

# Planificación Estratégica Urbana y Territorial: elementos básicos para su aplicación en la administración local

Rafael Merinero Rodríguez

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

Edita:

Junta de Andalucía  
Consejería de Gobernación y Justicia

Autor:

Rafael Merinero Rodríguez

Coordinador del proyecto:

Cristóbal del Río Tapia

Diseño, maquetación e impresión:

4Tintas - Sevilla

ISBN

SE-0000-2010

Depósito legal:

SE-0000-2010

## Índice

---

Introducción .....	5
PRIMERA PARTE	
Capítulo 1	
La Planificación Estratégica Territorial: un instrumento para la gobernanza local .....	11
Capítulo 2.	
Metodología básica para elaborar un Plan Estratégico Territorial .....	29
SEGUNDA PARTE	
Capítulo 3.	
La Planificación Estratégica en la Provincia de Jaén: del Primer al Segundo Plan Estratégico .....	65
Capítulo 4.	
Construir los cimientos de la gobernanza: la estructura institucional en los procesos de planificación estratégica .....	77
Capítulo 5.	
La concurrencia de la planificación territorial: el caso de la ciudad de Sevilla .....	85
Capítulo 6.	
La participación ciudadana en los procesos de planificación estratégica territorial: el caso de la ciudad de Lucena .....	95
Capítulo 7.	
La evaluación de un Plan Estratégico: el caso de Alcalá de Guadaira .....	105



## INTRODUCCIÓN

El reto de abordar la elaboración de este libro surgió en el seno del debate final con los alumnos y alumnas del Curso de Métodos y Técnicas de Planificación Estratégica Local y Técnicas de Gestión Relacional organizado por la Dirección General de Administración Local de la Consejería de Gobernación y Justicia de la Junta de Andalucía a finales del año 2009, y de cuya dirección fui responsable. Los términos en los que se desarrolló dicho debate no me fueron ajenos, ya que las cuestiones planteadas en el mismo, me las he ido encontrando de manera reiterativa a lo largo de un número importante de conferencias y cursos impartidos para distintas organizaciones; y también cuando estos temas los he tratado con mis alumnos y alumnas de la asignatura de Metodología para el Diseño y Evaluación de Políticas Públicas de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla. La cuestión fundamental que articulaba este debate era el resultado de las características de la mayor parte de los alumnos y alumnas del Curso de Gobernación, de mi asignatura de la Universidad y de los asistentes a mis conferencias: su escaso o nulo contacto con la propia Planificación Estratégica Territorial. Esto suponía que, por primera vez, tomaban conciencia de que las Ciudades y los Pueblos se podían diseñar

y desarrollar con un método en el que la participación de los ciudadanos que los habitan y la cooperación de las diferentes administraciones e instituciones que allí trabajan son la pieza angular de dicho método.

Esta primera toma de contacto con un tema novedoso y complejo siempre acababa traducándose en un: “¿dónde puedo encontrar un Manual Básico de Planificación Estratégica Territorial?” Era la pregunta común, ya que para la mayor parte de estas personas una conferencia, un curso de poca duración o un ejemplo de clase en la Universidad suponía una primera toma de contacto con el tema, y por tanto, era difícil poder recomendar una publicación para alguien que no había tenido ningún contacto previo con este tema. Además, también es cierto que no son muchos los libros sobre metodología de Planificación Estratégica Territorial publicados en castellano, y por supuesto, los tres que conozco no son malos manuales, son sólo libros construidos a partir de la experiencia amplia de sus autores en distintos y diferentes Planes Estratégicos Territoriales. Conozco muy bien a Josep María Pascual, María García y José Miguel Fernández, con los que he compartido experiencias profesionales muy interesantes, pero la profundidad

de sus libros y recomendaciones sólo las he llegado a apreciar una vez que tuve la oportunidad de estar inmerso en un proceso de Planificación Estratégica, concretamente en la ciudad de Lucena. Por tanto, el objetivo de este libro es bien distinto, sólo persigue convertirse en una especie de prospecto que pueda servir para que alguien que asista a un curso, seminario o clase sobre Planificación Estratégica Territorial pueda adquirir las nociones básicas y fundamentales, no de la metodología en sí, sino más bien de una forma de conciencia de que para resolver determinados problemas, la utilización de la misma puede ser útil.

No trata este libro de aportar unas recomendaciones técnicas, que sin lugar a dudas requerirían de algunos conocimientos y nociones previos de cierta envergadura tecnológica, sino que a lo largo de su lectura o utilización en los eventos formativos, pretende servir para tomar conciencia de que esta metodología se puede utilizar para resolver problemas que afectan a los municipios, y que utilizando ciertos preceptos técnicos, es factible aplicarla en los mismos. Por tanto, está claramente dirigido a los alcaldes y alcaldesas, concejales y concejales de Ayuntamientos, responsables políticos de las Diputaciones Provinciales y Mancomunidades de Municipios de Andalucía y personal técnico de esas administraciones locales con el objetivo de convertirse en una guía útil por la que poder avanzar cuando se encuentren inmersos en las acciones formativas sobre Planificación Estratégica Territorial que la Dirección General de Administración

Local de la Consejería de Gobernación emprenda, o por aquellas Instituciones que lo hagan bajo su amparo.

Por lo tanto, el origen de este libro se encuentra, principalmente en la propuesta realizada desde la Dirección General de Administración Local de la Consejería de Gobernación y Justicia de la Junta de Andalucía para elaborar este Manual Básico de Planificación Estratégica Territorial con el objetivo de que sirva de documentación de referencia a los alumnos y alumnas de un curso sobre Planificación Estratégica Urbana y Territorial de carácter básico que va a formar parte de su oferta de formación online, y por tanto quiero dejar patente mi agradecimiento por la confianza depositada por esta institución, y especialmente a Cristóbal del Río, por haber hecho posible que la propuesta se pueda materializar.

Pero este libro forma parte también del espíritu de difusión que desde hace varios años ha inspirado a un proyecto de trabajo en red entre varias instituciones pertenecientes al ámbito local, que ha venido trabajando en proyectar la importancia de la Planificación Estratégica Territorial, este proyecto es la Red Andaluza de Desarrollo Estratégico Urbano y Territorial (RADEUT). Desde los orígenes del mismo se ha perseguido el objetivo de difusión de la Planificación Estratégica Territorial, y gracias a los debates generados con muchos de los colegas que han venido trabajando en el marco de este proyecto de colaboración, entre ellos Antonio Martín, Rafael de Troya, Amelia López, José Estrada, y un

largo etcétera de directores y responsables de Planes Estratégicos de Andalucía, ha permitido que cunda en mí el ánimo de realizar una aventura de difusión que tome el cuerpo de libro impreso, ya que el marco de la Consejería de Gobernación y la organización de sus acciones formativas dirigidas a cargos electos locales de Andalucía puede convertirse en una importante plataforma difusora de la cultura de planificación estratégica territorial.

Pero existe una tercera causa que me ha llevado a abordar la elaboración de este Manual Básico, y que tiene que ver con la importancia que debe de jugar la divulgación de las investigaciones que se desarrollan en el marco de la Universidad. Y en este sentido, el libro recoge muchas de las reflexiones que han tenido lugar en el marco de discusiones científicas en el seno del Centro de Sociología y Políticas Locales de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla, que me han permitido esclarecer de forma muy importante muchas de las prescripciones técnicas que inspiran los procesos de Planificación Estratégica. Por ello, quiero agradecer a Clemente Navarro, director de este Centro de Investigación, las oportunidades, las guías de investigación sobre estos asuntos que afectan a la política local y sus ideas, que me han permitido construir muchas de las cuestiones que se tratan en este libro.

Debe quedar claro que este libro encuentra su sentido pleno en su ubicación en el ámbito de la divulgación. Su planteamiento y el tratamiento de los temas que en el mismo se realizan

trata de huir de una exposición con un marcado carácter técnico o científico, sino que pretende utilizar más un planteamiento de divulgación de los aspectos estructurados del proceso de planificación estratégica que se puede aplicar en los municipios con el objetivo de llamar la atención, en primer lugar, sobre lo acertado que podría ser impulsar un Plan Estratégico para los responsables políticos de un municipio o un territorio. Y en segundo lugar, que realmente los fundamentos tecnológicos que inspiran esta metodología de actuación es susceptible de poder ser aplicada en los mismos.

Este carácter divulgativo, y por tanto facilitador y traductor, condiciona no sólo la estructura del libro, sino el tratamiento que sobre los diferentes temas se hace. El libro consta de dos partes fundamentales. En la primera de ellas se presentan dos capítulos, en un primer capítulo se recogen una serie de cuestiones que pueden ayudar a cualquier recién aterrizado, que toma contacto por primera vez con la Planificación Estratégica, a tomar conciencia sobre lo interesante o importante que puede ser realizar un Plan Estratégico para un determinado municipio o territorio, a través del planteamiento de una serie de preguntas fundamentales que pueden estar detrás de cualquier toma de conciencia que ayude a valorar la puesta en marcha de esta metodología. En un segundo capítulo, para el que he contado con Laura Estudillo Calzado que es investigadora del Centro de Sociología y Políticas Locales de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla, se expone de una manera clara y sencilla

las principales pautas metodológicas que son susceptibles de poder ser aplicadas a cualquier Plan Estratégico Territorial, sin tener, por tanto, una referencia territorial determinada.

La segunda parte del libro incorpora cinco capítulos más en los que se exponen como determinados territorios de Andalucía han aplicado un saber hacer técnico y político para resolver algunos de los fundamentos de un Plan Estratégico Territorial. Una obra de estas características no es resultado exclusivo mío, sino que he querido contar con diferentes personas que tienen responsabilidad en Planes Estratégicos Territoriales concretos y que han superado de forma positiva muchos de los retos políticos y técnicos que plantea la aplicación de la planificación Estratégica Territorial. Así, en el Capítulo tres Antonio Martín Mesa e Inmaculada Herrador abordará el tema de la continuidad de los Planes Estratégicos. En el Capítulo cuatro Mari Carmen García y Fátima Salmón trabajarán la estructura

organizativa de un Plan Estratégico. El Capítulo cinco está elaborado por Enrique Hernández y Amelia López y en el mismo se abordan las interacciones que se producen entre la Planificación Estratégica y la Planificación Física de un determinado territorio. En el Capítulo sexto, presentado por Élide Graciano se expondrá aspectos relacionados con la participación ciudadana en los procesos de planificación estratégica. Y en el Capítulo séptimo Marcelino Colete explicará cómo abordar con garantías la evaluación de un Plan Estratégico Territorial.

La Planificación Estratégica Territorial cobra especial importancia para las autoridades políticas y los técnicos de la administración local, ya que el municipio, o conjunto de municipios, es el ámbito territorial por excelencia para la aplicación de esta metodología, que no es otra cosa que un instrumento de trabajo que se puede poner al servicio del diseño, implementación y evaluación de políticas públicas en el ámbito local.



## PRIMERA PARTE



## Capítulo 1.

---

# La Planificación Estratégica Territorial: un instrumento para la gobernanza local

## Índice capítulo 1

### La Planificación Estratégica Territorial: un instrumento para la gobernanza local

---

1.1 TIEMPOS COMPLEJOS PARA LO LOCAL: NUEVAS AGENDAS Y NUEVAS FORMAS POLÍTICAS .....	13
1.2 LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA TERRITORIAL Y EL GOBIERNO LOCAL: INTERRELACIÓN E INNOVACIÓN .....	13
1.3. PREGUNTAS Y RESPUESTAS CLAVES PARA DECIDIR HACER UN PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL EN UN GOBIERNO LOCAL .....	17

## Capítulo 1. La Planificación Estratégica Territorial: un instrumento para la gobernanza local

Prof. Dr. Rafael Merinero  
Centro de Sociología y Políticas Locales  
Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla

En este primer capítulo se podrán encontrar aquellos elementos que pueden ayudar a un responsable político de un gobierno local o a un técnico que realiza sus funciones en dicho gobierno a tomar la decisión de hacer un Plan Estratégico. Para ello, se estructura en tres apartados fundamentales:

- Tiempos complejos para lo local: nuevas agendas y nuevas formas políticas.
- La Planificación Estratégica Territorial unida al gobierno local.
- Preguntas y respuestas claves para decidir hacer un Plan Estratégico.

### 1.1 TIEMPOS COMPLEJOS PARA LO LOCAL: NUEVAS AGENDAS Y NUEVAS FORMAS POLÍTICAS

---

Dos caras de una misma moneda: lo global y lo local. Hay que decirlo claro, el municipio es donde se dirimen las soluciones a los problemas, no se vive en el espacio indeterminado, sino aquí o allí, en esta o aquella ciudad, en este o aquel pueblo. Y las decisiones que se toman en

esas ciudades y en esos pueblos por parte de los responsables de sus gobiernos locales, intentan proponer las soluciones que imponen los tiempos complejos, porque la mayor parte de las veces esa complejidad que genera la globalización aporta a la vida real en el municipio

elementos que los gobiernos locales no tienen posibilidades competenciales para controlar, pero que le obligan a actuar.

Este argumento, no es más que la expresión de la lógica de lo que realmente está ocurriendo en las ciudades y en los pueblos de la mayor parte de los países occidentales, y es la causa que se encuentra detrás de uno de los principales cambios que le están sobreviniendo al gobierno local. En este sentido, la complejidad social a la que tienen que hacer frente, lo que está produciendo, desde hace algunos años, es que las agendas políticas, los temas a los que los responsables políticos y técnicos que trabajan en la administración local, tienen que prestar atención, sean sensiblemente diferentes a los que habían ocupado el escaparate político local hasta la primera mitad de los años noventa del pasado siglo. Y a veces, si son los mismos temas o parecidos, también se presentan con una configuración diferente.

La inmigración, la generación de empleo, las nuevas prestaciones asistenciales del Estado del Bienestar, la educación, la formación profesional, la innovación empresarial, el fomento del deporte, la incentivación a la cultura, la protección del medio ambiente, la ordenación física del término municipal, las relaciones entre municipios, el consumo eléctrico, etc. Y se podría seguir proponiendo temas que por su novedad, o por que han cambiado en sus elementos definidores, imponen a los gobiernos locales nuevas agendas, que requieren de soluciones nuevas y diferentes a las que se proponían con anterioridad.

Esta complejidad de los asuntos que forman parte de las agendas políticas de los gobiernos locales, obliga a que las soluciones tengan que ser también complejas, y por tanto, fuente de las mayores y mejores innovaciones en las fórmulas de gobierno. La complejidad de la realidad social, provoca complejidad en la política, ya que las formas en que se ejerce la acción del gobierno en el ámbito local exige de nuevas fórmulas para la toma de decisiones, para el diseño de las políticas públicas y para su implementación.

El gobierno local ha tenido, tradicionalmente, una posición dominante, fruto de su legitimidad jurídica, que le permitía tomar decisiones y diseñar las políticas públicas para solventar los problemas generales que conforman la base de la calidad de vida de los ciudadanos de su territorio de referencia. Esta forma de actuar se sustentaba en el convencimiento de que el equipo de gobierno disponía, por delegación del voto ciudadano, de la capacidad autónoma para decidir y ejecutar las actuaciones en materia de política pública, y que además debía de hacerlo así, porque para eso lo habían elegido los ciudadanos. Sin embargo, a medida que las sociedades se han ido haciendo más complejas, los problemas a los que tienen que enfrentarse los gobiernos locales también lo han hecho. Esta circunstancia lo que ha puesto de relieve es que los gobiernos locales no pueden por sí solos abordar las soluciones a dichos problemas, sino que necesitan interactuar con otros niveles de gobierno, con otros ayuntamientos o con organizaciones de la sociedad civil para

diseñar y ejecutar las políticas públicas locales. Se establece, por tanto, que las nuevas agendas políticas se deciden y se implementan de forma conjunta entre el gobierno local, otros niveles de gobierno y la sociedad civil. Esta situación no es más que la manifestación en el ámbito de la política de la complejidad que caracteriza a las sociedades modernas, de manera que los problemas a los que es necesario hacer frente no se pueden solucionar de manera independiente por parte de ningún actor social, público o privado, aunque tenga toda la legitimidad jurídica, no dispone de los recursos necesarios para decidir aisladamente e imponer una solución unidireccional. Esta nueva forma de gobernar que se sostiene sobre la interdependencia entre gobierno y sociedad civil para la solución de problemas es la que se denomina como gobernanza.

La gobernanza como nueva forma de ejercer la acción de gobierno en el ámbito local se fundamenta en el establecimiento de soluciones políticas basadas en la colaboración entre los distintos niveles de gobierno y la sociedad civil, organizada o no. Sin embargo, esta nueva situación ni elimina la democracia representativa ni limita o hace más raquítico el papel del gobierno local. Sino que al contrario, sirve de complemento a la democracia representativa y sigue poniendo al gobierno local en el centro de la vida política de las ciudades y los pueblos. Pero lo que si es cierto es que el papel central del gobierno local en esta sociedad más compleja tiene que ser interpretado con otras claves, no puede ser un monólogo constante y permanente, sino que

debe de ser un diálogo fundamentado en el entendimiento y la colaboración. Pero el nuevo papel no es sólo para el gobierno, sino que la sociedad civil tiene que aprender y asumir también un nuevo papel, que ya no se sustenta en la pasividad y en la receptividad de las acciones de gobierno, sino que ahora tiene que aprender a ocupar nuevas parcelas de responsabilidad en la vida pública y asumir ciertas formas de actuar. Indudablemente, el papel protagonista del gobierno ahora es un papel relacional, es decir, el gobierno local tienen que ejercer su liderazgo y su posición privilegiada en la sociedad haciendo posible que las decisiones y la implementación de las actuaciones que definen las nuevas políticas públicas se lleven a cabo de forma colaborativa. Es por tanto, un tiempo nuevo, un tiempo para la gestión de redes de actores, para establecer nuevos mecanismos de coordinación y hacer posible que la solución conjunta adaptada a la complejidad de los problemas contemporáneos se lleve a cabo en la esfera local.

La Planificación Estratégica Urbana y Territorial es uno de los nuevos instrumentos que se ponen al servicio de la acción del gobierno local en esta nueva etapa denominada de gobernanza, de colaboración y cooperación entre gobiernos y sociedad civil. En todos los tiempos, y en todos los momentos, se ha venido estableciendo lo importante que es para cualquier aspecto de la vida cotidiana, y de las organizaciones, disponer de un plan que a medio y largo plazo pueda orientar las decisiones y acciones que emprendemos en

cualquiera que sea el ámbito en el que estemos planificando. La urgencia y lo cotidiano, la mayor parte de las veces consume el tiempo y la energía de las organizaciones y de las colectividades, sea cual sea su tipología, y los gobiernos locales no son una excepción. El día a día y la extraordinaria importancia que por su cercanía al ciudadano, tienen los problemas cotidianos a los que tienen que hacer frente los gobiernos locales, hacen que las energías y los esfuerzos más importantes de la institución local se dediquen a ello. Pero no hace falta decir de la importancia que para un municipio tiene disponer de un plan que permita estructurar el desarrollo socioeconómico del mismo, y que sirva de guía para la acción cotidiana del gobierno. Esta utilidad de la planificación es destacada por todas las personas que tienen responsabilidad de gobierno en el ámbito local, y de manera, informal, todos los gobernantes locales tienen un plan que a veces se concreta y otras veces no, y que guía la acción del gobierno.

La Planificación Estratégica Territorial como metodología lo que ofrece precisamente es la oportunidad de que una ciudad, un pueblo o un territorio de ámbito supramunicipal disponga de manera formal y visible de un Plan para articular el desarrollo socioeconómico, pero la novedad no es el Plan en sí mismo, ya que como se ha comentado antes, muchas ciudades y territorios tienen o han tenido un Plan, sino que la novedad está en la forma de elaborar e implementar dicho Plan que se adapta a las exigencias que los tiempos complejos imponen a la acción de gobierno, que es

el de la colaboración y la cooperación entre gobierno y sociedad civil. Esto, es precisamente, a lo que responde la Planificación Estratégica Territorial que es una metodología que recoge en sus principios y propuestas la colaboración entre el gobierno y la sociedad civil para diseñar y ejecutar el Plan, y que por tanto asume como principio fundamental de inspiración del Plan el modelo y la forma de la gobernanza.

Un Plan Estratégico Territorial es un método de trabajo que permite a un territorio disponer de unos objetivos para su desarrollo socioeconómico, y de un programa de actuaciones para lograrlos a medio plazo, que se fundamentan en la necesidad de abordarlos de forma integral y para cuya elaboración y ejecución es necesario contar con la participación y colaboración de la sociedad civil y de los niveles de gobierno que tienen incidencia sobre dicho territorio.

Este intento de definición contiene los componentes fundamentales que pueden ayudar a comprender que es un Plan Estratégico Territorial:

- Es una metodología, y por tanto es el resultado de la aplicación de unos procedimientos técnicos e instrumentos de trabajo que son utilizados para definir sus contenidos.
- Debe de ser una guía para articular los procesos de desarrollo socioeconómico del territorio afectado por el Plan Estratégico.
- Y debe de hacerlo para un periodo de tiempo determinado, normalmente



a medio plazo, con la segura consecuencia que superará una legislatura.

- Su carácter integral, es decir, que debe de tratar en toda su extensión las influencias mutuas que se producen entre los aspectos económicos, sociales, culturales y medioambientales del territorio, que requieren de un tratamiento conjunto y común, siendo conscientes de las interacciones e influencias respectivas que se producen entre cada uno de estos ámbitos de la vida cotidiana de las ciudades y los pueblos.
- El Plan Estratégico Territorial incorpora en su metodología, y por tanto en su proceso, no sólo la elaboración del Plan sino también su ejecución.
- El Plan Estratégico Territorial debe de incorporar tanto para su elaboración como para su ejecución la participación de los niveles de gobierno como a la sociedad civil del territorio, que deben de participar en la toma de decisiones sobre los contenidos de los objetivos y actuaciones del Plan como implicarse en su ejecución.

Todos estos elementos que forman parte de lo que se puede concebir como

un Plan Estratégico Territorial pueden hacer evidente su utilidad para que un gobierno local lo impulse, ya que es sobre todo un instrumento útil que integra en sus fundamentos una respuesta a la complejidad que caracteriza a los asuntos que deben de abordar la acción de gobierno, sobre todo como una guía para impulsar un desarrollo equilibrado en lo social, económico y ambiental, y que incorpora una respuesta técnica para implicar a los niveles de gobierno y a la sociedad civil en la toma de decisiones e implementación de los contenidos de las políticas públicas que se tienen que llevar a cabo por parte del gobierno local en un determinado ámbito territorial. Es por tanto, una respuesta desde el modelo de gobernanza a una de las funciones que tienen que emprender los gobiernos locales, que no es otra que disponer de un plan de acción a medio plazo para impulsar el desarrollo social y económico de su territorio. Y que al incorporar en su metodología también la ejecución de las actuaciones planificadas aporta los elementos necesarios de colaboración y cooperación entre actores públicos y privados que son necesarios para las políticas públicas en las sociedades contemporáneas.

