

2014

I semestre

Nuevos enfoques a la estrategia de las ciudades

**Reflexiones a la luz de las estrategias
desarrolladas en situaciones de crisis
y grandes transformaciones**

Num. 1

Documentos AERYC

José María Pascual Esteve

Coordinador de AERYC

Director de Estrategias de Calidad Urbana

AERYC

África América Europa de Regiones y Ciudades

Portal de Santa Madrona, 12, pl.14

08001 Barcelona

Tel: +34 93.302.75.69

Fax: +34 93.302.14.44

info@aeryc.org

www.aeryc.org

Presentación

En la última Asamblea AERYC, celebrada en Las Palmas de Gran Canaria durante el año 2011, se decidió que fundamentalmente AERYC es una organización internacional de profesionales de la Administración, de la Universidad, de la política y de la consultoría, que trabajamos con métodos y técnicas de gobernanza democrática.

Para conseguir este objetivo de fomentar y difundir la gobernanza democrática, hasta ahora, entre otros, celebrábamos periódicamente nuestros encuentros internacionales. Y como bien sabéis, de éstos siempre resultaban nuestras publicaciones que siempre han tenido un importante eco.

El hecho de la reducción total de fondos internacionales para realizar seminarios y encuentros nos ha llevado a definir una nueva manera de continuar con nuestros objetivos de intercambio: esta COLECCIÓN DE DOCUMENTOS AERYC. Colección que constará como mínimo de dos números anuales, que pretende recoger la importante actividad que las subredes nacionales siguen desarrollando, y que es acorde con nuestra voluntad de socializar al máximo nuestros conocimientos y documentos.

Queremos poner estos documentos a disposición de otras áreas que trabajan, directa o indirectamente, temas relacionados con la gobernanza para su distribución y para contribuir a su impulso esta nueva forma de gobernar.

Los miembros de AERYC serán los encargados de dotar de contenidos a esta colección. En cualquier caso, invitamos a todas aquellas personas interesadas en el tema, a hacernos llegar propuestas para próximos números. A tal efecto, podéis contactar con nuestra secretaría técnica al correo info@aeryc.org

Esperamos que esta nueva iniciativa resulte de vuestro interés.

Índice

RESUMEN EJECUTIVO	4
I. INTRODUCCIÓN: DOS MODELOS - TIPO DE PLAN ESTRATÉGICO ANTE LA CRISIS	6
II. EL VALOR AÑADIDO DE LA ESTRATEGIA URBANA: FORTALECER LA CIUDAD EN EL PRESENTE PARA GANAR EL FUTURO.	10
III. LAS BASES METODOLÓGICAS PARA EL NUEVO ENFOQUE ESTRATÉGICO	14
ACERCA DEL AUTOR	30

RESUMEN EJECUTIVO

El autor partiendo de la tesis que las estrategias urbanas que se desarrollan con éxito en situaciones de crisis de las haciendas públicas, de grandes cambios o de quiebra institucional, son las que muestran efectivamente para lo que sirve la elaboración y gestión de estrategias urbanas; y por tanto, a partir de ellas, podemos identificar cuáles son los resultados esperables de la misma, así como los enfoques metodológicos más adecuados para alcanzarlos; y, de este modo, proporcionar factores clave para la renovación y generación de mayor impacto social en la gestión de las estrategias urbanas.

Los resultados que proporciona una estrategia urbana en un período de crisis / cambio son:

- *La estrategia compartida impide que la crisis que acontece en la ciudad, se convierta en una crisis de ciudad.*
- *Genera una cultura estratégica basada en el empoderamiento de la ciudadanía y la cohesión social de la ciudad.*
- *Aumenta el capital social de la ciudad ante los desafíos planteados.*
- *Conduce los procesos de participación hacia el compromiso ciudadano.*
- *Establece prioridades compartidas y multiplica el impacto de los recursos públicos.*
- *Facilita la transición del gobierno proveedor al gobierno relacional: la gobernanza democrática.*

Las principales bases metodológicas de una estrategia de éxito son:

1. *Debe entenderse prioritariamente como un proceso social de fortalecimiento de la capacidad de organización y acción de la ciudad.*
2. *El proceso de elaboración de una buena estrategia es permanentemente flexible e innovador: Las metodologías se adaptan a la realización de objetivos.*
3. *Aporta nuevos planteamientos para una amplia participación ciudadana.*
4. *Introduce y fortalece la gestión de redes de actores.*

5. *Da gran importancia a la visión o modelo de ciudad para orientarse en época de cambios: La necesidad del faro en una noche de tormenta.*
6. *La estrategia general de la ciudad se constituye como marco de referencia para las estrategias sectoriales.*
7. *Introduce nuevos temas centrales en las estrategias urbanas.*
8. *Introduce programas y proyectos de los actores y sectores de la sociedad civil.*
9. *Debe basar su articulación con planes estratégicos del mismo entorno en la autonomía, la horizontalidad y la complementariedad.*
10. *Da mucha importancia a la evaluación comparativa.*

La finalidad esperada de este documento es que refuerce el papel de guía para la acción colectiva, e instrumento de nueva gobernanza del proceso de elaboración y gestión de las estrategias compartidas de ciudad.

I. INTRODUCCIÓN: DOS MODELOS - TIPO DE PLAN ESTRATÉGICO ANTE LA CRISIS

La crisis económica y social iniciada en EEUU en 2007, denominada la Gran Recesión o Gran Contracción y que ha tenido un gran impacto en Europa, sobre todo en la Europa Mediterránea, es fundamentalmente una crisis urbana, que se ha originado, tiene sus principales consecuencias en las ciudades, y cuya solución estructural y estable a la misma se producirá en las ciudades¹

Sin embargo, y en el contexto mediterráneo, las ciudades han reaccionado de manera muy distinta a la misma. La crisis de las haciendas locales ha llevado a la mayoría de los gobiernos locales a restringir su actividad a las competencias más obligatorias. Sólo los gobiernos más innovadores han asumido las incumbencias² y la responsabilidad democrática de cambiar el modelo de gobernación, organizando en base a la proximidad una respuesta compartida de los distintos sectores de la ciudad, para hacerse fuertes en la adversidad, y posteriormente poder ganar el futuro ante los cambios estructurales, que la actual crisis significa.

En esta perspectiva de gestionar el futuro en un cambio de época, la planificación estratégica debería haber emergido como un instrumento fundamental. No obstante, la planificación estratégica sólo ha sido revalorizada por pocos gobiernos, precisamente por aquellos que estaban convencidos que debía para dar una respuesta a la crisis desde lo urbano, y transformar su modelo de gestión de la ciudad, y no sólo hacerla más eficiente o menos deficitaria. En conjunto observamos, que en no pocas ciudades importantes, los gobiernos locales, han desestimado la planificación estratégica, por diferentes motivos, y aunque la mayoría la han mantenido³, bastantes de entre ellos, han reducido la asignación de recursos y en especial la centralidad

¹ Ver entre otros Harvey, D. **Ciudades Rebeldes** (Madrid, ed. Akal, 2013) y también un artículo anterior de quién suscribe *La Estrategia del Roble en la revista electrónica "Gobernanza. Revista para la Calidad Democrática"* (2012) en que se expone una extensa argumentación y bibliografía sobre los orígenes sociales y urbanos de la Gran Recesión.

² Asumir las incumbencias significa ir más allá de las competencias; significa asumir el conjunto de necesidades y retos de los distintos sectores de la ciudadanía, para promoverlos delante de otras administraciones, o facilitar la cooperación público-privada y la colaboración ciudadana para poderlos afrontar. No se trata de proveer recursos más allá de las competencias, sino de desarrollar el papel relacional que debe ejercer un gobierno representativo del conjunto de intereses y necesidades de la ciudadanía.

