territorio como para cada enfoque de aproximación temática o sistémica: desarrollo económico e innovación, medio ambiente y agendas 21, turismo, estructuración de temáticas sociales, etc. Cuando se detecta una crisis, se propone automáticamente la redacción de un plan estratégico y en algunos procesos de financiación pública su existencia es condición *sine qua non*. La planificación estratégica ya ha alcanzado la mayoría de edad y deviene un instrumento y una metodología de trabajo imprescindible para las Administraciones territoriales modernas.

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

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

- 1) Definición de objetivos estratégicos a medio plazo para mejorar la competitividad y calidad de vida.
- 2) Estrategia orientada a la acción.
- 3) Definición de pocos objetivos factibles y que obtengan resultados tangibles.
- 4) Análisis interno y externo.
- 5) Implicación de agentes sociales y económicos, y participación ciudadana.
- 6) Plan consensuado.
- 7) Plan de comunicación ciudadana.
- 8) Transversalidad.
- 9) Administración relacional.

1.1.1. Objetivos estratégicos

La planificación estratégica es aquella que determina los objetivos estratégicos para una ciudad o un territorio. Por objetivos estratégicos se entienden aquellos que permiten a la ciudad a medio plazo (entre 4 y 8 años) conseguir una posición de competitividad económica y de calidad de vida superior a la media de las ciudades de su entorno tomadas como referencia. Como mínimo, son los que aseguran un crecimiento de las variables anteriores por encima de la media del entorno durante un período de referencia.

Una de las virtudes de los planes estratégicos es que explicitan una serie de criterios o principios de valor en política urbana, que quieren constituirse en marco de referencia en el desarrollo del territorio. Algunas frases que aparecen en el redactado de estrategias urbanas y que podemos identificar como criterios de la política urbana son: "Reforzar la identidad y el sentimiento de pertenencia a la ciudad"; "Evitar cualquier forma de segregación o exclusión" o "Conseguir un desarrollo sostenible". Junto a estos principios de carácter programático, a menudo se expresan un conjunto de ideas fuerza que enfatizan proyectos comunes. A modo de ejemplo, podemos citar las siguientes: "Terrassa, ciudad universitaria"; "Málaga, capital económica de Andalucía"; "Barcelona, centro logístico" o "Ciudad Juárez, metrópolis de la frontera".

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

1) Un **posicionamiento en el sistema de relaciones funcionales con otras ciudades**, con las que establece relaciones de competencia y complementariedad con su entorno más próximo. Como, por ejemplo, pretender constituirse en área de centralidad económica en un sistema territorial, constituir un área residencial atractiva y de calidad, y alternativa con respecto a áreas demográficas más congestionadas, o contrarrestar procesos de pérdida de identidad y de autonomía funcional producido por el modelo de desarrollo anterior o por la influencia de centros urbanos dominantes.

2) Una **definición de la estrategia económica y competitiva**. La promoción del desarrollo económico endógeno, promocionando determinados sectores o áreas de actividad económica y las opciones de desarrollo exógeno, facilitando las inversiones o la localización de nuevas actividades.

3) Una **opción en relación con la estructura y la dinámica urbana o interna del territorio**. Las ciudades optan por una política de crecimiento urbano o, por el contrario, de contención; de mantenimiento o mejora de la cohesión interna; reequilibrio o vertebración territorial, etc.

4) Un determinado **posicionamiento en relación con la cohesión social**. A través de políticas reductoras de desigualdad social, de integración de determinados colectivos, o del desarrollo de mecanismos de participación social, etc.

1.1.2. Plan de acción

La planificación estratégica se concibe como un plan de acción. Por tanto, no se trata de un estudio prospectivo que defina las grandes variables del entorno de la ciudad ni que analice desde un punto de vista teórico las respuestas posibles. Tampoco se trata de un estudio técnico elaborado por un equipo consultor –por prestigioso que sea–, que defina las acciones a emprender según un futuro previsible. Se trata, pues, de concertar las estrategias de las entidades y

las empresas que tienen capacidad y recursos para incidir mediante su actuación sobre la evolución del municipio. Hacer propuestas dirigidas a organismos, entidades o empresas, que ni han participado en el plan ni se consideran implicados, podría ser un intento interesante pero no sería un plan estratégico.

Más allá de establecer un marco de referencia, son planes de acción. En este sentido, un plan que no determine un conjunto de proyectos que, a corto y medio plazo, se consideren básicos para alcanzar este modelo, difícilmente puede ser considerado así. En el cuadro siguiente se estipulan una serie de áreas que no pueden faltar en la definición de una estrategia urbana.

Tabla 1. Áreas estratégicas de intervención

Territorio e infraestructuras	
1	Grandes proyectos de accesibilidad externa. Como por ejemplo, vías de comunicación de alta capacidad.
2	Conectividad interna e integración territorial: políticas de movilidad urbana.
3	Recuperación/renovación de centros históricos. Como por ejemplo, la creación de zonas peatonales, la renovación urbana y viaria o la renovación del tejido social.
5	Creación de nuevas áreas urbanas residenciales.
6	Establecimiento de áreas de nueva centralidad.
7	Recuperación/valorización de espacios naturales.
8	Acciones correctoras del impacto medioambiental. Como por ejemplo, las encaminadas a la reducción de la contaminación o a mejorar la eficacia de la gestión de residuos.
Actividades económicas	
9	Acciones integradas de promoción/desarrollo de un determinado sector económico o productivo del territorio: desarrollo endógeno.
10	Acciones integradas de atracción de nuevas actividades económicas.
11	Actuaciones dirigidas a mejorar la eficacia de los procesos productivos o la competitividad de los productos. Por ejemplo, diferenciación de los productos, marcas de garantía o la creación de consorcios y de servicios para la exportación.
12	Actuaciones dirigidas a proporcionar o estimular una base material eficiente y atractiva para la implantación de nuevas actividades económicas. Como por ejemplo, la creación de parques tecnológicos, complejos destinados a ferias y congresos, zonas de actividades logísticas o la liberación de suelo industrial de calidad.
13	Actuaciones dirigidas a estimular la creación de nuevas empresas en el territorio. Como por ejemplo, los servicios de creación de empresas, o la orientación de las políticas a seguir para apoyar a los emprendedores.
14	Actuaciones dirigidas a crear centralidades en determinados ámbitos funcionales. Como por ejemplo, la creación de servicios supramunicipales de carácter educativo, cultural, de investigación o administrativos.
Sociedad	

15	Acciones de proyección externa de la ciudad (<i>city marketing</i>).
16	Acciones de recuperación y valorización del patrimonio cultural, histórico, etc.
17	Acciones de promoción del asociacionismo y la participación.
18	Acciones de adecuación/ampliación de la red de equipamientos sociales, deportivos, culturales, educativos y sanitarios.
19	Actuaciones integradas para la relación de determinados colectivos (gente mayor, inmigración, etc.).
Gobierno	
20	Establecimiento de mecanismos de cooperación social y de participación ciudadana en determinados ámbitos.
21	Actuaciones dirigidas a adecuar y mejorar la gestión municipal al nuevo posicionamiento. Como por ejemplo, la redefinición de funciones y competencias o la adopción de nuevos instrumentos y herramientas de gestión.
22	Actuaciones dirigidas a adecuar y mejorar la gestión municipal al nuevo posicionamiento. Como por ejemplo, la redefinición de funciones y competencias o la adopción de nuevos instrumentos y herramientas de gestión.
23	Actuaciones dirigidas a crear o formalizar redes de relación con otros territorios (redes de ciudades).

Fuente: Elaboración propia

Igualmente, un plan estratégico es un plan de acción y, por lo tanto, debe concretarse en un conjunto de medidas y proyectos para cada una de las áreas estratégicas de intervención. La sistematización de estos proyectos permite conocer cuáles son los grandes retos que se plantea la ciudad y cómo quiere abordarlos. El análisis de los agentes básicos para su desarrollo (ayuntamiento, sector privado) permitirá tanto conocer el nivel de autosuficiencia del plan en relación con las capacidades de acción del propio municipio, como determinar los ámbitos en los que la cooperación pública, privada e intergubernamental es básica para alcanzarlos.

1.1.3. Objetivos factibles

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

1.1.4. Análisis

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

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

1.1.5. Implicación y participación

El plan estratégico tiene que implicar a los principales agentes de decisión económica y social, y de manera especial, a la principal autoridad democrática del municipio, es decir, al alcalde. Es imprescindible contar con la cooperación de las principales entidades y los principales agentes económicos y sociales del municipio, para obtener las garantías suficientes de que el plan se llevará a cabo. Para la transformación de un territorio hay que contar con los agentes que tienen capacidad de actuar. Las entidades, consideradas una a una, y en especial las administraciones locales, no tienen suficientes competencias para abarcar el conjunto del territorio que administran. Igualmente, para que un plan actúe como revulsivo para poner efectivamente en marcha una ciudad o un municipio en torno a unos objetivos, es necesaria una amplia participación ciudadana.

1.1.6. Consenso

Justamente por el hecho de que el equivalente de los directivos de la empresa son los responsables de las principales entidades económicas y sociales, un plan estratégico tiene que ser un plan consensuado, fundamentalmente entre estos agentes, con un nivel mucho más elevado que en el caso de la empresa. En efecto, entre los responsables de la ciudad o el municipio no hay en general relaciones de jerarquía, por lo que es necesario que estén plenamente convencidos de que el plan es útil para el municipio, para sus entidades y para sus asociados. En la actualidad, un proyecto urbano de importancia es un proyecto complejo, en el que se articulan intereses, competencias y recursos de diferentes entidades y agentes económicos y sociales. Un plan estratégico conlleva el encadenamiento de diversos proyectos complejos. Por lo que necesita la coordinación de las acciones de los diferentes agentes y entidades y, por esta razón, debe constituirse un plan consensuado desde el inicio porque difícilmente se puede alcanzar un consenso posterior, a excepción de proyectos muy puntuales.

1.1.7. Comunicación

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

1.1.8. Transversalidad

El plan de ciudad y territorio debe ser un plan que tenga en cuenta los diferentes aspectos de la ciudad: económicos, sociales, culturales, educativos y asociativos. Esto no quiere decir, ni mucho menos, que un plan sectorial de servicios sociales, transporte o turismo de un territorio, no pueda tener la consideración de estratégico dentro de su sector. Un plan de este tipo puede tener, efectivamente, las características que mencionamos en este tema y la metodología que desarrollaremos más adelante aplicada en su sector de actividad. Pero de la misma manera que un plan estratégico sectorial ha de tener en cuenta todas las variables importantes que influyen en el sector, un plan estratégico de territorio también debe preverlas todas, en la medida en que condicionen la transformación del territorio. Eso no significa que un plan estratégico de ciudad y territorio tenga que ser un sumatorio de planes: plan económico, de servicios, de transporte, etc. En un plan de ciudad y territorio no se pueden, ni interesa, prever todas las variables específicas que van a ser valoradas en un plan estratégico sectorial. Lo que nos hace falta en un plan de ciudad o territorio es identificar desde una amplia perspectiva, los factores y las variables principales que en un momento determinado y en un futuro, puedan tener más importancia en un territorio concreto, respecto al desarrollo económico sostenido y a la calidad de vida de los ciudadanos.

Dogmatismo de los corporativistas

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

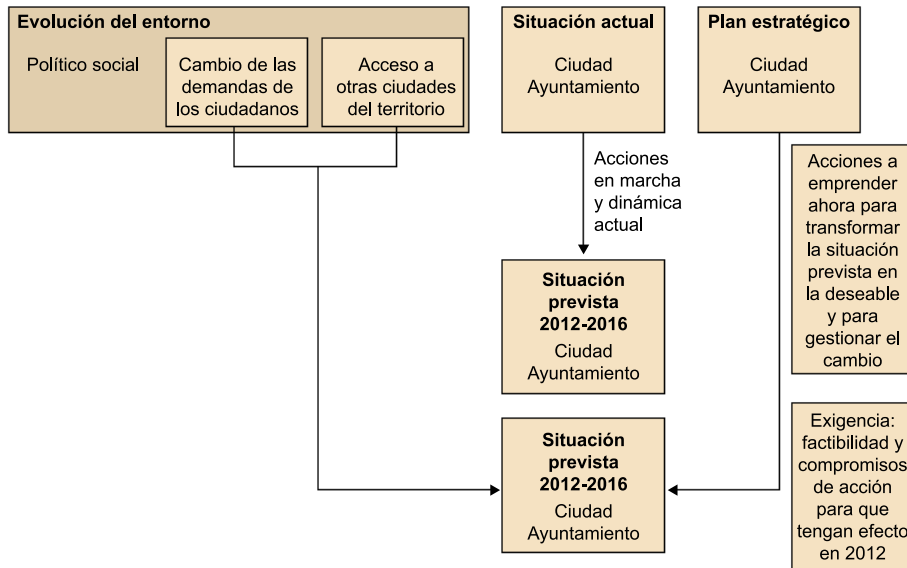
1.1.9. Administración relacional

En un proceso de planificación estratégica de un municipio, es importante, por parte del ayuntamiento que lo promueve, iniciar el proceso en el interior de su misma organización (figura 1). Por dos razones:

- 1) Se avanzará al proceso de reflexión estratégica que lleva a cabo la ciudad y podrá liderarlo.
- 2) Podrá adaptar más rápidamente la organización municipal a las transformaciones previstas en el plan y a la realización de los objetivos propuestos.

Le será más fácil seguir los cambios en las relaciones (en especial las de colaboración) que se establezcan entre los diferentes agentes y entidades económicos y sociales y el propio ayuntamiento, en el proceso de elaboración del plan.

Figura 1. Concepto de plan estratégico



1.2. Orígenes de la planificación estratégica

La planificación estratégica de ciudades y territorios, basada en la cooperación entre los sectores público y privado y la participación ciudadana, utiliza técnicas desarrolladas principalmente en tres campos: la planificación estratégica de las empresas privadas, la planificación a largo plazo llevada a cabo por las ciudades norteamericanas y anglosajonas, y con una larga tradición en Francia, y finalmente, la dirección por objetivos, ya consolidada, de la gestión empresarial.

1.2.1. La planificación estratégica en la empresa

La planificación estratégica en la empresa se inicia en los años 1960 en Estados Unidos, pero es a partir de principios de los años 1970 cuando se desarrolla ampliamente y aparecen los principales manuales destinados a orientar a los directivos sobre este tipo de planificación.

El término *estrategia* tiene un origen claramente militar y se define como el arte de planificar y dirigir los grandes movimientos militares y las operaciones de guerra. De este modo, la definición de la estrategia y sobre todo, la dirección estratégica de la guerra corresponde a los generales. De esta breve referencia a los orígenes de la planificación estratégica destacamos tres elementos clave:

1) La planificación estratégica fija los objetivos clave a largo plazo y sobre todo orienta la toma de decisiones de cualquier organización para conseguirlos. El hecho de fijar objetivos a largo plazo no quiere decir que estemos ante un estudio prospectivo, sino que la estrategia significa decidir sobre las acciones que

Lecturas complementarias

Manuales clásicos como:
M. E. Porter (1985). *Competitive advantage: creating and sustaining superior performance*. Nueva York, NY: Free Press.
I. Dale Steiner (1972). *Group process and productivity*. Nueva York, NY: Academic Press.

hay que emprender hoy y que afectarán al mañana. Tampoco es una planificación exhaustiva que describe detalladamente toda clase de objetivos, sino que se centra en aquellos aspectos clave que han de representar el cambio deseado en la empresa, tanto en la producción como en su situación en el mercado.

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

3) Quien está plenamente implicado (y es plenamente responsable de ello) en la planificación estratégica es el principal directivo de la empresa, cuya función es dirigir la planificación. Como veremos más adelante, esta situación de la empresa privada no es traspasable directamente a las organizaciones públicas.

1.2.2. Planificación a largo plazo

Se utiliza profusamente desde finales de los años 1950 y especialmente, durante los años 1960, década de expansión continuada de los mercados, donde la empresa no esperaba resultados sino todo lo contrario, que el crecimiento fuera continuado y por tanto, se podían definir políticas muy estables. Así pues, la planificación a largo plazo asumía las tendencias del entorno y sin espera de cambios significativos, contrariamente a la planificación estratégica que se desarrolla durante los años 1970, en un momento en el que coinciden en el tiempo diferentes crisis económicas y energéticas, además de importantes transformaciones del proceso productivo.

La planificación a largo plazo, desde el punto de vista metodológico, no debe prever de manera obligatoria (como sí lo debe hacer la planificación estratégica) más de un escenario de futuro para la empresa o para el territorio objeto de estudio, ya que las tendencias del entorno son contradictorias y están sometidas a cambios. Ha de ordenar sus objetivos según los escenarios más previsibles, teniendo en cuenta que su misma actuación también será un elemento que influya directamente en la evolución del entorno, es decir, en la dinámica de los mercados. Lógicamente, nunca se puede dejar de estar atento a los cambios para poderse adaptar positivamente. La planificación a largo plazo también conlleva una diferenciación muy clara, no sólo desde un punto de vista teórico sino también por lo que se refiere a la práctica, entre la elaboración de objetivos, su ejecución y la evaluación de los resultados, atendiendo a la estabilidad económica de la época. En cambio, el proceso de ejecución y la evaluación está mucho más interrelacionado en la planificación estratégica, por lo que la organización tiene que ser más flexible.

La implicación de la alta dirección

La estrategia implica necesariamente acción y decisiones del vértice directivo. Si éstas no se producen, el proceso de planificación habrá sido, probablemente, un buen trabajo prospectivo que dormirá el sueño de los justos en el archivo de la organización.