## 1.2 LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA TERRITORIAL Y EL GOBIERNO LOCAL: INTERRELACIÓN E INNOVACIÓN

La Planificación Estratégica Territorial como metodología se ha consolidado y ha avanzado desde el punto de vista técnico porque ha sido utilizada de

forma privilegiada por los gobiernos locales; y esta utilización es la que le ha permitido enriquecerse e ir incorporando innovaciones técnicas a la misma. Y del

mismo modo, la aplicación de Planes Estratégicos Territorial por parte de los gobiernos locales ha permitido que estos puedan incorporar innovaciones en la acción del gobierno local para el diseño e implementación de sus políticas públicas. Por lo tanto, la incorporación de innovaciones en materia de planificación estratégica territorial y gestión de políticas públicas locales está irremediamente unida, y muestra de ello es el incremento constante que se ha venido produciendo en el número de gobiernos locales que han impulsado la elaboración de Planes Estratégicos, y cómo estos han ido moldeando la acción de esos gobiernos para incorporar soluciones de gobernanza a sus políticas públicas.

Desde esta perspectiva, parece más que evidente que la historia de la Planificación Estratégica Territorial ha estado estrechamente vinculada a su aplicación por los gobiernos locales. Y esto ha sido una evidencia irrefutable que ha tenido su constatación en el hecho de que desde finales de la década de los ochenta del Siglo XX han sido muchos los gobiernos locales de distinta dimensión poblacional y de diferentes lugares del mundo los que han venido poniendo en marcha procesos de planificación estratégica.

Así, desde Estados Unidos con los ejemplos de las ciudades de San Francisco, Nueva York, o Chicago; América Latina con casos como Río de Janeiro, Rosario, Córdoba o Bogotá, y un largo etcétera de ejemplos. Para Europa destacan los ejemplos de Inglaterra donde ciudades como Londres, Manchester o Liverpool lo han aplicado. En Italia también hay ejemplos como

pueden ser los Planes Estratégicos de ciudades como Génova o Turín. Capitales de referencia europea también lo han aplicado, y así lo evidencian los casos de París, Ámsterdam, Berlín o Lisboa. España no ha sido una excepción y han sido muchas ciudades y pueblos los que han impulsado Planes Estratégicos como Barcelona, Madrid, Valencia, Bilbao, San Sebastián, Girona, Elche, Zaragoza, etc. Y en lo que respecta al caso de Andalucía ha ocurrido lo mismo, y así lo ponen de manifiesto los ejemplos de Málaga, Sevilla, Córdoba, Granada, Jerez de la Frontera, Algeciras, Antequera, Lucena, Écija, las provincias de Málaga y Jaén, o pueblos pequeños como Lopera (Jaén).

La lista es mucho más larga y variada, pero pueden ser los casos expuestos una ilustración de que la Planificación Estratégica Territorial es una metodología ampliamente aplicada por los gobiernos locales de prácticamente todo el mundo con la intención de incorporar un instrumento de gobernanza para el establecimiento de su Plan de Desarrollo Urbano o territorial.

Y esta circunstancia también se puede evidenciar en la aparición de organizaciones que tienen entre sus objetivos mejorar la planificación estratégica como metodología e instrumento de políticas públicas en el ámbito local. Dos organizaciones representativas de este interés son el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU) que tiene un ámbito español y para América Latina o la Red Andaluza de Desarrollo Estratégico Urbano y Territorial (RADEUT) que tiene un ámbito centrado en Andalucía. Mues-

tra del creciente interés por la Planificación Estratégica Territorial lo es también las iniciativas en materia de formación impulsadas por instituciones como Ebro-polis en Zaragoza o las impulsadas por la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM). Y en esta misma línea de interés que ha despertado la Planificación Estratégica Territorial para el gobierno local se pueden situar las actuaciones impulsadas por la Dirección General de Administración Local de la Consejería de Gobernación y Justicia de la Junta de Andalucía

que proporciona incentivos económicos en forma de subvención a los Ayuntamientos que elaboran Planes Estratégicos y que en sus acciones de formación para cargos electos locales la ha incorporado como temática.

Todos estos aspectos no son más que una clara evidencia de que la Planificación Estratégica Territorial ha venido cobrando un interés cada vez más importante en diferentes ámbitos que de alguna u otra manera afectan a las políticas locales.

### 1.3. PREGUNTAS Y RESPUESTAS CLAVES PARA DECIDIR HACER UN PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL EN UN GOBIERNO LOCAL

Como se ha comentado antes, la Planificación Estratégica Territorial se ha aplicado como instrumento de una manera casi exclusiva, o al menos mucho más en profundidad que en otros niveles de gobierno, en el gobierno local. A continuación se va a exponer una serie de preguntas y sus

respuestas sobre una serie de aspectos o cuestiones importantes que pueden estar en el origen de un posible planteamiento, por parte de los responsables políticos y técnicos de los gobiernos locales, de la decisión de hacer un Plan Estratégico Territorial impulsado desde dicho gobierno.

**¿El Plan Estratégico Territorial es sólo un método de trabajo?**

No, sin lugar a dudas es un instrumento de diseño de políticas públicas que se fundamenta en la aplicación de una tecnología de producción de conocimientos. Pero es mucho más que eso, ya que también es un instrumento político, puesto que está inspirado en una determinada filosofía política para el gobierno del territorio, y que por tanto debe de estar inserto en los objetivos políticos del gobierno que lo impulsa. Esto debe de quedar claro desde el principio en todo Plan Estratégico, ya que no debe ser una opción de un determinado partido que lo impulse allí donde gobierne, sino que debe ser patrimonio político de todo el que pueda ejercer responsabilidades de gobierno en el ámbito local.

## ¿Quién debe liderar el Plan Estratégico?

El Alcalde o Alcaldesa o la máxima autoridad política de la administración local que lo impulse. El Plan Estratégico es siempre integral afecta directamente a todas las áreas del gobierno y de la estructura de la administración local que lo impulsa y a toda la sociedad local en general. Por tanto, le corresponde al máximo responsable político del territorio liderar el proceso de elaboración e implementación del Plan Estratégico para garantizar la implicación de la organización en el propio proceso de planificación y para garantizar la necesaria transversalidad e integralidad del Plan Estratégico. Pero liderar no es personalizar un Plan Estratégico, es sólo hacer posible que las directrices políticas y técnicas que implican un Plan Estratégico se lleven a cabo, pero no que el Plan Estratégico se convierta en una prolongación de la acción personal del máximo responsable político.

## ¿El Plan Estratégico es sólo un instrumento del partido del gobierno?

No, la excesiva politización y el partidismo llevado al extremo en un Plan Estratégico como política pública limita las posibilidades de implicación de otros actores políticos del territorio y de los ciudadanos que no se identifiquen con el gobierno. Al igual que la política de Bienestar Social o cualquier otra política pública que se lleve a cabo en el ámbito local tienen que ser extensión de toda la sociedad local y para toda la sociedad local, máxime cuando se trata de definir el modelo de territorio para un determinado plazo de tiempo.

### ¿Es obligatorio hacer un Plan Estratégico Territorial por prescripción de la normativa?

No, un Plan Estratégico es una manifestación de la voluntad política del gobierno local de un determinado territorio de hacerlo bajo el convencimiento de que ayudará a mejorar las posibilidades de dicho territorio. No existe por tanto, una estructura formalizada para elaborarlo, aprobarlo y ejecutarlo, sino que la flexibilidad es su principal característica, y permite, por tanto, adaptarse a las características concretas del gobierno local y de los actores que operan en el desarrollo socioeconómico de dicho territorio. Esa flexibilidad es una de sus señas de identidad como instrumento de política pública local. No hay obligación legal de hacerlo ni de ejecutarlo, por tanto si se decide impulsarlo se hará sobre la base de una especie de pacto social entre el gobierno local y la sociedad civil, y la obligación de su ejecución recaerá en los términos y el valor de dicho pacto social.

### ¿Un Plan Estratégico es un libro o un documento?

No, un Plan Estratégico es mucho más que un libro o un documento, es un proceso de trabajo con unas orientaciones para la acción de las políticas públicas locales, y por lo tanto es pura acción. Si el Plan Estratégico Territorial no se implementa no sirve para nada, y muchas veces los gobiernos locales tienen la idea de que con el proceso de elaboración del Plan que se materializa en un libro o un documento ha acabado el trabajo. Y esto no debe de ser así, el Plan Estratégico se diseña para ser ejecutado y esta debe de ser entendida como una fase más de la metodología. Es cierto que materializarlo o explicitar los trabajos en un libro o documento puede ayudar, pero no es el fin del Plan sino un medio para su difusión y facilitar el trabajo.

### ¿Un Plan Estratégico Territorial debe traducirse en propuestas de ordenación física del territorio?

No, la ordenación física del municipio está legislada y se articula a través de los Planes Generales de Ordenación Urbana. Pero a pesar de que en un Plan Estratégico Territorial no se hable de ubicación física de los usos del suelo si es necesario que esté íntimamente vinculado con la Planificación Física de dicho territorio, ya que se ha demostrado que ésta última por si sola es insuficiente, y aquella sin una visibilidad de las acciones materializadas en equipamientos e infraestructuras no es útil. Por tanto, el no del principio se convierte en un sí, en el sentido de que es necesario que ambos instrumentos de Planificación se desarrollen conjunta y paralelamente, de manera que la estrategia de desarrollo socioeconómico que inspira un Plan Estratégico pueda ayudar a tomar decisiones sobre la ubicación física en dicho territorio de los usos del suelo lo más adaptada a las características culturales y de oportunidades con carácter y tratamiento integral del desarrollo de dicho territorio.

### ¿Todos los Planes Estratégicos Territoriales son iguales?

No, cada territorio debe de tener su propio Plan Estratégico adaptado en todas sus dimensiones de elaboración y ejecución a las características particulares del territorio en el que se aplica. Por tanto, a pesar de que como metodología tiene una serie de principios básicos y comunes, también es cierto que su organización, sus técnicas y sus procesos de formulación e implementación se tienen que adaptar a las características sociales, económicas, culturales y de los actores que intervienen en desarrollo del territorio. Es, por tanto, hecho a medida.

## ¿Quién puede hacer un Plan Estratégico Territorial?

Cualquier gobierno local, independientemente del tamaño del municipio o del territorio sobre el que ejerza su acción de gobierno. Es necesario huir de la idea de que sólo las grandes ciudades pueden hacer Planes Estratégicos, y esto se evidencia con el hecho de que cada vez más son las ciudades medianas y los pueblos pequeños que han implantado procesos de planificación estratégica en su territorio. Y cada vez son más las Diputaciones Provinciales y las Mancomunidades de Municipios que han impulsado procesos de planificación estratégica para sus territorios.

## ¿Tiene coste la elaboración de un Plan Estratégico?

Si, elaborar y ejecutar un Plan Estratégico Territorial implica un coste económico para el gobierno local que decide aplicarlo. Aunque los trabajos de elaboración e implementación lo asuma personal del propio gobierno local, es una dedicación que requiere y consume recursos humanos, materiales y económicos. No existe un precio o coste estandarizado, sino que depende de las fórmulas de definición y actuación que el propio Plan Estratégico establezca.

### ¿Es necesario una estructura de elaboración para el Plan Estratégico propia en la administración local?

Si, lo que no existe es una formula estructural determinada, pero si es necesario un órgano dentro de la administración local que se dedique de manera única a coordinar todas las actuaciones que implican la elaboración y ejecución de un Plan Estratégico Territorial. Ya que son muchas las acciones que dentro del gobierno local hay que coordinar, muchas las administraciones con las que hay que trabajar y muchos los ciudadanos que de una u otra manera van a estar implicados en el Plan Estratégico. Este carácter integral y transversal del Plan Estratégico obliga a que una unidad de forma exclusiva se dedique a velar por el cumplimiento de las actuaciones del mismo. Ya que la gestión cotidiana implica la mayor de las veces que la urgencia prime sobre la importancia, y el día a día requiere mucho esfuerzo y dedicación que la mayor de las veces es incompatible con las líneas de trabajo que requiere un Plan Estratégico de Desarrollo integral para el territorio.

### ¿El Plan Estratégico es sólo para el diseño del modelo de territorio?

No, generalmente un Plan Estratégico supone también un reto de adaptación y modernización para la administración local que lo impulsa. Cuando un gobierno local impulsa un Plan Estratégico debe de ser consciente de que probablemente tenga que asumir nuevos papeles y nuevas funciones para las que su organización no está preparada, y que le van a requerir de esfuerzos de adaptación y cambio organizativo, por eso el Plan Estratégico es también un instrumento de cambio organizativo, se diseña un plan de acción y también las exigencias y retos institucionales que desde de realizar la administración local, seguramente haya que adaptarla a dichos retos y funciones que le son nuevas.



### ¿Un Plan Estratégico es un trabajo que encargamos a una consultora o a una Universidad?

No, el Plan Estratégico no es algo que elabora un agente externo a la organización y que se lo entrega, el Plan Estratégico le pertenece a la administración local y tienen que hacerlo propio. Otra cosa distinta es que en los trabajos y las acciones que se lleven a cabo en el Plan una consultoría o una Universidad pueda prestar asistencia técnica, pero no debe de ser concebidos como los propietarios del Plan, los que están haciendo el Plan. El Plan Estratégico lo elabora el gobierno local y tienen que ser consciente y responsable de todas las dimensiones y efectos que genera dicho Plan.

### ¿Por qué la participación ciudadana es importante?

La participación de la sociedad civil y la colaboración de los principales actores institucionales públicos y privados del territorio es fundamental. Forma parte de la propia esencia del instrumento y del planteamiento político del Plan Estratégico Territorial. Por lo tanto, la participación ciudadana es como una especie de finalidad en si misma, si se quiere que el Plan Estratégico sea una respuesta a las políticas públicas para el desarrollo socioeconómico del territorio desde el modelo de la gobernanza se debe de prestar una especial atención a dicha participación. De esta forma, se debe de tener en cuenta que la participación debe de ser extendida, que no se debe de quedar en la información o aportación de conocimiento, sino que debe de extenderse a la toma de decisiones sobre el Plan Estratégico y a su implementación. Por ello, en función del diseño institucional y de los objetivos del Plan Estratégico se debe de tener un diseño específico de la participación ciudadana y de cómo instrumentarla para conseguir los retos propuestos en el Plan Estratégico.

## ¿Está preparada la sociedad civil para asumir este nuevo reto?

En los territorios donde se implanta por primera vez un proceso de planificación estratégica normalmente no. Por eso es tan importante la política de participación ciudadana dentro del Plan Estratégico. Se tendrá que hacer un esfuerzo de pedagogía y que el propio proceso de planificación sirva para educar y preparar a la sociedad civil para vincularse y colaborar en un proceso tan complejo de planificación territorial. A medida que el Plan Estratégico se consolida en el territorio y se consigue instaurar una cultura estratégica en el gobierno y en el territorio también se producirán avances en la propia participación ciudadana.

## ¿El Plan Estratégico Territorial sólo se puede hacer si los gobiernos locales tienen competencias claras y exclusivas sobre los asuntos que debe versar dicho Plan?

No, el ordenamiento competencial para los gobiernos locales siempre suele ser restrictivo, más en unos lugares que en otros, respecto a las competencias que tienen otros niveles de gobierno. Pero ello no debe de ser un obstáculo para su elaboración, si no hay competencias debe de haber convencimiento de la necesidad de disponer de una estrategia única y común que aproveche sinérgicamente las competencias y las actuaciones que otros niveles de gobierno impulsen en el territorio local, e igual puede ayudar a que dichas gobiernos orienten sus actuaciones en el territorio en el marco de las líneas que establece el Plan Estratégico. O bien saber cuales van a ser las actuaciones que sobre la base de las competencias propias de los otros niveles de gobierno se pueden llevar a cabo en el territorio propio y poder aprovecharlas en mejores condiciones creando los elementos de aprovechamiento territorial necesario.

## ¿Los resultados importan?

Si, es muy importante poder demostrar que el esfuerzo y la implicación conjunta ha dado resultados y que los proyectos y actuaciones incorporadas en el Plan Estratégico se están llevando a cabo y están ayudando a cumplir los objetivos conjuntos y comunes planteados. Es la mejor manera de poner de manifiesto que el esfuerzo y el Plan Estratégico mereció la pena. Por ello, se tienen que evaluar la consecución de los objetivos y los retos y comunicarlos a la sociedad civil y a los actores implicados en el proceso de planificación estratégica del territorio.



## Capítulo 2.

---

### Metodología básica para elaborar un Plan Estratégico Territorial

## Índice capítulo 2

### Metodología básica para elaborar un Plan Estratégico Territorial

---

2.1 UNA DEFINICIÓN DE PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL.....	31
2.2 PARA QUÉ DEBE SERVIR UN ESTRATÉGICO .....	33
2.3 OBJETIVOS DEL PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL .....	37
2.4 FASES DEL PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL .....	40
2.5 SISTEMA DE CONTENIDOS Y DIMENSIONES DE EJECUCIÓN DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA .....	42
2.6 INSTRUMENTOS DE PRODUCCIÓN DE CONTENIDOS .....	53
2.7 SISTEMATIZACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO .....	59

## Capítulo 2. Metodología básica para elaborar un Plan Estratégico Territorial

Prof. Dr. Rafael Merinero Rodríguez  
Laura Estudillo Calzado  
Centro de Sociología y Políticas Locales  
Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla

### 2.1. UNA DEFINICIÓN DE PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL

El Plan Estratégico es un proceso que permite determinar los objetivos estratégicos para una ciudad o un territorio, para conseguir una posición óptima de competitividad económica y de calidad de vida. Ese proceso debe concretarse como un programa de actuación de las entidades y agentes que tienen capacidad y recursos para incidir mediante sus acciones sobre el desarrollo de la ciudad, pero ineludiblemente de una manera consensuada. El Plan Estratégico debe tener un apartado referido a la comu-

nicación y tomar como base de partida un análisis interno y externo de la localidad. El Plan Estratégico debe tener en cuenta los diferentes aspectos de la ciudad, tales como los económicos, sociales, culturales, educativos, asociativos, etc. El Plan Estratégico debe instrumentarse a través de unos pocos objetivos claros y reales, ha de disponer de una garantía para no convertirse en una planificación ficticia basada en objetivos que no se puedan llevar a cabo.

### ¿Qué es un Plan Estratégico?



Un buen Plan Estratégico tiene como objeto fundamental definir el modelo de ciudad o de ámbito territorial, principalmente en su vertiente productiva y social, y que no sea sólo un proyecto de territorio en su vertiente urbanística. Por lo tanto, es un proceso dirigido a optimizar la ciudad impulsando y potenciando su desarrollo con unos objetivos preestablecidos a través de mecanismos de participación.

El Plan Estratégico territorial pretende servir para fortalecer y garantizar el futuro de la misma, a través de la definición de un Proyecto de Ciudad, que concrete las grandes líneas de actuación, unifique los esfuerzos público-privados y permita una dinámica de implicación colectiva.



Por lo tanto, el Plan Estratégico supone un esfuerzo colectivo para posicionarse sobre las problemáticas urbanas en sus diferentes ámbitos para encontrar respuestas conjuntas a los nuevos retos y exigencias.

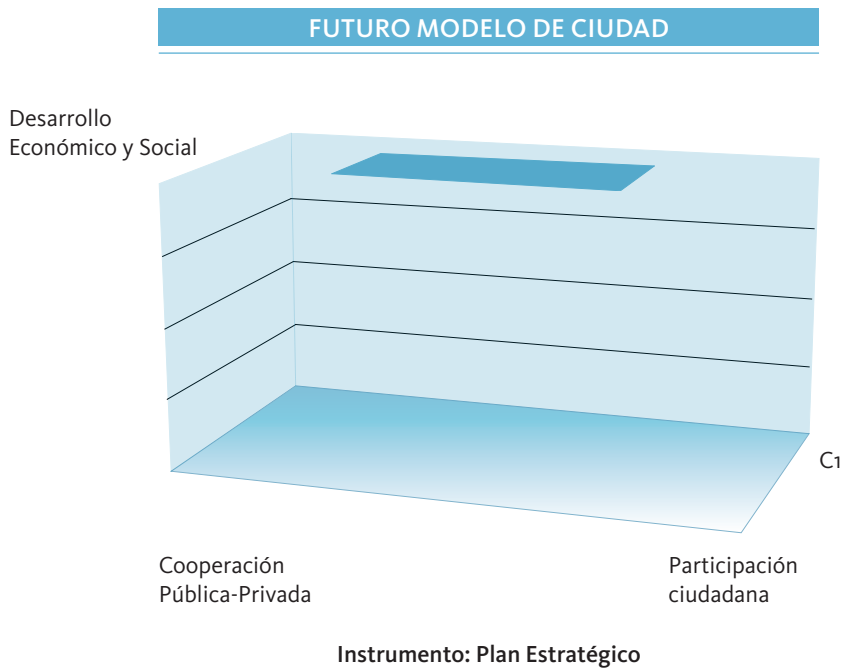
El Plan Estratégico es el mecanismo que permitirá dotar al territorio de una estrategia propia, es un instrumento metodológico para propiciar esa definición del territorio y articular las actuaciones conjuntas necesarias para conseguirla.

La estrategia debe de fundamentarse en el nuevo rol que debe de adquirir el Ayuntamiento, como el agente que propicie la elaboración conjunta del proyecto, y su ejecución también conjunta, haciendo que la ciudad sea consciente que está

definiendo su futuro. Por lo tanto, el Plan Estratégico no supone sólo tener en cuenta a la ciudad para elaborar el proyecto, sino dotar a la ciudad de los medios posibles para que sus decisiones sean necesarias para elaborar ese proyecto y para ejecutarlo.

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





La nueva era de la información y la comunicación exige a los territorios nuevas funciones, que deben de articularse desde la concertación y la cooperación.

Y un instrumento privilegiado para dotar a la ciudad de las capacidades para articular los nuevos procesos es el Plan Estratégico.

## 2.2 PARA QUÉ DEBE SERVIR UN ESTRATÉGICO

El Plan Estratégico de un territorio debe de posibilitar:

1. La identificación de una estrategia clara, consciente, que permita proponer un proyecto de futuro para la ciudad o el territorio.
2. Debe de permitir que la estrategia del territorio esté articulada sobre la colaboración de los principales actores y que exista un compromiso

de todos ellos por desarrollar dicha estrategia.