³ En un estudio reciente de la Diputación de Barcelona se señala que la mayoría de los municipios de la provincia con plan estratégico siguen con el proyecto. Intervención de Oriol Estela en la Universidad de Lleida en Junio del 2013.

social y política de la planificación estratégica. Otros, los menos, han iniciado nuevas estrategias justamente en época de crisis presupuestaria o han incrementado su centralidad en el conjunto de políticas urbanas o/y han mantenido o aumentado sus presupuesto.

En un trabajo de casos⁴, sobre la evolución de los planes estratégicos en España, he podido diferenciar, utilizando la metodología de tipos- ideales⁵, dos modelos-tipo que sintetizan las características que llevan, en un caso, al fracaso y, en otro, a la renovación permanente de planificación estratégica, para comprender mejor la situación de las estrategias urbanas en el actual periodo de crisis. El modelo del fracaso reúne todas las características encontradas en los planes que se han abandonado, y por tanto, cuantas más características de este modelo contenga un plan concreto, más posibilidades tiene de ser abandonado. Por el contrario, cuántas más características tenga, un plan concreto, del modelo de renovación permanente, más impacto económico, social y de gobernanza tendrá en la ciudad.

El modelo del fracaso, sistematiza los factores que facilitan el que se abandone la planificación estratégica a lo largo del tiempo, y se caracteriza por:

- Busca prioritariamente la legitimación de la política de un equipo de gobierno municipal. En este tipo de planes no se busca la asimilación de la estrategia por la mayoría de actores sociales y económicos en general, y no se ha generado un espacio de colaboración estable entre el gobierno local el ámbito institucional, y el sector privado (asociación, fundación, espacio reconocido no jurídico). Un caso extremo de no asimilación es que se considera el plan estratégico muy ligado a un partido político o a la figura de un alcalde o alcaldesa.
- La participación ciudadana es débil en todo el proceso, de manera muy especial en la etapa de impulso o ejecución de la estrategia. La estrategia no dispone de un apoyo explícito de la ciudadanía, y de sus actores.
- El plan no es referencial para los actores urbanos, y es poco conocido por la sociedad civil organizada, que no lo asume como estrategia compartida.

⁴ El estudio de casos, aún por concluir, se ha centrado en los siguientes planes de ciudades demográficamente importantes. Planes abandonados: Algeciras, Girona, Sevilla. Planes en continuidad: Barcelona, Málaga, San Sebastián, Valencia. Nuevos planes nacidos en etapa de crisis: Granollers, Terrassa, Santander.

⁵ En la metodología de Max Weber, cada tipo ideal es definido de manera exhaustiva por todas sus variantes más relevantes, o explicativas más singulares. Los tipos ideales no los encontramos en estado puro en la realidad, sino que sirven para comparar cada situación real con el modelo tipo y así conocer en qué especificidades se identifica y en cuáles no, para conducirnos a una explicación comprensiva de lo que está ocurriendo y lo que puede acontecer.

- Se han centrado casi exclusivamente en identificar proyectos estructurantes. Y, estos han sido o son de difícil ejecución, o ya conocidos de antemano, o corresponden a administraciones públicas exteriores al territorio o ha establecido muchos proyectos sin orden de prioridad, o la ejecución de los proyectos dependen de entidades o administraciones exteriores a la ciudad.
- La financiación es exterior a la ciudad. La elaboración del plan es, en gran medida, fruto de un convenio con organismo externo que no se ha renovado. Aunque, en menor medida, una financiación exclusivamente municipal se encuentra en la mayoría de planes que se han abandonado.

El modelo de renovación permanente, que facilita la permanencia de la gestión estratégica en la ciudad, y se revaloriza en momentos de crisis, se compone de las siguientes características:

- El proceso de elaboración ha mejorado las relaciones de confianza y cooperación entre los actores. Los principales actores se encuentran implicados y valoran los proyectos que impulsa, pero sobretudo atribuyen valor al proceso de organización social y colaboración estratégica, que significa el disponer de una estrategia compartida.
- El plan ha permitido llegar a acuerdos explícitos en temas estratégicos que estaban en conflicto o proporcionado acuerdo en temas nuevos. Son planes muy centrados en la obtención de finalidades y objetivos ampliamente compartidos por la sociedad civil organizada.
- Una amplia y reconocida participación de la sociedad civil organizada ha estado presente en todas las fases y etapas del plan, en especial en el seguimiento y evaluación/ reprogramación.
- La elaboración y gestión de la estrategia es una prioridad política para el alcalde/alcaldesa y equipo de gobierno. Es prioridad, no en el sentido de buscar una legitimación directa de las propuestas del equipo de gobierno, sino en la dirección de que es un buen instrumento de gestión urbana, y facilita un mejor futuro para la ciudad. Para decirlo, con mayor claridad, la dirección política de la estrategia, no busca ganar votos directamente con la elaboración de la misma, pero si busca indirectamente, réditos electorales, como resultado del impacto social de la estrategia en la ciudad⁶.

⁶ Plantear, en una democracia, que una dirección política no busque el voto ciudadano es una posición imposible, que además expresa la posición tecnocrática de quién la formula. En una democracia el personal político debe buscar el voto, la confianza de la ciudadanía; el elemento diferencial es la manera de buscarlo. Mediante la manipulación de fondos o comunicativa, o ejerciendo el buen gobierno y consiguiendo un mayor progreso para la ciudad.

- La estrategia incorpora proyectos, que promueven o ejecutan total o parcialmente los actores territoriales, distintos del gobierno local, y especialmente de los sectores mercantil o de iniciativa social de la sociedad civil organizada de la ciudad.
- La estrategia se encuentra en reprogramación permanente de los contenidos, e innova la metodología y los instrumentos del proceso en función de los cambios de entorno y de la situación de la ciudad, que ella misma contribuye a realizar.
- Es importante destacar que, en las estrategias de éxito, buena parte de los proyectos estructurantes o motores no se han realizado. Es decir, el éxito de un plan estratégico no implica necesariamente la realización de los proyectos clave, aunque, sin duda, es un tema de gran importancia.

Es importante reiterar que, la metodología de tipos-ideales sirve para comparar las características de un plan estratégico concreto con los modelos, de tal modo que podamos comprender la situación de dicho plan, al observar que características comparte con uno u otro modelo que le ayude por un lado a comprender mejor la situación en que se encuentra, y por otro que le ayude a tomar las decisiones adecuadas para poder fortalecerse como guía para la acción de una ciudad, en un cambio de época en el desarrollo urbano y en la vida cotidiana de las ciudades, en el que, dicha guía, resulta ser más necesaria que en cualquier otra etapa.

En la perspectiva de fortalecer la estrategia urbana como guía para el cambio urbano, he identificado las más importantes aportaciones o valor añadido que aporta una estrategia compartida en la ciudad en una etapa de crisis urbana, en especial las que se caracterizan por la quiebra de las haciendas públicas y locales en especial. También he sistematizado las principales recomendaciones metodológicas, que son de mayor utilidad para conseguir los resultados esperados de una estrategia compartida.

En esta reflexión no sólo he tenido en cuenta las ciudades españolas antes señaladas, que han sido objeto de análisis, sino también aquellos casos como Bogotá y Medellín en Colombia, Caguas en Puerto Rico, Rosario en Argentina, y Tetuán en Marruecos, que desplegaron con éxito sus estrategias en un entorno de gran dificultad económica, social o política, de crisis urbana o de quiebra y reforma institucional.