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

1.2.3. Dirección por objetivos

La dirección de objetivos fue introducida en el mundo empresarial a finales de los años 1950 por Peter Drucker y significó un salto cualitativo extraordinario respecto a las tareas de gestión tradicionales, especialmente respecto al taylorismo, cuando se aplicaba de manera sistemática.

Referencia bibliográfica

P. Drucker (1954). *Practice of management*. Nueva York, NY: Harper & Row.

El taylorismo

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

[F. W. Taylor (1964). *The Principles of Scientific Management*. Londres: Harper & Row.]

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

La dirección por objetivos conllevó la necesidad de comunicar, de una manera ágil y motivada, los objetivos de la empresa al conjunto de la organización. Las consecuencias de la dirección por objetivos para la planificación estratégica han sido fundamentales, ya que han permitido incorporar: los conceptos de participación y compromiso en la elaboración del diagnóstico y sobre todo, en la etapa de formulación de los objetivos; la necesidad de comunicar los objetivos al conjunto de la organización -de manera que sean una referencia obligada en la realización de todas las actividades- y la necesidad de situar los objetivos a conseguir por encima de los aspectos formales de las actividades a realizar.

El exceso de formalismo

Demasiados planificadores, influidos por el taylorismo aún vigente, habían formalizado todas las tareas de los departamentos de la organización. Los directores de los departamentos, en la mayoría de los casos mejores conocedores de la realidad y sobre todo, con el control real de los recursos humanos y materiales para llevar a cabo los objetivos, se

rebelaban contra las formalizaciones y los objetivos propios de los planificadores, incluso se burlaban de ellos. Estas actitudes de técnicos completamente alejados de la práctica real han llevado en muchos casos al desprestigio de la planificación. Las actividades se han de modificar si, tal y como están formuladas, no llevan hacia los objetivos previstos.

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

La planificación estratégica debe fijar unos objetivos válidos y fiables, pero su obtención y los medios que hay que emplear para ello son responsabilidad de los directivos de los departamentos. En este sentido, no impone métodos de trabajo, no es en absoluto dogmática. Los métodos de trabajo sólo tienen los límites establecidos por los criterios de estilo de comportamiento de la organización que la caracterizan de cara al exterior. Igual que la dirección por objetivos, favorece la innovación productiva por parte de los departamentos implicados, ya que se fija en la obtención de los objetivos y no en los caminos recorridos para alcanzarlos.

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

La planificación estratégica es un instrumento al servicio de la alta dirección para establecer los objetivos estratégicos de la organización con una metodología rigurosa y participativa a fin de conseguir el compromiso de acción de los diferentes niveles organizativos. En esta definición, el elemento clave aún por definir son los objetivos estratégicos. Para una empresa u organización, los objetivos estratégicos son aquellas realizaciones que le permiten conseguir beneficios o resultados diferenciales positivos respecto al resto del sector. Esta definición exige que la planificación estratégica se base en el análisis de los siguientes aspectos:

1) Estudio de la competencia. Identificación de posibles competidores a partir de la fijación de las condiciones de éxito en el futuro. Asimismo, identificación de los productos sustitutivos o de las transformaciones tecnológicas que siguen las reglas de obsolescencia técnica o de uso de los productos.

Lecturas recomendadas

Para un desarrollo de la dirección por objetivos hacia un modelo dinámico de gestión empresarial, son muy recomendables las siguientes obras:

A. Vázquez (2001). *Retando al futuro: un modelo de transformación empresarial*. Madrid: Díaz de Santos.

K. Saratxaga (2007). *Un nuevo estilo de relaciones*. Madrid: Prentice-Hall.

2) Comparativa respecto la competencia (actual). Estudio comparado de la empresa con relación a sus competidores actuales en el mercado, teniendo en cuenta los factores clave que determinan el éxito empresarial en un momento histórico concreto (relación calidad/servicio, precio/coste, marketing, circuitos de distribución y venta, etc.).

3) Comparativa respecto la competencia (futura). Estudio comparado de la empresa con relación a sus competidores actuales en el mercado teniendo en cuenta los factores que pueden determinar el éxito a largo plazo (I+D, formación y calificación de los recursos humanos, acceso a fondos de financiación, etc.).

4) Organización dinámica, gestión del cambio. Organización de la empresa en la función de nuevos objetivos y flexibilidad para cambiar de estrategias a corto y medio plazo.

1.3. Antecedentes de la planificación estratégica territorial

Analizaremos el impacto de estos instrumentos en el territorio y específicamente, en los municipios, y para ello haremos referencia a los antecedentes territoriales de planificación que condicionan la aplicación de la planificación estratégica a las realidades territoriales y concretamente a las ciudades. Tres ejemplos clásicos son el de San Francisco como pionero, Birmingham y Los Ángeles.

Se sabe que la planificación más propia de las ciudades y en especial, la de los ayuntamientos, era la planificación urbanística o, como se denomina en el Estado español, los planes generales de ordenación urbana. Estos planes, ligados a las competencias municipales en materia de territorio, tienen como principal función clasificar, según un modelo urbanístico, el suelo existente en un municipio y diseñar la estructuración de los sistemas relevantes del territorio, como las principales vías de acceso y salida del municipio o las que facilitan la movilidad interna, así como también las vías que permiten el acceso de la energía y el agua, o todos aquellos elementos de apoyo a las actividades básicas relacionadas con el uso del suelo.

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

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

El sistema de elaboración de los planes, con el largo proceso de aprobación y modificación, especialmente en las ciudades situadas en una comunidad autónoma cuyo Gobierno, como es el caso de Cataluña, no tiene transferida su aprobación final, hace que haya un gran lapso entre el momento en el que se inicia el diseño que dibuja unas expectativas y el momento en el que se aprueban.

La progresiva introducción del análisis de los sistemas que ha actualizado la manera de elaborar los planes urbanísticos, pasando de las tendencias de zonificación a soluciones más integradas que tienen en cuenta todos los espacios destinados a actividades de apoyo económico y logístico, hace que progresivamente, siguiendo las tendencias europeas, se abran nuevas perspectivas para la planificación de abajo arriba, menos tecnocrática.

Tres aspectos componen las tendencias emergentes en el desarrollo integral de territorios:

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

La creciente aparición de los sistemas de urbanismo concertado entre los sectores público y privado.

La planificación estratégica en las ciudades viene de lejos. De manera formal se inicia en 1981, en San Francisco, en plena crisis fiscal de las ciudades norteamericanas. Ante el miedo de crisis en la ciudad, los empresarios organizaron el plan sin contar con el ayuntamiento, con el objetivo de mejorar los ingresos públicos a partir del reforzamiento de la vivienda, que permitiría incrementar la densidad, concentrar centrales de empresas en la ciudad y enviar a la periferia las oficinas de trabajo más masivo, los archivos y almacenes, los centros de cálculo, etc. Simultáneamente, había propuestas de mejora técnica y de servicio del transporte público para facilitar la nueva movilidad de acuer-

do con la reestructuración de la ciudad. El plan fue un éxito: en 1983 ya se empezaba a redactar un nuevo plan estratégico con la decidida incorporación del ayuntamiento y, a mitad de la década, más de veinticinco ciudades americanas habían seguido el ejemplo.

Entre estas veinticinco ciudades, podemos encontrar planes "filosóficos", como el de Los Ángeles, y otros mucho más concretos, como los de San Antonio o los de Filadelfia y Detroit, motivados por la necesidad de reaccionar a la desindustrialización y a la primera crisis del automóvil.

Importantes consultores privados, e incluso el consultor semipúblico de la asociación de municipios norteamericanos, incorporaron el producto "plan estratégico" a su catálogo e iniciaron un proceso de difusión que actualmente se da a gran escala con segundas y terceras revisiones de los planes, tanto en su desarrollo más integral como en otros más parciales, como: la reestructuración de la fachada marítima de Boston y Baltimore; la reordenación de Atlanta, impulsada por su papel de sede de los Juegos Olímpicos de 1996; el relanzamiento de Atlantic City, centro del juego del este americano o la internacionalización de Pittsburg en su proceso de reconversión después de haber sufrido la crisis de la industria siderúrgica.

En Europa, la gran tradición anglosajona de planificación, las especiales características de las ciudades alemanas, el centralismo francés y su larga tradición en el uso de planes directores como sistema de imposición de estrategias han mantenido paralizadas durante mucho tiempo las tendencias participativas en el desarrollo del territorio.

En general, se debe hablar más bien de operaciones estratégicas relacionadas con la renovación o la puesta en marcha de grandes espacios o de sistemas participativos bajo la dirección y el control absoluto del sector público. De esta tendencia no se ha escapado la construcción de Europa y la creación de los fondos de equilibrio territorial o de las ayudas a la reconversión de sectores económicos obsoletos, activados durante los últimos años. Desde mediados de los años 1980, podemos hablar de ejemplos claros de planificación estratégica sectorial, no definida como tal por la falta de participación activa y efectiva de agentes. La transformación del puerto de Rotterdam en el principal centro logístico europeo y la consiguiente devolución a la ciudad de los espacios obsoletos es un magnífico ejemplo de ello. De un alcance mucho más amplio es el diseño estratégico de la transformación de la ciudad inglesa de Birmingham los años 1986 y 1987, que aprovechó al máximo las posibilidades que ofrecían los fondos europeos de equilibrio regional para hacer una operación centrada en una ciudad, fenómeno que no ha sido posible nunca más, pues ninguna ayuda posterior ha alcanzado la cifra concedida a Birmingham (180 millones de euros aproximadamente).

En Birmingham se creó una nueva centralidad alrededor de la feria, el palacio de congresos, el palacio de deportes y un par de hoteles multiusos; se reconvirtieron zonas de viviendas obsoletas o conflictivas, se recuperaron para el uso público los canales creados durante el siglo XVIII (como en otras muchas ciudades británicas) para el transporte de mercancías; se creó un parque científico y un parque tecnológico, se generaron 1.000 hectáreas de suelo industrial de calidad para la reconversión industrial, por citar algunos ejemplos de transformación. A esta transformación debemos añadir la creación del gran departamento de desarrollo económico y la incidencia de éste sobre los sistemas de formación profesional y continuada de la población, así como la puesta en práctica de sistemas para asegurar la integración efectiva de una población extranjera que alcanzaba el 25% del total de población y evitar, consecuentemente, la generación de procesos de intolerancia.

Otros ejemplos

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

Ninguno de los ejemplos mencionados, como ya hemos comentado, pueden considerarse como un plan estratégico, sino que se trata de estrategias de desarrollo territorial acertadas y que pueden considerarse como grandes antecedentes de la generación de proyectos estratégicos que se han producido durante los dos o tres años posteriores a raíz del éxito internacional del plan de Barcelona.

CIDEU

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

No siempre es posible y necesario un plan estratégico participado, mientras que, en cambio, el desarrollo estratégico territorial es obligatorio para asegurar la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos. Para elaborar un plan estratégico participado, se deben dar unos factores:

- 1) Un régimen democrático consolidado (si no, se convierte en un proyecto que da armas a la oligarquía en el poder).
- 2) Un mínimo de recursos e infraestructuras.

3) Una Administración local que funcione.

Si no se dan estos factores, se han de utilizar métodos diferentes, especialmente los relacionados con el desarrollo estratégico de infraestructuras y sus sistemas de gestión y control así como los relacionados con la transformación administrativa y las estrategias de cambio.

1.4. Las ventajas de utilizar un plan estratégico

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

- 1) La identificación de una estrategia consistente, con capacidad de dar un mayor protagonismo a la ciudad para encaminar su desarrollo económico y social.
- 2) El desarrollo de la cooperación público-privada entre los principales actores urbanos y su compromiso para desarrollar la estrategia en la medida de sus responsabilidades y competencias.
- 3) El establecimiento de un importante proceso de participación ciudadana capaz de difundir una cultura de ciudad que facilite la colaboración ciudadana en la tarea de "hacer ciudad".
- 4) La existencia de una estrategia global o integral de la ciudad (económica, social, cultural, medio ambiental, territorial) y no sólo física, como es el caso de ciudades que sólo disponen de planes o proyectos urbanísticos.

El plan estratégico debe articular globalmente, tanto en su metodología como en el diseño del proceso, los cuatro resultados, pero al mismo tiempo debe considerar cada uno de los resultados de manera diferenciada y analizar las vías para alcanzarlos, que serán diferentes según las ciudades. Sólo así logrará dar una concepción global al proceso de planificación.

Igualmente, son muchas las ventajas que comporta definir una estrategia a través de un plan basado en la cooperación público-privada y la participación ciudadana:

- 1) Se consigue implicar a los principales actores con capacidad para transformar el territorio urbano, lo que constituye una condición necesaria para disponer de una estrategia creíble y desarrollar una gestión estratégica por parte de los principales decisores urbanos.
- 2) Se logra articular en un solo proyecto de gestión del cambio a todos los actores, y se establecen sinergias importantes entre las actuaciones y proyectos de los principales actores que refuerzan el dinamismo y la calificación de la ciudad.

3) La participación ciudadana permite contemplar una gran mayoría de los proyectos e ideas de que dispone la ciudad, lo que constituye una garantía para, posteriormente, poder hacer una priorización de los criterios, objetivos y proyectos realmente importantes, y de este modo, lograr una gran legitimación social de los principales elementos de la estrategia urbana.

Reflexión

A menudo se critican los criterios de actuación comunes por su generalidad o falta de concreción, cuando son los que proporcionan una mayor estabilidad y consistencia en una estrategia urbana, puesto que permiten que se orienten en la misma dirección y, por tanto, que se complementen muchas más acciones urbanas.

Un plan estratégico debe definir pocos pero importantes proyectos para la ciudad, de lo contrario, será muy difícil poderlos impulsar y efectuarles un seguimiento adecuado. Disponer de criterios de actuación claros, sirve para establecer un marco de referencia para todas las acciones urbanas de los actores y una guía para los planes y presupuestos a corto plazo.

Lo fundamental de la participación es la capacidad de integración social del movimiento asociativo y empresarial en un proyecto urbano, y la ilusión ciudadana que puede generar para poner en marcha el proceso de transformación urbana.

La metodología general de un plan estratégico proporciona rigor en la identificación de las decisiones a tomar y da mayores garantías de viabilidad debido a que la identificación de la estrategia no es apresurada ni simplemente intuitiva, sino que responde a un diagnóstico-pronóstico de la situación urbana que se pretende cambiar.

La importancia de la imaginación en la gestión estratégica

La capacidad de imaginar nuevas ideas y proyectos es una condición esencial para la planificación (como lo es para la ciencia el disponer de nuevas hipótesis). Es importante recordar que la metodología mencionada anteriormente tiene, entre otras, dos finalidades destacadas:

- 1) Promover la aparición de nuevas ideas y orientarlas a los temas más fundamentales o estratégicos.
- 2) Comprobar si los productos de la imaginación se adecuan a las dinámicas urbanas, tienen viabilidad económica y social o pueden incorporarse a la estrategia de los actores.
- 3) La metodología de planificación no sustituye la estrategia, sino que ayuda a crearla o a formularla mejor.

Lectura recomendada

Para una interesante reflexión sobre la imaginación estratégica, podéis consultar:

A. Vázquez (2008). *La imaginación estratégica, el caos como liberación*. Barcelona: Granica.

2. El proceso de elaboración

Al igual que la metodología científica sirve para verificar, con una fiabilidad determinada, la adecuación de las hipótesis a la realidad, la metodología de planificación permite establecer garantías sobre la eficacia de la estrategia y la viabilidad de los proyectos considerados. El plan estratégico aumenta la determinación de objetivos, estrategias y planes de acción, permite un mayor control de la gestión estratégica en general, fundamentalmente, ante los cambios del entorno.

2.1. Organización, participación y resultados

La fase de organización en un plan estratégico, basado en la cooperación pública y privada y en la participación ciudadana, es básica para el desarrollo de todo el proceso. La diferencia entre un plan basado simplemente en un estudio y un plan estratégico que busca la implicación de las instituciones y los agentes económicos y sociales, está en la importancia que se dé a esta fase, pues las posibilidades de acción y ejecución del plan dependerán claramente de la capacidad de consenso, compromiso y colaboración entre los mencionados agentes e instituciones. Un plan tecnocrático despreciará esta fase y se centrará en el diagnóstico. En la fase de organización abordaremos los aspectos relacionados con el análisis de los actores, la necesaria cooperación público-privada y finalmente, la no menos importante participación ciudadana.

2.1.1. Análisis de los actores de la planificación estratégica urbana

Si bien el principal objetivo de la elaboración de un plan estratégico es dotar de un marco de referencia común a los principales actores urbanos y coordinar sus estrategias para avanzar en la realización de los proyectos clave para el futuro de la ciudad, pocos son los planes urbanos que incorporan un análisis de las estrategias de los principales actores. El análisis de los actores tiene **dos finalidades** muy importantes:

1) Por un lado, sirve para identificar los principales actores en una ciudad; es decir, las personas o entidades o empresas que deben tenerse en cuenta para elaborar una estrategia de ciudad, puesto que por sí mismas o por su capacidad de influencia son capaces de impactar en la estructura urbana. En este sentido, debe tenerse en cuenta que el principal actor en un sector no tiene que coincidir con el representante institucional del sector e incluso puede no sentirse representado por dicha persona.