La práctica habitual de la mayoría de los responsables de las entidades de un territorio es ir tratando los temas según la *inmediatez* y la *urgencia* que tengan; pero está demostrado que esta práctica continuada hace perder perspectiva en la actuación de los responsables locales tanto del ayuntamiento como de las entidades presentes en el municipio, y, en conse-

cuencia, *confunde y dificulta la dirección del proceso de transformación y cambio*. El Plan Estratégico es el instrumento de que se dota el Ayuntamiento para definir el proceso de transformación de la ciudad, para diseñar el territorio del futuro.

El Plan Estratégico tiene por objeto el configurar un sistema de *coordinación y articulación* de las actuaciones para que definan el territorio del futuro como *un proyecto único y coordinado*, y que ese

proyecto sea apoyado y *respaldado por los ciudadanos del municipio*, que sea un proyecto de todos los ciudadanos. El *gobierno local* es importante que opine y proponga, y los empresarios también, pero ¿y el resto de agentes y ciudadanos de la ciudad no son importantes?, ¿a caso en el futuro de una ciudad no *deben de participar los barrios, las asociaciones, los agentes financieros, los centros de formación, etc?*.

## ENTIDADES DEL TERRITORIO IMPLICADAS EN EL PLAN ESTRATÉGICO

PÚBLICAS	PRIVADAS	SOCIALES
Ayuntamiento	Empresas	Asociaciones
ACTORES IMPLICADOS		
Políticos	Empresarios	Ciudadanos

Se propone un nuevo modo de hacer las cosas, primando la colaboración de los agentes económicos y la participación de la ciudadanía, y este nuevo modo de hacer las cosas se impulsa desde el gobierno local. El movimiento es interesante, antes el Ayuntamiento estaba de espaldas a la ciudad, ahora se da la vuelta, pero el modo de actuar no es imponiendo sus proyectos, sino proponiendo a la ciudad, a todos los actores de esta, que le ayuden, que codefinan esos proyectos.

Donde se ha aplicado este nuevo modo de hacer las cosas ha producido un nuevo

modelo de gestión urbana, la denominada “gestión estratégica urbana”, basada en:

1. La definición de un proyecto de ciudad para el futuro, un modelo de ciudad en el que se incluyen los diversos ámbitos (urbanismo, productividad, aspectos sociales, la cultura...).
2. La gestión relacional, que permite garantizar que los agentes urbanos y la ciudadanía participen en la definición de ese proyecto de futuro.



Para conseguir esto, que no es tarea fácil, se ha demostrado que la Planificación Estratégica es un instrumento lo suficientemente adecuado y útil para los retos de las ciudades y de los gobiernos locales en la era de la globalización y de la sociedad de la información.

El nuevo contexto de la globalización proporciona un momento histórico que permitirá una nueva forma de gestión para el territorio, la *gestión estratégica* que permitirá promover y canalizar la cooperación entre los actores urbanos, es decir, de los que tienen capacidad de transformar la ciudad, para definir una estrategia compartida y sobre todo sinérgica de la ciudad, impulsando la

realización de los principales proyectos motores o estructurantes de la estrategia urbana; y lo que es más importante, que se compartan unos criterios de actuación y el conocimientos sobre sus principales oportunidades. Este nuevo modelo y los objetivos que se propone exige del gobierno local un nuevo rol para liderar y articular los agentes públicos y privados del territorio en torno a aquellas iniciativas claves para el desarrollo del municipio, lo cual le otorgará al gobierno local una nueva legitimidad.

La implicación para el territorio es la puesta en marcha del modelo de gestión estratégica que impulsará el Plan Estratégico y se concretará en:

- Un nuevo modelo de territorio, la ciudad del futuro que permitirá construir un marco de maniobra para todas las decisiones y actuaciones de los responsables locales.
- La definición de un proyecto compartido, a través de la participación en el mismo del movimiento social y empresarial de la ciudad.

- Ayudará a definir la ciudad o el territorio a través de acciones de competitividad que permitan una mejora sustancial de los resultados económicos, de la proyección de la ciudad, obtención de fondos, localización de organismos e instituciones, etc; acciones de apoyo que permitan disponer de los elementos para ampliar la capacidad del territorio de conseguir más actividades de carácter económico; acciones de estructura que permitan mejorar las relaciones de cooperación entre los agentes económicos y sociales y las entidades que actúan en la ciudad; y acciones de contexto que permitan a la ciudad posicionarse óptimamente en el sistema de ciudades y responder a los retos de la globalización e información.
- Permitirá que el territorio disponga de una estrategia para gestionar los cambios socioeconómicos.
- Contribuirá al desarrollo socioeconómico del territorio.

El gobierno local debe de ser capaz de liderar el nuevo modelo de gestión territorial debido a que:

- Es necesario asumir un nuevo papel de impulsor del desarrollo local, en el que anteriormente estaba ausente.
- El Plan Estratégico y su modo de gestión generarán un nuevo modelo para el territorio, un proyecto de futuro. El gobierno local deberá de cumplir un papel de actor principal para que se posibilite una gestión del territorio centrada en la economía, eficacia y eficiencia de los recursos públicos, para priorizar el establecimiento de unas relaciones de calidad entre los actores urbanos porque produzcan efectos sinérgicos. El gobierno local debe de desarrollar una nueva capacidad para orientar en una dirección de futuro la acción coordinada de los diferentes actores urbanos.
- Implicará un nuevo método de trabajo de coordinación y colaboración interadministrativa, interinstitucional y social que responde a proceso de trabajo en el tiempo, que necesariamente tendrá que ser tutorizado por el Ayuntamiento.
- El Plan Estratégico generará unas nuevas condiciones territoriales de gran complejidad, por lo que el gobierno local tendrá que asumir la hegemonía y la capacidad de dirección de esas condiciones.
- La nueva forma de gestión exige un mayor protagonismo político del gobierno local.

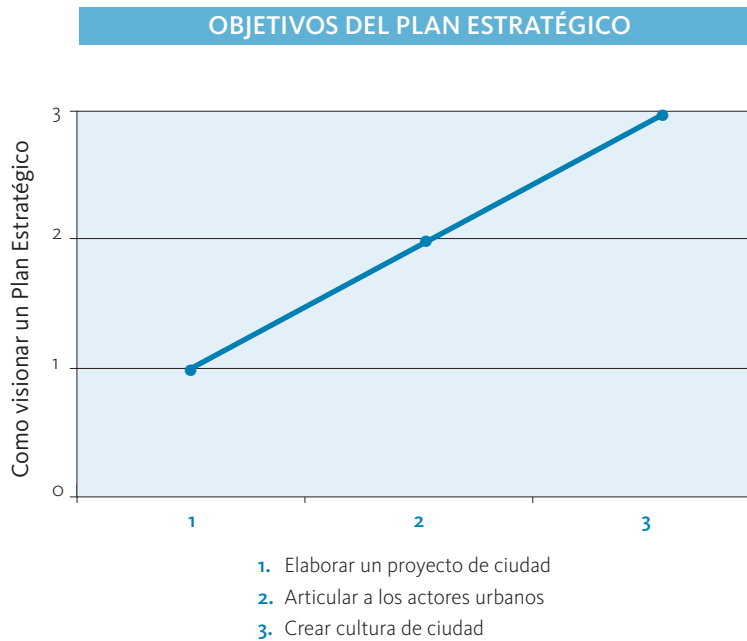
- La nueva estrategia de gestión territorial implicará una nueva política de acción externa con el objetivo de impulsar el desarrollo económico y su competitividad y cualificación para la atracción de inversiones, redes de empresas e instituciones y participar en redes de ciudades. Este nuevo papel exterior tiene que ser controlado y gestionado por el gobierno local.
- La gestión estratégica territorial implica un proceso de movilización y participación de los agentes y la ciudadanía. El gobierno local debe de gerenciar la dinamización y participación social que va a suponer la nueva forma de hacer la ciudad mediante la gestión de relaciones.
- Se generará una corresponsabilidad de toda la ciudad en la definición del proyecto, y por lo tanto el efecto será una cultura de la confianza, producto de la necesaria cooperación entre el gobierno local, las instituciones, los agentes y la ciudadanía.
- Existirá un más que fundamental respaldo social hacia las acciones del gobierno local, lo cual provocará directamente el que se refuerce su liderazgo en el territorio. El gobierno local tendrá el respaldo de sus proyectos por la ciudadanía y se convertirá en el actor con mayor legitimidad de la ciudad.

### 2.3. OBJETIVOS DEL PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL

---

El Plan Estratégico es el instrumento metodológico utilizado por el gobierno local para elaborar un nuevo modelo de gestión para el territorio, la gestión estratégica que se asienta sobre los principios de la gobernanza territorial. Los Objetivos del Plan Estratégico Territorial son:

1. Elaborar un proyecto de desarrollo socioeconómico.
2. Articular a los actores urbanos.
3. Crear cultura de identidad con el territorio.



## 1. ELABORAR UN PROYECTO DE CIUDAD

El Plan Estratégico permitirá definir una estrategia clara y consciente para el territorio. Esta estrategia se definirá desde:

### *Una opción estratégica*

La opción estratégica del territorio se construye desde el posicionamiento de la propia ciudad, desde los propios actores, mediante acciones concertadas. Este posicionamiento del territorio debe de hacerse en base al sistema de relaciones funcionales con otros territorios; a la estructura y la dinámica territorial interna; el desarrollo económico; el desarrollo social; los intangibles de la conciencia colectiva.

### *Establecimiento de las áreas estratégicas de intervención*

El proyecto territorial debe de realizarse partiendo desde los actores, pero debe de articularse en torno a ejes temáticos estratégicos de acción. Es necesario identificar proyectos de intervención en torno al territorio, a las personas, al gobierno, a las actividades económicas y la vida social y cultural del territorio.

Además, es necesario para la estrategia del territorio la identificación de proyectos claves, motores o estructurantes que impacten positivamente y que articulen las acciones de los agentes.

## 2. ARTICULAR A LOS ACTORES URBANOS

El proyecto para el territorio debe de construirse desde la coordinación y cooperación entre los ciudadanos. Por lo tanto, será objetivo del Plan Estratégico articular a los actores, para sobre dicha articulación construir el proyecto de territorio y las bases para una nueva forma de gestionar la ciudad, es decir, para gobernar el territorio.

La articulación de los actores del territorio se realizará desde:

### *Principios de actuación*

- La determinación de unos objetivos comunes, mediante la creación de una visión compartida sobre el futuro

del territorio, las orientaciones y prioridades.

- La asunción de responsabilidades concretas para desarrollar la estrategia y la ejecución de los proyectos
- La articulación efectiva de las responsabilidades asumidas, con el objetivo de conseguir la sinergia necesaria.

### *Creación de una red de actores en el territorio*

Esta red será el instrumento de la gestión relacional de los procesos de desarrollo territorial y se articulará sobre la identificación de los actores, la activación de la red y el mantenimiento y promoción de la interacción.

## 3. CREAR CULTURA DE IDENTIDAD CON EL TERRITORIO

El Plan Estratégico configurará un proyecto para el territorio desde la cooperación y coordinación de los actores que inciden sobre el territorio. La construcción de este proyecto debe de generar una cultura ciudadana sobre:

- La creación de un sentimiento de identificación y un sentimiento de pertenencia al territorio y en especial con sus posibilidades futuras.

- La incorporación de las principales aspiraciones de la sociedad local.
- La ayuda a la generación de confianza y colaboración ciudadana en el impulso de la estrategia y sus principales proyectos.
- La legitimación social de los objetivos y de los proyectos para el territorio.

<p><b>Primer Objetivo:</b> <b>ELABORAR UN PROYECTO DEL TERRITORIO</b></p>	<p><b>1. Una opción estratégica</b></p> <p><b>2. Establecimiento de la áreas estratégicas de intervención</b></p>	<p><b>Establecer:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Relaciones funcionales con otras ciudades y los entornos territoriales.</li> </ul> <p><b>Identificar :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Campos estratégicos de actuación.</li> <li>– Los proyectos clave.</li> </ul>
<p><b>Segundo Objetivo:</b> <b>ARTICULAR A LOS ACTORES URBANOS</b></p>	<p><b>1. Principios de actuación</b></p> <p><b>2. Creación de una red de actores urbanos</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Objetivos comunes.</li> <li>– Asunción de responsabilidades concretas.</li> <li>– Articulación efectiva de las responsabilidades asumidas.</li> <li>– Será el instrumento de la gestión relacional de los procesos de desarrollo urbano.</li> </ul>
<p><b>Tercer Objetivo:</b> <b>CREAR UNA CULTURA DE IDENTIDAD</b></p>	<p><b>3. Crear una cultura de identidad</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Creación de un sentimiento de identificación y de pertenencia con el territorio.</li> <li>– Incorporación de las principales aspiraciones sociales.</li> <li>– Ayuda a la generación de confianza y colaboración ciudadana.</li> <li>– Legitimación social de los objetivos y de los proyectos.</li> </ul>

## 2.4. FASES DEL PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL

Uno de los principales errores que puede provocar la puesta en marcha de un Plan Estratégico es el considerar que este consiste en la elaboración de un documento donde se recojan las líneas

y proyectos más importantes para un determinado territorio. Esto supone sin duda una mirada muy parcial sobre lo que es un Plan Estratégico. Es cierto que es necesario que la estrategia de una ciudad

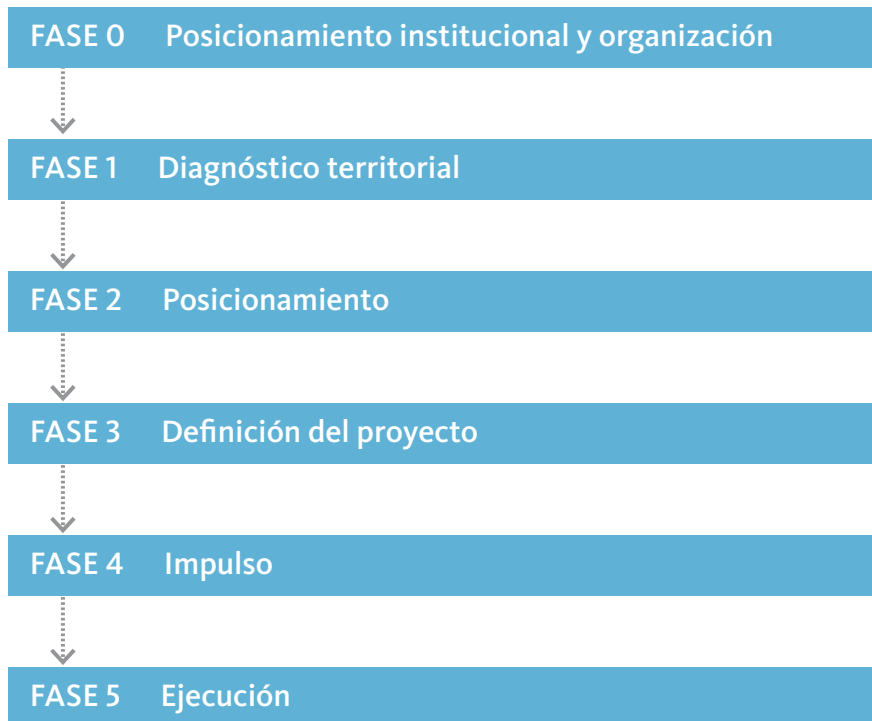


se pueda concretar en una serie de líneas de trabajo y de proyectos concretos, pero esto por sí sólo no es suficiente.

Un Plan Estratégico es un proceso, en el que intervienen un número importante de elementos y variables de muy diverso tipo, sobre las cuales hay que actuar para dotarlas de un sentido. Ese proceso está impregnado de intencionalidad, de sentido y de intangibles de ciudad, y debe de ser gestionado de manera óptima para que todos los agentes del territorio sean conscientes de que se está construyendo un proyecto para la ciudad y que ese proyecto lejos de quedarse en un documento tiene que ser ejecutado.

Por lo tanto, lo importante de un Plan Estratégico no es la metodología, sino el uso que se haga de esa metodología para realizar una implicación efectiva de todos los actores en la elaboración y ejecución del proyecto del territorio.

Es cierto que como tal, el Plan Estratégico es un instrumento metodológico de gestión para el desarrollo territorial, y que por lo tanto se articula en torno a unos principios metodológicos y organizativos que le dan forma a la elaboración y ejecución del proyecto. De esta manera, se expone a continuación de manera gráfica las Fases de que consta el Plan Estratégico territorial.



## 2.5 SISTEMA DE CONTENIDOS Y DIMENSIONES DE EJECUCIÓN DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA.

El Plan Estratégico como instrumento metodológico consta de dos partes fundamentales:

1. La elaboración del Plan
2. La ejecución del Plan.

A su vez cada una de estas partes están subdivididas en una serie de fases. Se expone a continuación las características técnicas de las fases que constituyen la parte de elaboración del Plan Estratégico.

Así mismo, hay que poner de relieve que la exposición que se realizará a continuación tiene un marcado carácter gráfico, para que se puedan entender los elementos técnicos y metodológicos que contienen cada una de estas fases. Pero que en la realidad, y debido a que, como se puso de manifiesto anteriormente, el Plan Estratégico es un proceso, de modo que todas las actuaciones que contemplan la elaboración del Plan están interconectadas en el tiempo y en el espacio. Así, en

un mismo momento puede que se estén ejecutando acciones de dos o tres fases distintas en un mismo tiempo y para uno o distintos ejes temáticos de la ciudad.

Es necesario, también, poner de manifiesto que algunas de las características metodológicas del Plan Estratégico Territorial pueden sufrir modificaciones o introducir nuevas herramientas técnicas a lo largo de la elaboración del Plan, ya que al ser concebido este como un proceso la propia evolución de la planificación puede determinar que las características del momento exijan cambios técnicos o introducir nuevos métodos de trabajo.

Existe en el Plan Estratégico tres dimensiones que lo atraviesan transversalmente que deben de garantizar la eficacia y coherencia del proceso:

### 1. Dimensión de análisis y contenidos

El Plan Estratégico implica la realización de un trabajo de investigación en la ciudad

### El Plan Estratégico como instrumento metodológico consta de dos partes:

#### 1. La elaboración del Plan

- FASE 0. Posicionamiento Institucional y organización
- FASE 1. Diagnóstico
- FASE 2. Posicionamiento estratégico
- FASE 3. Definición de proyectos
- FASE 4. Impulso

#### 2. La ejecución del Plan

- Desarrollo de los proyectos

mediante la aplicación de diferentes técnicas y la realización del análisis de contenidos de la información obtenida en la investigación.

## 2. Dimensión institucional y de participación

El Plan Estratégico debe de ser elaborado desde la cooperación y coordinación con los diferentes actores que intervienen en la ciudad y desde la participación ciudadana. Para esto, el Plan Estratégico se fundamenta sobre una serie de marcos organizativos sobre los que deben de asentarse la construcción del proyecto de ciudad y la ejecución de dicho proyecto.

Este sistema es sobre el que se fundamenta la necesaria corresponsabilidad entre agentes para llevar a cabo la estrategia.

## 3. Dimensión de comunicación

El Plan Estratégico se asienta sobre la cooperación y participación del propio territorio en la construcción del proyecto. Para esto es necesario que exista un flujo continuo de información desde el Plan Estratégico hacia el territorio (agentes, empresarios, trabajadores, grupos sociales organizados, ciudadanos) para crear la necesaria cultura y complicidades sobre el futuro del territorio.

### Cuadros del Sistema de Contenidos y Dimensiones de Ejecución del proceso de planificación.

#### TRES SISTEMAS

Transversalmente deben de garantizar EFICACIA y COHERENCIA del proceso

1. Sistema de análisis y contenidos
2. Sistema institucional y de participación
3. Sistema de comunicación

Se exponen a continuación los contenidos técnicos y metodológicos de cada una de las Fases del proceso de elaboración del Plan Estratégico.

#### FASE o. Posicionamiento Institucional y organización

Esta fase se establecen las posibilidades para iniciar un proceso de planificación

estratégica y establecer la organización institucional del proceso.

#### 1. Posicionamiento institucional

##### • Contenidos

- Identificación de los objetivos más generales del proyecto del territorio.
- Realización de una primera aproximación a los temas estratégicos,

a los principales retos que el territorio ha de afrontar.

- Garantizar la coherencia del diseño metodológico y de organización del proyecto.
- Dar a conocer a los principales agentes y actores de la ciudad el proyecto.

- **Acciones técnicas**

- Entrevistas y sesiones de trabajo con responsables políticos y agentes de la ciudad.
- Análisis de contenido de la prensa.
- Identificación de los agentes claves de la ciudad.

## 2. Organización

- **Contenidos**

- Elaboración de la propuesta organizativa del Plan Estratégico Territorial.

- **Acciones técnicas**

- Análisis de los agentes y actores institucionales
- Estudio de las propuestas organizativas de Planes Estratégicos

- **Propuesta organizativa**

El Plan Estratégico tiene tres componentes organizacionales fundamentales:

- Consejo General de participación
- Dirección del Plan Estratégico
- Oficina Técnica del Plan Estratégico

### *Consejo General de participación del Plan Estratégico*

a) El Consejo General del Plan Estratégico estará formado por los siguientes agentes y actores:

- El gobierno local (representado por el máximo responsable político, concejales del equipo de gobierno y un concejal de cada uno de los grupos políticos que no forman parte del equipo de gobierno)
- Organismos del Ayuntamiento (representado por la persona que establezca el organismo)
- Administraciones Públicas cuya actuación incida sobre el territorio.
- Asociaciones de empresarios locales y de otro nivel territorial que tenga una incidencia directa sobre los sectores económicos de la ciudad.
- Actores sociales organizados.
- Entidades bancarias.
- Consejo Económico y Social..
- Sindicatos.
- Un representante de aquellos grupos de trabajo del Plan Estratégico que no estén organizados pero que se hayan considerado representativos de la ciudadanía a través de la institucionalización sociodemográfica que se realizará en el Plan.
- Partidos Políticos con representación en el territorio.
- Director del Plan Estratégico

- b) El Consejo General estará presidido por el principal responsable político del gobierno local.
- c) El Consejo General será el órgano de toma de decisiones del proceso de Planificación Estratégico. Las decisiones se tomarán por consenso de todos los miembros del Consejo, por lo tanto no se establece como necesaria la toma de decisiones por el sistema de mayorías. Para la toma de decisiones consensuadas se realizará un proceso de trabajo de consenso a través de la Oficina Técnica del Plan Estratégico
- d) El Consejo General se reunirá en los momentos establecidos en el proceso de Plan Estratégico que es necesario realizar actos de aprobación y que serán expuestos más adelante en el apartado de sistematización del Plan

### *Dirección del Plan Estratégico*

- a) La Dirección del Plan Estratégico está constituido por cuatro elementos fundamentales:
  - 1º. Director del Plan Estratégico
  - 2º. Comité Asesor
  - 3º. Comité de Expertos
  - 4º. Comisión Permanente del gobierno local

#### **1º. Director del Plan Estratégico**

Será nombrado por el responsable político del gobierno local. El Director del Plan Estratégico será el encargado de ejecutar

el proceso de planificación estratégica en todos sus componentes técnicos.