He partido de la tesis de que es en los momentos de crisis y grandes cambios, cuando se conocen efectivamente para qué sirven las políticas y las estrategias, así como los métodos e instrumentos más útiles para conseguir dichos fines. Debido a que es en las situaciones críticas cuando se produce una mayor depuración de aquellos elementos, que no tienen reconocida su utilidad o sus resultados.

II. EL VALOR AÑADIDO DE LA ESTRATEGIA URBANA: FORTALECER LA CIUDAD EN EL PRESENTE PARA GANAR EL FUTURO.

Los resultados que efectivamente⁷ pueden esperarse de la elaboración de una estrategia compartida o plan estratégico; en una ciudad inmersa en una situación crítica de las haciendas públicas en general y locales en particular, y que proporcionan un gran valor añadido a la capacidad de respuesta de la ciudad; son los siguientes:

1. La estrategia compartida impide que la crisis que acontece en la ciudad, se convierta en una crisis de ciudad.

Los indicadores económicos y sociales pueden señalar una situación de importante recesión en una ciudad que sufre las consecuencias de una importante crisis del entorno internacional, es decir que existe crisis en la ciudad, pero no necesariamente debe existir crisis de ciudad. La crisis de ciudad acontece cuando los actores urbanos y principales sectores de la ciudadanía no afrontan la situación de crisis, no coordinan sus esfuerzos para mejorar el impacto de sus recursos, cuando son incapaces de visionar un futuro posible mejor o menos malo, cuando los recursos humanos y organizativos son presa del desánimo, la desesperanza, la desconfianza en sus posibilidades, la decepción o incluso la depresión. Cuando esto ocurre, se genera anomia o desorganización social en la ciudad, y ésta entra en un mayor y profundo declive, en un análisis comparado con otras ciudades.

En cambio, la elaboración y la disposición de un análisis objetivo y compartido de las realidades y posibilidades entre los principales actores, identifica las potencialidades y oportunidades de la colaboración en un doble sentido: afrontar mejor los desafíos del presente, pero con una perspectiva de actuación que nos permita ganar el futuro.

La estrategia participativa ayuda a canalizar los sentimientos de temor, ansiedad, hacia la acción y la mejora de la imagen interna de la ciudad, y la ciudadanía,

⁷ Los resultados están fundamentalmente extraídos de los siguientes proyectos inmediatos: La estrategia compartida para una Barcelona Inclusiva promovida por el Acuerdo Ciudadano presidido por el Ayuntamiento de Barcelona, la elaboración de los planes estratégicos de Granollers (2º plan), Montmeló y Santander, así como la elaboración del Plan de Desarrollo Comunal de la ciudad de Tetuán promovido por Art-Gold de NNUU y la red Med-Cities, y también de los planes estratégicos más remotos como Bogotá y Medellín en Colombia, Caguas en Puerto Rico, y Rosario en Argentina.

favoreciendo la generación de capital social, y transformando la anomia (desorganización) en fortalecimiento de la capacidad de organización y acción.

2. Genera una cultura estratégica basada en el empoderamiento de la ciudadanía y la cohesión social de la ciudad.

Disponer de una estrategia compartida significa identificar los desafíos y las prioridades de actuación cooperadora, lo que facilita la toma de conciencia de las posibilidades de acción endógena, tanto para reducir la gravedad de los temas como para enfocar en un futuro la solución durable. Es decir, empodera a la ciudad para la acción rompiendo la percepción determinista y el sentimiento de total dependencia en relación a las decisiones que se tomen en el entorno externo.

La elaboración y gestión de la estrategia compartida se basa en los valores de tolerancia, respeto, convivencia, participación y cooperación, que constituyen el sistema de valores alternativo al que ha generado la crisis moral que supone un importante antecedente a la crisis financiera⁸, y son los valores esenciales para establecer la cohesión social de base pluralista, necesaria para generar capital social en la ciudad.

3. Aumenta el capital social de la ciudad ante los desafíos planteados.

El capital social es considerado como la principal ventaja comparativa que puede disponer una ciudad⁹. Por capital social se entiende la capacidad de un territorio para generar un tejido asociativo que coopere en tareas relacionadas con el bien común. En este sentido, la estrategia compartida constituye una gran oportunidad para identificar temas y desafíos que requieren la cooperación de inversiones y esfuerzos entre la sociedad civil organizada, y entre ésta y el denominado sector público.

Uno de los elementos importantes en no pocos planes estratégicos es que generan espacios de intermediación para llegar a acuerdos entre actores y facilita la generación de clusters económicos o redes sociales, con lo que inciden directamente en la creación de capital social.

4. Conduce los procesos de participación hacia el compromiso ciudadano.

La mayoría de los planes estratégicos han organizado los procesos de participación para identificar los desafíos, objetivos y proyectos que son de interés para la ciudad, y no han fijado su atención en los temas que sólo corresponden a las administraciones públicas, como los consejos municipales, los núcleos de

⁸ Ver Sachs, J. **El precio de la civilización** (Barcelona, Ed. Galaxia Gutenberg, 2012)

⁹ Ver Putnam, R. **Para hacer que la democracia funcione. La importancia del capital social.** (Barcelona, Ed. Proa, 2000)

intervención participativa, o los presupuestos participativos, entre muchos otros. Al poner el acento en la ciudad, han permitido, a una buena parte de ellos, transformar la participación en la elección o en establecer un orden de prioridad en los mismos, en colaboración o compromiso para alcanzarlos, fortaleciendo así el compromiso ciudadano.

5. Establece prioridades compartidas y multiplicación del impacto de los recursos públicos.

En una época de crisis de las haciendas públicas, el despliegue de un proceso de organización social que significa la elaboración de una estrategia compartida, permite priorizar las inversiones públicas en base al soporte mayoritario de la ciudad. Por otro lado, la cooperación entre la iniciativa pública y privada, tanto mercantil como de iniciativa social, permite que las inversiones públicas y privadas multipliquen sus impactos sociales, al articularse en proyectos-red.

6. Facilita la transición del gobierno proveedor al gobierno relacional: la gobernanza democrática.

En una situación de crisis y de grandes restricciones en las haciendas locales, un gobierno local que continúe dando prioridad a su función de proveer servicios y equipamientos financiados con fondos públicos, se verá obligado a reducir su papel en la ciudad, en unos momentos en que su acción es más importante. Es por ello que deben cambiar su modo de gobernar y gestionar la ciudad.

Las situaciones de crisis facilitan el cambio del modelo de gobernación de la ciudad hacia la gobernanza democrática, que es el modelo propio de gobernación del denominado gobierno relacional o promotor. Su factor clave es la gestión de las interdependencias entre los distintos actores y sectores para afrontar los retos más importantes. La tarea del gobierno local es la de promotor u organizador colectivo de la acción ciudadana, y articulador de programas y proyectos que vertebran el conjunto de intereses legítimos de los actores y principales sectores de la ciudadanía implicados, para alcanzar objetivos estratégicos para la ciudad.

Los planes estratégicos de nueva generación, tal como los formulamos en el 2007¹⁰, son un buen instrumento para establecer la gobernanza democrática y dar un nuevo protagonismo a la política democrática. La política no sólo importa, sino que es esencial para el desarrollo económico, el progreso social y la calidad de vida. Gobernanza democrática es gestión relacional en el marco institucional basado en el diálogo, la transparencia, la rendición de cuentas y el compromiso ciudadano en el hacer ciudad, y todo ello se impulsa a través de la elaboración y gestión de una estrategia compartida.