2) Por otro lado, el análisis de los actores proporciona los criterios de actuación y los proyectos que consideran más importantes cada uno de ellos, así como el análisis de las complementariedades y principales contradicciones entre ellos. La misión del análisis es ayudar a encontrar la formulación de una estrategia urbana global, que goce de un amplio acuerdo entre los agentes que tienen capacidad y legitimidad para gestionar un cambio urbano. En el cuadro siguiente se pueden distinguir algunos de los actores con relación a su capacidad de influencia en la ciudad:

Podemos distinguir cuatro tipos diferentes de actores según los factores a través de los cuales ejercen su influencia en la ciudad:

1) **Actores económicos.** Cuya capacidad de transformación depende del volumen de recursos económicos que gestionan o pueden invertir en la ciudad.

2) **Actores institucionales.** Cuyo poder de influencia se basa en una amplia representatividad de una institución o entidad y en una consolidada legitimidad social.

3) **Líderes sociales y morales.** Con capacidad de movilizar a amplios sectores de la opinión pública y de dinamizar la participación ciudadana y vecinal.

4) **Líderes intelectuales de reconocido prestigio.** Cuyas opiniones puedan generar una amplia resonancia, y en especial generar consenso ante determinados temas considerados clave para la ciudad.

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

Tabla 2

Actores	Objetivos identificadores	Tipología de asociados	Principales temas y proyectos urbanos	Principales aliados en temas urbanos	Principales opositores en temas urbanos
Actor 1					
Actor 2					
...					
Actor 11					

Cuando en un estudio de temas y proyectos de carácter estratégico no hay una opinión unánime acerca de los mismos, en no pocas ocasiones ha resultado útil elaborar una **matriz de actores**. La matriz de actores es una técnica que

tiene su origen en un análisis del sector de la aviación en Estados Unidos, que efectuó M. Godet. La matriz o cuadro de actores se construye especificando, tanto en las filas como en las columnas, los actores implicados o con intereses, en un proyecto o bien en un equipamiento o servicio de carácter estratégico.

Matriz de los actores

La fila indica el actor que es objeto del análisis; en las casillas se identifica la demanda que hace el actor de la fila a los actores considerados en la columna con respecto al proyecto, sector o equipamiento estratégico que nos ocupa. Al coincidir el actor de la fila con el de la columna, se especifica el objetivo fundamental que persigue el actor en dicho servicio, equipamiento o proyecto.

Tabla 3. Matriz de estrategias de actores de una feria urbana internacional

	1. Expositores-Comité organizador	2. Visitantes	3. Directores del certamen	4. Directores de área	5. Empresas auxiliares	6. Servicios de la ciudad	7. Administración pública
1. Expositores	<p>Objetivo. Publicitar y divulgar sus productos, que son de los principales sectores de las empresas regionales, para incrementar sus ventas.</p>	<p>Dirigirse a visitantes profesionales y a los de mayor poder de compra para conseguir una mayor rentabilidad.</p>	<p>Profesionalidad: que la feria actúe como una empresa de servicios de calidad y eficiente en función de sus intereses.</p>	<p>Máxima descentralización en los comités organizadores. Máxima colaboración Con el certamen. Mínima repercusión de los costes generales en los certámenes.</p>	<p>Profesionalidad, calidad, flexibilidad y buen precio</p>	<p>Oferta amplia diversificada y de calidad, de la hostelería y restauración. Movilidad urbana fácil.</p>	<p>Apoyo a la feria por su contribución a la economía, transporte público, aparcamientos, seguridad, subvenciones.</p>
2. Empresas visitantes	<p>Innovación y amplia oferta para poder comparar.</p>	<p>Objetivo. Encontrar La posibilidad más adecuada a sus necesidades.</p>	<p>Para ellos, la organización ferial es un todo y demandan comodidad, fácil acceso y seguridad, buen funcionamiento de los servicios.</p>		<p>Facilidad, comodidad y seguridad en los servicios auxiliares.</p>	<p>Oferta amplia diversificada y de calidad, de la hostelería y restauración.</p>	<p>Asegurar el funcionamiento de calidad de los servicios públicos.</p>

Fuente: Elaboración propia

	1. Expositores-Comité organizador	2. Visitantes	3. Directores del certamen	4. Directores de área	5. Empresas auxiliares	6. Servicios de la ciudad	7. Administración pública
3. Directores de certamen	Mayor utilización de la superficie del suelo. Conseguir la rentabilidad empresarial y del certamen.	Optimicen sus programas de visitas al mayor número de expositores. Aumenten sus compras o acuerdos. Satisfacción en el funcionamiento de los certámenes	Objetivos. Organizar los certámenes a satisfacción de los comités organizadores. Disponer del poder de decisión para organizar los certámenes con autonomía de gestión. Obtener buenos resultados en certámenes.	Mayor autonomía y descentralización. Justificación económica de la gestión centralizada.	Profesionalidad, calidad, flexibilidad y buen precio.	Oferta amplia diversificada y de calidad, de la hostelería y restauración.	Apoyo a la feria por su contribución a la economía, transporte público, aparcamientos, seguridad, subvenciones.
4. Directivos profesionales de la institución ferial	Proporcionar una oferta innovadora y amplia para lograr resultados económicos positivos del certamen y proyección exterior de la feria.	Máxima presencia de visitantes. Satisfacción sobre la organización ferial.	Aceptación de las líneas generales de la organización ferial. Funcionamiento coordinado.	Objetivos. Obtener economías de escala de los servicios centrales. Ferias rentables y con proyección.	Profesionalidad, calidad, flexibilidad y buen precio.	Oferta amplia diversificada y de calidad, de la hostelería y restauración.	Apoyo a la feria por su contribución a la economía, transporte público, aparcamientos, seguridad, subvenciones.
5. Empresas auxiliares	Máxima inversión de los expositores en los recintos. Máximo uso de la superficie ferial.	Buena colaboración en el desarrollo del certamen.	Promoción de unos certámenes notorios con inversión en servicios auxiliares. Maximizar el uso del suelo ferial durante el máximo tiempo. Relaciones transparentes.	Objetivo. Mayor volumen de negocio durante el máximo tiempo.	Oferta amplia diversificada y de calidad, de la hostelería y restauración.	Apoyo a la feria por su contribución a la economía, transporte público, aparcamientos, seguridad, subvenciones.	

Fuente: Elaboración propia

	1. Expositores-Comité organizador	2. Visitantes	3. Directores del certamen	4. Directores de área	5. Empresas auxiliares	6. Servicios de la ciudad	7. Administración pública
6. Empresas hostelería y turismo de la ciudad	Máxima atracción de visitantes foráneos con capacidad de compra.	Disposición al consumo.	Máxima utilización en tiempo y superficie del recinto ferial.		–	Objetivo. Conseguir una ciudad turística de negocios, ferias y congresos.	Buena movilidad. Apoyo logístico a la feria.
7. Administración pública	Contribuyen a potenciar los sectores económicos locales. Difusión de la innovación en el tejido productivo.	Aprecio a los esfuerzos inversores y de gestión de la ciudad y de los servicios regionales.	Ferias difusoras de innovación en el tejido productivo. Calidad como empresa de servicios para expositores y visitantes. Balance económico positivo.		Calidad y notoriedad En los servicios auxiliares.	Oferta suficiente y de calidad. Moderación en los precios.	Objetivo. Feria, instrumento de city-marketing y promotor económico para: ciudad turística de ferias y congresos y negocios. Innovación y apoyo a la economía urbana.

Fuente: Elaboración propia

En las matrices se pueden contemplar las coincidencias, complementariedades y contradicciones entre los distintos agentes con intereses presentes. Las matrices ayudan a rechazar propuestas que no contemplen los intereses de los principales actores implicados, así como las que agudicen sus contradicciones.

La matriz es un buen instrumento para encontrar una solución global integradora de los objetivos o intereses de los actores en presencia. Los análisis de los actores son en general un estudio o informe muy útil para los equipos directivos de un plan estratégico, pero, como es fácil comprender, pocas veces es adecuado llevar a cabo su difusión pública.

2.1.2. Cooperación público-privada

Ya hemos abordado anteriormente la importancia de profundizar en nuevas metodologías de cooperación público-privada. En este apartado enfatizaremos la importancia de trabajar con el territorio señalando previamente algunos de los errores que se cometen en el desarrollo de la planificación estratégica.

En primer lugar, cabría decir que muchas veces el inicio y la consecuente implantación de la planificación estratégica obedece más a criterios políticos o propuestas de grupos externos a la Administración y se desarrolla con falta de relación o directo enfrentamiento con los planificadores urbanos que representan una función tradicional, perfectamente definida e instalada en el *core business* de la Administración territorial.

El paradigma portugués

En todos los niveles administrativos se exige la combinación de planificación estratégica y territorial especialmente para los proyectos en los que se pide financiación estatal o comunitaria.

La diferencia con relación a lo tradicional es que se exige que no sólo haya una estrategia detrás, sino que, además, esté compartida por la mayoría de niveles de la Administración y los principales agentes sociales y económicos del territorio.

Por otro lado, también existe el problema de la estrategia elaborada desde los técnicos del plan urbano que, por más pluridisciplinares que sean y aunque tengan un buen conocimiento de la realidad y las prácticas estratégicas territoriales, a menudo olvidan que además de las necesidades y las soluciones, deben tenerse en cuenta las voluntades. Podemos pensar en sistemas, infraestructuras y sus efectos estratégicos y sinérgicos con los cambios necesarios en la economía local y por tanto, decidir el aprovechar una nueva estación de ferrocarril para hacer en ella un gran centro de negocios o podemos determinar la importancia de un área para crear un sistema logístico potente, pero si no hay interés por invertir, si los agentes públicos y privados no comparten la idea a medio plazo, el resultado sólo será un dibujo en el mapa y supondrá dificultades para las modificaciones de usos definidas en el plano. Para que ello no suceda, es vital impulsar un proceso de cooperación público-privado.

Glosa

Mientras que desde la planificación territorial se está imponiendo la idea de que sin una estrategia clara que tenga en cuenta los siete temas especificados se hace muy difícil crear condiciones para un buen diseño, pocas veces, desde la planificación estratégica, se ha asumido que sin plasmación territorial la mayor parte de las propuestas son etéreas.

Para los gestores del plan estratégico sin visión territorial clara, el problema inverso es mucho más grave: cualquier lectura de diagnóstico de situación exige trabajarla sobre el mapa para poder determinar, por ejemplo, los efectos reales de la distribución de las áreas de pobreza, el impacto del crecimiento del comercio en una zona en relación con la movilidad interna o la evolución de las nuevas áreas de centralidad creadas y las tendencias en el desarrollo de nuevas viviendas y edificios. Si la lectura territorializada es clave en el diagnóstico, en la toma de decisiones es fundamental: la ubicación de nuevos equipamientos pueden servir para "coser" intersticios o, en caso contrario, para crear soluciones de continuidad en la estructura urbana hacia donde se deben desarrollar las nuevas actividades económicas, permitiendo el *mix* de usos del suelo y observando qué posibles vacíos se pueden generar por el factor de atracción de nuevos espacios.

Sin ser necesario hablar de la relación entre espacio público y ciudadanía o de cómo el espacio hace más o menos educadora una ciudad, todo lo que hemos citado son ejemplos de la necesidad de trabajar con el territorio. El único límite está en que, al ser el plan estratégico participativo, lo que no debe hacerse para evitar la especulación es concretar con detalle las ubicaciones propuestas, actividad que corresponde directamente al departamento de urbanismo. Combinar plan estratégico con el plan de ordenación urbana parece ser la solución para la definición de las lógicas de urbanización (dimensión de infraestructuras, demandas para cada uso del suelo, etc.). Para ello, se deben tener en cuenta algunos **puntos clave**:

1) La duración de la elaboración del plan estratégico. Normalmente, las modificaciones de los planes de ordenación urbana tienen un ciclo muy largo, tanto en el proceso de decisión como en el de elaboración, de manera que se hace muy difícil encajar un proceso participativo que bien organizado y con técnicas específicas, puede durar un año. Sólo es posible que una visión combinada permita iniciar el plan estratégico, al mismo tiempo que se da el inicio a los trámites de modificación del plan de ordenación urbana.

2) La necesidad de que todos los técnicos compartan la visión estratégica y la filosofía de fondo del proyecto. Especialmente en algunos países iberoamericanos, el plan urbanístico se ha visto tradicionalmente como el instrumento para evitar al máximo la especulación y la actuación salvaje del sector empresarial constructor. Por tanto, la participación de agentes en temas de alcance territorial es vista como un instrumento que va a romper el dique de contención que significa el plan. Sin entrar en detalle acerca del funcionamiento real del plan de ordenación urbana como dique de contención, conviene indicar que muchas veces es un instrumento cuya operatividad no es coherente con la realidad social y económica del momento en que se aplica. Al participar de una visión en la que intervienen fundamentalmente las dinámicas y las acciones, es muy importante adaptar las reglamentaciones para mantener el objetivo general.

3) La necesidad de adaptación de metodologías. Ya se ha dicho que en el análisis estratégico se ha de introducir el análisis territorial con todas sus consecuencias, pero en el plan territorial adquieren mucha más importancia los criterios y los sistemas e infraestructuras de primer nivel que el dibujo de detalle: dónde se va a crecer o no, coeficientes de edificabilidad por zonas, cómo se produce la mezcla de usos, espacios a preservar con mayor o menor dureza, dimensionado y trazado de las infraestructuras básicas, etc.

Ello permite disponer de un *corpus* de doctrina y un esquema general en el que ir encajando las piezas porque, en general, disponen de planes especiales realizados mucho más cerca del momento de llevar a cabo las operaciones. La adaptación de metodologías incluye la incorporación en el documento resultante de los indicadores que van a permitir valorar el grado de consecución del objetivo final buscado y de los mecanismos que permitan, sin necesidad

de nuevas leyes, adaptar los planes a la evolución de dichos indicadores. Es decir, no se trata sólo de describir sino de dejar claras las normas de cómo se va a gestionar esta descripción del territorio para adecuarla a los cambios sociales y económicos. Actualmente, no es posible plantearse un equipamiento o infraestructura sin tener en cuenta cómo va a ser gestionado, ya que el volumen de la inversión y sus posibilidades de retorno dependen de ello.

Esta reflexión conduce a una nueva cuestión que se sitúa en la interfaz entre la planificación y la gestión estratégica: tan importante es la dimensión de cualquier equipamiento o infraestructura como su gestión en términos de eficiencia y de aplicación de tecnologías.

Gestión de infraestructuras y equipamientos. Situaciones y ejemplos

Una autopista de cuatro carriles puede ayudar a reducir media hora el transporte por carretera desde el puerto hacia cualquier punto del área metropolitana de una ciudad. La inversión para realizar esta infraestructura es muy alta. Coordinar las distintas inspecciones portuarias, sanitarias, fiscales, arancelarias... y establecer turnos de 24 horas tiene un coste organizativo, pero su impacto económico es muy bajo y, probablemente, permitirá reducir tres días el tiempo de espera de las mercancías y, además, reducirá el riesgo de robo mientras permanecen abiertas para inspección.

En un momento en el que existen suficientes herramientas que permiten cuantificar, o aproximarse, a variables subjetivas como "beneficio social" o "impacto económico", la experiencia estratégica obliga a definir los términos de uso y explotación de los servicios considerados de interés general para asegurar uno de los grandes objetivos de la gestión urbana y de la propia Administración, la eficacia: alcanzar el máximo de objetivos con recursos limitados.

La importancia de la gestión comporta la necesidad de definir, al mismo tiempo que los proyectos clave, su órgano de gestión, o asignar la gestión a un organismo determinado capaz de responsabilizarse de la eficiencia de los resultados. De la misma manera, este organismo debe ser capaz, en el futuro, de tener visión estratégica y, a medida que puede asumir otros proyectos, sea capaz de ver el conjunto de impactos cruzados de cada uno de ellos, en implicar a quienes pueden aportar efecto multiplicador en la discusión y desarrollo de los mismos.

Cuando los proyectos son complejos conviene tener en cuenta que no debe mezclarse la gestión estratégica con la gestión pura y dura de los mismos.

La gestión estratégica, responsabilidad de quienes gestionan el territorio, exige concretar todos estos objetivos cruzados en encargos claros y nítidos con resultados mesurables, no exige que cada gestor tenga en cuenta todos los efectos de su parcela, sino crear al mismo tiempo un conjunto de gestores cuyo trabajo conjunto proporcione los objetivos deseados.

2.1.3. Participación y orientación a resultados

Se deberá concretar de manera pública el ámbito y alcance del plan. Sólo se puede hacer estrategia para aquello sobre lo que se tiene capacidad de control o cierta capacidad de decisión e influencia sobre las decisiones de terceros. En el momento en que se introducen propuestas no controlables, se elimina la viabilidad de todo el plan, puesto que la responsabilidad y la factibilidad dejan de ser los elementos centrales permitiendo la autojustificación por parte de los agentes que participan en el proceso. El ámbito del plan debe acercarse lo más posible a la suma de capacidades de los participantes. Por ello, debe decidirse 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. Una vez concretados quiénes van a ser los participantes, se deberá preparar con todo detalle la participación en el plan, definiendo estrategias para cada sector en función de su grado de implicación e interés para el éxito del proceso.

Para concretar ambas decisiones (ámbito del plan y alcance de la participación), se debe establecer un debate interno con los principales ejecutivos de la Administración, que permita tener las ideas de partida muy claras sobre situaciones reales y proyectos en curso. Este intercambio inicial debe permitir que el equipo que desarrolla el Plan estratégico, desde el inicio de los trabajos, tenga un conocimiento claro del modelo implícito que tienen predefinido los impulsores del plan.