#### **2º. Comité Asesor**

El Comité Asesor estará formado por un grupo de personas que ejerzan liderazgo en el territorio y que conozcan en profundidad las características del territorio, y por tanto puedan cumplir las funciones de orientación cualitativa de la estrategia territorial.

#### **3º. Comité de Expertos**

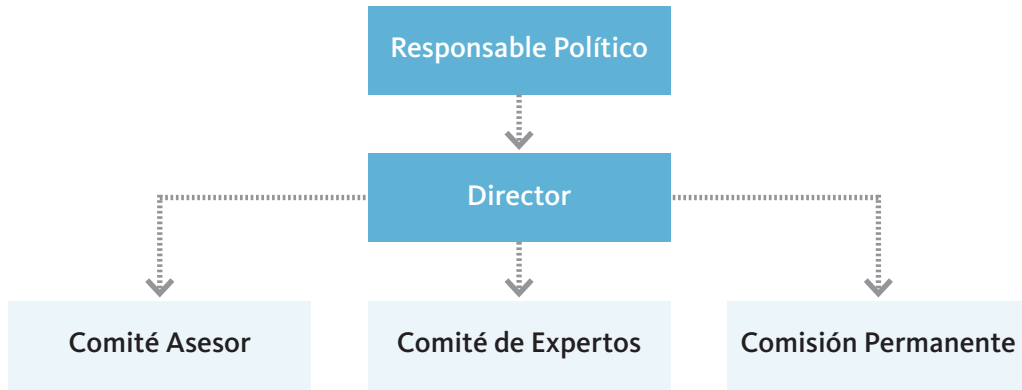
El Comité de Expertos estará formado por profesionales de fuera del territorio que por su cualificación puedan aportar un conocimiento fundamental para orientar las actuaciones del Plan Estratégico.

#### **4º. Comisión Permanente del Gobierno Local**

Estará constituida por responsables políticos y técnicos de las Áreas del Gobierno Local más directamente vinculadas a la estrategia planteada en el Plan.

- b) La Dirección del Plan Estratégico será la encargada de ir haciendo posible el desarrollo del proceso de Planificación Estratégica y su funcionamiento será establecido por el Director del Plan Estratégico en función de los criterios técnicos de participación de cada uno de sus elementos constitutivos definidos en función de su incidencia en las temáticas y opciones estratégicas del Plan.

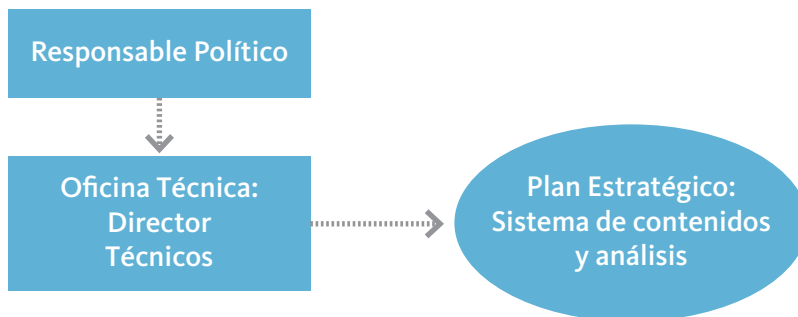
Gráficamente la Dirección del Plan Estratégico aparece a continuación:



### Oficina Técnica del Plan Estratégico

- a) La Oficina del Plan Estratégico estará formada por los técnicos competentes en planificación estratégica.
- b) Será la encargada de permitir el funcionamiento técnico del Plan Estratégico, y la responsable del funcionamiento organizacional del Plan y del sistema de contenidos y análisis para formular las propuestas estratégicas.
- c) La Oficina Técnica del Plan Estratégico participará directamente en la gestión de los proyectos de iniciativa municipal que van a incidir directamente sobre el futuro de la ciudad.
- d) La Oficina Técnica podrá contar con la asistencia técnica externa de empresas, universidades, instituciones públicas u otro tipo de entidades que precise para la ejecución de sus funciones.

Gráficamente la Oficina Técnica aparece a continuación:



## **FASE 1.** **Diagnóstico**

La propuesta estratégica para el territorio tiene que partir del análisis e interpretación de la situación actual. Por lo tanto, es necesario realizar un estudio socioeconómico. Un estudio que contenga un análisis de variables objetivas del territorio y un diagnóstico que contenga la percepción de los agentes y ciudadanos. Por lo tanto, el diagnóstico es doble:

- Diagnóstico inicial: constituido por los estudios objetivos.
- Diagnóstico final: constituido por el posicionamiento y la percepción de los agentes de la ciudad.

El diagnóstico inicial consta de una serie de estudios sobre variables de análisis sobre las que se pueden obtener datos objetivos y subjetivos. Sus contenidos han sido definidos dentro del Plan Base, y pasarían a formar parte del Plan Estratégico como diagnóstico inicial.

El diagnóstico final se construye sobre los principales ejes temáticos obtenidos en el trabajo del diagnóstico inicial, y metodológicamente consiste en obtener información sobre la situación de la ciudad a través de diferentes procedimientos pero siempre desde la percepción de los agentes y de los ciudadanos, pidiéndoles que se posicionen sobre los ejes a investigar.

Por lo tanto se trata de un diagnóstico de la ciudad que debe de ser consensado con los ciudadanos, no es producto sólo de la interpretación de los datos objetivos de un estudio, sino que estos

datos objetivos se introducen junto con la forma de entender la situación de la ciudad de los vecinos del territorio.

### • **Contenidos**

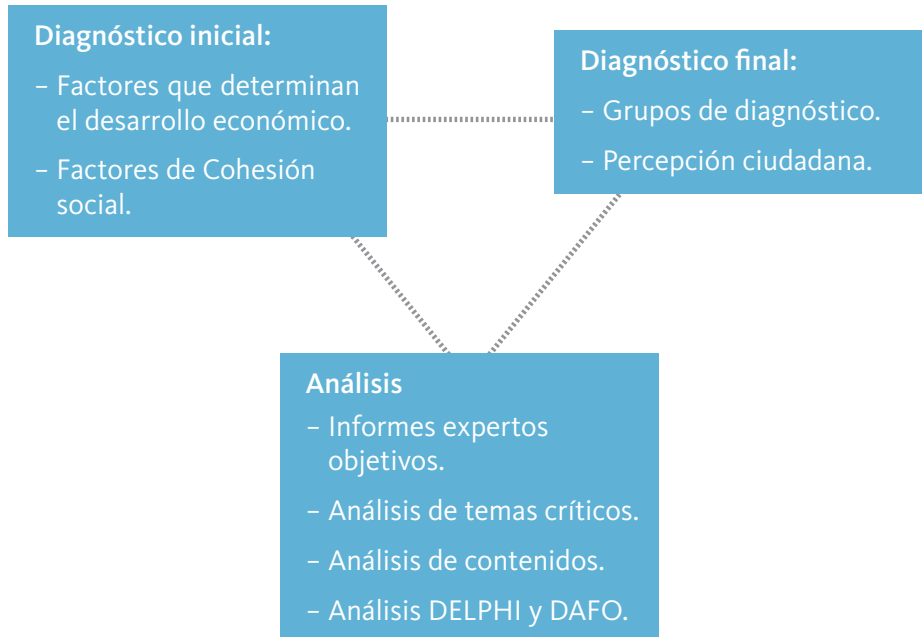
- Tener información socioeconómica y la percepción de los ciudadanos sobre esa información para fundamentar la definición de la estrategia de la ciudad.
- Estado y evolución de los factores clave para el desarrollo de la ciudad.
- Será necesario identificar la visión que sobre la ciudad y su futuro, que tienen los principales agentes económicos y sociales

### • **Acciones técnicas**

- Análisis de temas críticos.
- Informes de expertos.
- Entrevistas en profundidad.
- Encuestas a agentes y entidades.
- Encuestas de percepción ciudadana.
- Grupos de diagnóstico.
- Análisis del posicionamiento de los actores.
- Matriz de actores.
- Análisis DAFO.
- Análisis DELPHI.
- Conferencia estratégica.

### • **Propuesta de ejecución**

## DIAGNÓSTICO



### FASE 2. Posicionamiento estratégico

Esta fase es la más importante del Plan Estratégico, porque en ella se diseña la base de la estrategia urbana, del proyecto para la ciudad. Esta fase consta de cuatro sistemas de información fundamentales e interrelacionados:

- Construcción de escenarios.
- Establecimiento del objetivo central.
- Definición de las líneas estratégicas.
- Definición de los programas y medidas.
- Construcción de escenarios

La construcción de escenarios de la ciudad es un esfuerzo de prospección estratégica sobre el futuro previsible para la ciudad. Serían diferentes situaciones para la ciudad del futuro. Los escenarios se construyen escogiendo las variables fundamentales que inciden en el territorio y se combinan entre sí dando lugar a diferentes situaciones de futuro.

- Establecimiento del objetivo central.

Resume de manera significativa y clarificadora el proyecto de ciudad que se quiere. El modelo del territorio que se pretende para el futuro.



- Definición de las líneas estratégicas.

Las líneas estratégicas constituyen la instrumentación de estrategias necesarias para conseguir el objetivo central.

- Definición de programas y medidas.

Cada línea estratégica recoge una instrumentación de elementos para conseguir la construcción del proyecto para la ciudad. Cada una de esas líneas estará compuesta de una serie de elementos definidores que serán los organizadores de las acciones e instrumentos a desarrollar en la estrategia urbana. Esas acciones e instrumentos son los programas y las medidas.

- **Contenidos**

- Establecimiento de las líneas fundamentales para el desarrollo del territorio.

- **Acciones técnicas**

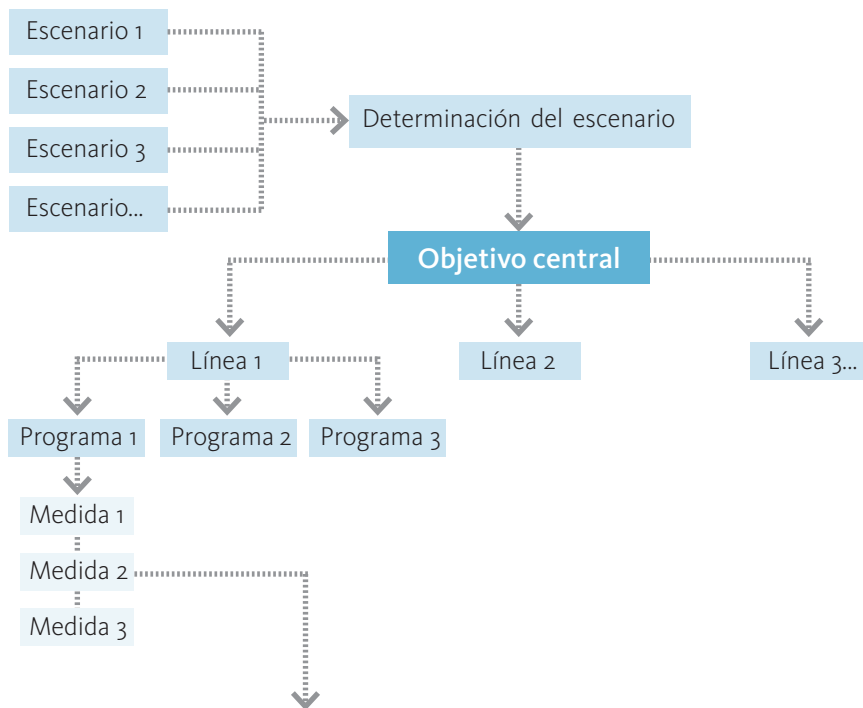
- Grupos de posicionamiento
- Grupos de sectores estratégicos
- Encuesta a agentes sociales
- Análisis de contenido
- Análisis DAFO

- **Propuesta de ejecución**

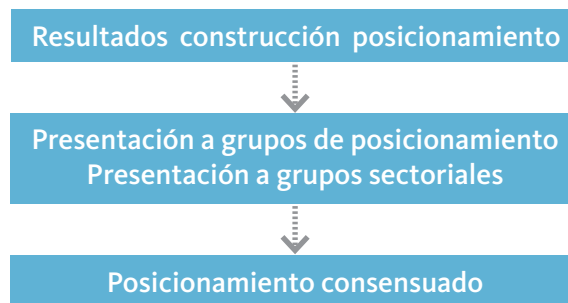
## TRABAJO DE CAMPO



## CONSTRUCCIÓN DEL POSICIONAMIENTO



## CONSENSO POSICIONAMIENTO



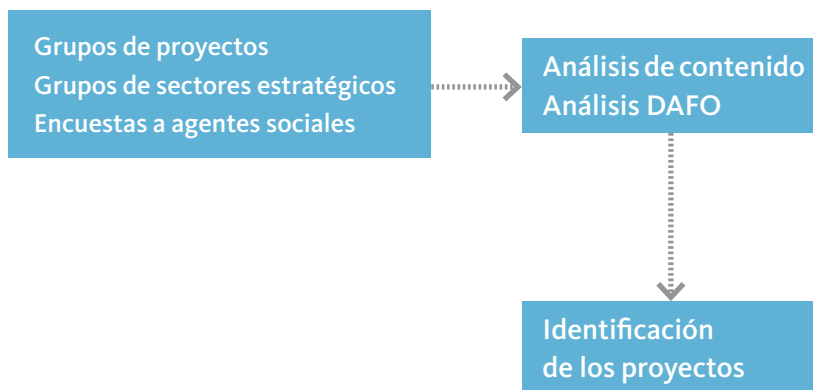
### FASE 3. Definición de proyectos

Es la parte final de la definición del proyecto estratégico para el territorio. En esta fase se concretan los proyectos de manera precisa que son necesarios ejecutar en cada una de las medidas estratégicas dentro de cada programa que a su vez pertenece a una de las líneas estratégicas.

Los proyectos suponen la concreción de las estrategias urbanas de la ciudad, de las acciones concretas a realizar en tiempo y territorio, y es necesario identificar los agentes que tienen que ejecutarlos y las características precisas para su ejecución.

- **Contenidos**
  - Identificación y establecimiento de las características de las actuaciones a ejecutar.
- **Acciones técnicas.**
  - Grupos de trabajo de proyectos.
  - Grupos de trabajo sectoriales.
  - Encuestas a agentes.
  - Análisis de contenido.
- **Propuesta de ejecución.**

### TRABAJO DE CAMPO: IDENTIFICACIÓN DE LOS PROYECTOS



#### **FASE 4. Impulso**

En esta fase del proceso de planificación estratégica se establecerán los principios y los medios necesarios para ejecutar el Plan Estratégico.

Una vez que se hay elaborado la propuesta de estrategia urbana es necesario ejecutarla, y esta ejecución conlleva el establecimiento de unos principios de acción y actuación de todos los elementos que están implicados y que han participado en la elaboración del proyecto.

La Fase de Impulso es la fase de transición entre la primera parte del Plan Estratégico que es la de la elaboración y la segunda parte que es la de la ejecución. Por lo tanto, el objeto de la fase de impulso es la realización de las acciones previas de ejecución y la definición del proyecto de ejecución.

Del mismo modo que en esta FASE o del Plan Estratégico se ha elaborado la propuesta metodológica para la elaboración del proyecto de ciudad, la FASE DE IMPULSO contemplará la elaboración la propuesta metodológica para la ejecución de la estrategia urbana de la ciudad.

#### **PROGRAMA DE COMUNICACIÓN**

El Plan Estratégico es el proyecto que el Ayuntamiento de la ciudad ha puesto en marcha para definir la estrategia de la ciudad para el futuro, proyecto que es construido en colaboración por todos los agentes que participan o que inciden sobre la ciudad. En este sentido la

capacidad de comunicación del Plan tiene que ser especialmente importante para transmitir a la sociedad la información sobre el proyecto de transformación de la ciudad.

La Comunicación del Plan Estratégico se divide en dos: comunicación interna y comunicación externa:

#### **Comunicación interna**

La comunicación interna tiene por objetivo difundir el Plan Estratégico en la ciudad como instrumento de construcción de complicidades con la estrategia, la cooperación entre los actores y la participación ciudadana.

#### **Comunicación externa**

La comunicación externa tiene que ayudar a definir un proyecto de marketing de ciudad, de venta, de difusión de la imagen de la ciudad en el contexto regional, nacional y europeo de ciudades.

Por lo tanto el Programa de Comunicación del Plan Estratégico de la Ciudad tiene dos objetivos fundamentales:

- Conseguir un nivel suficiente de conocimiento y comprensión de los objetivos del Plan en el conjunto de la población
- Generar una predisposición favorable a la participación entre los agentes, las instituciones y los ciudadanos.

El objeto fundamental del Programa de Comunicación en la fase de elaboración del Plan Estratégico no es tanto que

la ciudad conozca las características metodológicas del propio Plan como que toda la ciudad sea consciente de que se está elaborando un proyecto para definir la ciudad del futuro, y que ese proyecto se está construyendo en cooperación con todos los actores de la ciudad. Para que como efecto inducido de esta información exista una predisposición a participar en las acciones de definición del proyecto de ciudad.

El Programa de Comunicación es transversal a todo el Plan Estratégico, y sus características tienen que adaptarse en primer lugar a las dos grandes partes del propio Plan, la elaboración y la ejecución; y en segundo lugar, a cada una de las fases en la que se subdivide el Plan. De este modo queda claro que las características del Programa de Comunicación serán diferentes en función de las propias características que vaya adaptando el propio proceso de planificación.

Por tanto, el Programa de Comunicación no puede ser definido de una manera cerrada y concreta al elaborar esta propuesta metodológica, sino que los contenidos concretos del programa se irán definiendo a lo largo del propio proceso de planificación, y que sean las circunstancias concretas de cada momento del Plan las que determinen las tácticas de comunicación más apropiadas para cumplir con los objetivos que anteriormente se mencionaban.

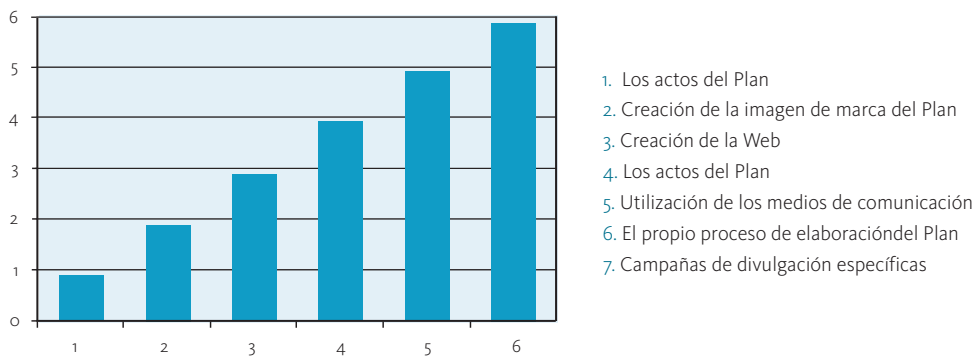
Pero a pesar de que no se puede definir de manera cerrada el Programa de Comunicación si se pueden determinar las características básicas del mismo:

1. La dirección y gestión del Programa de Comunicación debe de ser de la Oficina Técnica del Plan Estratégico, y no ser encargada a un órgano externo al propio Plan.
2. El mensaje debe de adoptar diferentes formatos comunicativos y lenguajes, ya que la población a la que se dirige es diferente, y por lo tanto necesita adaptarse a esas diferencias.
3. No se debe comunicar el Plan en si mismo, sino su objeto fundamental que es la creación entre todos de un proyecto para la ciudad.
4. Las características del Programa de Comunicación serán definidas de manera concreta en cada una de las diferentes fases del proceso de elaboración del Plan.

De manera previa se pueden exponer los instrumentos de comunicación de mayor incidencia para el Plan Estratégico:

- Los actos del Plan.
- Creación de la imagen de marca del Plan.
- Creación de la WEB.
- Utilización de los medios de comunicación.
- El propio proceso de elaboración del Plan.
- Campañas de divulgación específicas.

## INSTRUMENTOS DE COMUNICACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO



### 2.6 INSTRUMENTOS DE PRODUCCIÓN DE CONTENIDOS

El Plan Estratégico es al mismo tiempo un instrumento de gestión para la construcción de un proyecto del territorio dentro del nuevo marco de la gobernabilidad de las ciudades que tiene como principio fundamental la corresponsabilidad entre actores del territorio y un instrumento metodológico aplicado para la elaboración del proyecto del territorio.

Como tal instrumento metodológico el Plan se construye sobre la utilización de un sistema de trabajo científico, mediante la utilización de métodos y técnicas de investigación para la producción de información y de sistemas de análisis de dicha información sobre la que se construyen y se van concretando las propuestas de acción del Plan.

A este respecto es importante decir que las técnicas de investigación y análisis

deben de adaptarse a los objetivos propuestos en la fase de elaboración del Plan Estratégico. También hay que exponer que durante el transcurso del proceso de planificación se puede exigir la introducción de alguna metodología o técnica no recogida en las que se exponen a continuación.

Del mismo modo, las técnicas que se exponen a continuación no tienen la finalidad de describir con fineza científica cada una de las técnicas empleadas, sino que el objeto de exponerlas es para que quede claro que la Planificación es también un instrumento metodológico de elaboración de un proyecto de ciudad, y que es la utilización de estas las que permite concretar y sistematizar las acciones y actuaciones que hay que desarrollar para conseguir los objetivos propuestos.

### **Entrevistas previas**

- Entrevistas personales a políticos, técnicos y representantes de agentes fundamentales de la ciudad.
- Tienen por finalidad la identificación de los objetivos generales del proceso de planificación; realizar una exploración sobre las intenciones y objetivos estratégicos de los principales agentes de la ciudad.

### **Análisis de contenido de prensa**

- Análisis del contenido de la prensa para identificar los posicionamientos y contenidos ideológicos y políticos de los agentes y medios de comunicación.
- Tiene por finalidad detectar la cultura difusa de la ciudad y aquellos elementos iniciales para la identificación de los temas de mayor repercusión mediática.

### **Conferencia estratégica**

- Consiste en la participación en un mismo foro de los principales agentes sociales y líderes de la ciudad para identificar los principales problemas de la ciudad y la propuesta de soluciones para esos problemas.
- La finalidad es implicar a los principales agentes de la ciudad en el proceso de planificación; conocer la opinión sobre las principales demandas e intereses a través de la priorización de temas.

### **Matriz de variables**

- Elaborar una matriz por ámbitos temáticos generales con las variables o factores claves detectados con las técnicas de recogida de información de los agentes y ciudadanos.
- La finalidad es sistematizar la información obtenida.

### **Matriz de impactos**

- Construcción de una matriz de variables con la información obtenida de los agentes implicados en el Consejo General.
- Sistematizar la información para determinar los temas claves de la ciudad.