¹⁰ Pascual Esteve, JM. **La estrategia territorial como inicio de gobernanza democrática: los planes estratégicos de 2ª generación** (Barcelona, Diputación de Barcelona, 2007). Estela, O. “Los planes estratégicos de 2ª generación” en VVAA. **Los gobiernos locales en la construcción del futuro de los países** (Sevilla, Junta de Andalucía – AERYC, 2009)

En conclusión, la estrategia compartida sirve para fortalecer la capacidad de organización y acción de una ciudad para poner en valor sus propios recursos, dado que sus principales finalidades son: dotar de unos contenidos estratégicos comunes a la ciudad, establecer la gestión en red (gestión de interdependencias entre actores) de los programas y proyectos, fortalecer una cultura emprendedora y de acción ciudadana, canalizar la participación hacia el compromiso cívico de la ciudadanía, reforzar el liderazgo de lo público y la calidad democrática. Es decir, los objetivos y resultados de una planificación estratégica en períodos de crisis son esenciales para iniciar la renovación de la gestión urbana: los resultados esperables, sus métodos y sus principales instrumentos de gestión de las políticas.

III. LAS BASES METODOLÓGICAS PARA EL NUEVO ENFOQUE ESTRATÉGICO

Las estrategias urbanas que mejor servirán a las ciudades para hacerse fuertes en la adversidad, y gestionar las interacciones entre los actores y principales sectores de la ciudadanía para afrontar los cambios urbanos aportando los beneficios señalados en el apartado anterior, se basan, a mi entender, en las siguientes consideraciones metodológicas y conceptuales:

1. “Estrategia Compartida” o similar, mejor denominación que “Plan Estratégico”.

Como se ha señalado¹¹, la planificación estratégica nació en un inicio en el ámbito empresarial a finales de los años 70, después de la primera crisis del petróleo que terminó con la larga etapa de estabilidad económica iniciada al finalizar la denominada segunda guerra mundial. Nació en una época de turbulencias y como respuesta a la planificación a largo plazo, que era una planificación detallada, con objetivos, programas y proyectos para todos los departamentos. La planificación estratégica se fijaba en el posicionamiento que la empresa se disponía a alcanzar en los diferentes mercados e identificaba sólo los proyectos claves para alcanzar dichos posicionamientos. Es decir, en sus orígenes, la planificación estratégica dejaba de ser una planificación detallada, propia de etapas de estabilidad, para constituirse en una guía para toda la organización, para centrarse en lo fundamental y así poder gestionar en tiempos de grandes turbulencias en el entorno.

A pesar de este origen, cuando se habla de planificación estratégica, los interlocutores no especialistas entienden por planificación en el sentido de una operación a largo plazo. Es decir, un amplio conjunto de actividades y proyectos articulados y desplegados en el tiempo para conseguir unos objetivos y que requieren estabilidad financiera. Y esta concepción espontánea de la planificación estratégica dificulta paradójicamente su desarrollo, en los momentos para los que fue pensada, y en los que resulta más necesaria como instrumento de gestión urbana.

Es por esta razón: una mejor comprensión y asimilación, por lo que se aconseja hablar de impulsar estrategias compartidas urbanas más que planes estratégicos, para ser capaces de fortalecernos en la adversidad (resiliencia), identificar un

¹¹ Ver, por ejemplo, Pascual Esteve, JM. **La planificación estratégica de las ciudades: métodos, técnicas y buenas prácticas** (Barcelona, Diputación de Barcelona, 1999)

futuro compartido que nos facilite la cooperación y la sinergia de esfuerzos e inversiones, así como un mayor compromiso de la ciudadanía en el hacer ciudad, que multiplicarán el impacto de las inversiones públicas y de la iniciativa social. La denominación de estrategia compartida permite una comprensión más fácil de lo que se trata de llevar a cabo.

2. La estrategia debe entenderse prioritariamente como un proceso social de fortalecimiento de la capacidad de organización y acción.

Si bien es cierto que la planificación estratégica se sustenta en procesos metodológicos y técnicos, que incluyen fases y herramientas técnicas para la gestión de las diferentes fases o etapas. Es preciso entender que lo más importante de la elaboración de una estrategia compartida consiste en organizar un proceso social de organización de la ciudad que debe conseguir:

- Un acuerdo entre los principales actores y sectores de la ciudadanía sobre los contenidos de una estrategia urbana: Identificación de los principales desafíos, visión o modelo de futuro de la ciudad, principales finalidades, objetivos a conseguir y proyectos estructurantes o motores.
- Un fortalecimiento de las relaciones de cooperación pública y privada, y colaboración entre la sociedad civil para el desarrollo de programas y proyectos en red.
- Una amplia participación ciudadana, en la elaboración, impulso, evaluación y reprogramación, que se transforme en un mayor compromiso cívico de la ciudadanía en el hacer ciudad.
- Obtener un amplio apoyo y soporte ciudadano a la estrategia, al recoger ésta sus principales retos o necesidades.
- Una revalorización de la política local y la calidad democrática, por el papel promotor y organizador del progreso económico, social y democrático, de los representantes políticos más próximos a los ciudadanos.

Es decir, un proceso destinado a fortalecer el capital social o la capacidad de organización y acción de la ciudad.

La capacidad de organización y acción es la clave para el desarrollo



Una ciudad con mayor capacidad de organización y acción identifica claramente los proyectos necesarios para su desarrollo económico y social, y sobre todo facilita el uso de los actores y ciudadanía de los recursos que dispone un territorio; es decir, la capacidad de organización y acción, o si se prefiere, el capital social por sí mismos son fuente de progreso territorial. Las infraestructuras sólo impactan de manera eficaz en el territorio cuando responden a una estrategia urbana y son usadas por el territorio para generar valor añadido.

En ningún caso un plan estratégico puede entenderse como un proceso técnico complicado para identificar proyectos que ya se conocían, como ha acontecido en algunos planes. La elaboración de un plan, independientemente de la futura realización de los proyectos identificados, tiene un valor añadido en sí misma por su aportación organizativa. Es por esta razón, que un plan bien elaborado es imposible que se guarde en una estantería, puesto que hay un antes y un después del plan en el capital social de la ciudad.

En un plan entendido como proceso social, aunque identifique como estratégicos proyectos que ya son conocidos o que incluso estén en ejecución, éstos, por el hecho de ser identificados en un proceso social son de hecho diferentes, debido a que tienen una mayor base de acuerdo y soporte social, y una mayor colaboración entre los actores para desarrollarlos. Un buen ejemplo es el II Plan Estratégico de Málaga que, en dos proyectos bien conocidos pero conflictivos como el uso ciudadano del cauce del río Guadalmedina y el área metropolitana, ha generado espacios en que se ha logrado no sólo el acuerdo sino la acción concertada para desarrollarlos. Similares ejemplos encontramos en Valencia, Tetuán, Medellín, Bogotá, Barcelona, etc.

3. El proceso de elaboración de una buena estrategia es permanentemente flexible e innovador: Las metodologías se adaptan a la realización de objetivos.

Solivianta que en algunos libros sobre planificación estratégica se hable de un solo método de planificación estratégica a aplicar a los distintos territorios, compuesto por unas mismas etapas y casi por los mismos instrumentos para cada fase. Cómo si la planificación fuera un mecanismo rígido al que se le proporcionan datos e informaciones, y produce un plan. Es claro que con estos planteamientos todos los planes se parecen, y hablar de diferentes situaciones para las distintas ciudades, así como hablar de entornos de desarrollo o crisis no tiene consecuencias metodológicas.