El diseño del ámbito del plan y del alcance de la participación permitirá plantear la articulación de agentes económicos e institucionales de fuera del propio territorio que tienen una capacidad real de actuación en la ciudad (transportes, telecomunicaciones, otros niveles de Administración, grandes instalaciones industriales, comerciales y de ocio, etc.), pero que no necesariamente se incorporarán en la estructura permanente del plan. Como mínimo, se deberá plantear de qué forma se explica el plan a estos agentes en cuanto a expectativas y de qué manera les puede afectar o interesar. Con estos elementos definidos, se podrá proceder al diseño de la estructura de gestión del Plan estratégico. Si bien en algunas experiencias se ha institucionalizado algún tipo de ente clave y no tanto las posiciones de los expertos, y para la etapa de desarrollo de proyectos precisamos a los responsables de desarrollo, estancias de financiación y estancias de decisión política y económica. Lógicamente, el número, duración y forma de las reuniones depende del tipo de personas convocadas. Por tanto, el plan de participación se ha de organizar desde el inicio teniendo en cuenta estos diversos cortes y etapas para no generar confusión ni falsas expectativas. Prospectiva, metodologías de participación, buenas prácticas y técnicas de análisis dinámico, de análisis territorial y de "clusterización" componen el paquete de conocimientos específicos que deben poseer, o ser capaces de incorporar con apoyo externo, los equipos fijos. En la medida en que el discurso es de fondo, el plan no se escribe, sino que se ejecuta. Las herramien-

tas de definición y análisis de viabilidad de proyectos así como los mecanismos de acceso a las fuentes de financiación y sus políticas forman parte del bagaje que debe estar a disposición de estos equipos.

En teoría, un plan estratégico territorial está dirigido a crear las condiciones de cambio y, por tanto, a actuar y a hacerlo lo más rápido posible, orientando a unos cuantos proyectos motores de la transformación hacia la situación deseada, con los recursos no asignados previamente para cubrir necesidades perentorias y competencias obligatorias. En la medida en que se trata de un plan para la acción, se entiende que quienes participan en él ya tienen una visión general (pero suficientemente profunda) de la situación. Por ello, no precisan tanto formalizar una visión global sino profundizar en aquellos temas que, de manera inductiva, pueden ser claves para la intervención en el territorio. El paso siguiente, a través de escenarios y la determinación y valoración de los atributos asociados a los mismos, es la fijación de los objetivos y los indicadores los que darán la medida de la transformación del territorio, acompañada de una selección de los restantes proyectos y de intentar reorientar aquellos que ya figuran en el mapa de las previsiones. Al final del proceso de elaboración, deben ser propuestos pocos proyectos (para que sean controlables) y un buen observatorio para asegurar el seguimiento de su buena ejecución.

Problemas que comporta priorizar la participación

Más que discutir metodologías, observamos que tanto el sistema de trabajo como el objetivo esperado del mismo se adaptan a las prioridades fijadas. En muchos casos se considera lo más importante que la participación sea lo más amplia posible. Un resultado genérico, unicomprendido, con detalles profundos en algunos temas y con vacíos en los otros, con múltiples proyectos no jerarquizados y tratados en igualdad, no resulta aparentemente un problema si se ha participado activamente y quienes lo han hecho se sienten confortados. Sin embargo, probablemente, el discurso resultante sólo será esto, discurso y presentación de deseos y voluntades genéricas.

Efecto perverso

Al fijarse como principal objetivo la amplia participación de todos los agentes implicados en el plan, se subvierte el método dando gran importancia a un diagnóstico lo más detallado posible, eliminando temas clave como la valoración de atributos e indicadores previos al debate sobre la visión global fijando objetivos en abstracto y, más tarde, intentando buscar proyectos coherentes con los objetivos a partir de las intervenciones de los participantes.

Los proyectos clave iniciados o previstos se mezclan y confunden (en el caso de que sean aportados al proceso por los responsables) con los que entregan los participantes en el proceso, los cuales, sin responsabilidades de gestión o decisión, pero en teórica igualdad de condiciones, proponen temas concretos y específicos a partir de su visión parcial y muy subjetiva de las situaciones.

El debate sobre la participación no es fácil, sobre todo en países en los que se ha convertido en un instrumento para luchar contra las formas caciquiles de la política. Desde el presupuesto participativo hasta las mesas sectoriales de participación, hay un conjunto de instrumentos que han demostrado su eficacia en la obtención de consensos sobre ciertos temas y en el compromiso de los vecinos para llevarlos adelante en la parte que les corresponde.

En la mayor parte de las experiencias de presupuesto participativo, se pone a debate una parte, no el todo, dejando para la Administración la política de ciudad que corresponde a la visión integral y discutiendo únicamente la inversión y los gastos concretos en los barrios. En otras ocasiones, el plan estratégico es el único instrumento participativo efectivo (o con una cierta credibilidad) y, por tanto, las expectativas sobre el alcance de la participación superan a las de los propios resultados sobre la transformación en las condiciones del territorio y de los propios colectivos participantes.

En la otra cara de la moneda, una concepción más dirigida a resultados (definir los proyectos clave, buscar financiación y actuar como *lobby* colectivo frente a otras instancias) requiere una estructura en la que la participación sea parcial y, en algunos casos, elitista. Se premia la participación de expertos en el diagnóstico, y de políticos y responsables empresariales en la selección de proyectos, dejando la participación general para las etapas más genéricas y sin compromiso final.

Esta solución no es fácil: ceñir la participación a los sectores sociales más integrados, intelectual o económicamente, se traduce en ventajas comparativas para estos sectores que poseerán información privilegiada, creando distintos niveles de democracia urbana. De ahí que sea imprescindible un liderazgo público consistente en cualquier proceso orientado a resultados. La implicación del sector público debe no sólo garantizar que se persiga realmente el bien común, sino también asegurar la transparencia informativa de las decisiones y las oportunidades que ofrecen.

Desde nuestra perspectiva, *estrategia* significa proyectos y resultados, y no debe mezclarse de manera confusa con *participación*. Aportar visiones generales compartidas sin decir cómo, en qué condiciones y con qué costos se van a alcanzar (amén de la presentación de alternativas) o dejando que cada uno se dé por satisfecho porque su proyecto particular haya sido bendecido, no parece ser más que dar un nuevo foro a los que hablan siempre y, sea cual sea el contexto, dicen y proponen lo mismo.

Hay un factor clave en los planes estratégicos que obliga a ser coherentes a la hora de establecer los sistemas de participación, difusión y marketing en sus distintas etapas. Se trata del plan como elemento educativo, de construcción de idea y conciencia de ciudad y de ciudadanía, especialmente entre los agentes y personas con más capacidad de influencia y difusión de ideas.

Desde la Administración y las organizaciones políticas, se tiene a veces la impresión errónea de que los temas del territorio son de interés general y deben ser de conocimiento común y que, por tanto, todos los interlocutores tendrán la suficiente visión de conjunto y de interrelación de los elementos como para

opinar con conocimiento. Cada empresario conoce en profundidad su sector económico y, en el mejor de los casos, tiene una visión general sobre la economía territorial. Cada gestor sectorial se encuentra en la misma situación.

Solamente los gestores del territorio están obligados a examinarlo como el sistema complejo que es y verlo en su conjunto para poder desarrollar cada elemento por separado, teniendo en cuenta las interrelaciones técnicas, políticas, sociales y económicas.

Para tener resultados concretos, tanto en opiniones como en soluciones, es muy importante que los que participan en el proceso reciban información suficiente y entiendan los elementos clave del desarrollo territorial. Es decir, cada sesión del plan es biunívoca: se da información para recibir información con más valor añadido, aunque ésta sea sólo una posición subjetiva fundamentada.

En el equilibrio entre participación y resultados, se acostumbran a cometer errores técnicos que se traducen en sustituir la visión estratégica esperada por la opinión pública.

Ejemplo

Analicemos la realización de encuestas, sobre todo las que conllevan preguntas técnicas y que se envían a todos los participantes o a todos los ciudadanos. Probablemente, sólo un pequeño porcentaje conocerá a fondo la temática de cada pregunta técnica y este porcentaje no coincide con los conocedores de la siguiente pregunta y así sucesivamente.

El resultado es que para cada respuesta nos encontramos con un 90% de lugares comunes o informaciones deducidas de los medios de comunicación. Este alto porcentaje enmascara las respuestas más concretas y el conjunto de la encuesta se sitúa no en la perspectiva estratégica, sino en una media amorfa. Al mismo nivel de lectura debe situarse la estrecha correlación entre las respuestas que priorizan temas y problemas y los últimos acontecimientos con reflejo en prensa.

A la hora de fijar prioridades y metodologías asociadas entre participación y resultados, conviene recordar que el objetivo es construir una estrategia participativa, no hacer participación para un debate ciudadano.

Esto último ya tiene sus cauces (o debería tenerlos) y convertir el proceso estratégico en un mero debate provoca el rechazo a medio plazo entre los agentes económicos y sociales del territorio, que no sólo tienen objetivos y necesidades diferentes, sino que incluso utilizan lenguajes y ritmos diferentes.

A diferencia de otros sistemas y planificaciones, la estrategia se construye en gran parte cuando se describe. No se trata de un plan urbanístico que primero dibuja el territorio, describe lo que se va a hacer en el mismo y luego se aplica. Por un lado, el futuro no existe, no es más que el resultado de nuestras acciones del presente. Tener visión de futuro quiere decir pensar cómo vamos a construirlo describiendo el impacto de lo que haremos. Por otra parte, propo-

ner proyectos y soluciones implica forzosamente acuerdos y desarrollos de los mismos para que sean viables, y optar y tomar decisiones. El plan resultante se adapta a este esfuerzo central y completa la visión con las modificaciones que permitan alcanzar los objetivos de calidad de vida, desarrollo económico y cohesión social deseados. Al mismo tiempo, busca los proyectos complementarios que permiten completar los retoques de la visión.

En la dialéctica construcción/descripción, potenciar la primera depende fundamentalmente de la capacidad y poder real de quien convoca a trabajar en el plan. Depende de la capacidad de decisión política y administrativa (y del poder sobre las decisiones diarias en este campo), depende de su capacidad financiera, de su capacidad sancionadora y de las monedas de cambio que posea y que permitan interesar a los principales agentes sociales y económicos. Evidentemente, también depende de otros dos factores: la sensación o no de crisis que obliga a agrupar fuerzas por encima del conflicto cotidiano y las oportunidades o riesgos del territorio. En cualquier caso, si el o los compromisos que se adquieren en los órganos del plan no son "la última palabra", sino que dependen de lo que decidan los que están por encima de los participantes, el proceso va a caer del lado del academicismo y se alejará de las características de los procesos de construcción.

En cualquier proceso participativo se trata de ajustar constantemente objetivos a las capacidades reales de acción o decisión de los participantes en los distintos niveles. Y esto se refiere tanto a los convocantes como a los participantes. En cualquier caso, asegurar la capacidad de decisión de quienes participan exige medir mucho los tiempos para evitar rápidas deserciones.

¿Qué se exige a los convocantes?

Convocar expertos para un debate de diagnóstico exige liderazgo intelectual de los convocantes, pero convocar sindicatos y empresarios para un pacto de desarrollo industrial relacionado con el plan estratégico exige de los convocantes autoridad y poder suficiente para garantizar la aplicación de las medidas resultantes.

El manejo de estas variables lleva a un resultado final que debería estar entre el consenso resultante del no-debate más una suma indiscriminada de propuestas y el consenso resultante de la gestión del conflicto. Todo debate aparca-do por falta de poder o ambición vuelve en el momento de la implantación con más virulencia y con gran capacidad esterilizadora de iniciativas. Al mismo tiempo, la gestión del conflicto obliga a sumar proyectos que compensan o equilibran las posiciones de los participantes. La cuestión es que, más que una lista indiscriminada, debe aceptarse aquello que puede formar parte de un *cluster* de proyectos o acción estratégica integral, tendente a resolver un tema determinado.

Planes estériles

Existen demasiados planes estratégicos descriptivos con un bloque de acciones resultado de la suma indiscriminada de proyectos cuya vida real acaba cuando se ha terminado de escribir. En lugar de construirse a medida que se describe, simplemente se describen

y no dejan huella real en la evolución del territorio, que sigue por otros caminos que responden a lógicas externas al plan y más efectivas.

2.2. Diagnóstico

Una vez que los temas críticos para un municipio, para una ciudad, estén identificados, es necesario diagnosticar y valorar su situación actual. El diagnóstico tiene que diferenciar y articular dos vertientes:

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

2) El **análisis interno** se dirige, fundamental pero no exclusivamente, a conocer los factores clave para el desarrollo económico y social de nuestro municipio y así compararlos con los de otras ciudades y municipios que son o pueden ser competidores. El análisis interno concluye con los puntos fuertes y los puntos débiles. La conclusión del diagnóstico es el análisis DAFO¹.

⁽¹⁾debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades

El diagnóstico se orienta básicamente hacia el análisis del posicionamiento actual del territorio respecto a sus diferentes entornos territoriales (barrial, metropolitano, subregional, regional, nacional y europeo) y la comprensión de las dinámicas, tanto internas como externas, que la han llevado a este posicionamiento. Este análisis de la evolución reciente y situación actual se complementará con la definición y análisis de las tendencias, también de carácter interno y externo, que orientan posibles escenarios de evolución futura.

El trabajo fundamental del diagnóstico no se orienta por tanto a un conocimiento exhaustivo del territorio, sino a aquellos temas críticos o determinantes para el desarrollo urbano, y de las personas y actividades que se encuentran en el territorio.

A pesar de ello, se hará coincidir temporalmente con la etapa anterior (organización del plan) una sistematización de la información existente, de modo que se homogeneicen los datos disponibles (a veces contradictorios entre estudios y fuentes diferentes) y se pueda alcanzar un punto de partida aceptable de conocimiento de la situación. Este aspecto debe permitir, básicamente, deshacer determinados tópicos no adecuados a la realidad –presentes tanto en la imagen externa como interna–, permitir la comparación de la realidad propia con la del entorno inmediato y con la de otras ciudades similares; así como estructurar la fase de diagnóstico.

También coincidiendo temporalmente con la etapa anterior, aprovechando las entrevistas con responsables políticos y técnicos institucionales, se elabora un "**repertorio**" de planes y proyectos puestos en marcha o que se prevé iniciar de inmediato.

Las metodologías tradicionales proponen un seguimiento secuencial de los temas: primero elaboración del diagnóstico y posteriormente selección y definición de proyectos. Este planteamiento secuencial provoca un efecto perverso para el éxito del plan, como es el de sustraer hasta muy avanzado el proceso (a los ocho meses del inicio según nuestro plan de trabajo previsto) la imagen física del plan, los elementos concretos que deben definir las pautas para la transformación urbana. Por este motivo, es muy interesante la selección desde el inicio de unos (pocos) proyectos de carácter estratégico que permitan orientar determinadas acciones y que, muy especialmente, sirvan para identificar el plan con un proceso real de evolución y transformación. Junto con la visión interna, conviene hacer un análisis del contexto y la situación externa. En la mayoría de los planes, este análisis es largo en páginas pero de utilidad dudosa, porque se hace un discurso genérico sobre el "nuevo papel de las ciudades en Europa", por ejemplo, sobre la evolución de la economía y los temas de impacto regionales. El análisis que se debe realizar tiene que enfocar los elementos de *benchmarking* y *benchlearning* que orientarán el plan. La relación de la ciudad o del territorio con su entorno inmediato, identificando relaciones, flujos y dependencia por una parte y la determinación de una serie de territorios con quienes compararse son los elementos básicos de esta parte del diagnóstico.

Para lo primero, muchas veces es difícil encontrar información, ya que las tablas *input-output* existentes son poco fiables y además aparecen con mucho retraso si nos centramos en la economía, y para el resto de relaciones de vida cotidiana: transporte, trabajo, ocio, consumo cultural y relaciones personales, la información es muy dispersa. Para los territorios con los que compararse, el proceso de identificación de los mismos debe establecerse a partir de la identificación de sus características socio-económicas, de la estructura y dinámica de su base social y finalmente, de la relevancia de los resultados obtenidos en sus procesos de desarrollo estratégico. Posteriormente, se debe hacer el análisis de las experiencias para desarrollar un primer paquete de indicadores y atributos a tener en cuenta y el conjunto de "buenas prácticas" que habrá que aprovechar para la etapa de redacción de proyectos y *clusters* de acciones estratégicas.

El contenido concreto del diagnóstico depende, por tanto, de las decisiones que se han tomado en la fase de organización y de las orientaciones derivadas de la sistematización de la información. Aquí se ha de tener en cuenta un conjunto de temas clave que distinguen un diagnóstico estratégico de un análisis académico de datos:

- 1) El diagnóstico estratégico es inductivo y no deductivo: los temas se intuyen porque los expertos estratégicos están habituados a los problemas urbanos y los conocen, y de lo que se trata es de comprobar si las intuiciones tienen base

y están corroboradas. De una descripción exhaustiva de los datos es imposible deducir nada, sólo discursos vagos y generales. Ello hace que posiblemente muchos impulsores de plan estén contentos por la descripción detallada de su territorio pero que las estrategias tengan muy poco que ver con este estudio pormenorizado y, por tanto, sean parecidas a otros planos de la misma escala de territorio.

2) El diagnóstico estratégico se basa en dinámicas con impacto micro-territorial y no en cortes temporales de la realidad provenientes del *tempo* estadístico (censos, padrones, etc.). Interesa, tanto o más, saber qué tipo de comercio se cierra o abre y en qué barrio o calle que la estructura comercial en términos globales, si el envejecimiento de la población crece o más que las vecinas que la tasa de envejecimiento comparada en una fecha determinada. Ver la lógica de las dinámicas no es un tema fácil y representa el paradigma que marca la calidad real del Plan estratégico.