### **Análisis de factores temáticos de la ciudad a través de fuentes secundarias**

- Análisis de las condiciones objetivas de la ciudad a partir de fuentes de información ya existentes.
- Conocer las condiciones objetivas de la ciudad sobre las que se asientan los problemas y las soluciones futuras.

### **Informes de expertos**

- Informes de expertos sobre temas importantes para la ciudad o sobre determinados factores de desarrollo o sectores económicos importantes.
- Conocer la opinión de expertos externos sobre determinadas condiciones objetivas de la situación de la ciudad.

### **Entrevistas en profundidad**

- Entrevistas personales a personas consideradas claves en el proceso de obtención de información para definir la situación de la ciudad.
- Tienen por finalidad la identificación de la visión de la ciudad de los principales actores de la ciudad .



<b>Análisis de actores</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Consiste en un estudio de los diferentes actores de la ciudad identificando sus características más básicas y definitorias y su visión sobre la ciudad.</li><li>- Conocer a los actores de la ciudad en función de su definición de problemas .</li></ul>
<b>Grupos de diagnóstico</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Son grupos de trabajo constituidos en función de los ámbitos de acción de los principales agentes de la ciudad los cuales se reúnen para debatir y aportar información sobre la situación actual de la ciudad.</li><li>- Tienen por finalidad la identificación de las características de la ciudad en función del ámbito de actuación de los componentes del grupo.</li></ul>
<b>Método DELPHI</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Consiste en un método de análisis de información de las opiniones de los principales agentes sobre prospectiva de la ciudad, es decir, sobre los sucesos importantes que pueden ocurrir en la ciudad.</li><li>- Tiene la finalidad de aportar capacidad de previsión sobre la ciudad.</li></ul>
<b>Estudio de percepción ciudadana</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Se trata de elaborar una encuesta para pasar a los ciudadanos del municipio sobre su percepción de su visión sobre la ciudad y sus posibilidades de futuro.</li><li>- Tiene por finalidad el incorporar la percepción de los ciudadanos de a pié del municipio al análisis estratégico de la ciudad.</li></ul>

### **Entrevistas a las entidades del Consejo General**

- Entrevistas personales a los representantes de los actores y agentes presentes en el Consejo General del Plan Estratégico.
- Tienen por finalidad la identificación de los problemas en función de la opinión de los agentes que van a decidir sobre la opción de futuro de la ciudad.

### **Análisis DAFO**

- Aplicación del sistema de análisis de debilidades, fortalezas, amenazas y oportunidades para definir de manera gráfica la situación de la ciudad.
- Tienen por finalidad la sistematización de toda la información recogida en la fase previa y de diagnóstico de la ciudad

### **Grupos de psocionamiento**

- Reuniones de trabajo de grupos en función de los ámbitos de actuación de estos para establecer las principales líneas de trabajo a realizar para conseguir la Ciudad del futuro.
- Tienen por finalidad la identificación de las principales líneas de actuación de la ciudad para el futuro.

### **Entrevistas de psocionamiento**

- Entrevistas personales a los representantes de las entidades pertenecientes al Consejo General sobre las acciones a realizar para conseguir los objetivos de grupo.
- Su finalidad está en identificar la posición de cada entidad del Consejo que serán las que tengan que decidir sobre las acciones de futuro para la ciudad.

<b>Grupos sectoriales</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Realización de grupos de trabajo con agentes claves en cada uno de los diferentes sectores económicos y estratégicos de futuro para la ciudad.</li><li>- Tienen por finalidad la identificación de las principales líneas de acción de los agentes decisivos en los diferentes sectores económicos de la ciudad y en aquellos ámbitos considerados estratégicos para el futuro de la ciudad</li></ul>
<b>Análisis de variables para la construcción del posicionamiento</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Aplicación de técnicas de análisis cualitativo de la información obtenida en los trabajos de posicionamiento para identificar los escenarios posibles, el objetivo central, las líneas estratégicas y los programas y medidas.</li><li>- Tienen por finalidad la identificación de los objetivos generales del proceso de planificación; realizar una exploración sobre las intenciones y objetivos estratégicos de los principales agentes de la ciudad.</li></ul>
<b>Grupos de consenso de posicionamiento</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Son grupos de trabajo con representantes de los diferentes grupos de posicionamiento para consensuar el posicionamiento de la ciudad.</li><li>- Tienen por finalidad la identificación de un posicionamiento compartido por todos los actores participantes en el proceso de definición de la estrategia.</li></ul>
<b>Grupos de elaboración de proyectos</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Son grupos de trabajo sobre los diferentes proyectos que son necesarios ejecutar en cada una de las medidas establecidas como estrategias de la ciudad.</li><li>- Tienen por finalidad la identificación de las actuaciones concretas que tienen que desarrollar cada uno de los agentes del proceso de planificación estratégica.</li></ul>

### **Técnicas de priorización de proyectos**

- Aplicación de análisis cualitativos sobre los proyectos para identificar su viabilidad y su incidencia sobre el proyecto de ciudad diseñado.
- Tienen por finalidad el establecimiento de los proyectos viables para la ciudad y su sistematización temporal, temática y sinérgica con el total de actuaciones que se van a proponer.

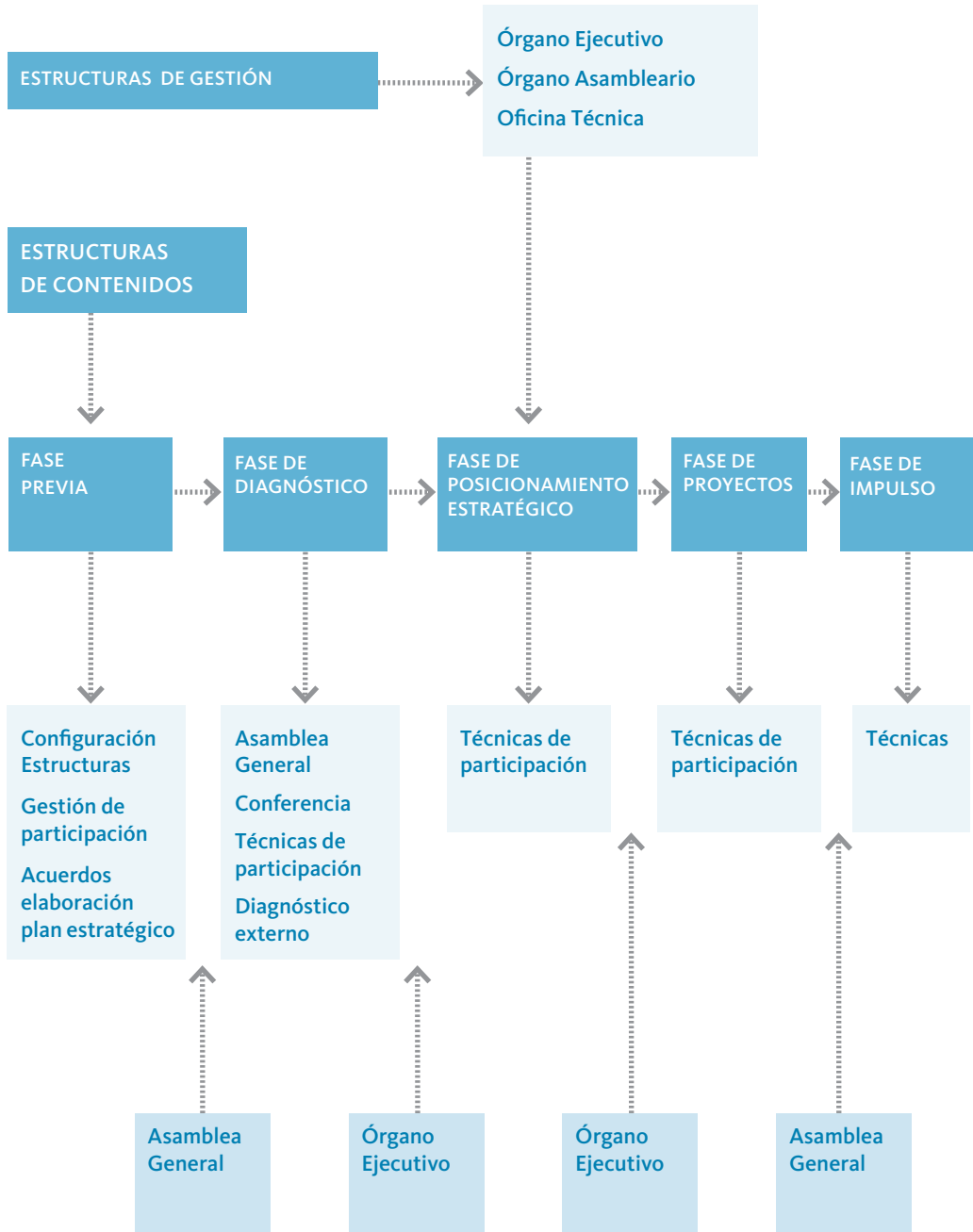
## **2.7. SISTEMATIZACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO**

---

El Plan Estratégico se construye a dos niveles diferentes: nivel de elaboración de contenidos y nivel decisorio. El nivel de elaboración de contenidos viene definido por los trabajos de campo realizados por la Dirección del Plan Estratégico, la Oficina Técnica, los asesores estratégicos y los asesores sectoriales; en el nivel de contenidos participan también los actores sociales, los agentes sociales organizados, los agentes sociales institucionalizados

por el Plan y los ciudadanos. Y en el nivel decisorio se encuentra el Consejo General y otros órganos de participación que son los encargados de tomar las decisiones de construcción del proyecto de la ciudad.

Ambos niveles están interrelacionados y de manera gráfica el proceso de elaboración del Plan Estratégico Territorial se concreta en el siguiente gráfico:





## SEGUNDA PARTE





## Capítulo 3.

---

### La Planificación Estratégica en la Provincia de Jaén: del Primer al Segundo Plan Estratégico

## Índice capítulo 3

### La Planificación Estratégica en la Provincia de Jaén: del Primer al Segundo Plan Estratégico

---

3.1 EL I PLAN ESTRATÉGICO DE LA PROVINCIA DE JAÉN (2000-2007) .....	67
3.2 DEL I AL II PLAN ESTRATÉGICO DE LA PROVINCIA DE JAÉN .....	70
3.2.1 La evaluación del I Plan Estratégico .....	70
3.3 EL II PLAN ESTRATÉGICO DE LA PROVINCIA DE JAÉN: PLANTEAMIENTO MÉTODOLÓGICO PARA SU ELABORACIÓN .....	72
3.3.1 Planteamiento metodológico para la elaboración del II Plan .....	73
3.3.2 Las Comisiones de Estrategia del II Plan .....	75

## Capítulo 3. La Planificación Estratégica en la Provincia de Jaén: del Primer al Segundo Plan Estratégico

Antonio Martín Mesa  
Director del I Plan Estratégico de la provincia de Jaén  
Inmaculada Herrador Lindes  
Directora del II Plan Estratégico de la provincia de Jaén

### 3.1. EL I PLAN ESTRATÉGICO DE LA PROVINCIA DE JAÉN (2000-2007)

---

En septiembre de 1998 inició su andadura un proyecto realmente ambicioso: elaborar un plan estratégico para toda una provincia, la jiennense, y ejecutarlo. Se pretendía utilizar la metodología típica de los planes estratégicos urbanos y metropolitanos –diagnóstico socioeconómico previo de la situación de partida y amplia participación y debate social en el proceso de elaboración y en su posterior puesta en marcha–, pero aplicada a un ámbito territorial muy amplio: 97 municipios, 13.484 km<sup>2</sup> de superficie y 651.565 habitantes. El reto, además, era que nunca antes se había realizado en nuestro país un plan de similares características.

Como punto de partida se constituyó la Fundación “Estrategias para el desarrollo económico y social de la provincia de Jaén”, que integra en su Patronato a una completa representación de la sociedad jiennense: Diputación Provincial, Universidad, Junta de Andalucía, Administración

General del Estado, Confederación de Empresarios de Jaén, Cámara Oficial de Comercio e Industria, UGT, CCOO, Ayuntamientos de Jaén y Linares, nueve asociaciones para el desarrollo comarcales, Caja Provincial de Ahorros de Jaén, Caja Granada, CajaSur, Unicaja y Caja Rural de Jaén. Entre sus fines fundacionales, uno adquiere especial trascendencia y le da su razón de ser: la elaboración e implementación del Plan Estratégico de la provincia de Jaén.

El diagnóstico de la provincia se llevó a cabo por un conjunto de expertos –unos cuarenta–, procedentes de los más diversos ámbitos–universidad, administraciones públicas, organismos autónomos, agentes sociales y empresas provinciales– que, agrupados en varias áreas técnicas –sociedad, mercado de trabajo, infraestructuras, urbanismo, energía, medio ambiente, olivicultura y oleicultura, industria, comercio, turismo, cultura,

ganadería y “otra agricultura”-, realizaron a lo largo de año y medio un total de 103 reuniones para elaborar y consensuar los denominados “dictámenes técnicos iniciales”, que incluían el diagnóstico socioeconómico de las respectivas áreas y una serie de propuestas estratégicas susceptibles de integrar el Plan. Fue éste un trabajo serio, riguroso, científico e integral, que permitió contar con el diagnóstico más amplio y profundo que hasta ese momento se había elaborado sobre la provincia jiennense.

De manera simultánea al trabajo de las áreas técnicas se desarrolló un amplísimo proceso de debate social, para lo cual se constituyó la asamblea de colaboradores –integrada por algo más de un millar de personas físicas-, estructurada en las denominadas mesas de trabajo –idéntico número y composición que las áreas técnicas-, en las que se fueron debatiendo los dictámenes iniciales a lo largo de un período aproximado de 15 meses, de forma que en las 33 mesas celebradas se analizaron, modificaron y perfeccionaron los mencionados dictámenes que habrían de dar luz para la redacción del propio Plan Estratégico.

Tras la elaboración del Plan por la Oficina Técnica, el Patronato de la Fundación lo aprobaba de forma definitiva el 20 de julio de 2000 y el 9 de noviembre de ese mismo año se presentaba de forma solemne a la asamblea de colaboradores, en un acto presidido por el Presidente de la Junta de Andalucía.

Habiendo sido importante el proceso de elaboración del Plan, mucho más decisivo

era el proceso de desarrollo de los cuatro ejes estratégicos diseñados y la ejecución de los 215 proyectos seleccionados. La implicación de las administraciones públicas y de los agentes económicos y sociales, así como de la sociedad en su conjunto, era indispensable y decisiva para que el Plan Estratégico fuera una realidad y consiguiera la transformación posible y deseable de la provincia que recoge su objetivo general: <Hacer de Jaén una provincia económicamente dinámica, territorialmente equilibrada, socialmente solidaria, avanzada y creativa culturalmente, comprometida con la preservación del medio ambiente, baluarte y punto de referencia del aceite de oliva, del turismo interior y de la calidad ambiental>.

En el año 2001 el Plan entra en la fase de ejecución y seguimiento, para lo que fue necesario reordenar los esquemas organizativos utilizados durante la etapa de elaboración, de forma que las mesas de trabajo que funcionaron en la primera fase se convirtieron en mesas de seguimiento y se encargaron de supervisar el proceso de implementación de los proyectos. El principal objetivo de las once mesas de seguimiento celebradas entre los años 2002 y 2003 era el de dar a conocer a los colaboradores el estado de ejecución de los proyectos estratégicos por parte de los agentes comprometidos en su implementación.

A finales del año 2003 el Patronato de la Fundación “Estrategias”, una vez superado el ecuador del Plan Estratégico 2000-2007, decidió poner en marcha un nuevo proceso de acciones participativas a fin de avanzar en la supervisión de los pro-

yectos ya ejecutados o en proceso de realización, así como para ratificar la vigencia de los que aún quedaban por hacer o, en su defecto, sustituirlos por otros. Este fue el cometido esencial de los 10 grupos de impulsión –industria e innovación tecnológica, olivicultura y elaiotecnía, infraestructuras y transporte, energía y medio ambiente, cultura y educación, turismo, urbanismo y patrimonio sociedad, empleo y comercio-, caracterizados por estar pensados para volver a reunir a los técnicos que elaboraron las propuestas iniciales, a todas las administraciones responsables en el área correspondiente, así como a las asociaciones y empresas más representativas de cada sector.

En noviembre de 2005 los grupos concluyeron su trabajo. En total celebraron 56 reuniones, desde que iniciaran su andadura en el mes de abril de 2004, en las que participaron un total de 466 personas de todos los ámbitos de la economía, la sociedad o la cultura. Se ha de destacar la alta participación, la intensidad de los debates, la riqueza de las ideas aportadas y el espíritu de colaboración y cooperación interinstitucional que ha presidido la totalidad de las reuniones celebradas por los grupos de impulsión. El trabajo de los mismos concluyó con la aprobación de un informe en el que se recogía, con relación a los proyectos asignados a cada grupo de entre los contenidos en el Plan Estratégico, el grado de ejecución alcanzado, su vigencia, así como la necesidad de afrontar su impulso y/o reformulación, según los casos. Asimismo, tan importante como la revisión de los proyectos ya existentes fue la formulación de nuevos proyectos estratégicos, un total de 53,

para su consideración por la Fundación responsable del Plan.

Una vez finalizadas las sesiones de trabajo de los grupos de impulsión, fueron aprobados por el Patronato de la Fundación “Estrategias” los informes elaborados y, con base en los mismos, se editó un libro donde se recogía una síntesis de las conclusiones alcanzadas por los grupos, los nuevos proyectos estratégicos aprobados y una reflexión global sobre el estado de ejecución del Plan. La publicación se presentó a la opinión pública en junio de 2006 en un acto que contó, nuevamente, con la presencia del Presidente de la Junta de Andalucía.

Concluida esta fase, se inició el proceso de evaluación final del Plan Estratégico. Se pretendió con este proceso dar respuesta a una cuestión esencial ¿Se ha logrado una aproximación al objetivo general marcado cuando se diseñó el Plan Estratégico? Para dar respuesta a esta pregunta se analizaron los cambios producidos en la provincia durante los últimos años y se evaluó el grado de ejecución de los proyectos, líneas y ejes del Plan Estratégico.

Con este objetivo en junio de 2006 se constituyó el Consejo de Evaluación del I Plan Estratégico de la provincia de Jaén. El mismo estaba compuesto por una representación del Patronato de la Fundación “Estrategias”, los Presidentes y Secretarios de cada uno de los diez Grupos de Impulsión del I Plan Estratégico y el Director y la Coordinadora de la Oficina Técnica de la Fundación.

La finalidad del Consejo era la de servir de foro para debatir y consensuar los pasos a seguir para evaluar el I Plan Estratégico de la provincia de Jaén: los indicadores a utilizar, las fuentes de información a consultar, los datos que se habrían de requerir de las distintas entidades, etc.

Con la evaluación se pretendía satisfacer las necesidades de información y transparencia de cuantas instituciones y organismos habían participado en el proceso de planificación estratégica y, muy especial-

mente, de los miembros del Patronato de la Fundación “Estrategias”, responsables últimos de la ejecución del I Plan y de sus resultados.

Se pretendía con esta evaluación, asimismo, facilitar la toma de decisiones, ya que ofrecería una información relevante sobre los efectos del I Plan Estratégico y permitiría determinar a sus responsables si el mismo habría de continuar, reformularse o darse por concluido, dejando la puerta abierta a un posible II Plan Estratégico.

## 3.2. DEL I AL II PLAN ESTRATÉGICO DE LA PROVINCIA DE JAÉN

---

### 3.2.1. La evaluación del I Plan Estratégico

Parece fuera de duda que la evolución de la provincia ha sido favorable durante el período que abarca el I Plan (2000-2007), tal y como se deduce del mayor crecimiento de la producción, la renta y el consumo, en términos per cápita, en Jaén que en el conjunto de Andalucía y de España; los progresos realizados en la convergencia con la Unión Europea, en el crecimiento de las tasas de actividad y de ocupación, así como en el descenso del paro o el incremento

de las afiliaciones en alta laboral a la Seguridad Social; el creciente liderazgo mundial en la producción de aceite de oliva, el incremento de la oferta hotelera y de la demanda turística (viajeros y pernoctaciones), etc.

Por su parte, el grado de ejecución de los proyectos del Plan es elevado, tal y como se puede comprobar en el cuadro que se inserta a continuación:

EVALUACIÓN DE LOS PROYECTOS DEL I PLAN ESTRATÉGICO DE LA PROVINCIA DE JAÉN		
GRADO DE REALIZACIÓN (%)	NÚMERO DE PROYECTOS	% SOBRE EL TOTAL
100	127	51,84
≥ 80 y < 100	56	22,86
≥ 60 y < 80	35	14,29
≥ 40 y < 60	3	1,22
≥ 20 y < 40	10	4,08
> 0 y < 20	5	2,04
0	6	2,45
Sin información	3	1,22
<b>TOTAL</b>	<b>245</b>	<b>100,00</b>

Podemos destacar que, en el momento de realizarse la evaluación –al finalizar 2007-, de los 245 proyectos que contiene el I Plan (tras la revisión realizada por los grupos de impulsión) 127 se encontraban al 100 por 100 de realización y 56 gozaban de un grado de ejecución de entre el 80 y el 100 por 100. Esto supone que las 3/4 partes de los proyectos estratégicos han contado con una ejecución superior al 80 por 100. En este sentido, es preciso señalar que son muchos los proyectos que han requerido de un amplio proceso de maduración para alcanzar un grado de realización elevado o cuya ejecución necesita de un largo período de tiempo, tal y como ocurre con gran parte de las infraestructuras (deshdoblamiento de carreteras, ferrocarriles de alta velocidad, embalses, estaciones intermodales, etc.),

con los proyectos que suponen cambios en la forma de hacer las cosas (aprovechar los recursos biomásicos, explotar de forma racional los acuíferos, gestionar adecuadamente los residuos, cultivar de forma ecológica, etc.) o con aquellos que requieren de la implicación de muchos agentes (Fundación Universidad-Empresa, Foro Provincial de Turismo, centrales de compras, de servicios y de ventas en el sector del aceite de oliva, Foro Provincial de Seguimiento y Evaluación de la Formación y el Empleo, etc.).

Parece más que evidente que el grado de ejecución del Plan Estratégico ha sido apreciable, a lo que no es ajeno el hecho de que a comienzos de 2006 se aprobara el “Programa de medidas de activación económica. Jaén XXI” por el

Consejo de Ministros celebrado el 20 de enero de ese año. El programa se proponía el objetivo final de impulsar el desarrollo de la provincia, tanto desde el punto de vista social como económico, así como facilitar su convergencia con el resto del territorio español. Se trataba de una serie de actuaciones (89 medidas) –valoradas en 1.313 millones de euros– encaminadas a la modernización de sus sectores de actividad, la diversificación de la economía y, en general, el desarrollo de las infraestructuras para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos

jiennenses y sus expectativas de futuro. Este programa (hoy ya son más de un centenar de medidas y 1.500 millones de euros), completado con el esfuerzo adicional de la Junta de Andalucía y la Diputación Provincial, dentro de la denominada iniciativa *ActivaJaén*, posibilitará que se puedan ver cumplidas ampliamente las expectativas generadas por el I Plan Estratégico de la provincia de Jaén (2000-2007), inspirador de gran parte de las propuestas que a partir de ese momento pasan a tener dotación presupuestaria y plazos de ejecución.