Una buena estrategia es todo lo contrario. Parte de los objetivos a conseguir en el proceso social: contenidos estratégicos, más amplia cooperación, mejor y más extensa participación, mayor compromiso ciudadano, más calidad democrática. Y supedita los procesos y los instrumentos, a conseguir dichos objetivos. Es evidente que ninguna ciudad parte de cero al iniciar una estrategia, es por ello que cada ciudad se encontrará en una situación distinta en función de cada objetivo. En conclusión, será necesario adaptar la metodología a la situación específica para cada territorio. Habrá algunas ciudades en que los análisis estarán más desarrollados, en otras los temas estratégicos estarán mejor definidos, y en otras no existirá tradición de cooperación o conflicto entre los actores, existirá un buen sistema de participación en el que basarse, o deberá crearse de nuevo, etc.

En la etapa de preparación del plan hay que hacer un primer diseño metodológico y de técnicas a emplear, justificadas en función de los objetivos o grandes finalidades a conseguir en la ciudad, en especial en relación a los objetivos que definen un proceso de organización social.

Aún resulta más chocante el observar ciudades que reprograman o elaboran su segundo plan estratégico utilizando los mismos métodos e instrumentos que utilizaron en el primero. No existe explicación razonable, o es que el primer plan no modificó la organización social de la ciudad, o el proceso no sirvió y debe repetirse, es decir tropezar con la misma piedra. O realmente sí que sirvió y no se plantea la renovación estratégica, la misma metodología se aplica en una ciudad “diferente” haciendo servir la posición tan conservadora: “aquello de lo que funciona, no tocarlo”, aunque las condiciones hayan cambiado, nos conduce a la pérdida de impacto de la estrategia urbana.

De hecho todas las ciudades que han tenido éxito en la elaboración de una estrategia en tiempos de crisis, han innovado permanentemente en metodologías y contenidos estratégicos, y lo han hecho siempre en función de los cambios que la realización de la estrategia introduce, o bien por los cambios producidos en el entorno y en el posicionamiento de la ciudad.

4. Nuevos planteamientos para una amplia participación ciudadana: Identificar necesidades y retos, y compromiso ciudadano.

Una amplia participación ciudadana es una de las grandes aportaciones que proporciona a la ciudad, la elaboración y gestión de una estrategia. Sin una amplia participación, una estrategia no reflejará las necesidades y los desafíos de los distintos actores y sectores de la ciudadanía, y sin ello difícilmente conseguirá el apoyo y el soporte ciudadano para que pueda desplegarse.

Como se ha señalado, una gran oportunidad del plan estratégico es que fija la participación en identificar y conseguir objetivos de ciudad, y no sólo objetivos y proyectos para ser financiados por las administraciones públicas. El fijar objetivos para la ciudad permitirá además trabajar los compromisos de acción de la sociedad civil organizada para alcanzar estos objetivos, que deben ser fruto de una construcción colectiva.

Ahora bien, dada la amplia variedad de sistemas y metodologías de participación que pueden utilizarse en la elaboración y gestión de una estrategia, deben tenerse muy en cuenta, para su elección, dos temas:

- En primer lugar, que los sistemas de participación deben servir para identificar necesidades y desafíos de los distintos actores y sectores de la ciudadanía, que deben tenerse en cuenta en la formulación de una estrategia. No corresponde a la participación ni los contenidos de un plan: análisis, escenarios y modelo de ciudad, programas y proyectos que deben ser objeto de un trabajo técnico y profesional; ahora bien, el trabajo técnico debe contar necesariamente con los inputs de la participación (necesidades, retos, demandas, propuestas). Tampoco la participación es decisoria sobre programas y proyectos. Deciden quienes tienen competencias, capacidades o recursos para llevar a término los programas y proyectos, y para ajustar su acción a los criterios de actuación señalados por el Plan. Justamente lo que se pretende con este proceso social que es la elaboración y gestión de una estrategia urbana, es que las decisiones de los actores se adecuen a los intereses y necesidades de la mayoría de los sectores ciudadanos; y viceversa, que se entienda, por parte de la ciudadanía, que hay proyectos privados mercantiles, que llevan implícitos objetivos de bien común no reconocidos, que el plan debe poner de manifiesto.
- En segundo lugar, deben distinguirse los sistemas de participación por el público-objetivo al que se dirigen. Es preciso diferenciar entre, por un lado, actores y expertos que es aconsejable que sean reducidos, los espacios de participación dirigidos a sectores (juventud, mujer, tercera edad, o transporte y movilidad, comercio, salud, etc.) que pueden ser amplios, y los espacios territoriales dirigidos a la participación vecinal de residentes y sectores de actividad territoriales.

Los sistemas de participación utilizados en una estrategia urbana son claves para el apoyo ciudadano y la continuidad/revalorización de un plan en entornos de crisis.

5. La gestión de redes de actores.

Junto a los espacios de participación, una estrategia urbana produce espacios de intermediación y crea clusters o redes de actores para el desarrollo de programas y proyectos que son muy importantes para una gobernanza que impulse el desarrollo económico y el progreso social.

Los espacios de intermediación sirven para facilitar el acercamiento de posiciones entre diferentes actores en conflicto, y para alcanzar acuerdos multilaterales y multinivel.

Los clusters y redes de actores son espacios en que se gestionan las interdependencias entre empresas mercantiles o/y instituciones o/y entidades sociales para desarrollar de manera complementaria y cooperativa programas y proyectos de interés común.

Las metodologías y técnicas para estos espacios deben asumir que es un proceso por etapas. Y las etapas más comunes que deben cubrirse son:

- Identificar los actores y facilitar el conocimiento mutuo y objetivo de los intereses y desafíos de cada uno.
- Activar la red y promover la interacción para generar confianza.
- Identificar la formulación del programa o proyecto de interés común.
- Asumir el compromiso y la corresponsabilidad de los actores para realizarlos.

6. La importancia de la visión o modelo de ciudad para orientarse en época de cambios: La necesidad del faro en una noche de tormenta.

Una analogía ayudará a entender el rol de la estrategia en tiempos de crisis y grandes turbulencias. Se trata de imaginar que la ciudad es como un barco en medio de una gran tempestad marina. En esta situación lo importante son dos factores: 1) Detectar el faro del puerto en donde se encuentra el punto de llegada, y de este modo poder corregir permanentemente la dirección cada vez que el barco es desviado de su rumbo por el oleaje. 2) Disponer de una tripulación preparada y cohesionada para poder conducir el buque y, por supuesto, que la estructura física del barco, anterior a la tormenta, sea lo suficientemente sólida.

La estrategia es la que proporciona el faro, es decir la visión de futuro o modelo de ciudad posible y deseable. Y si la elaboración de la estrategia se entiende como un proceso social de fortalecer la capacidad de organización y acción de la ciudad,

también proporciona la cohesión necesaria de la tripulación y la disposición a hacer un buen trabajo coordinado.

Las acciones y los proyectos son esenciales puesto que de lo contrario la ciudad/buque no avanzaría; estaría a merced de las turbulencias. Pero hay que entender que las acciones y los proyectos, en tiempo de crisis, caducan con gran rapidez, o se vuelven imposibles de realizar, y sólo teniendo clara la visión se puede reprogramar de manera adecuada. Por otro lado, hay que entender que una ciudad se transforma no sólo por proyectos concretos y estructurantes, sino por una multitud de acciones de los actores y sectores de la ciudadanía, que se efectúan en la misma dirección de cambio. Así, por ejemplo, la ciudad de Barcelona ha afrontado los problemas de desnutrición por la actuación del ayuntamiento, pero también por la generación de múltiples iniciativas del tercer sector social en esta dirección.