3) El diagnóstico estratégico se basa en datos posteriores a la aparición de factores de cambio claves en un territorio. Si estos datos no existen, hay que buscar informaciones comparativas que aporten el mismo tipo de resultados. Utilizar datos de tres años de retraso porque "son los únicos" oficiales para tratar el tema de la inmigración, es un importante ejercicio de inutilidad. Se ha de buscar el equivalente viendo el incremento, o no, de atención en servicios sociales, ver si hay Asociaciones que tienen algún tipo de datos utilizables, etc. Otras veces, si no hay datos se "han de inventar". Como ejemplo, ya citado, en una ciudad determinada no había ni estimaciones ni cálculo de la velocidad comercial de tráfico de los vehículos para determinar la problemática del mismo. La solución fue descubrir que en una serie de líneas de transporte de pasajeros que cruzaban la ciudad en diversos sentidos se anotaban las horas de salida y llegada. El tratamiento de esta información daba un indicador de la evolución de la velocidad media (dinámica), dato suficiente como para tomar decisiones y comparar este impacto con las obras y abertura de nuevas vías en la ciudad.

4) Finalmente, el diagnóstico estratégico territorializa al máximo las informaciones porque, para muchos temas de estrategia territorial, el "micro" es clave. La concentración de problemas en un punto, la definición de vías comerciales o de áreas de concentración de "territorio inteligente" son aspectos que determinarán los modelos y acciones posteriores.

Si nos planteamos los planes estratégicos integrales de una región o ciudad, podemos identificar siete capítulos comunes: las personas y su calidad de vida, el territorio, la accesibilidad y movilidad, el medioambiente, la gobernabilidad, la economía del territorio y los principios, valores e imagen de la ciudad

Cabe remarcar que las personas son el objeto del plan y el territorio, el sujeto en la medida en que es el marco donde se desarrolla la vida cotidiana y las actividades de las personas.

En la tabla 4 se establece un desarrollo, también orientativo y no de carácter propositivo, de algunos de los aspectos relacionados con el desarrollo económico urbano.

La pretensión de estos cuadros no es describir el trabajo final a realizar, sino establecer una serie de posibilidades para la elaboración del diagnóstico, que se deberán priorizar y concretar.

Tabla 4. Desarrollo económico urbano

Actividad económica	
1	Volumen económico por sector
2	Volumen de ocupación por sector
3	Economía informal y sumergida
4	Economía asistida (subvencionada)
5	Comparación con la estructura de actividad nacional y de la Unión Europea
6	Competitividad de los sectores y conjunta
7	Relación con el sistema productivo nacional y europeo
8	Importancia y autonomía del sector financiero local
9	Flexibilidad y adaptabilidad del sistema productivo
10	Dinámicas de deslocalización industrial
Infraestructuras y servicios de apoyo	
1	Servicios avanzados
2	Nivel de terciarización de actividades
3	Ferías
4	Parques industriales tecnológicos
5	Centros logísticos
6	Infraestructuras de transporte de mercancías
7	Imagen externa de la ciudad (atractividad)
8	Políticas de atractividad e imagen (tipos, coordinación, volumen de inversión...)
9	Clima empresarial

Fuente: Elaboración propia

10	Redes de distribución de servicios básicos (agua, energía, telefonía, etc.).
Mercado laboral	
1	Estructuración sindical y empresarial
2	Sistema de relaciones laborales (conflictividad)
3	Relaciones sindicatos / empresarios
4	Sistema de formación profesional y continuada
5	Autocontención y autosuficiencia del mercado laboral

Fuente: Elaboración propia

La constitución de comisiones, grupos de trabajo, etc. que conformen los diferentes órganos de la estructura variable para la fase del diagnóstico dependerá asimismo de los resultados iniciales respecto a la sistematización de la información existente y al repertorio de proyectos, de forma que se pueda articular un debate inductivo sobre las posibilidades de transformación y desarrollo del territorio.

De la organización de la participación para realizar el diagnóstico se ha hablado en el apartado anterior, por ello, en este punto citamos los instrumentos más tradicionales que podemos resumir en la tabla 5:

Tabla 5. Instrumentos para la realización del diagnóstico

Instrumentos procedimentales	Entrevistas en profundidad
	Encuesta cualitativa
	Encuesta representativa de la población
	Consulta a expertos. Método Delphi
Instrumentos organizativos	Comisiones de análisis
	Grupos de estudio

Fuente: Elaboración propia

Las **entrevistas en profundidad** con agentes políticos, socio-económicos y gestores de la ciudad con un triple objetivo: conocer su percepción acerca de la ciudad, detectar las principales dinámicas que se dan en la ciudad y sus tendencias y, finalmente, incorporar a los actores principales en el proceso de planificación estratégica desde el inicio.

Tabla 6. Entrevistas en profundidad

Descripción	Entrevistas a responsables municipales y agentes representativos de la ciudad sobre aquellos aspectos económicos, sociales y territoriales de mayor impacto.
--------------------	--

Objetivos	Ofrecer una primera visión de tipo cualitativo sobre la realidad del municipio, sus dinámicas y sus tendencias. Identificar temas críticos a analizar en detalle durante la fase de diagnóstico. Recoger todas aquellas informaciones sobre personas, instituciones y trabajos que deban incorporarse al Plan estratégico.
Actores implicados	Equipo técnico, Comité Ejecutivo del plan, responsables municipales, agentes e instituciones representativas
Fase del Plan	Análisis y diagnóstico
Fases del desarrollo	<p>El primer paso en la organización del Plan estratégico tratará de identificar aquellos temas críticos básicos para la realización del plan. A partir de una serie de reuniones con los máximos responsables del Ayuntamiento y sus áreas organizativas, se identificarán los ejes estratégicos sobre los cuales basar el diagnóstico inductivo, así como las personas a tener en cuenta en el análisis de la realidad actual del municipio, sus problemáticas y expectativas.</p> <p>A su vez, también se trata de recoger y validar toda la información de que dispone el Ayuntamiento, así como otras entidades y agentes, necesaria para evaluar los aspectos clave identificados en los ejes estratégicos a desarrollar durante el plan.</p> <p>Las entrevistas, aunque siguen un guión de trabajo pre-establecido, serán abiertas. Es necesario crear un clima de complicidad y de reconocimiento entre el entrevistado y el entrevistador, que permita abordar en profundidad las cuestiones planteadas y precisar los puntos fuertes y débiles que afectan a las dinámicas de la ciudad. La selección de las personas a entrevistar se basará en la capacidad de análisis e intervención o sectorial, en aquellos aspectos detectados como estratégicos tanto para evaluar y dimensionar las oportunidades y amenazas, como para detectar proyectos estructurantes y necesidades para su desarrollo.</p>
Resultado esperado	Documento síntesis de las entrevistas realizadas a responsables municipales y otros agentes de la ciudad, destacando los puntos fuertes y débiles que afectan a las dinámicas económicas, sociales y territoriales.

Un segundo instrumento es la **encuesta cualitativa** a entidades ciudadanas. Esta encuesta, sin pretensión representativa de toda la población, permite un conocimiento aproximado de la percepción del movimiento asociativo respecto a determinados temas en los que se quiera incidir (a partir de la confección del cuestionario) y sirve también para extender entre la ciudadanía la reflexión estratégica sobre su territorio y su futuro.

Tabla 7. Encuesta cualitativa

Descripción	La encuesta cualitativa es una herramienta metodológica que pretende aportar la percepción que tienen las entidades y agentes más representativos de la ciudad sobre la realidad del municipio y sus tendencias, así como ofrecer una primera visión estratégica de la ciudad en relación con los riesgos y oportunidades para su desarrollo.
Objetivos	Conocer la opinión de entidades y agentes en relación con la situación, tendencias y perspectivas de los principales problemas de la ciudad; complementar las entrevistas realizadas al inicio del proceso de planificación; aportar un documento de trabajo a utilizar durante las siguientes tareas del Plan estratégico
Actores implicados	Equipo técnico; Comité Ejecutivo del plan; grupos de expertos; consejo ciudadano
Fase del Plan	Análisis y diagnóstico

Fases del desarrollo	<p>Elaboración del cuestionario. En base a las informaciones recogidas durante el pre-diagnóstico (entrevistas, sesiones <i>brainstorming</i>, etc.) el equipo técnico del plan elaborará un cuestionario de tipo cualitativo sobre los principales factores económicos, sociales y territoriales con impacto sobre la ciudad. Selección de la muestra. Las personas a las cuales se dirigirá la encuesta cualitativa serán aquellos agentes socioeconómicos con capacidad de generar opinión y que jueguen un papel representativo en el municipio. Al ser una encuesta en profundidad y de tipo cualitativo, la muestra a seleccionar no precisará ser estadísticamente significativa para que los resultados puedan ser considerados como válidos. Las 40-50 personas seleccionadas deben tener un amplio conocimiento de las dinámicas y tendencias que afectan al municipio.</p> <p>Distribución y recogida del cuestionario. El cuestionario será enviado al grupo de personas seleccionadas previamente. Análisis de resultados. La encuesta cualitativa, además de complementar las entrevistas realizadas en la etapa de organización, permitirá profundizar la primera visión estratégica en relación con las fuerzas y debilidades de la ciudad, así como de los riesgos y oportunidades para su desarrollo, llegando a la definición del conjunto de factores críticos.</p>
Resultado esperado	Informe con los resultados de la encuesta y una primera visión de los agentes representativos de la ciudad en relación con temas territoriales, económicos y sociales de la ciudad.

La encuesta representativa a la población se acostumbra a realizar (el coste es alto pero el impacto mediático importante) a una muestra que permita averiguar el posicionamiento de la ciudadanía respecto a aspectos muy concretos del territorio y su funcionamiento. También será utilizada como mecanismo de difusión del plan y sus orientaciones fundamentales.

Tabla 8. Encuesta representativa a la población

Descripción	Encuesta dirigida a la ciudadanía para valorar y evaluar distintos aspectos que afectan o podrían afectar a las dinámicas económicas, sociales y territoriales de la ciudad y su entorno. La encuesta busca resultados estadísticamente significativos.
Objetivos	<p>Caracterizar a los usuarios de la ciudad en relación con su procedencia, necesidades, etc.</p> <p>Conocer el estado de opinión, el grado de información y el grado de sensibilización de la ciudadanía en relación con la situación, tendencias y perspectivas de los principales aspectos que afectan a la ciudad.</p> <p>Disponibilidad de implicación en actividades y acciones propuestas.</p>
Actores implicados	Equipo técnico; ciudadanía en general
Fase del Plan	Análisis y diagnóstico

Fases del desarrollo	<p>Diseño del cuestionario. El equipo técnico se responsabilizará del diseño y validación del cuestionario. Selección de los temas "críticos" a evaluar por parte de los ciudadanos, como los espacios públicos y el urbanismo, la accesibilidad y movilidad en las distintas zonas de la ciudad, las expectativas de crecimiento económico, contaminación atmosférica y ruidos, residuos y limpieza viaria, servicios y equipamientos municipales, etc.</p> <p>Cálculo de la muestra. En función del número de habitantes de ciudad o territorio, determinamos el tamaño de la muestra estadísticamente significativo.</p> <p>Aplicando las fórmulas de normalidad poblacional, para un universo del municipio X y para una representatividad a nivel global con un margen de error del $\pm 5\%$ y un nivel de confianza del 95,5%, obtenemos la muestra a seleccionar.</p> <p>Selección de la muestra. La selección de la muestra se realizará a partir de un muestreo semi-aleatorio estratificado. La muestra a entrevistar ha de ser una representación lo más fiel posible de los usuarios de la ciudad. Se fijarán cuotas por sexo y edad en base a la distribución poblacional.</p> <p>Trabajo de campo. El equipo de entrevistadores distribuidos por las distintas zonas de la ciudad realizará las entrevistas de forma personalizada, siguiendo las cuotas asignadas previamente.</p> <p>Entrada y explotación de datos. Utilización de técnicas estadísticas y econométricas para el análisis de los datos recogidos.</p>
Resultado esperado	Informe sobre la valoración ciudadana de la situación del municipio X en distintos campos.

Finalmente, el último instrumento que citamos es el de las aportaciones de expertos. A lo largo del proceso de redacción del diagnóstico, pueden surgir temas que requieran de una aproximación mayor por parte de algún experto de la ciudad o fuera de ella, que, mediante una aportación sintética y de carácter muy ejecutivo, permita alcanzar el conocimiento necesario para abordar una determinada problemática. Aparte de obtener resultados sintéticos de los temas en el sentido "inductivo" descrito, esta operación permite conectar con el plan a un conjunto de personas con incidencia en los sectores intelectuales.

Tabla 9. Consulta a expertos. Método Delphi

Descripción	El método Delphi consiste en la interrogación sistemática de un grupo de expertos con la ayuda de cuestionarios, que permiten llegar a cierto grado de convergencia en sus opiniones y así favorecer el consenso.
Objetivos	Utilización sistemática del juicio intuitivo de un grupo de expertos: búsqueda de convergencia en determinados temas; análisis prospectivos sobre las posibilidades que ofrece el futuro; evaluación de proyectos y sus posibles impactos.
Actores implicados	Equipo técnico; grupo de expertos.
Fase del Plan	Análisis y diagnóstico; posicionamiento de la ciudad.

Fases del desarrollo	<p>Grupo de expertos. Identificación de los posibles componentes del grupo de expertos a los cuales realizar la consulta.</p> <p>Elaboración del cuestionario. Preguntas sobre la posibilidades de que se cumpla una hipótesis o suceda cierto acontecimiento.</p> <p>Envío del 1.º cuestionario. Distribución de los cuestionarios entre el grupo de expertos de forma anónima para evitar posibles situaciones de "liderazgo".</p> <p>Recepción y escrutinio del cuestionario. Identificación del área central de respuesta y extremos.</p> <p>Envío del 2.º cuestionario. Después de informar a los expertos de los resultados de la primera vuelta, se les pide una nueva respuesta y que se justifiquen en caso de quedar situados en los extremos.</p> <p>Recepción y escrutinio del 2.º cuestionario. Identificación de la nueva media.</p> <p>Envío del 3.º cuestionario. Se pide a los expertos una crítica de los argumentos de los extremos.</p> <p>Envío del 4.º cuestionario. Con el resultado definitivo.</p>
Resultado esperado	<p>Síntesis de resultados con los consensos (o semi-consensos) alcanzados por los grupos de expertos, y la argumentación y contraargumentación de las posiciones extremas.</p>

De acuerdo con el cuadro sintético de instrumentos para la realización del diagnóstico, encontramos también los instrumentos organizativos, algunos de los cuales son las comisiones de análisis, los grupos de estudio o los paneles de expertos.

Los procesos de planificación estratégica generan unas expectativas de participación entre las entidades ciudadanas, que tienen un buen cauce de expresión en la formalización de **comisiones de análisis** para debatir sobre temas genéricos, básicamente de interés social y de calidad de vida. El interés de los debates en estas comisiones no se circunscribe únicamente al diagnóstico de la situación, sino que concierne también a la capacidad propositiva del tejido asociativo y a la expresión de las demandas ciudadanas que en ellas se manifiestan. Por este motivo, el resultado de los debates en comisiones no sólo se incorporará a las reflexiones del diagnóstico, sino que será una de las bases para la formulación posterior de estrategias. Teniendo en cuenta el marco general del proceso, el número de comisiones no puede ser muy elevado y la recomendación general es que haya un máximo de tres reuniones por comisión. La primera reunión servirá para presentar el proceso y debatir las hipótesis de trabajo que se plantean. La segunda reunión seguirá analizando la problemática a partir de los nuevos datos aportados y se extraerán las primeras conclusiones, y la tercera y última reunión servirá para establecer conclusiones y recoger las propuestas de actuación en el ámbito analizado. Muchas veces es difícil seguir esta dinámica porque la costumbre de la "reunión" continúa muy arraigada y no se establece una reunión clara entre reunión y resultados. La decisión de mantener o no las comisiones que toman vida y dinámica propia depende de las circunstancias.

De una manera mucho menos pautada y formal que las comisiones de análisis, se constituirán **grupos de estudio**, que podrán actuar autónomamente pero sujetándose a unas reglas estandarizadas de presentación de resultados. Estos grupos estarán integrados por representantes de instituciones implicadas en

el plan y que quieran aportar su visión específica sobre determinados aspectos de la realidad, o bien sean invitados a ello en función de las necesidades del plan y su conocimiento singular de los temas a tratar. Básicamente, pueden ser interesantes en temas determinados como críticos, sobre los que se dispone de información y metodología de tratamiento escasa y pueden aportar un discurso imposible de encontrar en otras circunstancias.

Finalmente, para mejorar el conocimiento y alcanzar el consenso sobre otros paquetes concretos de temas, se podrán realizar sesiones de **paneles de expertos** (del mundo académico o de la gestión). El objetivo de estos paneles es reunir en una sesión de un máximo de dos horas todas las visiones sobre un determinado tema, de modo que los órganos de dirección del plan tengan suficientes elementos de juicio para valorar el papel de las diferentes variables analizadas y posibles conflictos de intereses respecto a estas variables.