### 3.3. EL II PLAN ESTRATÉGICO DE LA PROVINCIA DE JAÉN: PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO PARA SU ELABORACIÓN

Tras los resultados, ciertamente satisfactorios, del I Plan Estratégico, por cuanto ha servido para definir un modelo de provincia que goza de un alto nivel de consenso, ha instaurado el diálogo, la complicidad interinstitucional, la colaboración público-privada y, en suma, ha extendido la idea de la utilidad de la planificación estratégica como instrumento para definir el futuro de nuestra tierra, el Patronato de la Fundación “Estrategias” aprobó, el pasado 24 de febrero de 2009, el inicio del II Plan.

La Fundación “Estrategias para el desarrollo económico y social de la provincia de Jaén” va a continuar siendo –en este segundo plan– “punto de encuentro” de todas las instituciones, administraciones, agentes económicos y sociales, asociaciones ciudadanas y políticas, etc., para

canalizar las inquietudes, los proyectos, las estrategias y las acciones que permitan continuar progresando a esta tierra y, cómo no, dar un salto cualitativo y cuantitativo en su nivel de desarrollo y bienestar.

Es evidente que la economía mundial y, con ella, la española, la andaluza y la jiennense, atraviesan –en el momento de iniciar este segundo proceso de planificación– una delicada situación de crisis y recesión económica. La planificación estratégica, no obstante, lo que trata es de definir el futuro, propiciando los cambios estructurales necesarios para alcanzarlo, a partir de la situación presente.

En el actual contexto ¿Qué cabe hacer en Jaén para que la provincia salga



fortalecida de la actual crisis? Como premisa, tener la capacidad de compartir el diagnóstico de la situación de partida: debilidades, potencialidades, déficits crónicos, posibilidades, recursos, etc. A continuación, tener la suficiente habilidad para lograr la colaboración de todos los actores (administraciones públicas – estatal, autonómica, provincial y local–, agentes económicos y sociales, partidos políticos, etc.), así como la complicidad de la ciudadanía, para fijar prioridades, repartir equitativamente –a corto plazo– los costes de la crisis, así como lograr acuerdos de largo alcance que fomenten la vitalidad, la innovación y el cambio del modelo productivo, para adaptarlo a la nueva situación económica.

Hacen falta nuevos retos e imaginativas soluciones en el ámbito de las infraestructuras, en la apuesta por la diversificación económica, en el fortalecimiento de los sectores tradicionales (aceite, industria –plástico, automóvil, artesanía, alimentación, cerámica, madera, etc.–, turismo, medio ambiente, etc.) y en el reto de la I+D+i.

Con la premisa del consenso, el reto debe ser una fuerte apuesta de futuro para la provincia, imaginativa, arriesgada y ambiciosa: El II Plan Estratégico de la provincia de Jaén es el marco adecuado.

### 3.3.1 Planteamiento metodológico para la elaboración del II Plan

En esta ocasión se pretende realizar un plan estratégico de “segunda generación”, en el que el diagnóstico del terri-

torio ya goza de un cierto nivel de consenso, por lo que se ha de poner especial énfasis en la gestión relacional, es decir, la participación y el consenso en un espacio en el que el ciudadano adquiere una clara centralidad, siendo esencial la colaboración interinstitucional (administraciones, agentes económicos y sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones vecinales, etc.).

La provincia es un espacio policéntrico, lo que exige planificar un desarrollo bajo criterios de equilibrio territorial, diversificación económica, integración de realidades diferentes, sostenibilidad ambiental, innovación, solidaridad y promoción cultural, todo ello a partir de los recursos endógenos con que contamos y nuestras potencialidades y habilidades para atraer proyectos exógenos.

En línea con lo que viene sucediendo en otros territorios, el II Plan podrá mantener o actualizar el objetivo de provincia (misión y visión) ya consensuados en el I Plan y optar por definir proyectos de fuerte carácter estratégico, sobre los que trabajar para hacerlo realidad.

#### Fases del diseño de la estrategia:

##### Entrevistas en profundidad con:

- Los presidentes/gerentes de las asociaciones comarcales para el desarrollo. Se pretende efectuar una suma de planteamientos estratégicos a nivel comarcal, a partir de los trabajos realizados con motivo del NERA y de la labor realizada por estas asociaciones en las diversas comarcas.

- Los responsables institucionales (políticos y técnicos) de las grandes áreas de la Diputación Provincial, la Junta de Andalucía, la Administración General del Estado, etc. –infraestructuras, turismo, agricultura, innovación, medio ambiente, cultura, etc.–. En esta fase se efectuará, con los diferentes responsables, una puesta en común de los proyectos en cartera o en ejecución de cada una de las instituciones o producto de la colaboración entre varias de ellas.
- Los responsables de los planes de desarrollo sostenible puestos en marcha en la provincia.
- Los agentes económicos y sociales (empresarios y sindicatos).
- Expertos externos y jiennenses (empresarios, profesionales, escritores, artistas, etc.) que desarrollan su actividad fuera de la tierra que los vio nacer.

### **Análisis de los procesos de planificación puestos en marcha en la provincia de Jaén**

Se analizarán y se estudiarán, para su integración en el II Plan Estratégico, los principales planteamientos de los diferentes planes sectoriales o territoriales diseñados o puestos en marcha (plan estratégico del turismo, planes estratégicos de ámbito municipal –Jaén, Andújar, Alcaudete, etc.–, planes estratégico comarcales, el NERA o el propio *ActivaJaén*).

Asimismo, deberán ser objeto de análisis e integración en el II Plan las

diferentes políticas públicas que se están impulsando por los Ministerios del Gobierno de España y por las Consejerías de la Junta de Andalucía.

El conocimiento, estudio y adaptación a la realidad jiennense de las buenas prácticas desarrolladas en otros territorios de parecidas características al nuestro será, igualmente, de gran utilidad para el proceso.

### **Comisiones de Estrategia**

Se constituirán varias Comisiones de Estrategia, a las que se invitará a participar a las instituciones con responsabilidad en los proyectos a debatir, los organismos o agentes relacionados con la estrategia concreta o que de forma directa se vean afectados, comprometidos, interesados o involucrados por los proyectos y actuaciones que de la misma se deriven (asociaciones, ONG's, colegios profesionales, agrupaciones, etc.) y a las personalidades singulares que se estimen pertinentes.

### **Delphi con expertos y agentes clave**

Se seleccionará un panel de entre 40 y 50 políticos, profesionales, empresarios, profesores universitarios y expertos de las diferentes áreas clave identificadas.

### **Participación social**

Está prevista la convocatoria de una Asamblea de Colaboradores al inicio del proceso. Esta Asamblea podría celebrarse antes de comenzar la primera fase o, más bien, una vez identificados los aspectos clave que van a guiar el diseño del II Plan

Estratégico y diseñados los primeros documentos para el debate.

Será esencial la utilización de las nuevas tecnologías (Internet, telefonía móvil, etc.) para impulsar la participación social y la implicación ciudadana en el desarrollo de las diferentes fases del plan.

### **Prediseño del II Plan Estratégico de la provincia de Jaén**

A partir del material obtenido de las entrevistas en profundidad, del análisis de los procesos de planificación puestos en marcha, de los informes de las Comisiones de Estrategia y del *delphi* se elaborará un primer borrador de estrategia.

Completadas estas fases, y tras la aceptación del documento inicial de II Plan por el Patronato de la Fundación “Estrategias”, el mismo se someterá a un proceso de debate social, previo a su aprobación definitiva.

#### **3.3.2. Las Comisiones de Estrategia del II Plan**

En 2009 se celebraron un número importante de reuniones y entrevistas con los responsables políticos y técnicos de las administraciones públicas de los diferentes niveles –local, provincial, autonómico y estatal-, los agentes económicos y sociales, las asociaciones comarcales para el desarrollo, la Universidad de Jaén y los principales actores del sistema de investigación, desarrollo e innovación de la provincia de Jaén, para plantear acciones y estrategias en el ámbito provincial. Fruto de estas reuniones, la Oficina Técnica

cuenta en la actualidad con más de 350 propuestas de proyectos y actuaciones estratégicas –remitidas por los diferentes agentes e instituciones implicados en el desarrollo de Jaén- que, siguiendo la metodología diseñada, deberán ser sometidas a un proceso de análisis y debate durante 2010.

Paralelamente, a partir del diseño de provincia contemplado en el I Plan, del proceso de reflexión estratégica llevado a cabo en 2009 y de la colaboración y asistencia técnica de la Cátedra de Planificación Estratégica Territorial, Desarrollo Local y Gobernanza de la Universidad de Jaén, la Fundación ha definido 8 “Estrategias de desarrollo económico y social” para el II Plan Estratégico:

**Estrategia 1: JAÉN, INDUSTRIAL**

**Estrategia 2: JAÉN, SOSTENIBLE**

**Estrategia 3: JAÉN, INNOVADORA**

**Estrategia 4: JAÉN, CULTURAL Y EDUCATIVA**

**Estrategia 5: JAÉN, PARAÍSO INTERIOR**

**Estrategia 6: JAÉN, CENTRO MUNDIAL DEL ACEITE DE OLIVA**

**Estrategia 7: JAÉN, PROVINCIA BIEN COMUNICADA**

**Estrategia 8: JAÉN, PROVINCIA PARA LA CONVIVENCIA Y EL BIENESTAR SOCIAL**

Para profundizar en el conocimiento de las propuestas realizadas, analizarlas, así como debatir los principales hechos y retos a los que se enfrenta la provincia de Jaén y plantear posibles nuevos proyectos estratégicos (grandes proyectos y proyectos estructurantes) se ha previsto la constitución de una serie de Comisiones de Estrategia, que

se sumarán al *análisis delphi* puesto en marcha, a los foros activos de debate que se han habilitado en la nueva web 2.0 del II Plan Estratégico ([www.planestrajaen.org](http://www.planestrajaen.org)) y a las entrevistas puntuales con los agentes impulsores de los proyectos y actuaciones estratégicas presentadas, para seguir dando pasos en el diseño de la estrategia provincial, hasta su concreción.

## Capítulo 4.

---

**Construir los cimientos de la gobernanza: la estructura institucional en los procesos**

## Índice capítulo 4

### Construir los cimientos de la gobernanza:

### la estructura institucional en los procesos de planificación estratégica.

---

4.1 LAS DIVERSAS FÓRMULAS DE ESTRUCTURACIÓN DE LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA: LA IMPORTANCIA DE LA CONCERTACIÓN DE ACTORES .....	79
4.2 EL PROCESO DEL PLAN ESTRATÉGICO DE MÁLAGA .....	81
4.3 LA SOLUCIÓN ADOPTADA EN EL PLAN ESTRATÉGICO DE MÁLAGA: LA FUNDACIÓN CIEDES .....	83

## Capítulo 4. Construir los cimientos de la gobernanza: la estructura institucional en los procesos de planificación estratégica.

María del Carmen García Peña  
*Coordinadora del II Plan Estratégico de Málaga*  
Fátima Salmón Negri  
*Directora de Comunicación Fundación CIEDES*

### 4.1. LAS DIVERSAS FÓRMULAS DE ESTRUCTURACIÓN DE LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA: LA IMPORTANCIA DE LA CONCERTACIÓN DE ACTORES

---

Dentro del proceso de elaboración de un plan estratégico urbano o territorial existe siempre una etapa inicial o previa que tendrá una importancia clave a lo largo de la vida del proyecto. Es la etapa de organización institucional del Plan, en la que habrá que determinar el soporte político, técnico y participativo que tendrá el proceso de planificación.

En este momento se identifican cuáles serán los actores clave del liderazgo y el impulso del plan estratégico, por lo que los alcaldes serán los principales responsables de esta decisión. Si se diseñan estructuras excesivamente centradas en los equipos de gobierno se tenderá a identificar el plan estratégico con un programa de trabajo de partido por lo que existirán dificultades a la hora de sobrevivir a los procesos electorales.

Por el contrario, si se establece una organización que permita la participación de los diversos agentes públicos y privados, se verá el plan estratégico como una herramienta de mejora de la vida ciudadana de medio y largo plazo, por tanto, independiente de los programas concretos de acciones que cada partido político pueda tener para lograr estos objetivos. Ciertamente esta concertación entre agentes se puede realizar de muy diversas formas y a continuación se hace una catalogación básica de las mismas.

Se podría decir que existen básicamente dos fórmulas u opciones de estructuración del plan estratégico en el ámbito de un municipio: una municipalista y otra externa. Esta estructuración se podría aplicar a ámbitos supramunicipales, entendiendo que las referencias que se

hacen a los ayuntamientos se aplicarían a las diputaciones, mancomunidades o demás entes administrativos.

### Estructura municipalista

Esta fórmula, en la que el plan estratégico urbano o territorial se incorpora dentro de la propia estructura municipal, es por lo general la más frecuente en procesos que comienzan, no sólo en Andalucía y España, sino en gran parte de América Latina. Los ayuntamientos u organismos supramunicipales se inclinan por mantener un seguimiento y control del proceso planificador más cercano a su gestión.

En esta opción municipalista, el plan estratégico se puede enmarcar dentro de un área municipal determinada (**opción municipal interna**) o bien como un elemento aparte conectado a diversas áreas municipales (**opción municipal autónoma**).

En el primer caso, la elaboración y el seguimiento del plan estratégico se asumen como una tarea más dentro de las que realiza un área determinada. Por lo general, se incorpora dentro del Gabinete de Alcaldía o Presidencia, pudiendo encontrar ejemplos también de incorporación en áreas de economía o de urbanismo. Es el caso, por ejemplo, del Plan Estratégico de Sevilla o el de Algeciras, que tienen una oficina del plan dentro del Área de Alcaldía y de Planificación Económica respectivamente, lo que no impide que cuenten con Comisiones Permanentes formadas por agentes públicos y privados.

En el caso de la opción municipal externa se crea un ente o una estructura *ad hoc* para el plan estratégico, bien con personal de las diversas áreas o bien con el apoyo de algunos asesores externos que se coordinan con los responsables municipales para llevar adelante el proceso.

En cualquier caso y cada vez más, estas dos fórmulas de estructuración también establecen mecanismos que garantizan el contacto y la participación de los agentes públicos y privados, dando paso a la primera forma que se explica a continuación de “estructuración externa con contribución municipal significativa”, a medida que esta participación se consolida en algún órgano permanente.

### Estructura externa

Esta fórmula está más indicada en municipios y territorios con una cierta experiencia en planificación a medio y largo plazo por el esfuerzo en recursos materiales y humanos que supone. También podría realizarse una doble distinción entre: la **opción externa con una contribución municipal significativa** y la **opción externa con participación municipal**.

La primera opción sería aquella en la que la estructura del plan estratégico se mantiene con entidad propia dentro del Ayuntamiento, pero está participado por diversos agentes públicos y privados. Es el caso, por ejemplo, del I Plan Estratégico de Barcelona, que creó una estructura propia pero completamente municipal contando con Comisiones Permanentes formadas por agentes públicos y privados.



La última opción es la que cuenta con una estructura de plan estratégico completamente ajena a la estructura municipal, creando un ente autónomo que puede adoptar diversas figuras (fundación, asociación, plataforma, consorcio, etc.) y en el que tienen gran peso los agentes públicos y privados. Esta estructuración suele adoptarse una vez iniciado el proceso y requiere de una mayor capacidad de financiación, pero al mismo tiempo es la que mejores

resultados está dando para mantener a largo plazo el proceso de planificación estratégica, ya que es más ágil y flexible en la toma de decisiones y a la hora de superar los procesos electorales. Un ejemplo característico en Andalucía y en España es el del Plan Estratégico de Málaga, que creó la Fundación CIEDES en el año 1994. Otro ejemplo de carácter supramunicipal que responde a este modelo es la Fundación Estrategias de la Diputación de Jaén constituida en 1998.

## 4.2. EL PROCESO DEL PLAN ESTRATÉGICO DE MÁLAGA

---

Para comprender el nacimiento de la Planificación Estratégica en Málaga y la opción institucional que finalmente aborda, hay que retroceder casi dos décadas, y contextualizar la situación socioeconómica tanto de España, como de la ciudad.

A nivel local, la crisis económica, se dejaba notar con especial virulencia en la provincia de Málaga, ya que nuevamente, el sector de la construcción fue uno de los más afectados, provocando su recesión el incremento del desempleo. Ello, unido a la segregación del municipio de Torremolinos, lugar en el que se emplazaba el 90% de la planta hotelera de Málaga, planteó una situación muy delicada para la industria turística y el sector servicios.

Por otra parte, a nivel nacional, en el año 1992, dos grandes eventos a escala mundial coincidieron en nuestro país:

los Juegos Olímpicos de Barcelona y la Exposición Mundial de Sevilla.

Ambas ciudades se convirtieron en punto de referencia, acaparando la atención, nacional e internacional y fuertes inversiones por parte de las administraciones. Su proyección estelar en el panorama de ciudades, podía suponer la opacidad e invisibilidad del resto de urbes españolas.

Málaga reacciona ante esta posible **pérdida de competitividad** en el territorio andaluz y español, **planificando su futuro a medio y largo plazo**, siendo una de las primeras ciudades españolas, y la primera en Andalucía, en utilizar la planificación estratégica como una herramienta capaz de cambiar el rumbo de la ciudad y diseñar un futuro esperanzador.

Para poder diseñar este proyecto, que debía ser plural, consensuado y participativo, era necesario convencer a todos los agentes políticos, sociales y económicos,

de los beneficios del mismo, así como de la necesidad de asumirlo y apoyarlo en su integridad, sintiéndolo como algo propio. Fue necesario hacerles comprender que tan sólo con un trabajo común y “entre todos” se podía superar el escenario adverso en el que se encontraba situada la ciudad.

Antes de iniciarse el Plan, las instituciones y las entidades no estaban acostumbradas a trabajar conjuntamente en pro de un proyecto común. Sus relaciones se ceñían prácticamente, a puntuales convenios de colaboración para materias muy concretas, que una vez finalizados no tenían más continuidad. No resultó fácil, sentar en torno a una misma mesa, a instituciones de distinto color político o entidades con intereses divergentes, unificar posturas, limar asperezas, en un complejo equilibrio.

La primera etapa de trabajo realizado se centró en extender la filosofía de las relaciones colaborativas basadas en el “*win to win*”, y hacerles comprender, que un proyecto de esta magnitud no podía realizarse contando tan sólo con la iniciativa municipal, ya que mucho de los grandes temas de ciudad, superaban con creces las competencias municipales.

Aunque con cierto escepticismo, poco a poco, los agentes fueron capaces de vislumbrar que una iniciativa destinada a una mejora integral de la ciudad en los aspectos sociales y económicos, tendría efectos directos y positivos en todos los sectores malagueños. Si Málaga ganaba, todos ganaban y cada uno de los que

hubiese colaborado, podían sentirse artífice y protagonista del cambio.

Uno de los retos del Plan fue aterrizar el proyecto en la sociedad malagueña, haciéndolo cercano y atractivo, para de esta forma, contar con la presencia y el apoyo de los ciudadanos, los principales beneficiarios de la acción. Si la ciudadanía, no conocía y comprendía el plan y sus beneficios, difícilmente se interesaría por el proceso y participaría en el mismo.

La adopción de esta forma de trabajo suponía una nueva forma de hacer ciudad que fue recibida a parte iguales, con cautela y entusiasmo.

La ciudadanía no estaba acostumbrada a que se contase con ella a la hora de diseñar políticas públicas y ni a ser invitados a participar en foros y debates ciudadanos, en los que sus aportaciones, además de ser tenidas en cuenta, resultaban fundamentales.

Hubo que realizar un importante trabajo de campo, acercando el mensaje a los colectivos más representativos de la ciudad. Colegios profesionales, asociaciones de vecinos, organizaciones no gubernamentales jugaron un papel fundamental en esta tarea de difundir el mensaje del Plan a todos los rincones de Málaga para conseguir la adhesión de la población al proceso. Pero si el apoyo y participación de la sociedad civil resultaba de gran importancia, para iniciar y consolidar el proyecto, también resultaba vital que las instituciones, mostrasen una imagen de unión y cohesión sin fisuras en torno al plan.

### 4.3. LA SOLUCIÓN ADOPTADA EN EL PLAN ESTRATÉGICO DE MÁLAGA: LA FUNDACIÓN CIEDES

Cualquiera de las estructuras organizativas planteadas en el primer apartado pueden ser igualmente válidas, y cada ciudad debe analizar cuál de las dos se adecua mejor a sus objetivos y necesidades. En el caso de Málaga, una de las primeras urbes españolas en adoptar la planificación estratégica como instrumento de diseño de ciudad, hemos experimentado las ventajas y desventajas de ambas, ya que comenzamos con una estructura interna para posteriormente pasar a otra externa, al entender que esta era la más operativa y la que mejor representaba y reflejada el espíritu del Plan: Un proceso consensuado y participativo en que dar cabida todas las opiniones y sensibilidades. Pero vamos por parte. Hemos hecho referencia a que la ciudad de Málaga inicia en el año 1992 su proceso de planificación estratégica. El Ayuntamiento de Málaga aprueba en pleno con el apoyo de todos los grupos políticos, el inicio de los trabajos del Plan Estratégico de Málaga. De esta forma, comienza a funcionar la Oficina de Coordinación del Plan Estratégico, un pequeño equipo de trabajo, dependiente de la entonces Área de Grandes Proyectos del Ayuntamiento de Málaga.

Sin duda, optar por la estructura interna, en un primer momento en el que se carecía de experiencia y no existían recursos para crear nuevas estructuras, fue una decisión acertada. Comenzar a trabajar al amparo institucional del Ayuntamiento, refrendaba la seriedad al proyecto, al tiempo de garantizar un

apoyo municipal sin fisuras, que resultaría vital para su imbricación y puesta en marcha.

Durante casi dos años, el Plan Estratégico tuvo un marcado carácter municipal, y una vez que comenzó a madurar fue posible dar el paso a una estructura más abierta y participativa materializada en la Fundación CIEDES.