En este sentido, el modelo de futuro de la ciudad posible y deseable no puede consistir en un conjunto de definiciones generales susceptibles de ser aplicadas a cualquier ciudad, sino que debe establecer finalidades claras y específicas para todos aquellos ámbitos que estructuran la dinámica urbana. Es por ello que, como mínimo, el modelo de ciudad debe consistir en:

a) La definición del posicionamiento de la ciudad en el sistema de relaciones funcionales con otras ciudades y los entornos territoriales más próximos.

Existen infinidad de posibilidades de posicionamiento externo, pero lo fundamental es que la ciudad pueda aumentar, de manera realista, su especificidad y su notoriedad en relación a los entornos y sistemas urbanos en los que se ubique. Para ello es imprescindible la justificación del posicionamiento en base al análisis de los desafíos territoriales que tiene planteados.

Un integrante del posicionamiento de la ciudad en su entorno territorial es la definición de los criterios de actuación en materia de accesibilidad externa, tanto en lo que se refiere al acceso a nuevos mercados, como a la ordenación del despliegue del sistema de comunicaciones con el exterior. Pero también es esencial identificar la especificidad de la ciudad tanto en términos de ventajas competitivas económicas, como de ventajas comparativas de cohesión social, sostenibilidad o gobernanza.

b) Una definición de la estructura y la dinámica urbana interna del territorio.

Se trata de establecer, como mínimo, su opción sobre el crecimiento urbano o no; el carácter unicéntrico o policéntrico de su territorio; los criterios para la creación y utilización del espacio público y zonas verdes; la ordenación de densidades urbanas; la vertebración entre barrios y centro(s) de ciudad; la

función del centro histórico: patrimonio e identidad, centro direccional, atractivo turístico, espacio público, etc.

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

c) Una opción por el desarrollo económico.

Los temas de desarrollo económico, sostenibilidad y cohesión social forman el trípode principal en el que se asienta una estrategia urbana. Con respecto al desarrollo económico, una estrategia debe pronunciarse sobre aspectos tan claves como: la relación entre el desarrollo endógeno-exógeno, el papel de la economía social y de las inversiones externas, los sectores a potenciar para crear un mayor valor añadido en el futuro; los sectores que proporcionan una mayor competitividad externa; los criterios de una política de innovación y difusión tecnológica y productiva; la relación ciencia-tecnología-empresas en la ciudad; los criterios diferenciales de competitividad urbana.

d) Un posicionamiento sobre el progreso social.

En este aspecto es indudable que una estrategia debe tener claro una opción sobre la estructura social y demográfica de la ciudad con respecto a los entornos próximos, y en especial el área metropolitana; la estructuración social y cultural en el espacio urbano; los principales criterios de actuación de las políticas educativas, culturales, deportivas y de servicios sociales -en especial con respecto a las ofertas de servicios y las políticas de desarrollo de la comunidad. La definición de los criterios de una política de seguridad urbana, en particular con respecto a los temas de prevención, protección y promoción o integración social.

e) Una opción por la calidad del medio ambiente.

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

f) Un pronunciamiento sobre los capitales intangibles: ético, social y cívico.

En relación a los aspectos intangibles la estrategia de la ciudad debe pronunciarse, como hemos señalado, sobre los valores que presidirán el desarrollo estratégico. Los valores a partir de los cuales existe una voluntad compartida de organización de las relaciones sociales y se identificará a las personas que habitan el territorio. Es decir, hay que pronunciarse sobre el capital ético.

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

A parte de la vocación de la ciudad en relación al capital humano, que es de los aspectos intangibles que ha sido habitual de los planes estratégicos, al ser un factor reconocido como clave del desarrollo económico y social. Una estrategia compartida deberá pronunciarse también sobre los aspectos que hemos denominado de cultura ciudadana y emprendedora, que constituyen el capital cívico, como el sentimiento de arraigo, la actitud sobre el futuro y la implicación en el mismo, la actitud en relación a la formación y a la innovación entre los principales temas que configuran una disposición emprendedora y cívica.

g) Una visión sobre la calidad democrática y la gobernanza local.

La política importa y mucho, tanto desde el punto de vista del progreso económico y social como de la calidad de vida. En este sentido una estrategia compartida debe pronunciarse sobre la democracia y el modelo de gobernación de la ciudad. Es por ello que es importante que un plan estratégico defina:

- El papel del gobierno y la administración local en la ciudad: protector/promotor, proveedor de servicios/gestor relacional o de redes, y en su papel como institución inclusiva, para garantizar una normativa y regulación objetiva, equitativa, transparente y controlable, que genere confianza y dinamismo en la sociedad civil.
- La estabilidad y reprogramación de la estrategia urbana general y de las estrategias sectoriales.
- El papel de la participación ciudadana, y la cooperación pública y privada.
- Las relaciones intermunicipales en los ámbitos territoriales en los que una ciudad define sus estrategias, y los criterios de colaboración

y complementariedad con las estrategias de otras ciudades y territorios.

No puede olvidarse que disponer de una estrategia compartida es uno de los principales instrumentos de gobernanza democrática, y en su elaboración y gestión se generan espacios de diálogo y cooperación que pueden ser esenciales, en un futuro, como espacios de intermediación y acuerdo estratégico.

7. La estrategia general de la ciudad como marco de referencia para las estrategias sectoriales.

Es muy importante para la mejora de la capacidad de organización acción compartida de una ciudad, que la estrategia urbana o general de la ciudad sea un marco estratégico o de referencia común para el conjunto de las estrategias sectoriales: educativas, sociales, culturales, de sostenibilidad, espacio público, seguridad, etc.

Se trata, por un lado, de favorecer que el conjunto de políticas en la ciudad favorezcan la cooperación pública y privada, y la participación/compromiso de la ciudadanía. Para ello, es exigible coherencia y complementariedad claramente visible e identificable para todas las políticas, y en especial, no debe recaer en las mismas entidades la participación en todas las políticas, y sobre todo, si éstas se conciben de manera independiente.

Es, por ello, básico que todas las estrategias sectoriales y políticas públicas partan de un mismo modelo de ciudad, unos mismos criterios de actuación, y compartan unos proyectos que se consideren motores. Este mínimo común denominador debe proporcionarlo la estrategia general. Cada política pública, lógicamente, ampliará el modelo de ciudad, los criterios de actuación y muy en especial los proyectos y acciones, pero se complementará con las otras políticas en la ciudad, en base a dichos temas comunes.

El esquema es el siguiente:



8. En una etapa de cambios profundos en todos los ámbitos de la estructura urbana, la estrategia debe posicionarse sobre los factores que considera que estructuraran el futuro: La introducción de nuevos temas centrales en las estrategias urbanas.