Para el análisis y la descripción de las informaciones se utilizan las habituales herramientas estratégicas. Junto con los instrumentos matriciales, los de descripción gráfica y territorial, para análisis estratégicos finos y sobre todo en temas concretos (innovación y desarrollo económico, algunos temas de sostenibilidad, acceso a la sociedad de la información, etc.), los nuevos instrumentos que se utilizan son los modelos dinámicos y de simulación que permiten verificar la evolución de la situación y el posible impacto de cambios puntuales o cambios de carácter más general y externo al territorio (por ejemplo, en sostenibilidad, qué pasa con un nuevo centro comercial de grandes dimensiones o cómo impacta en el tráfico tal tipo de alternativas). En general, muchos de los modelos académicos de este estilo adolecen de la necesidad de tener en la entrada datos muy precisos actuales y de evolución histórica, pero empieza a disponerse de modelos más flexibles. También empieza a estudiarse la aplicación de modelos de madurez y de cogestión para determinar la calidad y capacidad de respuesta y crecimiento de sectores y servicios de un territorio y su posible evolución. Este tipo de análisis obedece a preocupaciones más concretas en cuanto a las capacidades reales de adaptarse a los cambios y los niveles de gestión y conocimiento de las realidades existentes.

El documento final del diagnóstico debe incorporar, además de las informaciones y conclusiones que hemos comentado, un resumen del proceso realizado, haciendo especial hincapié en el grado de participación alcanzada, un conjunto documental con todas las aportaciones efectuadas y unas conclusiones de las dinámicas y las tendencias y la situación actual del territorio en sus diferentes entornos (metropolitano, subregional, regional, nacional y europeo), de manera que permita la toma de decisiones sobre modelo y estrategias.

2.3. Formulación de escenarios de futuro

Esta etapa del proceso, aunque muchas veces se ha convertido en un ejercicio estilístico, es una de las más importantes del plan: permite conectar el diagnóstico con las estrategias, pero, quizá más importante, permite determinar

Lectura recomendada

Podéis ver algunas herramientas estratégicas a modo de ejemplo en:

M. De Forn (2005). *Estrategias y territorios. Los nuevos paradigmas*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

los indicadores y "explicadores" que se utilizarán para el seguimiento y evolución del territorio. Muchas veces se identifican los escenarios como la definición de tres o cuatro niveles de desarrollo posible del territorio, a los que se asigna una serie de roles o funciones en distintos campos: escenario mínimo, medio y máximo, para escoger el medio. Estos escenarios obedecen a visiones de posible ubicación menos que más deducidas del diagnóstico y en general aportan muy poca cosa nueva.

Un trabajo de escenarios implica trabajar una matriz en doble entrada. Por una parte, en las líneas horizontales determinar los distintos atributos cuantificables al máximo, asignables a cada uno de los puntos críticos del diagnóstico. Por ejemplo, uno de los atributos de la intensidad de la edificación es el precio del suelo, el cual puede subir en 10, 15 o 30% según las circunstancias. O si un punto crítico, el desarrollo de proyectos estructurantes de alto porte o un atributo asignado, pueden depender de la capacidad de la Administración local para articular inversiones públicas y privadas y su capacidad gerencial.

Lograr definir con precisión estos atributos permite obtener los indicadores sobre los que se va a hacer el seguimiento de la evolución del territorio, puesto que cuantifican y definen los puntos críticos seleccionados. Estos indicadores han de servir también para orientar los proyectos cuya función es mejorar y hacer cambiar de escala estos indicadores. Quiere decir con ello que de esta forma se puede articular el proceso: diagnóstico-objetivo buscado-acción para alcanzarlo. En algunos casos el indicador cuantitativo y cualitativo concreto es difícil de encontrar (en el análisis de valores y cultura difusa, por ejemplo) por lo que hemos utilizado la palabra *explicadores* para significar aquellos datos o sentencias que, sin establecer una clasificación clara, permiten explicar la evolución de estos atributos.

Si en horizontales tenemos los atributos, en vertical definimos tres o cuatro vocaciones prioritarias en el entorno definido. Éstas marcarán intensidades distintas de los indicadores para intentar establecer una cierta relación entre voluntades e impactos. Por ejemplo, decir que pretendemos pasar de 100.000 a 200.000 visitantes al año en la variable relacionada con atractividad implica que en la variable educación se prevé una importante intensidad en la creación de escuelas de restauración y hostelería para responder a la nueva demanda y, al mismo tiempo, la creación de un observatorio turístico para poder relacionar oferta con demanda.

Los agentes sociales y económicos deben trabajar sobre la intensidad deseada de las distintas variables deducidas de los puntos críticos con los impactos cruzados que le ofrece la matriz. No se trata de posicionarse sobre una agrupación u otra, sino de calificar el valor del atributo o intensidad de la variable que se considera deseable. El modelo de territorio resultante será el que se deduzca del posicionamiento en relación con cada variable, modulado por

los impactos cruzados imprescindibles. No se puede admitir de manera lógica que se priorice un territorio compacto y al mismo tiempo se defina un escaso transporte público y amplios espacios verdes en su interior, por ejemplo.

El modelo de territorio escogido recogerá parte de cada una de las agrupaciones de variables organizadas y no se ajustará al final a ninguna de las columnas previamente definidas para la organización del debate. Una de las columnas será probablemente la que concentre mayor consenso en los valores de los atributos, pero también se recogerán aspectos de las restantes columnas de la matriz hasta definir un modelo propio.

El debate resultante es realmente el gran debate territorial e integrado sobre el futuro, sus perspectivas y consecuencias, puesto que al señalar las interrelaciones entre todos los elementos permite a los no especialistas en gestión del territorio observar a éste como un objeto conocido. En general, el debate se articula en torno a dos ejes: la respuesta individual al cuestionario que permite valorar la intensidad esperada de las variables y el mismo trabajo realizado colectivamente en agrupaciones de personas de acuerdo con sus especialidades. La comparación de estos resultados permite enriquecer el diálogo, determinar el porqué de las posibles diferencias y justificar el acuerdo al que se ha llegado.

2.4. Propuesta de estrategias

A partir del conocimiento extraído del diagnóstico, se está en condiciones de realizar una propuesta de estrategias, entendidas como aquellas líneas de acción que permiten, a través de una serie de acciones, pasar de la situación actual a la deseada, bien con proyectos nuevos, bien reorientando los que corresponden a las actividades habituales y que deben seguir, bien reajustando los que están en desarrollo y aún no han empezado. En la definición de líneas estratégicas se identifican éstas, es decir, los temas principales para conseguir el objetivo central del plan o, lo que es lo mismo, la ciudad posible y deseable.

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

En este campo las corrientes metodológicas marcan importantes diferencias: desde la pura lógica *top-down* que intenta definir las estrategias (y sus objetivos y sub-objetivos), a partir del establecimiento de las diferencias entre situación diagnosticada y modelo, e intenta buscar *a posteriori* los proyectos relacionados con estas estrategias, hasta el proceso que recomendamos de basar las estrategias en una serie de proyectos estructurantes y alcanzar un amplio consenso sobre los mismos, completándolos con una serie de proyectos de soporte que terminarán de dar sentido estratégico al proyecto estructurante. No es un

proceso *bottom-up* porque se parte de la base de que los proyectos de soporte serán definidos en el proceso de desarrollo de la lógica estratégica y al analizar el impacto de los proyectos estructurantes.

En cualquier caso, los proyectos estructurantes que habrán sido definidos, como se ha dicho, durante las etapas anteriores deben confirmarse y analizar su impacto en el proceso. Para analizar el impacto, lógicamente se aplicarán los criterios tradicionales:

1) **Modelo de territorio.** Conceptos fundamentales de organización del espacio y su vertebración con el entorno. Como resultado lógico, indicará qué acciones correctoras deben realizarse en caso de que estén definidos o qué criterios territoriales deben cumplir en caso de que estén sólo macrodiseñados o a nivel de idea. Se observará cómo impactan y modifican el territorio para ajustarse a la perspectiva sistémica del mismo, definida en la etapa anterior.

2) **Modelo de desarrollo social.** Siguiendo la lógica anterior, el análisis observará las consecuencias sobre la población, su articulación social, el sistema educativo, sanitario y la calidad de vida. También analizará el tipo de valores a promover e impulsar para asegurar el modelo de relaciones de convivencia definido.

3) **Modelo de desarrollo económico.** El tercer grupo de impacto que ayuda a establecer una serie de estrategias basadas en proyectos estructurantes es lógicamente el impacto económico sobre las estructuras, las ventajas competitivas del territorio, las necesidades de inversión y los límites que ofrece el territorio y sobre el equilibrio fiscal del mismo, teniendo en cuenta que los procesos de desindustrialización no favorecen precisamente las finanzas locales, del mismo modo que los procesos extensivos de construcción significan grandes costes de mantenimiento de infraestructuras a medio implantar.

4) **Modelo de gestión administrativa territorial y gobernabilidad del territorio.** Aunque en la gestión estratégica es tan importante la infraestructura como la propia gestión y los instrumentos creados para que ésta sea eficaz y eficiente, es en el momento de las estrategias cuando se debe abordar cómo mejorar la calidad de gestión del territorio y las Administraciones que han de asegurar el cumplimiento diario de la mayor parte del proceso. Abordar sin miedo este tema es clave para asegurar la eficacia de las estrategias que se están definiendo.

A partir de un debate estructurado con estos criterios, a los que como valor transversal se incluirá el de asegurar el desarrollo sostenible, se ajustarán las primeras ideas de estrategia para completar la "propuesta estratégica" del plan.

Lógicamente, no hay razones que aseguren que los proyectos estructurantes, por un lado, no se solapen entre sí y, por otro, cubran todos los impactos necesarios para alcanzar los objetivos definidos. En un proceso dialéctico se

definirán finalmente las estrategias con los vacíos pertinentes y la atención puesta en llegar lo más rápidamente posible a encontrar los proyectos clave que faltan.

Esta metodología que explicamos parte de la base ya anunciada de que el objetivo es priorizar los grandes proyectos y su impacto territorial. Sin ellos las estrategias no son muchas veces más que entelequias por más coherentes y lógicas que sean. Recordar, una vez más, que el plan estratégico es un plan de acción o no será más que tiempo perdido.

2.5. Identificación de proyectos

Una vez definidos los escenarios y las estrategias, se puede pasar a la identificación de los proyectos que pueden dar respuesta a los objetivos planteados. Esta fase, además del proceso participativo, es la que caracteriza el plan estratégico. Se pasa de las ideas generales a los objetivos y proyectos concretos evaluados en términos de factibilidad, costes, financiación, responsabilidad, calendarios, etc. Tiene un gran proceso participativo en las primeras etapas y, después, precisa de un trabajo técnico importante en la redacción de los proyectos, la discusión de estrategias con los responsables, el análisis de fuentes de financiación o el análisis cruzado de las infraestructuras: físicas, humanas, de recursos en general, para desarrollar el plan. Definidas las estrategias (y los proyectos clave), se trata en esta etapa 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, programas 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 en el olvido y que no pervive más allá de su redacción.

La principal clave para el éxito del Plan estratégico consiste en viabilizar los proyectos estructurantes de la ciudad, 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 el Plan estratégico que no contemple alguno o varios proyectos de este tipo (y su forma de llevarlos a la práctica) será un plan que no conseguirá cumplir el objetivo movilizador para el que ha sido concebido.

Un proyecto estructurante suele tener varios denominadores comunes dentro de la matriz de escenarios (da respuesta a varias de las casillas priorizadas de la matriz). Un proyecto estructurante debe cumplir ciertas **condiciones**, entre las cuales encontramos las siguientes:

- 1) La existencia de la idea o la oportunidad para su realización.

2) La factibilidad, de modo que debe existir un mínimo de condiciones favorables para su ejecución.

3) La coherencia con el objetivo central o escenario deseado –no es suficiente con que cumpla los criterios de varias de las celdas de la matriz, sino que nos debemos cerciorar de que no entra en contradicción con la visión general emanada del conjunto de la estrategia de desarrollo.

4) La maximización de impactos cruzados, puesto que un proyecto estructurante hace frente a diferentes problemáticas y es capaz de producir o inducir soluciones a todos de ellos.

Pero, además de unos cuantos proyectos estructurantes, que son los que definen realmente la ciudad del futuro en el horizonte deseado, se debe seleccionar también proyectos estratégicos de carácter complementario, sin los cuales los proyectos estructurantes pueden no tener capacidad suficiente para articular el cambio o, incluso, pueden tener serios problemas para producir impactos positivos o ser ejecutados en el peor de los casos. Mediante la articulación de los diferentes proyectos estructurantes y proyectos estratégicos y complementarios, se pueden desarrollar lo que denominaremos *clusters de proyectos* y que no se trata más que de la definición de los macroobjetivos del plan.

La propuesta, por tanto, es justamente en sentido inverso al planteamiento inicial de muchos planes estratégicos cuando quienes los impulsan o dirigen no tienen capacidad o voluntad real de tomar decisiones. En dicho planteamiento inicial, se tiene previsto partir de los objetivos definidos en el proceso de diagnóstico y establecer una posterior priorización para empezar a desarrollar proyectos a partir de estas ideas.

En nuestra propuesta, se invita a identificar proyectos ya a partir del conocimiento adquirido a lo largo del proceso desarrollado, y generar a partir de entonces los objetivos (estrategias) definitivos en función de los proyectos y sus impactos esperados.

Los **proyectos estructurantes** o **tractores** pueden tener un origen interno o externo; es decir, obedecer a causas de necesidad o a impulsos de *pacing* o simplemente a propuestas de implantación que vienen de sectores públicos o privados distintos de la Administración territorial.

El *pacing*

El *pacing* acostumbra a convertirse en una carrera para ser sede de alguno de los 400 eventos de carácter internacional que se suceden en periodos de cuatro o cinco años. A favor del uso más o menos sistemático del *pacing* y de la búsqueda de eventos está el que se concentran en un periodo determinado de cinco o seis años las inversiones que normalmente se realizarían en quince, y que todos los proyectos tienen fecha obligatoria de finalización. Ahora bien, esto exige una gran visión y gestión estratégica para que el impacto se dé sobre toda la ciudad por el efecto multiplicador de concentración de proyectos, y no se reduzca, por tanto, al ámbito de interés del evento. Por otra parte,

exige una buena gestión del periodo de sequía inversora que sucede al evento y que sólo puede ser compensado, en parte, por el efecto *city marketing* resultante del mismo si se ha conseguido un salto de escala de la ciudad o territorio.

Los efectos negativos del *acing* se encuentran en la desvirtuación de la gestión diaria, que queda desbordada por el impacto mediático de lo nuevo, incluyendo la conciencia subjetiva de los gestores de lo cotidiano. Éstos no se ven considerados al mismo nivel que los grandes ejecutivos de los eventos y los proyectos asociados, en las oportunidades que este tipo de movimientos ofrecen a los especuladores y en la tendencia a las consecuencias contradictorias del uso de patrocinadores privados, que condicionan los desarrollos y reducen los efectos multiplicadores del desarrollo autóctono de proyectos, al margen de los condicionantes ideológicos que representan. Muchas veces, el *acing* más que crear patrimonio para la ciudad genera mercado para sus agentes.

A su vez, no todos tienen componente específicamente físico, los hay más *hard* y otros especialmente *soft*.

Figura 2. Proyectos estructurales: origen y naturaleza

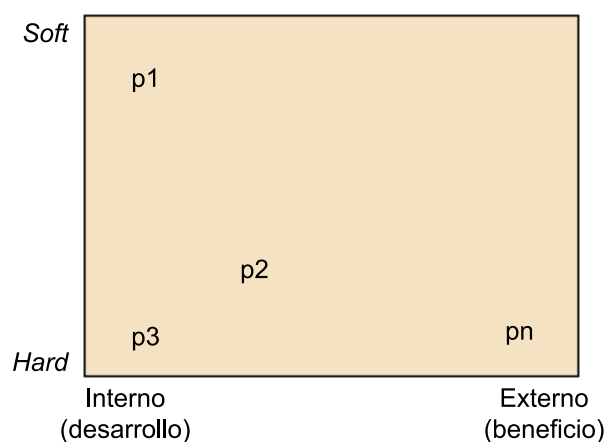


Tabla 10. Tipología de proyectos estructurantes

Proyectos estructurantes <i>hard</i>. Grandes tipologías	<i>Waterfronts</i> : Baltimore, Boston, Buenos Aires (Puerto Madero), Osaka, etc.
	Recuperación y renovación de centros históricos: Barcelona, Birmingham, Montpellier, Praga, Salvador, etc.
	Desarrollo de nuevas áreas: Berlín, Londres (Docklands), Milán (Biccoca), París (La Defense), etc.
	Edificios singulares: Bilbao (Guggenheim), Lille (Eurolille), Kuala Lumpur, etc.
Proyectos estructurantes de origen externo²	Deportivos: Juegos Olímpicos (Barcelona), Copa del Mundo de fútbol, etc.
	Culturales: Expo (Lisboa), Capitalidad Cultural (Glasgow), etc.
	Políticos: reuniones (Consejo Europeo –Maastricht–, ECO-92 –Río–, etc.), sede de órganos e instituciones supranacionales (Bruselas –UE–, Frankfurt –BCE–, Montevideo –Mercosur–, etc.).
Proyectos estructurantes <i>soft</i>	

⁽²⁾Se estima que aúnan más de 400 eventos anuales con capacidad de transformar una ciudad

	Centrados en el desarrollo de nuevas capacidades de la ciudad: educación, cultura, investigación, valor añadido, conocimiento, atraktividad, imagen de modernidad, etc.
	Basados en las tecnologías emergentes.
	Enfocando la creación de empleos en el área de servicios: informática, medio ambiente, ocio, etc.