La Fundación Centro de Investigaciones para el Desarrollo Económico y Social de Málaga (CIEDES) es una fundación privada sin ánimo de lucro integrada por las instituciones más importantes de la ciudad<sup>1</sup>. Nace en Noviembre de 1994, paralelamente al proceso de planificación estratégica en Málaga, como consecuencia de un pacto político-institucional entre las principales administraciones, instituciones y organizaciones sociales de la ciudad. Según se recoge en sus estatutos, su principal objetivo es “(...) *promover toda acción favorable para el desarrollo económico*

---

<sup>1</sup> El Patronato de la Fundación CIEDES, presidido por el Ayuntamiento, está compuesto por: la Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Málaga; la Confederación de Empresarios; la Junta de Andalucía a través de su Delegación de Gobierno en Málaga; la Diputación Provincial; la Federación Provincial de Asociaciones de Vecinos y Usuarios “Unidad”; la Subdelegación de Gobierno; el Parque Tecnológico de Andalucía; el Puerto de Málaga; Unicaja; la Unión Provincial de la Unión General de Trabajadores; la Unión Provincial de Comisiones Obreras y la Universidad de Málaga.

y social de Málaga (...)", así como impulsar "(...) *la presencia activa de la ciudad en todos los aspectos, en el ámbito provincial, regional, nacional e internacional (...)*".

Por primera vez en la historia de la ciudad, doce instituciones de esta importancia decidían trabajar juntas para el desarrollo futuro de Málaga (la Autoridad Portuaria se integra en el Fundación en el año, 1997). La Fundación se convierte en un lugar de encuentro de la iniciativa pública y privada por Málaga. Se constituye en el año 1994, teniendo representación en la misma, todas las instituciones y entidades más relevantes de la ciudad.

La importancia de este hecho es vital para el desarrollo del Plan y la forma en que la Planificación Estratégica se ha realizado en Málaga. Tener un órgano impulsor en el que confluyen puntos de vista diversos y complementarios, aporta una visión multidisciplinar de la realidad malagueña, obligar a trabajar el consenso y la negociación y garantiza un plan fuerte y plural, capaz de sobrevivir a avatares políticos o tendencias unilaterales, por ser un proyecto apoyado, elaborado y aprobado por todas y cada una de las instituciones que componen la Fundación **El Plan Estratégico de Málaga, no es un plan municipal, es el plan de la ciudad, elaborado por la CIEDES.**

De esta forma, la Fundación se ha convertido en un **órgano de gobernanza**, instrumento imprescindible a la hora de tomar las grandes decisiones de la ciudad.

Los grandes proyectos de Málaga pasan por CIEDES. En ella surgen y se debaten,

sin que eso signifique que las instituciones pierdan su poder de gestión para poner en marcha acciones concretas.

Así, la creación de la figura de las **Comisiones de Seguimiento**, se ha desvelado como una herramienta muy válida a la hora de impulsar proyectos concretos en los que están implicadas varias instituciones o entidades. De esta forma, los agentes encargados del impulso o puesta en marcha de una acción, trabajarán de forma conjunta en su ejecución, informando puntualmente a los Patronos de los avances de la medida.

Otro ejemplo que ilustra cómo la Fundación se ha consolidado como instrumento de gobernanza lo encontramos en el **Foro Metropolitano de Alcaldes**. En una apuesta por crear un ente de gobernanza metropolitana, la Fundación, como responsable del Plan Estratégico de Málaga en colaboración, con la Asociación MADECA, responsable del Plan Estratégico Provincial, crean la figura del "Foro Metropolitano de Alcaldes" un espacio en el que es posible el debate sereno en torno a temas comunes que afectan a todo todos los municipios y cuya solución ha de ser abordada de forma conjunta.

Estos son algunos ejemplos que demuestra, como una estructura **externa con participación municipal** ha permitido a Málaga realizar una planificación plural, participativa y consensuada, al tiempo de dotar a la ciudad de un instrumento de gobernanza con una dimensión supra-municipal en el que plantear y debatir los grandes proyectos de Málaga.

## Capítulo 5.

---

### La concurrencia de la planificación territorial: el caso de la ciudad de Sevilla

## Índice capítulo 5

### La concurrencia de la planificación territorial: el caso de la ciudad de Sevilla

---

5.1 LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN SEVILLA: UNA NUEVA FORMA DE GOBERNAR LA CIUDAD .....	87
5.2 LA EXPERIENCIA DE LA CIUDAD DE SEVILLA ANTE UN PROCESO DE PLANIFICACIÓN CONCURRENTE: EL PLAN ESTRATÉGICO SEVILLA 2010 Y EL NUEVO PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE SEVILLA .....	89
5.3. LOS RESULTADOS DE LA CONVIVENCIA ESPACIAL Y TEMPORAL DE DOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN .....	91

## Capítulo 5. La concurrencia de la planificación territorial: el caso de la ciudad de Sevilla

Amelia López Izquierdo  
Profesora de Sociología de la Universidad Pablo de Olavide  
Enrique Hernández Martínez  
Director del Plan Estratégico de Sevilla, Ayuntamiento de Sevilla

### 5.1 LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN SEVILLA: UNA NUEVA FORMA DE GOBERNAR LA CIUDAD.

---

La ciudad de Sevilla, desde el año 2003, cuenta con una estrategia urbana, ha sido capaz de dotarse de una estrategia compartida que tiene su reflejo en el proceso modernizador en el que está inmerso. Sevilla, cuenta con una estrategia de ciudad, impulsada desde la administración municipal, pero compartida por los principales actores con capacidad de incidir en la ciudad, aportando, además, el fortalecimiento de la cooperación pública y privada, el despertar de la ciudadanía con su decidida implicación y el alejamiento de las iniciativas basadas en la falta de planificación y en la falta de respuesta a las generaciones posteriores, todo ello a partir, del diseño de un modelo de ciudad

deseado y compartido para los próximos años. Años, que ya por otra parte, se han ido, o se están yendo, bajo ese modelo de ciudad desarrollado en el **Plan Estratégico Sevilla 2010** y que en estos momentos, se encuentra en un proceso de renovación, pues una vez evaluado dicho Plan, la ciudad está involucrada en la elaboración de un nuevo plan, **El Plan Estratégico Sevilla 2020**.

El Plan Estratégico Sevilla 2010, se inició en enero de 2001, culminando con su presentación por el expresidente del Gobierno, Felipe González, en abril de 2003. Es un plan, que ha contado desde sus orígenes, con todos los componentes para que se ejecute con éxito, tal y como se visto en la

evaluación del mismo, realizada en 2009. Se trata en definitiva, de un plan que ha dispuesto por un lado, del liderazgo necesario para impulsarse, y que ha sido ejercido por el Ayuntamiento. En todas las fases del plan, tanto desde sus inicios como en su elaboración y en su ejecución, ha existido una manifiesta implicación de los responsables municipales, destacándose el hecho de que la gestión municipal ha sido y es coligada políticamente, demostrándose el nivel de consenso y compromiso del Ayuntamiento con el Plan. Además por otro lado, otros de los factores que han contribuido a su desarrollo, ha sido la efectiva participación y complicidad de los actores de la ciudad, de todos aquellos con capacidad de incidir e influir en la ciudad. La estructura organizativa del plan, está constituida por una Comisión Ejecutiva, integrada por 12 miembros entre agentes económicos y empresariales, representantes sindicales, miembros de la comunidad universitaria, del Puerto de Sevilla, del Parque Científico y Tecnológico Cartuja 93, y las cuatro administraciones públicas. Además se cuenta, con un Consejo General, como órgano ciudadano de participación, que aglutina a más de 150 entidades. Junto a estos factores que han contribuido a la ejecución del Plan, destacar otro condicionante de su éxito, el hecho de haber identificado, consensuado y comprometido desde un principio, en la propia redacción de los proyectos claves, quienes son los agentes implicados en el mismo, su presupuesto y financiación posible, prevista o previsible, el calendario previsto en su ejecución y las actividades a impulsar. A partir de la incorporación de estos aspectos a los proyectos, se ha podido contar

con criterios determinantes a la hora de configurar la agenda política municipal, con los resultados objetivos que se pueden contemplar, de modernización de la ciudad.

Desde la experiencia de la ciudad de Sevilla de contar con una estrategia de ciudad, punto de arranque de esta nueva forma de gobernar la ciudad, basada en la gobernanza local, resulta fundamental conocer cual han sido los avances y los retrocesos en relación a la programación aprobada inicialmente en el plan estratégico, así como identificar qué razones han llevado al avance de su desarrollo y cuales han sido los obstáculos del mismo. Basándonos en esto, se realizó el Balance del Plan Estratégico Sevilla 2010, exponiéndose en el mismo el grado de ejecución de las medidas y de los proyectos, resultando que la ejecución media total de las líneas estratégicas es del 78,71%, siendo la media de los 24 proyectos priorizados en dicho Plan, de 76,7. Además, hemos de mencionar, que junto al propio hecho que significa el poder evaluar la realización de los proyectos del Plan Estratégico, a partir de una metodología y de unos indicadores, consideramos que es importante contar con esta valoración objetiva del grado de ejecución del plan, de cara a poder explicar de manera comprensible y real a la ciudadanía el desarrollo de los proyectos, en especial si se quiere evitar que falsas ilusiones, expectativas frustradas, o un cierto pesimismo se apoderen de la ciudadanía y se frene el proceso de impulso colectivo de la ciudad y se vuelvan a viejas formas de gobernar, que nada comparten con la gobernanza actual de nuestra ciudad.



## 5.2. LA EXPERIENCIA DE LA CIUDAD DE SEVILLA ANTE UN PROCESO DE PLANIFICACIÓN CONCURRENTE: EL PLAN ESTRATÉGICO SEVILLA 2010 Y EL NUEVO PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE SEVILLA.

Si el objeto de un plan estratégico, son las personas, Sevilla en el marco del modelo de ciudad definido en su plan estratégico adoptó como lema “*Sevilla, la ciudad de las personas*”; el territorio es el sujeto, el ámbito en el que se desarrolla la vida de esas personas. Por ello, si bien es cierto que la planificación estratégica busca determinar los objetivos estratégicos para una ciudad que permitan conseguir una posición competitiva y de calidad de vida a medio plazo, la realidad es que la plasmación territorial y el espacio físico ha ido asumiendo cada vez más importancia en los procesos de planificación estratégica urbana.

Nuestras ciudades son realidades físicas que han de enfrentarse a determinados cambios sociales emergentes como son el cambio de escala en la gestión de la ciudad, la nueva economía urbana, las dinámicas sociodemográficas, los nuevos retos sociales, la estructura social cambiante, la emergencia de la sostenibilidad y la nueva visión del espacio urbano y la gobernanza local, como una nueva forma de gobernar las ciudades. Estos cambios urbanos, que condicionan el modelo de ciudad que queremos y que plasmamos en una estrategia, se desarrollan en un marco de actuación, se desarrolla en el territorio.

Desde nuestra experiencia, consideramos que los planes estratégicos actuales deben definir su estrategia no sólo centrándose

en los aspectos sociales y económicos, dejando el espacio físico como ámbito de los planes de ordenación urbana, los planes estratégicos han de definir de una manera compartida la estrategia de la ciudad junto a los planes de ordenación urbana, siendo capaces de trasladar en el espacio físico los proyectos claves de la ciudad que forman parte de esa estrategia junto a los proyectos basados en los valores intangibles.

En este sentido, el Plan Estratégico Sevilla 2010, desde sus inicios, buscó la complementariedad ante el proceso de revisión del Plan General de Ordenación Urbanística que se iba a acometer, pues claramente ambos tipos de planificaciones son dos aspectos de un mismo proceso.

La dirección estratégica de Sevilla se basó en las siguientes prioridades:

- Las personas como primera prioridad, el fortalecimiento de la cohesión social y el entender la ciudad como un gran espacio público para el encuentro ciudadano y la convivencia.
- Los barrios de Sevilla, la construcción de la ciudad desde sus barrios, haciendo a su vez, de Sevilla una ciudad de barrios.
- Ciudad con un nuevo sistema de movilidad más fácil, sostenible y accesible para toda la ciudadanía.

- Configuración de Sevilla y su área metropolitana como nodo logístico del sur occidental de Europa con alta conectividad regional e internacional.
- Ampliación y modernización del sistema productivo, tecnológico e industrial.
- Y ciudad de referencia de la cultura y la creatividad.

A este modelo de ciudad deseado y definido por la ciudadanía; se llegó desde un **proceso de planificación concurrente**, por el propio Plan Estratégico Sevilla 2010, y por la revisión del Plan General de Ordenación Urbanística (PGOU), aprobado por la Junta de Andalucía, en julio 2006. Son los principales instrumentos de planificación con los que los responsables municipales han impulsado y sigue impulsando, en colaboración con las asociaciones ciudadanas, las entidades sociales y culturales y los agentes sociales y económicos, la agenda compartida de la ciudad.

Estos instrumentos territoriales de planificación que han contribuido a la transformación de Sevilla, cuentan con los dos aspectos principales de la **planificación concurrente: la coincidencia en el tiempo** (en especial en las primeras fases de ambos planes)<sup>2</sup> y, **la coincidencia en un**

**mismo espacio** de los dos instrumentos de planificación, **añadiendo esto la necesidad de analizar y diseñar un territorio de manera coherente.**

El desarrollo vivido por la ciudad de Sevilla en los últimos años, se ha realizado desde el planteamiento de considerar al territorio no como un valor estático, sino al contrario, como un elemento que evoluciona, que determina sus propios recursos y que es capaz de generar nuevas oportunidades. El territorio es un espacio dinámico que implica que ambos instrumentos planificadores se elaboren y ejecuten coherente y eficazmente.

En definitiva en la ciudad de Sevilla, se ha tratado de combinar ambos instrumentos de planificación; de tal modo que se observaba la necesidad de complementar la planificación estratégica (sus objetivos, fines y metodología) con las lógicas y demandas para cada uso del suelo a definir por el plan de ordenación urbana. Ante ello, era y es necesario iniciar el plan estratégico al mismo tiempo que se inician los trámites legales de modificación del plan de ordenación urbana, como ha sido el caso de Sevilla. Hay que combinar ambos procesos planificadores si se quiere encajar las técnicas participativas con los procesos administrativos. Hay que proceder a la integración y adaptación de la metodología, para ambos procesos planificadores. En el caso de Sevilla, desde los momentos iniciales, que eran los momentos de mayor coincidencia entre ambos instrumentos dadas las fases de elaboración de cada uno, se estableció una comisión de coordinación

<sup>2</sup> NOTA: La revisión del Plan General de Ordenación Urbanística, supuso una revisión innovadora, al realizar un diagnóstico de la ciudad con la participación ciudadana, entre otros aspectos novedosos, al tiempo que debía cumplir con los preceptos y plazos legales, como norma legal en la que se convierte.

técnico-política que entre otros aspectos, procediera a abordar como realizar un análisis territorial adaptando la metodología del análisis estratégico,

llevándose a cabo esta coordinación, bajo el condicionante, de que todos, técnicos y políticos, compartieran una misma filosofía y visión estratégica.

### 5.3. LOS RESULTADOS DE LA CONVIVENCIA ESPACIAL Y TEMPORAL DE DOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN

---

El final de este proceso concurrente de planificación territorial, ha sido el modelo de ciudad definido y compartido por la ciudadanía y que hemos expuesto anteriormente. Para el nuevo Plan de General de Ordenación Urbanística de Sevilla, este modelo implica la mejora de la ciudad consolidada, la generación de nuevos espacios urbanos y la necesidad de planificar pensando en el área metropolitana, para una población de 870.000 habitantes, teniendo como objetivo un modelo de baja densidad urbana, entre 40 y 50 viviendas/habitantes. En este sentido, el nuevo Plan General incorpora al proceso de urbanización 38 millones de metros cuadrados de suelo, el 27% del término municipal. Esto significa que el espacio urbano del municipio de Sevilla se habrá extendido hasta completar casi el 90% del territorio municipal. Estos nuevos millones de metros cuadrados incorporados a la ciudad se distribuyen en: 14 millones de metros cuadrados para zonas verdes, equipamientos y espacios públicos (37%), 13 millones de m<sup>2</sup> para actividades productivas, tecnológicas y empresariales (34%), 6 millones de m<sup>2</sup> para nuevos viarios y obras de infraestructuras (16%) y 5 millones de m<sup>2</sup> dedicados a

la construcción de nuevas viviendas (13%). La edificabilidad se incrementa en 12 millones de m<sup>2</sup>, solo un 16% más, desarrollándose de este modelo el objetivo de un modelo de ciudad de baja densidad urbana.

Si atendemos al volumen de las inversiones públicas y privadas directamente vinculadas al desarrollo de las actuaciones previstas en el Plan General, y materializadas en forma de licitaciones de obra pública (fundamentalmente infraestructuras de transporte y reurbanización de espacios públicos y zonas verdes), construcción de obra civil, en especial de viviendas protegidas y equipamientos, e instalaciones productivas (grandes instalaciones industriales y mejora de espacios industriales) podemos afirmar que hasta el momento (diciembre 2009, último seguimiento del Plan General) se ha alcanzado niveles muy significativos de consecución, del orden de 3.800 millones de euros.

De tal modo, el volumen estimado de inversiones públicas y privadas más relevantes directamente asociadas a la ejecución del Plan General de Ordenación Urbanística de Sevilla 2006, es el que sigue:

- Respecto al **urbanismo productivo**: su volumen inversor asociado ha sido de 1.758 millones de euros, el 45,6%. Destacándose entre otras actuaciones muy importantes para la ciudad, el desarrollo y ampliación del Puerto de Sevilla, así como las importantes inversiones productivas realizadas en las instalaciones de Abengoa, EADS-CASA, Cruzcampo-Heineken, Renault-Nissan, y Puerto Triana. Así como las iniciativas municipales para el impulso de la actividad productiva como son la construcción y puesta en funcionamiento del edificio incubadora de empresas CREA, la construcción del Parque de Arte Sacro, o la ampliación del Palacio de Exposiciones y Congresos, entre otras actuaciones.
- La inversión en **vivienda protegida**, que ha alcanzado un volumen estimado de 965 millones de euros (25,1%), que incluyen las promociones de EMVISESA y las promociones de VPO realizadas por privados/cooperativas (oferta suelo por la Gerencia de Urbanismo) así como las inversiones realizadas por EPSA, o las inversiones ejecutadas en el marco del Área de Rehabilitación Concertada (San Luís-Alameda).
- El desarrollo del nuevo modelo de **accesibilidad y movilidad** ha supuesto una inversión estimada de más de 730 millones de euros (19%), con acciones tan significativas como son la construcción de la línea 1 (término municipal de Sevilla), el Metrocentro (en su fase 1, Plaza Nueva-Prado de San Sebastián), la red de carriles-bici (77 km) la implantación del sentido único en Ronda Histórica, el cierre del anillo de ferroviario de cercanías, la construcción de aparcamientos subterráneos, la construcción de la SE-40, la conexión por AVE Estación de Santa Justa-Aeropuerto de San Pablo o la construcción de pasos inferiores, entre otras actuaciones.
- Respecto a las inversiones asociadas a actuaciones de mejora y ampliación del **espacio público, zonas verdes y equipamientos**, suponen 395 millones de euros (10,3%), incluyendo proyectos tan importantes como las zonas de peatonalización, la construcción del Boulevard de Bellavistas; equipamientos como nuevos colegios y construcción de centros de salud, centros cívicos y sociales, comisarías de policía nacional, instalaciones deportivas y creación y recuperación nuevas zonas verdes, a partir del convenio firmado con la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir.

Por todo ello, podemos afirmar que la transformación palpable de la ciudad, a partir del desarrollo del Plan General es equiparable, atendiendo a su volumen de inversión, al que vivió la ciudad durante el periodo comprendido entre la aprobación del Plan General de 1987 y la inauguración de la Exposición Universal de 1992, pero con la diferencia clara, de aquél proceso de transformación de la ciudad, fue un proceso impuesto desde fuera de la propia ciudad, sin posibilidad de participar en el mismo, frente al proceso actual de transformación, impulsado desde la propia ciudad y sostenible en el

tiempo desde un punto de vista social, económico, medioambiental y territorial, dada la metodología de planificación concurrente al que se sometió.

En cuanto al Plan Estratégico Sevilla 2010, claramente sus resultados han sido observables hasta el año 2008, un periodo de prolongado desarrollo económico y social, frente al periodo de decrecimiento en la segunda mitad de 2008, y hasta la actualidad, como consecuencia de la crisis económica y global. Podemos afirmar, tras la realización del balance del primer plan, ya comentado anteriormente, que la ciudad ha seguido los objetivos económicos, sociales y territoriales establecidos en dicho Plan, y que el avance de la ciudad ha sido mayor en relación a su entorno. De tal modo, la transformación de la ciudad, ha seguido las directrices marcadas en la visión de ciudad desarrollada en las líneas estratégicas del primer plan estratégico en relación a la modernización productiva industrial de la ciudad, al modelo de sostenibilidad y movilidad, al desarrollo social y cultural, al despliegue de su modelo de desarrollo físico y territorial expuesto en colaboración con el Plan General de Ordenación y a los avances en la cohesión social y territorial de la ciudad. Y mostrando un avance menor de lo deseable en los aspectos de internacionalización de la ciudad, y en la configuración de una estrategia metropolitana, en especial, en sus aspectos económicos e industriales.

Por otro lado, respecto al nivel de actividad económica, empleo e innovación productiva, este ha sido comparativamente hablando alto, superando la media

de Andalucía y España para el periodo 2000-2008. No obstante, debemos aclarar que si bien es cierto, la crisis en la que estamos inmersos nos está afectando notablemente si atendemos a datos como la disminución de la creación de empresas, al crecimiento respecto a la disolución de las sociedades mercantiles y, en especial al aumento del paro, y sobre todo si lo comparamos con los datos favorables del periodo anterior, podemos afirmar que en términos comparativos con el conjunto de España y Andalucía, y en especial en relación con las grandes ciudades españolas, nuestra ciudad resiste mejor la crisis económica.

Atendiendo a los resultados expuestos de cómo ambos planes han concurrido en el espacio y en el tiempo, podemos concluir que desde todos los puntos de vista, desde la perspectiva de los miembros técnicos y políticos partícipes, y probablemente desde la perspectiva, que consideramos más importante, la percepción que ha mostrado la ciudadanía respecto a cómo ha entendido la importante repercusión ciudadana que ha tenido esta concurrencia de planes, consideramos que este proceso de planificación concurrente, es un buen ejemplo de buenas prácticas, de cómo dos instrumentos de planificación pueden ser cómplices en el espacio y en el tiempo, respecto a la mejora de la calidad de vida de su ciudadanía.