¿Cómo construir un modelo de ciudad en una época de cambios intensos? Lo razonable es pronunciarse sobre los factores que se considera son los que más probablemente estructurarán el futuro de la ciudad, y darles una dirección y un sentido claro para canalizar su despliegue en la ciudad. En este aspecto, a partir de los análisis sobre los factores que se consideran ampliamente como claves, en la literatura¹² sobre tendencias económicas, sociales y políticas y tecnológicas, los factores para afrontar el futuro post-crisis de las ciudades, y que por tanto cualquier ciudad, debe tomar en consideración como mínimo son:

- **La mayor relevancia de las ciudades, y de las mega-regiones urbanas¹³.**
El mundo es cada vez más un planeta de ciudades, y Europa es un continente urbano. Los flujos que interconectan los territorios se producen, distribuyen y se consumen en las ciudades y en las áreas metropolitanas. La denominada economía y sociedad global se asienta en el sistema mundial de ciudades. A medida que aumentan los flujos internacionales el territorio y las ciudades en particular adquieren mayor valor por su atractivo como lugares de innovación y generación de estos flujos. Por otra parte las ciudades se organizan e interactuarán en espacios más grandes que denominamos macro y mega-regiones, en la que cada ciudad definirá su singularidad y su papel específico.
- **El predominio de la economía del conocimiento, o la economía en red¹⁴.**
La economía basada en la creatividad y la innovación que tiene en la información, y de manera especial la generación de conocimientos, y su intercambio, como la principal fuente de generación de valor añadido es la que se conoce como economía del conocimiento o economía red. En este tipo de economía basada en la innovación permanente, las empresas y entidades sociales necesitan singularizarse en lo que les es propio para así poder innovar, y para ello necesitan un entorno de empresas e instituciones de calidad en el que puedan colaborar, y recibir los bienes y servicios que necesitan para cooperar. Es un tipo de economía que precisa de clusters económicos o redes de empresas que, compiten pero sobre todo colaboran para producir bienes y servicios competitivos en la economía macro y mega regional.

¹² La literatura en ciencias sociales sobre el tema es muy amplia. En cada factor me he limitado a poner un buen libro en español, máximo dos, para que el lector interesado pueda profundizar en la temática.

¹³ Ver, por ejemplo, Florida, R. **El Gran Rreset**. (Madrid, ed. Taurus, 2011)

¹⁴ Ver entre otros Castells, M. **Comunicación y Poder** (Madrid, Alianza ed., 2009) y también Majó, J. **El mundo que viene...ya lo tenemos aquí**. (Barcelona, RBA,2013)

Para generar la economía red y los clusters económicos y empresariales, es preciso que la ciudad disponga cada vez más de un entorno institucional de calidad. Basado fundamentalmente en el funcionamiento de calidad de la formación básica, profesional y universitaria; en una mejor adecuación de la inversión en formación, investigación y tecnología al tejido productivo local; en un buen funcionamiento de las instituciones capaz de promover y regular con transparencia, objetividad y equidad las relaciones entre agentes económicos y sociales, y de este modo generar confianza, que es el valor clave para el nuevo desarrollo; y en el papel del gobierno local y autonómico en la articulación de los clusters territoriales.

■ **La capacidad de disponer de talento: el capital cultural¹⁵**

En una sociedad del conocimiento, uno de los factores clave es la disposición del talento para la creatividad e innovación, y lo será más en el futuro. A partir de aquí, las ciudades optan por estrategias distintas: unas por atraer talento externo, otras por generar talento a través de una formación educativa elitista, otras optan fundamentalmente por la generación de capital social creativo. Si bien estas alternativas no son excluyentes en una ciudad, la estrategia de una ciudad debe optar mayoritariamente por una de ellas.

■ **Los valores predominantes en la sociedad¹⁶**

La crisis financiera (apalancamiento bancario y deuda privada) se atribuye en buena medida al predominio social de los valores que promueven el individualismo moral y el afán de lucro a corto plazo. Parece claro que una salida estable a la crisis será efectiva si se logra un claro predominio a los valores que promueven el bien común y la búsqueda bienintencionada del propio interés (que tiene en cuenta los intereses de los demás). Una estrategia de ciudad debe optar necesariamente por los valores a impulsar, y no sólo por los proyectos

■ **El modo de gobernación y el fortalecimiento de la sociedad civil¹⁷**

Si hay un tema que pocos dudan de su transformación futura, es el papel de los gobiernos en la administración del bienestar. El crecimiento de las necesidades sociales antiguas y nuevas, estas últimas vinculadas a la emergencia de la sociedad red, así como los nuevos retos de competitividad económica y de hacer frente a la complejidad de la vulnerabilidad social, se sitúan en un contexto actual de reducción del déficit y deuda, que prioriza más los recortes en el gasto público que la generación de ingresos a través del crecimiento del PIB. De esta economía puede resultar un escenario de pérdida

¹⁵ Ver, entre otros: Cubelo, JL y otros (coord.) **Territorios Innovadores y Competitivos**. ((Madrid, Fundación Deusto, 2011). También, Fundación Kreanta, las recopilaciones de ponencias sobre los seminarios acerca de **Ciudades Creativas**.

¹⁶ Ver, por ejemplo, entre muchos otros: Sachs, J. **El precio de la civilización** (Madrid, ed. Taurus, 2012)

¹⁷ Ver, por ejemplo, Pascual Esteve, JM. **El papel de la ciudadanía en el auge y decadencia de las ciudades**. (Valencia, ed. Tirant lo Blanc, 2011) y Subirats, J. **Otra sociedad, otra política**. (Barcelona, ed. Icaria, 2011)

de importancia de los gobiernos democráticos al disminuir su faceta de proveedores de recursos, pero también es posible generar un nuevo protagonismo público mediante la transformación de las relaciones con la ciudadanía. En este caso el gobierno no es sólo responsable de la provisión de unos recursos, sino que representa a la ciudad y busca el interés general de la ciudadanía, a partir de integrar los intereses legítimos de los diferentes sectores sociales, y, por tanto, se responsabiliza de desarrollar estrategias y proyectos compartidos, que articulen recursos públicos y privados e impliquen al conjunto de la ciudadanía en el hacer ciudad.

- **El desarrollo endógeno y la economía social¹⁸.**

El desarrollo local y regional estable es un desarrollo endógeno. La capacidad de poner en valor los recursos propios de un territorio aparece como un factor fundamental. Las inversiones externas e incluso los proyectos estructurantes se consideran importantes si impactan o se articulan con el desarrollo endógeno de una ciudad o de un territorio. En los años 90 y principios del nuevo siglo, no pocas estrategias se basaban en la atracción de inversiones extranjeras y la celebración de eventos. Pero la poca incidencia de estos eventos e inversiones en unas ciudades que no se habían preparado para su aprovechamiento interno, así como la volatilidad demostrada de las inversiones extranjeras, en especial las que no generaban en su entorno un desarrollo interno, ha permitido que se rompiera el espejismo. Hoy las estrategias urbanas deben orientarse prioritariamente a este desarrollo endógeno.

Por otro lado, las consecuencias de un mercado financiero desregulado y los excesos lucrativos de una economía basada en la búsqueda del enriquecimiento personal, han hecho emerger la importancia de la economía social en la estrategia de las ciudades. Se entiende por economía social aquella que busca la rentabilidad, pero o reinvierte sus beneficios o los distribuye por criterios sociales o de sostenibilidad, es decir los reparte a través de criterios distintos al capital invertido por los accionistas. Esta economía se encuentra en expansión en la Europa Mediterránea, es un sector claramente identificado con el desarrollo endógeno y proporciona unos valores relacionados con el desarrollo estable y sostenible, favorecedores de la cohesión social.

- **La cohesión e igualdad social¹⁹.**

De las estrategias para abordar la crisis resultarán unas ciudades más o menos cohesionadas. Un tema clave para entender la crisis societaria actual, social, económica e institucional, es identificar el crecimiento anómico (unos objetivos de bienestar y de consumo propuestos para todos, pero que la

¹⁸ Ver, entre otros: Pike, A, y Rodríguez-Pose, Tomaney, J. **Desarrollo local y regional** (Valencia, PUV, 2011)

¹⁹ Ver especialmente: Rajan, R. **Las Grietas del Sistema** (Bilbao, Deusto, 2011) y Stiglitz, J. **El Precio de la Desigualdad** (Madrid, ed. Taurus, 2012)

mayoría de la población carece de medios para alcanzarlos) y desigual como el principal factor estructurante de la crisis y desorganización social actual. La crisis social es tanto origen como consecuencia de la crisis económica y financiera actual. Una estrategia urbana, a mi entender, debe considerar la cohesión social como un objetivo prioritario, no sólo para afrontar la crisis, sino como condición necesaria para alcanzar metas de crecimiento económico, por su capacidad de poner en valor los recursos de la ciudad y del territorio y generar capital social.