Fuente: Elaboración propia

En esta lógica conviene insistir en la importancia de definir los órganos y formas de gestión eficiente de los proyectos, no tanto en su desarrollo como en su utilización posterior. La agrupación de proyectos en *clusters* alrededor de uno o varios proyectos estructurantes permite definir el impacto esperado en su conjunto en relación con los objetivos buscados (empleo, movilidad, ciudad del conocimiento, recuperación de la periferia, integración social, etc.). Cada proyecto por sí mismo contribuye a este objetivo final. Por tanto, el seguimiento de la evolución del plan estratégico no está solamente en la comprobación del estado de ejecución de los proyectos, sino fundamentalmente en el análisis del impacto conjunto sobre las variables consideradas.

Este análisis de impacto junto con el de la evolución de los atributos que concretan la visión de futuro es el que permite modular la intervención del plan estratégico, impulsando de manera equilibrada los paquetes de proyectos orientados a determinado impacto.

En este juego de análisis, la variación de los atributos base, los impactos de las grandes acciones y el seguimiento de los proyectos clave constituyen el eje de la gestión estratégica basada en el plan y son tanto o más fundamentales que su redacción propiamente dicha.

En la medida en que se abre una etapa participativa distinta a la del diagnóstico, es lógico que además de los grandes proyectos ya trabajados puedan aparecer algunos otros de importancia desencadenante de procesos tan grande o superior a los predefinidos, y que sean viables. En cualquier caso, 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. Estos proyectos pueden cubrir los vacíos detectados o duplicar el impacto de otros parecidos o con objetivo estratégico similar. Por este motivo, no se propone para esta fase la constitución de comisiones amplias de carácter abiertamente participativo (recordemos que en la fase anterior ya se había avanzado en cuanto a temas propositivos por parte de las entidades participantes), sino

que se debe optar por la constitución de grupos de trabajo específicos que permitan identificar, seleccionar y diseñar, si es el caso, los proyectos viables y más adecuados para afrontar los retos planteados.

El objetivo es encontrar soluciones factibles y operativas a partir de los 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 modo que éstos sean asumidos por los agentes del territorio. De todas maneras, el resultado final del plan ofrecerá un amplio abanico de propuestas, no todas ellas estratégicas pero no por ello despreciables. En función de sus objetivos y capacidad de impacto, se puede establecer apriorísticamente la siguiente clasificación de los proyectos que integrarán el plan.

Tabla 11. Proyectos por tipología

Proyectos estratégicos	Como se ha dicho, son los proyectos capaces de provocar una ruptura respecto a la situación actual o las tendencias de desarrollo, en el caso de que éstas no coincidan con el modelo de territorio 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 con problemas económicos, competenciales o de coyuntura que impiden su realización.
Proyectos complementarios	Los hay de dos tipos: Los proyectos sin gran capacidad de impacto, pero capaces de crear sinergias entre ellos y que en su conjunto tienen un impacto importante y, especialmente, los proyectos que aseguran el impacto estratégico de los proyectos estructurantes desde, por ejemplo, la creación de <i>lobbys</i> específicos o la realización de determinadas infraestructuras hasta acciones sociales más complejas para garantizar el equilibrio social en determinado territorio.
Proyectos necesarios	Como su nombre indica, no son estratégicos, pero sí imprescindibles para cumplir algún objetivo (p. ej., una encuesta para alimentar el sistema de indicadores). Se trata también de aquellos proyectos que permiten situar el territorio en un punto de partida similar al de su entorno. En la actualidad, por ejemplo, disponer de infraestructuras básicas en todas las barriadas de la ciudad, 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 de que la limpieza de las calles o el estado de las aceras no sean elementos estratégicos para el desarrollo de la ciudad.

Fuente: Elaboración propia

Una vez identificados, seleccionados o diseñados los proyectos que se incorporarán al Plan Estratégico, se ha de elaborar una ficha para cada uno de ellos que contenga una descripción concreta y una definición de los objetivos que se pretenden cumplir, la concreción de los responsables de ejecución o desa-

rollo y costes, y alternativas posibles de financiación. Esta ficha permitirá sistematizar toda la información, de forma que se puedan establecer los *clusters* de proyectos que definirán las acciones estratégicas (programas o "paquetes de acciones") y líneas estratégicas finales del plan. Si los indicadores definidos en el modelo daban la visión de la evolución global del territorio, para cada grupo de proyectos o acciones estratégicas deben determinarse los indicadores de impacto conjunto, que deben fijar la eficacia buscada en la parte que les corresponde del plan. El sistema participativo final se puede encontrar en la realización de una encuesta de priorización entre los participantes en el plan, que permitirá conocer el grado de aceptación y, naturalmente, priorización de las propuestas presentadas. Esta encuesta se realizará respecto a los programas ya elaborados, y no sobre los proyectos específicos, para permitir un grado mayor de análisis.

3. El proceso de implantación, seguimiento y evaluación

3.1. La fases de implantación, seguimiento y evaluación

En la literatura sobre planificación estratégica, es habitual no abordar el proceso de implantación o ejecución. Para muchos profesionales de orientación académica que centran su trabajo en el diagnóstico, la implantación se reduce a que se ejecuten, por parte de la persona responsable, los objetivos señalados por ellos como fruto del análisis interno y externo que han realizado. Y si bien se hace necesario subrayar que la implantación será más fácil cuanto más alto sea el nivel de consenso y compromiso conseguido en la etapa anterior, no es suficiente. Se requiere del establecimiento las condiciones y el clima adecuado para propiciar que los agentes responsables asuman los proyectos o, en su caso, se comprometan a su realización. De hecho, el proceso de ejecución es complejo y mucho más novedoso porque los planes implantados son escasos y las implantaciones están en el inicio, atendiendo al ciclo de vida de los mismos. Las **principales fases** durante este proceso son las que analizamos a continuación.

1) **Elaboración del programa de actuación.** Uno de los atributos que conforman la esencia de un plan estratégico es su carácter de ser un plan de acción. Este carácter nos lleva a que el trabajo que hay que realizar en esta fase sea especialmente importante, requiriendo de un sólido estudio y desarrollo de cada uno de los proyectos priorizados para que sean, efectivamente, proyectos en ejecución. Para ello, será relevante elaborar una ficha con suficiente detalle, tanto para su impulso como su seguimiento, tal como expondremos en el apartado correspondiente.

2) **Organización de la ejecución.** La promoción, coordinación y seguimiento del plan requiere contar con una estructura específica, constituida por las entidades e instituciones que sean determinantes o con responsabilidades en la ejecución de acciones o medidas específicas incluidas en el plan. Para este efecto, podrán constituirse una o varias comisiones.

3) **Ejecución y seguimiento.** En esta fase es necesario definir con mucha claridad los aspectos siguientes: los niveles de implantación de los proyectos estratégicos que se quieren conseguir en un tiempo determinado; las comisiones de seguimiento del grado de implantación efectivo de los proyectos estratégicos así como el sistema de evaluación del cumplimiento de los objetivos, que corresponde al Comité ejecutivo del plan.

El proceso de redacción y síntesis del plan ha de permitir agrupar y concretar 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 desembocará, 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. Como se ha dicho, para el control de la evolución del territorio ya estarán predefinidos los indicadores, tanto de evolución como los impactos de cambio necesarios. Es decir, a partir de los datos obtenidos en la definición del modelo y en la etapa de proyectos, se creará el sistema que gestionará y actualizará los indicadores disponibles a fin de presentar qué hace el plan y el cumplimiento de los objetivos estratégicos plasmados en las acciones estratégicas o programas. Este sistema estará integrado por indicadores y explicadores que sean lo más comunicables posible y que den una información global y transversal de la evolución.

En segundo lugar, las fichas de proyectos deben incluir un apartado con referencia a los indicadores de ejecución o gestión (según el tipo de proyecto), de modo que se pueda establecer posteriormente un seguimiento y evaluación de la ejecución del plan. Es en esta etapa, redactado el plan e iniciado su seguimiento, cuando es recomendable la propuesta organizativa de creación de alguna forma asociativa independiente de las Administraciones, que asegure la continuidad al margen del ritmo marcado por los procesos electorales. Una vez creado el plan y demostrada la capacidad de consenso y trabajo común, es cuando existen condiciones sociales para la continuidad.

4) Evaluación del plan y reprogramación. La evaluación del plan tiene que ser constante, pero, en cualquier caso, debe haber unas fechas prefijadas para una revisión exhaustiva del plan y del estado de la ciudad. Para la evaluación se tendrán en cuenta el grado de adecuación de la ciudad o territorio al proyecto global de ciudad definido por el plan, el nivel de cumplimiento de las medidas del plan, así como los cambios producidos o previsibles, tanto externos como internos.

Los cambios del entorno obligan a la revisión

Además de las fechas prefijadas, puede haber cambios del entorno que obliguen a una revisión del plan: crisis de determinadas industrias o sectores, cambio de sentido de la evolución de la economía de un país, inversiones importantes de agentes externos en el propio municipio o en una zona de influencia, etc.

Una vez realizada la evaluación, los órganos directivos del plan tendrán que decidir sobre las medidas concretas que se llevarán a cabo –modificando objetivos y cambiando proyectos, o el ritmo de ejecución de los mismos–, la necesidad o no de un nuevo plan –si el cambio en la ciudad es muy importante o se ha cumplido el anterior, o, en sentido contrario, nos hemos desviado mucho–

y, en último término, la finalización del proceso de planificación estratégica en función de un cambio de entorno, comportamiento o de relaciones entre los agentes económicos y sociales de la ciudad.

En este sentido, la creciente proliferación de planes estratégicos sugiere una serie de preguntas que se centran en conocer el impacto real de la planificación estratégica, cómo evolucionan los conceptos y metodologías y cómo se adaptan los diferentes procesos a los posteriores y profundos cambios en el interior y en el entorno económico y social de los territorios. Dicho de otra manera, la incógnita es saber si la consolidación de los planes estratégicos es signo de creatividad y riqueza o, por el contrario, de burocratización definitiva. Posiblemente, la respuesta sea ambigua y se amolde a cada situación particular. Incluso es posible que en una misma ciudad coexistan procesos con una gran vitalidad impulsados por un plan estratégico y procesos esclerotizados en el tiempo.

La renovación de la apuesta por la planificación estratégica territorial implica, en cualquier caso, tal y como hemos comentado, desarrollar previamente **tres condiciones**:

- 1) El análisis de su impacto real en estos años.
- 2) La actualización de las metodologías de acuerdo con las experiencias y los cambios surgidos en los territorios y las políticas urbanas.
- 3) La incorporación real a los procesos de planificación y decisión de todos los agentes implicados.

Tabla 12. Sistemas de indicadores

Descripción	Los indicadores permitirán evaluar en qué medida se están consiguiendo los objetivos señalados por el Plan estratégico. Su existencia es fundamental dentro de la fase de acción en el seguimiento del plan.
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> • Valorar objetivamente la situación actual. • Describir la evolución del proceso detectando las tendencias más significativas. • Evaluar la ejecución de proyectos, programas y estrategias. • Suscitar y mantener el interés y la participación de los diferentes agentes. • Control de ejecución, calidad, cobertura, etc.
Actores implicados	Equipo técnico. Comité Ejecutivo del plan. Comisiones de proyectos.
Fase del plan estratégico	Documento final.

Fuente: Elaboración propia

Fases del desarrollo	<p>Estos indicadores deberán observar los siguientes atributos y ser:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Básicos, configurando la información elemental de manera que sea de fácil uso. • Representativos, con una capacidad de exponer lo más exactamente posible lo que se mide. • Existencia de datos, que permitan realizar estadísticas simplemente de control. • Alcance territorial y temporal. • Evaluables temporalmente, con capacidad de actualización constante. • Comparables y contrastables (territorialmente y temporalmente). <p>El sistema de indicadores estará basado en tres módulos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Indicadores de ciudad. Permitirán evaluar la evolución de la ciudad y el cumplimiento de los objetivos del Plan estratégico. Estos deberán estar definidos al final de la primera fase, conjuntamente con el objetivo general del plan y las líneas estratégicas a seguir. • Indicadores de ejecución. Evalúan el desarrollo de acciones y proyectos. Serán definidos conjuntamente por las comisiones de proyecto, la Comisión Ejecutiva y el equipo técnico. • Indicadores de impacto. Indican la incidencia de los proyectos en los objetivos. La elaboración de estos indicadores correrá a cargo del equipo técnico.
Resultado esperado	<p>El sistema de indicadores se presentará en Microsoft Acces y permitirá su consulta y actualización rápida. Para cada indicador se detallará, en un documento adjunto a la base de datos, la manera de calcular el indicador, la periodicidad, los datos necesarios y las fuentes, así como el uso para el cual está pensado. En el software se incluirá la fórmula de cálculo de manera que introduciendo tan sólo los datos de base actualizados se calcule automáticamente el indicador.</p>

Fuente: Elaboración propia

3.2. El plan de comunicación

La finalización de los trabajos del plan obliga a un proceso de redacción final, de difusión entre los ciudadanos y de presentación explícita a los agentes internos y externos de los municipios implicados en el plan para obtener su conformidad y para hacer de él el eje de referencia en la toma de decisiones futuras sobre el territorio. El contenido concreto del documento final del Plan estratégico debería incluir, como mínimo, los elementos siguientes:

- 1) Una explicación de la metodología empleada.
- 2) Un resumen del proceso de participación.
- 3) Los resultados de la encuesta ciudadana.
- 4) Un documento de síntesis del diagnóstico donde se recojan sus principales informaciones y conclusiones.
- 5) Los criterios de desarrollo sostenible para la ciudad.
- 6) El escenario y alternativa estratégica seleccionados.
- 7) El modelo de ciudad u objetivo central del plan.
- 8) Articulación de líneas estratégicas, programas y proyectos.
- 9) Las fichas de proyectos o un resumen de las mismas en función de su volumen.
- 10) Sistema de indicadores de evolución de la ciudad y de ejecución del plan.

11) Propuesta de implantación y seguimiento.

3.2.1. El plan de comunicación: marketing del plan, marketing del territorio

En la medida en que el plan estratégico, tal como lo hemos definido, es un plan participativo, los elementos de comunicación y marketing resultan básicos para el éxito del mismo, siendo necesario, como se ha dicho, incorporarlos desde un inicio. No se trata solamente de comunicar la imagen de ciudad y establecer los elementos de "venta" de sus proyectos y su atractivo, que por otra parte será una de las acciones resultantes del plan, sino también de elaborar e impulsar una estrategia de comunicación de la cultura estratégica que asegure la participación y el compromiso de la ciudadanía, las instituciones y los agentes socioeconómicos implicados en el plan.

El principal elemento de marketing de territorio lo crean los ciudadanos y los agentes sociales y económicos. Con su satisfacción o críticas son los principales elementos de difusión y atracción de actividades. Por ello es tan importante el marketing interno. Un discurso común de ciudad tiene un gran potencial. Se debe tener en cuenta que cualquier acto del plan es, y así debe ser considerado, un elemento de comunicación. La realización de entrevistas, los grupos de trabajo, las encuestas, etc. son actuaciones dirigidas no sólo a la recogida y/o contraste de informaciones, sino que también deben ser aprovechadas para transmitir las ideas del plan, así como una cultura de pensamiento estratégico en relación con el territorio.

A lo largo de todas sus fases, un plan estratégico posee unos objetivos comunicacionales que se diferencian de acuerdo con su desarrollo y la necesidad de una herramienta específica de comunicación. Básicamente, las acciones comunicacionales de un plan estratégico deben propiciar la integración de todos los agentes institucionales, económicos y sociales del territorio, la adhesión colectiva de la población a un proyecto de futuro sentido como propio y la proyección externa, sistemática y eficaz del plan en los ámbitos supra-locales, facilitando la consecución de los objetivos fijados. Asimismo, desde el principio el plan debe prever cómo presentar y difundir los proyectos clave: cómo presentarlos a los posibles compradores en forma de financiación, de decidir la instalación en el territorio, etc. Se trata de empezar a diseñar la "maqueta" del territorio, que se irá completando a medida que se disponga de los proyectos.

Durante la fase de elaboración del plan estratégico, todo el esfuerzo de comunicación y marketing interno irá dirigido a garantizar un nivel de conocimientos y comprensión suficientes de los objetivos y acciones del plan estratégico para el conjunto de la población, generando una predisposición favorable a la participación entre los agentes institucionales, económicos y sociales relevantes.

Una de las primeras acciones a desarrollar consiste en crear la imagen del plan a través de un logotipo que identifique la marca del Plan estratégico. Otras acciones comunicacionales en la fase de elaboración del plan podrían ser la edición de un boletín de información municipal con las informaciones más relevantes de cada etapa del plan, la creación de páginas específicas en la web municipal o la presencia del plan en los medios de comunicación locales.

Una vez elaborado el plan estratégico, las acciones comunicacionales deberán ser reestructuradas de acuerdo con los objetivos propuestos para la nueva fase. Por otra parte, resultará fundamental para mantener el interés hacia el plan logrado en la primera etapa, continuar el trabajo de divulgación de la cultura estratégica, así como los resultados del plan. Al mismo tiempo, en esta nueva etapa el plan deberá convertirse en "el observatorio de calidad del municipio".

Tabla 13. Objetivos del Plan de comunicación

Adhesión de la población	Conseguir un nivel de conocimiento, comprensión e involucración suficientes del conjunto de la población con el concepto de futuro y las líneas de desarrollo propuestas por el plan: adhesión de la población.
Adhesión institucional	Promover la comprensión profunda y un compromiso de participación activa en la puesta en marcha de las líneas y acciones recomendadas por parte de las instituciones y otros agentes relevantes del territorio.
Promoción exterior	Proyectar externamente el concepto de futuro del territorio y de cada proyecto clave derivado del plan.

Fuente: Elaboración propia

3.2.2. Metodología y marco teórico de la comunicación del Plan estratégico

Desde el punto de vista operativo, la estrategia de comunicación estará orientada, en la fase inicial del plan, en la explicación de lo que es un plan estratégico, mientras que en las fases posteriores se tendrá que comunicar lo que se está haciendo en cada una de ellas. En este sentido, es preciso también asociar el plano a hechos concretos y, sobre todo, en la fase de implantación, promover la participación de los públicos objetivo de cada proyecto y el reconocimiento por parte de sus usuarios/beneficiarios.

Las etapas del plan de comunicación son: definición de los públicos objetivo, definición de los mensajes, selección de canales y medios de comunicación, y plan de acción y definición de los públicos objetivo.

1) **Definición de los públicos objetivo.** Se procederá a la identificación y clasificación de todos los públicos objetivo, tanto internos como externos, relevantes para la consecución de los objetivos del plan estratégico. El plan de comunicación tendrá en cuenta aquellos relativos a los proyectos priorizados por los órganos del plan. Para cada uno de los públicos se definirán los objetivos

comunicacionales o respuestas buscadas en términos de conocimiento, comprensión, involucración y participación. Asimismo, y a efectos de asignación de recursos, se efectuará una priorización de públicos según su importancia en la consecución de los objetivos fijados por el plan estratégico. Una primera segmentación es en función del poder de decisión de los destinatarios de la comunicación. Así podemos distinguir entre públicos prioritarios y complementarios.

a) Públicos prioritarios. Estarán formados por los líderes de opinión, incluyendo en esta categoría todas aquellas instituciones, asociaciones e incluso personas con influencia en la opinión pública y/o en el proceso estratégico y en la ejecución de los proyectos que del plan se deriven. Entre los públicos prioritarios se deberá distinguir los internos y los externos al plan. Los primeros son aquellos involucrados directamente en el proceso de planificación estratégica y, como consecuencia, en la organización adoptada por el plan, altamente participativa, constituyen la mayor parte de los públicos prioritarios. El objetivo es obtener una visión común del territorio.

Para los **públicos externos** al territorio, debe preverse un tratamiento específico y sectorial: otras Administraciones, inversores, posibles usuarios del territorio, creadores de infraestructuras, etc.

El plan debe proporcionar el discurso básico sobre el que desarrollar cada *briefing* específico. Los objetivos de la comunicación serán distintos para cada público. Así, de modo general, para los internos, el marketing tenderá a involucrarlos en el plan y conseguir que faciliten la acción de participación de otros públicos, mientras que para los externos, la comunicación procurará estimular la apertura de vías de cooperación con el territorio.

b) Públicos complementarios. Estarán integrados por la población en general y el objetivo de la comunicación será que conozcan y comprendan el plan y su dimensión y que, a partir de la fase de proyectos, puedan identificar los proyectos que les alcancen.

Por sus características, no existen **públicos internos** en este segmento y la comunicación será escasamente diferenciada dentro de él. Es probable que sólo en la fase de proyectos y en la posterior de implementación, aparezca la necesidad de definir públicos específicos a causa de su vínculo con algún proyecto o por ser afectados (positiva o negativamente) por éste. Se trata de que los ciudadanos "vivan" y asuman favorablemente los cambios en su territorio.

2) Definición de los mensajes. El mensaje a transmitir deberá ser claro y positivo y estar enfocado a la comunicación de lo que es el plan y de cuál es su objetivo: construir un futuro mejor para el territorio y, en consecuencia, para su población. A partir de este mensaje básico (mensaje global), que deberá estar apoyado por una imagen (logomarca y eslogan del plan) y por una

identidad visual e institucional coherentes, se deberán establecer, en fases más avanzadas del plan, mensajes específicos relativos a las estrategias, objetivos, acciones y proyectos que conformaran el plan.

Como se ha comentado, los públicos complementarios recibirán a lo largo de todo el plan mensajes poco diferenciados. En este caso, únicamente los públicos usuarios/beneficiarios de proyectos serán destinatarios potenciales de mensajes específicos sobre el proyecto en cuestión. Una vez definidos estos mensajes, se procederá a establecer la estrategia de integración de mensajes, en función del grado de apoyo que debe dar el mensaje global a cada uno de los restantes mensajes.

3) Selección de canales y medios de comunicación. Basándose en los hábitos de información de los diferentes públicos objetivo, se identificará cuáles son los canales y medios de comunicación personales y no personales más adecuados para transmitirles los mensajes definidos y conseguir las respuestas perseguidas u objetivos comunicacionales planteados. La priorización de los públicos objetivo y la selección de los medios de comunicación más adecuados serán los criterios determinantes en la asignación del esfuerzo presupuestario.

4) Plan de acción de comunicación. Como resultado de la integración de las tres etapas anteriores, se establecerá, en la fase de organización del plan estratégico, el plan de acción de comunicación (PAC). En primer lugar, el PAC seguirá el desarrollo en fases del plan estratégico: organización, diagnóstico, posicionamiento del municipio, estrategias y redacción e implantación. Integradas en dicho plan, se especificarán y diseñarán las acciones y soportes concretos de comunicación para la consecución de los objetivos planteados.

Las acciones y soportes se desarrollarán en forma de *briefings*. En cada *briefing* se especificará: la denominación del soporte/acción, el público objetivo, el objetivo comunicacional, el contenido y estructuración del mensaje, las acciones y soportes de apoyo y el *timing* de la acción. Por otro lado, a partir de esta organización inicial por fases se desarrollarán los **programas de comunicación específicos** con mensajes que, incluyendo las características anteriores, sean más concretos, de manera que el mensaje varíe de acuerdo con el público al cual se dirige. Cabe resaltar que todas las acciones de comunicación deben ser coherentes y estar integradas por la misma política de comunicación de la cual deriva el mensaje global.

3.3. A modo de conclusión: 20 nuevos paradigmas de la planificación/gestión estratégica

He aquí 20 nuevos paradigmas de la planificación/gestión estratégica que presentamos a modo de conclusión:

- **Paradigma 1.** En estrategia territorial el primer elemento a tener en cuenta es **clarificar con precisión el ámbito y el alcance**. Sólo se puede hacer

estrategia para aquello sobre lo que se tiene capacidad de control (decisión o influencia sobre las decisiones de terceros). En el momento en que se introducen propuestas no controlables, se elimina la viabilidad de todo el plan, puesto que la responsabilidad y la factibilidad dejan de ser los elementos centrales permitiendo la autojustificación por parte de todos los agentes. Asegurar que en el plan estén operativamente todos los que actúan sobre el territorio. Si no es posible, reducir el ámbito de control al que significa la suma de las capacidades de los participantes.

- **Paradigma 2. Estrategia significa proyecto.** Sin unos proyectos estructurantes y atractivos, previamente definidos y capaces de figurar en el imaginario de los habitantes de la ciudad, el Plan estratégico será poco más que un ejercicio de participación sin vida real. El plan significa crisis y previsión de acciones para salir de la crisis. Es el mejor instrumento para acompañar y mejorar unas acciones asumidas colectivamente como necesarias y, en cambio, es poco interesante si es el único centro de la acción inicial (es decir, no ha sido definido y asumido, él mismo, como proyecto estructurante). Esto último no pasa casi nunca y su desarrollo obedece más a modas de gestión que a necesidades y pactos previos.
- **Paradigma 3.** Cuando se ha establecido el plan en torno a los proyectos estructurantes, adquiere una importancia crucial para la continuidad del proceso de participación público-privada y para la formalización de los *clusters* y del *management* estratégico alrededor de los mismos. Estos elementos pasan a impregnar la acción diaria de los agentes. Los planes acompañan, completan el proyecto y estructuran la cooperación público-privada cambiando la dimensión de la misma y dotándoles de una transparencia, que es muy difícil si se hace proyecto a proyecto. Además, hay que asegurar la cooperación no sólo en proyectos concretos sino en el quehacer diario.
- **Paradigma 4.** Sin embargo, los planes no son necesariamente la base para definir nuevos proyectos estratégicos relacionados con los cortes epistemológicos de la evolución de la ciudad. La centralidad del plan estratégico es variable. Adquiere protagonismo creciente mientras se desenvuelven los proyectos estructurantes y en el inicio de la etapa de continuidad y decae progresivamente a medida que sus ideas se han incorporado a la acción diaria de los agentes urbanos. Un nuevo proceso de ruptura permitirá reiniciar el ciclo.
- **Paradigma 5.** El rápido cambio de la relación actividades/territorio, que recogen muchos planes, obliga a ser consecuentes y por ello se necesita un énfasis renovado en los temas tradicionales del pensamiento urbano: accesibilidad, urbanismo, calidad de vida, sistemas de información y cultura difusa.

- **Paradigma 6.** Los planes estratégicos chocan contra unos límites difíciles de romper: en la ciudades más avanzadas, estabilizadas en población y con alta calidad de vida, hay crisis de imaginación y comprensión: el imaginario físico tradicional no es suficiente para abordar los cambios (hasta hace poco resultaba eficiente y explicativo simplificar el prolijo tema de la competitividad en servicios de valor añadido sobre las telecomunicaciones, generando el concepto de ciudad cableada). Hoy ya no es posible: muchos de los procesos tienen un alto componente intelectual y no físico y exigen conocimientos técnicos difíciles de alcanzar y convertibles en inteligibles y creíbles por gran parte de los ciudadanos y, por extensión, de los agentes económicos, políticos y sociales de la ciudad. Ello favorece la generalización y vaguedad de las estrategias (la ciudad del conocimiento es un ejemplo) y obliga a definir acciones mucho más complejas, en las que la participación en las soluciones se hace difícil.
- **Paradigma 7.** Esta situación favorece el proceso de evolución de los sistemas de planificación y gestión estratégica. Los planes estratégicos en su visión general e integral y en su visión participativa masiva tienden a incrementar los procesos de elaboración técnica y a crear sistemas participativos de menor duración y basados en formas de trabajo que los hacen mucho más operativos. Asimismo, se favorece la aparición de dos líneas de trabajo: una que se concentra en el *management* estratégico para el sistema en su conjunto: consensuar ideas y voluntades más que acciones concretas que se dejan en manos de cada actor, que es quien dispone de los mecanismos suficientes. La otra es la generalización de los planes estratégicos sectoriales, mucho más dominables tanto por su delimitación del ámbito de actuación, como por el número y variedad de actores: innovación, desarrollo económico, medio ambiente, cultura, turismo y marketing de ciudad.
- **Paradigma 8.** El *management* estratégico exige una coordinación mucho más estrecha que el plan tradicional: actúa con mucha más intensidad sobre las decisiones de los agentes en sus tareas cotidianas. Sólo se alcanza después de un largo periodo de cooperación muy formalizada, que permite elaborar una cultura organizativo-territorial común y establecer las relaciones y lazos que favorecen los intercambios constantes.
- **Paradigma 9.** En el caso de los planes, a pesar de las teorías, el entorno político es determinante para bien y para mal. En general, un cambio de color del Gobierno local implica eliminación o difuminar el plan. Asimismo, líderes fuertes crean planes débiles porque acotan y dejan inaccesible su campo de acción que, en general, es el más dinámico. Sólo en la fase del *management* estratégico se habrá dado un paso adelante en la independencia de las grandes estrategias en relación con el proceso político-electoral. Conviene, por tanto, no ignorar el plan como instrumento de acción política.

- **Paradigma 10.** En la actualidad, el plan precisa mucha aportación externa: los efectos prácticos de la globalización en relación con lo local se traducen en una mayor fragmentación entre los sectores y sus procesos de conocimiento de las innovaciones reales.
- **Paradigma 11.** Los proyectos estructurantes se imaginan o construyen a partir de la dialéctica entre la ciudad-patrimonio y la ciudad-mercado. Con relación a la ciudad-patrimonio, se tiende a priorizar los aspectos de calidad territorial o mejoras de sus estructuras básicas. Con relación a la ciudad-mercado, se priorizan los aspectos de atractividad y modernidad. Las acciones se combinan para un desarrollo equilibrado en base a la permanencia de los flujos y a la calidad de las infraestructuras creadas.

Ejemplos

El Fórum 2004 y las expo en general actúan con mayor incidencia en el concepto patrimonial: atractividad corta y concentrada, intentando dar una gran ruptura en los flujos y cambio físico permanente de la ciudad, basado en nuevas áreas de calidad.

Creación de un gran centro de cultura: actividad pensada como larga y generadora de nuevas actividades de modernidad, por tanto, modificación continuada de los flujos e impacto urbano subordinado.

Parque temático: actividad de atractividad permanente, pero cerrada al planteo de origen en cuanto a generación de modernidad y cambio físico contradictorio por su impacto dudoso sobre la calidad del territorio.

- **Paradigma 12.** En todos los planes estratégicos existe el riesgo del consenso "por pasiva": no hacer nada para evitar conflictividades, no actuar sobre la disposición de recursos, de ahí la necesidad de huir de la vaguedad, proyectos claros y análisis precisos de su impacto en cuanto a exigencias y resultados.
- **Paradigma 13.** El verdadero trabajo estratégico se halla hoy en el trabajo sobre las redes variables de ciudades que contienen asimismo redes variables (desde las regiones metropolitanas hasta las redes autoconstituidas de ciudades), especialmente en el marco europeo, el cual tiene algunos, escasos, recursos de reequilibrio territorial.
- **Paradigma 14.** Las nuevas políticas públicas y monetarias (UEM o USA) tendrán un efecto importante sobre las inversiones públicas en los próximos años. Los otros niveles de administración trasladarán a las ciudades todos los temas relacionados con la calidad de vida de las personas. Ello hace establecer una nueva y múltiple visión de la ciudad: la ciudad del bienestar, la ciudad inteligente, la ciudad proactiva o la ciudad del segundo renacimiento.
- **Paradigma 15.** En cualquier caso, fuerte atención a los aspectos de financiación de las ciudades (hoy debilitadas especialmente en España y, en particular, en Cataluña). Un tema político es el reparto del gasto público. Otro tema es el global de la capacidad de gasto. Las limitaciones presupuestarias afectan fundamentalmente a las ciudades del sur de Europa con menos

infraestructuras y servicios públicos que las restantes. Al mismo tiempo, la necesidad de búsqueda de inversión privada para infraestructuras y servicios básicos incrementará la competencia territorial e intrametropolitana. De ahí la necesidad de establecer pactos territoriales de carácter estratégico.

- **Paradigma 16.** El impacto medioambiental y la necesidad de sostenibilidad y, sobre todo, de convivencia en un mundo desagregado está cambiando la visión de ciudad. La negación del *sprawl*, que ha alimentado las ilusiones e imaginario de muchos ciudadanos, es el efecto más evidente. Hoy se precisa retornar a la densidad, al espacio público. El ejemplo americano de definición de *edges cities* es significativo.
- **Paradigma 17.** Los efectos de las redes de telecomunicaciones empiezan a notarse en factores fundamentales de la vida de los ciudadanos. No sólo en la relación ciudadano/compras habituales (telecompra), ciudadano/acceso a la cultura (multimedia) o ciudadano/trabajo (teletrabajo), sino en un factor más importante: se sustituye el proceso tradicional de integración cultural de los inmigrantes (total o *melting pot* por la posibilidad de la multiculturalidad, es decir, que cada sector pueda conservar su cultura original. Ello tiene efectos espaciales evidentes revalorizando el espacio público como eje de convivencia e integración y poniendo en duda políticas urbanas actuales (del *zoning* a los grandes centros comerciales), pero también tiene efectos evidentes en los conceptos más sutiles, como los mecanismos de identificación nacional.
- **Paradigma 18.** La exigencia del máximo de democracia y, a la vez, estructuración de las ciudades reales en procesos cooperativos se encuentra en la necesidad de que la ciudad del segundo renacimiento cumpla un papel fundamental en el control de las implicaciones de las tecnologías en un momento en el que se debilita el Estado (por ejemplo, genética y biotecnologías). El problema no es sólo de redistribución fiscal y equilibrio social, es evitar dejar en manos de intereses particulares los aspectos que afectan a las éticas básicas de las relaciones colectivas.
- **Paradigma 19.** Por ello, además de las tradicionales siete líneas de trabajo estratégico, los temas centrales a tener en cuenta hoy son:
 - Convivencia en la multiculturalidad y responsabilidad global en la calidad de vida de los ciudadanos, incluido el bienestar.
 - Refuerzo de la calidad del espacio urbano y retorno al urbanismo y a la concentración como elementos claves de la calidad de vida.
 - Refuerzo de la inteligencia de la ciudad (del cable al sensor). De la información al conocimiento.
 - Exigencia ineludible de una Administración proactiva y relacional como base de cualquier estrategia territorial.
 - La atraktividad general para la localización y mantenimiento de actividades continúa siendo un elemento central (desde accesibilidad a precio del suelo, normativas medioambientales o relaciones laborales).

- Desarrollar como factor clave la atraktividad específica de localización de sectores económicos (*clusters*). Al mismo tiempo, exige desarrollar las regiones metropolitanas no a través de ejes de transporte, no a través de mallas urbanas sino a partir de las ciudades existentes y los *clusters* ya creados.
 - Pertenencia al máximo de redes de geometría variable para incrementar las oportunidades de atraktividad.
- **Paradigma 20.** ¿Cuál es la lógica del trabajo a desarrollar? ¿Es un tema de metodología y discurso o es un tema de decisión?