9. Introducir programas y proyectos de los actores y sectores de la sociedad civil.

Una estrategia de ciudad entendida, también, como proceso social de aumento de la capacidad de organización debe contemplar un mapa de acciones y proyectos que se identifican como importantes y están dispuestos a desarrollar los actores económicos y sociales, distintos de los gobiernos territoriales o nacionales, por sus propios medios, y que evidentemente se encuentren alienados con el modelo de futuro del territorio. Aunque los proyectos y acciones del mapa por si solos no se consideren técnicamente como proyectos estructurantes a nivel ciudad, deben articularse en programas estratégicos. Difícilmente se conseguirá un apoyo estable de la sociedad civil a la estrategia, si no figuran dichos proyectos y, por otra parte, difícilmente se puede entender una estrategia colectiva y compartida, si no se incorporan aquellas acciones y proyectos financiados con recursos humanos y financiero de la sociedad civil organizada.

Por otro lado, la experiencia nos dice que ha habido ciudades que se han desarrollado en términos comparativos y no han realizado sus proyectos considerados estructurantes (Valencia 1998-2005)²⁰, y otras que el desarrollo de sus proyectos estructurantes no consiguió un desarrollo estable (Sevilla Post-92, en concreto 92-2000)²¹. Lo fundamental para el progreso económico y social de una ciudad es la capacidad de movilización del máximo de sus recursos. La importancia de los proyectos motores es siempre en relación a su incidencia en dicha movilización interna, que genera desarrollo endógeno.

10. La articulación con planes estratégicos del mismo entorno debe basarse en la autonomía, la horizontalidad y la complementariedad.

²⁰ Valencia tuvo un importante desarrollo económico entre 1998 y 2005, sin que sus proyectos más importantes de infraestructura se hubieran realizado: Ave, Parque central, reforma y logística portuaria, sin haber logrado ningún evento mundial, etc. Justamente a partir del 2007, con la reforma del puerto, la llegada del AVE (2010), Copa América, etc., la ciudad entra en una profunda crisis tanto por el cambio de estrategia de la ciudad como, posteriormente, por la crisis de la construcción que afectó a sectores productivos importantes: mueble, cerámica, entre otros.

²¹ Sevilla tuvo un cierto apogeo con las inversiones a raíz de la Exposición Universal pero, justamente finalizada ésta, entró en una gran crisis sobre todo comparativa con otras ciudades españolas de la que se recuperó a partir del año 2000 cuando se modernizó e innovó tecnológicamente su base productiva.

En unos territorios cada vez más interdependientes, como corresponde a una sociedad red, las estrategias municipales debemos contemplarlas como auto-insuficientes. Autónomas, como corresponde a un municipio que dispone de unas elecciones democráticas, y por tanto de un gobierno elegido que debe responder a los intereses legítimos de todos o la gran mayoría de sectores de la ciudadanía. Pero, por otra parte, insuficiente, puesto que en la sociedad red difícilmente las estrategias o programas pueden concebirse eficazmente en los límites del propio municipio.

Es por ello que una buena estrategia debe contemplar necesariamente que se inscribe en un marco más amplio. Seguramente en términos económicos y sociológicos, lo que entendemos por ciudad es un territorio mayor que un municipio, no pocas ciudades son plurimunicipales, o/y metropolitanas, pero debe entenderse que esta gran ciudad se organiza en términos político-administrativos en diferentes municipios. Estos municipios deben entenderse como los puntos nodales de las redes de interacción de la ciudad metropolitana.

Una estrategia que busca la cooperación y la gestión de las interdependencias debe asentarse en la horizontalidad y la búsqueda de objetivos y proyectos comunes y complementarios a partir de los planes y programas elaborados por los propios municipios.

11. La importancia de la evaluación comparativa.

El éxito de un plan depende menos de los proyectos que se realicen (puesto que la gran mayoría de ellos no dependen de la organización del plan estratégico) como del proceso social que sea capaz de organizar. Los efectos de este proceso son la generación de conocimiento común, y confianza entre actores y sectores de ciudadanía, y una revalorización general del hacer ciudad de manera compartida y colaborativa. Es decir, el proceso social asociado a la elaboración y gestión de la estrategia genera capacidad de organización y acción o capital social en la ciudad. El efecto de este proceso se plasma en una gran cantidad de proyectos y acciones que es imposible poder seguir desde la organización que impulsa y da soporte a una estrategia compartida.

Es, por ello, un error entender la evaluación del plan simplemente como una evaluación de los avances e impacto de sus proyectos motores o estructurantes. La evaluación de una estrategia debe incorporar precisamente, a parte de la evaluación de proyectos, dos dimensiones más:

- La evaluación comparada de la ciudad en términos de desarrollo económico, social, territorial y de sostenibilidad, debe hacerse tanto en relación a diferentes períodos de la misma, como comparando con otras ciudades y territorios de características similares. Puesto que, lo que realmente interesa es si la ciudad avanza o retrocede siempre en relación

con un pasado inmediato, como en relación a otras ciudades con las que establece relaciones de complementariedad. Esta evaluación debe enmarcarse en los cambios producidos y tendencias del entorno económico, social e institucional en el que se inscribe la ciudad y que ha condicionado y condicionará su futuro.

- La incidencia del proceso social estratégico en el capital social y en la capacidad de organización social. Es decir, en la generación de confianza, cooperación entre actores, y participación y compromiso cívico de la ciudadanía.

Los sistemas de indicadores que han mostrado una mayor utilidad para la evaluación de las diferentes dimensiones del impacto de una estrategia serán motivo de explicación en un número posterior de los presentes documentos de AERYC.

Hasta aquí las principales orientaciones o enfoques metodológicos a tener en cuenta para alcanzar un mayor éxito de la estrategia compartida. Los instrumentos o técnicas utilizadas para desarrollar deberán ser objeto de otra publicación.

ACERCA DEL AUTOR

Josep Maria Pascual Esteve es economista y sociólogo, es coordinador del movimiento de ciudades y regiones que promueve la gobernanza democrática AERYC (África-América-Europa de Regiones y Ciudades), director de Estrategias de Calidad Urbana, presidente de la Fundación Ciudadanía y Buen Gobierno, y profesor invitado de diferentes universidades españolas y de Latinoamérica.



Ha participado en el asesoramiento, elaboración y evaluación de estrategias urbanas en más de 100 ciudades grandes, intermedias y áreas metropolitanas de Europa y América Latina.

También ha participado en la elaboración de más de 20 estrategias regionales generales y sectoriales en el ámbito latinoamericano y europeo.

Fruto de estos trabajos de investigación y acción ha publicado ocho libros y ha coordinado otros diez sobre planificación y gestión estratégica de ciudades y regiones y elaboración de políticas públicas, entre los cuales destacar los últimos:

- El papel de la ciudadanía en el auge y decadencia de las ciudades (2011).
- El buen gobierno 2.0: la gobernanza democrática territorial (2010). En colaboración con Xavier Godàs.

Publica regularmente artículos en la prensa española, y revistas especializadas sobre planificación y gestión de ciudades y regiones, y sobre gobernanza democrática territorial.