Por último queremos cerrar este capítulo, con una breve referencia al momento actual en el que nos encontramos: la redacción de un nuevo plan estratégico, **Sevilla 2020**. Pues por un lado, no podemos perder de vista que el Plan

General de Ordenación Urbanística de 2006 tiene un horizonte temporal amplio entre 12 años mínimos y 15 de plazo normal, por lo que el territorio, ese marco de actuación de ambos planes, está plenamente desarrollado para los próximos años, y por otro lado, la estrategia diseñada en el primer plan, pues a tenor de los resultados del balance de dicho plan, ha entrado en un proceso de agotamiento que exige su actualización, debemos, y así lo estamos realizando, de analizar, debatir y deliberar cual debe ser la dirección estratégica de la ciudad para los próximos años, debemos de actualizar la estrategia de la ciudad de manera compartida y comprometida tal y como se llevo a cabo en el primer plan, y de este modo responder colectivamente a los nuevos retos y desafíos que se plantean a la ciudad en su contexto metropolitano. En una primera reflexión entre esos temas de futuro y retos estratégicos a intensificar, más allá del territorio y apostando por los valores intangibles como los pilares del desarrollo de la ciudad, desde el proceso de elaboración del nuevo plan se destacan:

- El impacto de la crisis y los factores de “resiliencia” de Sevilla.
  - La internacionalización de la ciudad.
  - La articulación metropolitana sobre la base de la gobernanza intermunicipal.
  - Los itinerarios de socialización.
  - Los nuevos usos del tiempo.
  - Los valores éticos: el capital social y ético.
- El enriquecimiento cultural y el compromiso de la ciudadanía.
  - Los retos urbanos para una ciudad industrial avanzada en la economía del conocimiento.
  - La gestión pública relacional.
  - La competitividad empresarial y la calidad del empleo.
  - La promoción de la cultura, el deporte y el ocio como sectores de generación de empleo, renta y creatividad.
  - El uso de los equipamientos colectivos.

En la actualidad, Sevilla dispone de un Plan General que ha asumido las estrategias del I Plan Estratégico, y las ha ampliado y concretado. Hoy nuestra ciudad, dispone de importantes proyectos estratégicos realizados y bastante de ellos en marcha, por ello el II Plan Estratégico, parafraseando a Antonio Machado, ya no debe invitar a la ciudad a soñar sino a despertar, a tomar conciencia de los procesos en marcha y de las posibilidades de Sevilla de ir más allá, elaborando en un amplio horizonte temporal, el año 2020, un modelo de ciudad ilusionante que incluya los objetivos y proyectos en marcha en un contexto más amplio y complejo, y en el que todos los actores y la ciudadanía en pleno, asuman a fondo la realidad y los recursos de la ciudad, se apropien de ellos y los usen intensamente para ganar el futuro inmediato que nos envuelve.

## Capítulo 6.

---

**La participación ciudadana en los procesos de planificación estratégica territorial: el caso de la ciudad de Lucena**

## Índice capítulo 6

### La participación ciudadana en los procesos de planificación estratégica territorial: el caso de la ciudad de Lucena

---

6.1 DESCRIPCIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO DE LUCENA .....	97
6.2 REFLEXIÓN SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA .....	98
6.3 LA SOLUCIÓN METODOLÓGICA O DE PLANTEAMIENTO QUE HA SEGUIDO EL PLAN ESTRATÉGICO EN ESTE ASUNTO .....	100



## Capítulo 6.

# La participación ciudadana en los procesos de planificación estratégica territorial: el caso de la ciudad de Lucena

Elida Graciano Serena  
Coordinadora de la Oficina de Proyectos Estratégicos  
Ayuntamiento de Lucena

### 6.1. DESCRIPCIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO DE LUCENA

---

Lucena es una ciudad media del interior de Andalucía que cuenta con casi 45.000 habitantes. Está situada en la parte sur de la provincia de Córdoba, casi en el corazón de Andalucía, cerca de otras ciudades medias andaluzas como son Antequera o Écija y de algunas capitales de provincia de Andalucía como Sevilla, Málaga, Granada, Córdoba y Jaén.

La intención de elaborar un Plan Estratégico de Lucena nace en el año 2000 cuando el gobierno municipal detecta la necesidad de elaborar un proyecto de ciudad que permita conseguir un desarrollo sostenible y equilibrado, dado que Lucena contaba con un importante desarrollo económico e industrial, obtenido gracias al carácter dinámico y emprendedor de sus ciudadanos, pero que no había estado acompañado por el necesario desarrollo de la vida social y cultural, que era prácticamente inexistente.

Por ello, el gobierno local inicia un proceso de reflexión en el que, además de las deficiencias culturales y sociales existentes, se pone de manifiesto que hasta el año 2000, el Ayuntamiento había estado al margen de todo crecimiento económico y no había participado en el germen ni en el impulso del movimiento ciudadano que estaba comenzando a producirse.

Teniendo en cuenta esta situación, en el año 2002 el gobierno decide iniciar un proceso de planificación con el fin de elaborar un proyecto de ciudad para Lucena que definiera un desarrollo equilibrado y sostenible, en el que, sobre la base del crecimiento económico, se articulara el desarrollo cultural y social.

Teniendo en cuenta esta situación, se crea la Oficina del Plan Estratégico, vinculada directamente a la Alcaldía, y con la función principal de coordinar e im-

pulsar los diferentes instrumentos de participación del Plan, así como realizar una intensa labor de difusión del mismo entre la ciudadanía explicando el proyecto en centros educativos o en las asambleas de las asociaciones de vecinos. El importante proceso de participación ciudadana emprendido hizo que en algunas de las fases del proceso de elaboración del Plan Estratégico, su Oficina llegara a contar hasta con seis técnicos.

Como se ha apuntado anteriormente, uno de los aspectos más relevantes para la elaboración del Plan Estratégico era promover la participación ciudadana con la intención de conseguir un proyecto de ciudad definido por sus vecinos ya que hasta ese momento los procesos participativos habían estado muy limitados. Con el Plan Estratégico, el Ayuntamiento pasó de ser un actor pasivo a convertirse en una Institución con capacidad de liderazgo, articulando actuaciones que permitieran crear proyectos que realmente demandara la ciudadanía. Así, se consiguió la participación de más de 5.000 personas con diversas actuaciones como la creación de una compleja estructura en la que se realizaron unos 35 talleres de participación con ciudadanos y representantes de colectivos, mesas de trabajo y la reali-

zación de dos encuestas (a la ciudadanía y a los empresarios) y se celebraron dos asambleas generales que contaron con una importante participación de ciudadanos y representantes de colectivos.

Respecto a las fases de elaboración del Plan Estratégico, éstas no distan de las básicas establecidas en los manuales sobre planificación: diagnóstico, posicionamiento, elaboración de proyectos e impulso. No obstante, sí que existen especificidades en cuanto a los órganos del Plan puesto que, además de la creación de la Oficina de Proyectos Estratégicos, se constituyó un Comité Científico, un Comité Asesor y una Asamblea General.

Por último, cabe destacar el hecho de que el Plan Estratégico se construyó sobre la necesidad de invertir en capital social, en desarrollar las capacidades de colaboración y de cooperación entre actores públicos y privados como la forma más efectiva para abordar la resolución de los problemas de la ciudad. El nuevo liderazgo que pretendía poner en práctica el gobierno se basaba en la necesidad de que los proyectos surgieran del consenso y la participación de todos los actores implicados en los mismos y de la ciudadanía en general.

## 6.2. REFLEXIÓN SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

---

La participación ciudadana es el conjunto de actividades, procesos y técnicas por los que la población interviene en los asuntos que le afectan.

Los procesos participativos como acompañamiento a las decisiones del gobierno local, son de gran utilidad para garantizar la calidad de las decisiones políticas pú-

blicas, por lo que la participación ciudadana es imprescindible en la consciente construcción colectiva de la ciudad y en la obtención del compromiso de la ciudadanía.

En gobernanza, la participación ciudadana es la implicación de la ciudadanía en el desarrollo de la ciudad como espacio de responsabilidad compartida.

En los procesos de planificación estratégica, en los que el gobierno local ejerce la función de liderazgo como organizador colectivo, la participación ciudadana es una oportunidad para transformar las ciudades, para generar capital social, elemento clave para la consecución del desarrollo equilibrado y sostenible de las ciudades, puesto que con él se establecen redes entre entidades y personas para afrontar problemas comunes.

El proceso de planificación debe comprender procesos y oportunidades reales de participación ciudadana, la creación de espacios de ciudadanía para la deliberación, flexibles y bien organizados. Deben ser procesos y mecanismos de participación directa que permitan expresar con claridad los intereses, expectativas y demandas de los distintos sectores de la ciudadanía.

Las estrategias y los principales proyectos estructurantes deben disponer de un importante soporte social y éste será más efectivo si se impulsa y garantiza la participación ciudadana como garantía de que len las estrategias se contemplan los principales retos y expectativas de

la ciudadanía y como condición para su responsabilización e implicación social productora de capital social.

Así, en Planificación Estratégica la participación ciudadana se entiende como el proceso de involucración del conjunto de sectores ciudadanos a través de entidades y organizaciones sociales, con el objetivo principal de conocer sus intereses, retos y necesidades.

La creación de técnicas y mecanismos de participación ciudadana en los procesos de planificación estratégica deben:

- Garantizar que en la estrategia urbana se contemplan las principales aspiraciones de la ciudadanía
- Legitimar socialmente los objetivos y proyectos de la ciudad y conseguir su soporte ciudadano
- Crear una cultura de identificación y un sentimiento de pertenencia con la ciudad, y en especial con sus posibilidades de futuro
- La generación de confianza, colaboración y responsabilización ciudadana en el impulso de la estrategia urbana y de sus principales proyectos.

Lo fundamental de la participación ciudadana en el proceso de planificación 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. En definitiva, este proceso ayuda a elaborar

la estrategia dado que aporta puntos de vista por parte de todos los sectores sociales, pero sobre todo sirve para legitimarla y crear una cultura de futuro para la ciudad.

En la elaboración de un Plan Estratégico la participación será más importante en la medida en que colaboren las entidades de

las áreas de intervención estratégica que cuenten con mayores recursos económicos o representen a quienes lo tengan, que tengan una mayor capacidad de movilización social y generación de opinión, que obtengan el reconocimiento público o dispongan de los nuevos conocimientos en las áreas temáticas.

### 6.3. LA SOLUCIÓN METODOLÓGICA O DE PLANTEAMIENTO QUE HA SEGUIDO EL PLAN ESTRATÉGICO EN ESTE ASUNTO.

---

Como se comentaba anteriormente, el Plan Estratégico de Lucena nace con la intención de articular los mecanismos necesarios de investigación y participación para elaborar un proyecto de ciudad equilibrado y sostenible, en el que la participación ciudadana es fundamental para definir “la ciudad que quieren sus ciudadanos” y los proyectos necesarios para la consecución del desarrollo social y cultural que Lucena necesita.

Al iniciar el proceso de planificación estratégica en Lucena, se plantea como un elemento fundamental el fomento de la participación ciudadana en su elaboración y la consecución de la implicación de los actores participantes en su elaboración para su posterior ejecución, seguimiento y evaluación. Por ello, entre los objetivos del Plan Estratégico de Lucena destacan:

1. La elaboración de forma colectiva de un proyecto de Ciudad. Esta es la opción estratégica elegida por

los actores de la ciudad mediante acciones concertadas.

2. Articular a los actores urbanos para conseguir el proyecto de ciudad desde la coordinación y cooperación del conjunto de actores de la comunidad local. El Plan Estratégico estructura a su alrededor una red de actores locales que son el instrumento de la gestión relacional del proceso de desarrollo urbano.
3. Crear cultura de ciudad a través de la elaboración del Plan Estratégico propiciando la creación de un sentimiento de identificación y pertenencia con relación a la ciudad y su futuro, la legitimación social de los objetivos y proyectos contemplados en la estrategia diseñada, la incorporación de las aspiraciones sociales al proyecto diseñado, así como la generación de confianza en el impulso de la estrategia y de sus proyectos.

Para conseguir los objetivos del Plan Estratégico de Lucena se diseñó un **Modelo Organizativo**, que buscaba la máxima participación de los actores públicos y privados, orientado a la creación de las estructuras necesarias para que conseguir el consenso general de todos ellos en el modelo de ciudad que se quería y en los recursos y actuaciones adecuadas para alcanzarlos.

Este modelo de organización perseguía la involucración del conjunto de actores sociales y económicos de la ciudad y asegurar una amplia participación ciudadana, ya que son ellos quienes tienen la capacidad de influir en el devenir de la ciudad.

Para ello, se creó una Estructura variable para la elaboración del Plan Estratégico, pero que contaba con el apoyo y coordinación de la Oficina de Proyectos Estratégicos y la supervisión del denominado Consejo General, encargado de aprobar los resultados de cada una de las fases, y constituido por representantes de todas las asociaciones, entidades, instituciones y administraciones con presencia en Lucena.

### Acciones participativas de las fases del Plan Estratégico de Lucena

En la elaboración del **Diagnóstico** del Plan Estratégico de Lucena, la participación tomó vital importancia puesto que se pretendía que los agentes locales tomaran mayor conciencia y se vieran estimulados a la acción, puesto que el Diagnóstico tenía que ser consensuado con los ciudadanos. Para ello se recogió

información contando con los agentes que posteriormente se implicarían tanto en el diseño como en el contenido del Plan. El diagnóstico se realizó en dos ámbitos: un diagnóstico externo y otro interno.

**Diagnóstico externo**, consistente en la investigación objetiva de aspectos cualitativos y cuantitativos para obtener un análisis de las variables socioeconómicas que inciden en la ciudad aportando una visión desde fuera que pudiera contrastarse con la opinión de los vecinos. Para ello, equipos de investigación de Universidades andaluzas realizaron estudios sobre las condiciones territoriales, del entorno, del capital humano, del mercado de trabajo, del capital social y cultural. Además de los estudios realizados por las universidades, se realizaron encuestas a agentes y entidades de distinta índole, encuestas de percepción ciudadana, grupos de diagnóstico y una Conferencia Estratégica.

**Diagnóstico interno** que pretende elaborar de una forma participativa la visión que de Lucena tienen sus propios habitantes, la creación de ámbitos de reflexión y encuentro de todos los agentes con capacidad de repercutir con su actuación en el futuro de la ciudad y la movilización de la colectividad local mediante la puesta a disposición de instrumentos que facilitan la participación. Así, se crea un complejo sistema compuesto por:

- **Grupos de diagnóstico**, constituidos en función de los ámbitos de acción de los principales agentes de la ciu-

dad, quienes se posicionan al respecto a una serie de temáticas relevantes para el estudio de la situación actual y para la definición de las principales oportunidades, obstáculos, recursos y potencialidades. Se establecen una serie de temáticas que se seleccionan por su relevancia en el futuro de la ciudad y la susceptibilidad de éstas de ser influidas por las acciones que se puedan diseñar en el Plan. También se realizan encuestas específicas y en profundidad.

- **Grupos sectoriales** que participan en reuniones de trabajo en las que se incide en la problemática concreta de cada área, convirtiéndose en un instrumento generador de información y constituyen un espacio de encuentro y reflexión donde pueden obtenerse compromisos, acuerdos y consensos que tengan validez más allá del Plan Estratégico. Esta participación está determinada por la Oficina Técnica, auxiliada por el Comité Asesor siguiendo principios de pluralidad, representatividad y liderazgo. En ellos participan miembros del Comité Asesor relacionados con el área, representantes de asociaciones de cada sector, representantes de los grupos de Diagnóstico y agentes claves seleccionados por la Oficina en función de su capacidad de liderazgo y conocimiento de los temas.
- **Institucionalización de actores.** Mediante encuentros de trabajo, pretende incluir a actores o grupos sociales que se hubieran visto excluidos del resto de canales de participación pero

que, viven la ciudad día a día. Para ello se divide la población en función de variables sociodemográficas y se compara con el perfil de los asistentes a los grupos de Diagnóstico. Así, se seleccionan por azar a personas que encajen con las características de los grupos infrarepresentados y se les institucionaliza como un agente más en el proceso de elaboración del Plan.

- **Estudio de percepción ciudadana,** consistente en la aplicación de un cuestionario sobre la visión de los distintos aspectos de la ciudad y sus posibilidades. Consta de tres partes: muestreo entre ciudadanos sobre su percepción de la situación actual y los posibles escenarios de futuro; encuestas entre representantes de los actores y agentes locales presentes en el Consejo General del Plan Estratégico; y encuestas a colectivos de la ciudad que por su actividad puedan considerarse observadores directos de la realidad.
- **Canales de participación ya instituidos** por el Ayuntamiento. Consiste en la celebración de Consejos Locales Sectoriales extraordinarios para recabar su posicionamiento en los temas sobre los que versa el diagnóstico, así como reuniones periódicas con las distintas delegaciones municipales para planificar las actividades conjuntas.
- **Otras actividades.** Se realizan entrevistas en profundidad a los miembros del Comité Asesor, del Consejo General del Plan y a aquellas personas que pueden ser consideradas informantes claves de la realidad social. Así mismo,

se instala un buzón de sugerencias en el Ayuntamiento para dar cabida a la participación de los ciudadanos que lo deseen.

En la fase de **Posicionamiento**, la participación ciudadana es fundamental puesto que en ella se definen los planteamientos, objetivos, líneas de actuación y acciones concretas para construir la estrategia de acción en el territorio. Constituye un esfuerzo de coordinación, organización y sistematización de las acciones que tienen que ser desarrolladas en el territorio para solucionar las deficiencias detectadas en el diagnóstico. Se utilizan las siguientes herramientas de participación:

- **Conferencia Estratégica.** Reunión con los agentes implicados permitiéndoles establecer posibles escenarios de la ciudad. Para gestionar la participación se emplean técnicas de gestión de la dinámica de un gran grupo a través de la aplicación de técnicas de estructuración de propuestas con las que se irán construyendo las características de la ciudad.
- **Grupos de Posicionamiento.** Son grupos de trabajo con los agentes sociales organizados más activos de la ciudad para conformar las líneas estratégicas fundamentales para desarrollar el modelo de ciudad elegido.
- **Grupos Sectoriales.** Se realizan con los mismos sectores que en el Diagnóstico, con el objetivo de articular las acciones de desarrollo de la ciudad. Se reúnen realizando dinámicas de grupo, de forma que, a través de

instrumentos de estructuración temática, se van conformando las principales características de acción que se han de desarrollar en estos sectores para aproximarse a la consecución del modelo de ciudad definitivo.

- **Encuestas a agentes sociales.** Se realizan con el objetivo de establecer las líneas estratégicas con información precisa sobre las características de actuación en diferentes ámbitos de la ciudad.
- **Jornadas técnicas** para obtener información precisa sobre las estrategias a desarrollar en estos ámbitos y que sirven de información complementaria para elaborar las Líneas Estratégicas del Plan.
- **Reuniones Selectivas** se estructuran como grupos de posicionamiento, con agentes importantes para la estrategia de futuro de la ciudad, con la intención de aplicar el proceso metodológico de elaboración de escenarios a través de un proceso pautado y estructurante de la información para construir el modelo de ciudad deseado. Estas reuniones selectivas se realizan con agentes comarcales, alumnos de institutos, un grupo de contraste conformado por políticos, empresarios y ciudadanos.

Respecto a la fase de **Proyectos**, cuyo objetivo es operativizar las Líneas Estratégicas de las actuaciones, identificando los proyectos y actuaciones necesarias para que sean desarrollables, aplicables y evaluables. En esta etapa se emplean técnicas de investigación como el instrumento de

realización de un trabajo de campo que tiene como premisa básica estructurar y articular la participación ciudadana en la construcción de la estrategia de la ciudad. Para ello se realiza un análisis cualitativo de las propuestas de actuación y la información de las fases anteriores para tratar de identificar los programas, medias y proyectos; y se encargan informes y dictámenes de técnicos especializados para aquellos proyectos de más difícil ejecución. Estas actuaciones se completan con:

- **Mesas de Línea**, compuestas por agentes sociales y económicos, en función de la temática, en la que se debate sobre las propuestas de actuación de las líneas. Son impulsadas por miembros del Comité Asesor.
- **Encuestas sobre proyectos** con información detallada de los mismos. Se envían a los diferentes agentes y colectivos de Lucena para que puedan completar la información y priorizar las actuaciones.
- **Mesas de Proyectos**, de reducidas dimensiones y en las que participan agentes dotados de solvencia técnica sobre los diferentes temas de cada proyecto. Su funcionalidad se centra en identificar los aspectos más técnicos de la ejecución de cada uno de los proyectos.

La última fase, de **impulso y seguimiento** del Plan tiene como fin impulsar continuamente la ejecución del Plan Estratégico de Lucena y controlarla mediante un sistema de seguimiento. Para ello, la Oficina de Proyectos se encarga de la coordi-

nación de los proyectos que afectan a diferentes áreas y realizar el seguimiento e impulso de los proyectos de competencia municipal. Del mismo modo, se crean dos sistemas de participación de los actores implicados en los proyectos:

- **Mesas de Línea de Proyectos**. Se crean un total de 5 mesas, una por cada una de las Líneas Estratégicas del Plan y en ellas participan agentes socioeconómicos vinculados a los proyectos con el objeto de velar por la ejecución efectiva de los proyectos que aparecen en el Plan.
- **Mesas de Proyectos**, conformadas por los miembros de la Mesa Línea a la que pertenezca el proyecto así como por cuantos técnicos o expertos se estime necesario para su definición.

Respecto a la **Evaluación del Plan**, consiste en la elaboración de fichas de proyectos detalladas, con las actuaciones previstas en cada uno de ellos y las actuaciones realizadas en los mismos, de forma que los miembros de las Mesas de Líneas realicen una valoración del cumplimiento de los objetivos del Plan mediante un sistema de indicadores.



## Capítulo 7.

---

La evaluación de un Plan  
Estratégico: el caso de Alcalá  
de Guadaira

## Índice capítulo 7

### La evaluación de un Plan Estratégico: el caso de Alcalá de Guadaira

---

7.1 DESCRIPCIÓN DEL PLAN DE ALCALÁ DE GUADAÍRA .....	107
7.2 EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS APLICADAS A LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA .....	111
7.3 EVALUACIÓN PLAN DESARROLLO SOSTENIBLE ALCALÁ DE GUADAÍRA 1998 - 2008 .....	112

## Capítulo 7. La evaluación de un Plan Estratégico: el caso de Alcalá de Guadaíra

Marcelino Colete  
Fundación AlcaláInnova. Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra

### 7.1. DESCRIPCIÓN DEL PLAN DE ALCALÁ DE GUADAÍRA.

---

El Plan de Desarrollo Sostenible de Alcalá-2008 (PDSA), tiene como promotor al Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra. Este plan de ámbito municipal, tiene como entidad titular del proyecto a la “Fundación para el Desarrollo Sostenible de Alcalá de Alcalá de Guadaíra, Alcalá Innova. El representante del Plan es D. Marcelino Colete Benítez, Director de la Agencia Municipal de Desarrollo y Gerente de la Fundación Alcalá Innova.

Este plan cuenta con una estructura institucional permanente, el Patronato. Está compuesto por : un comité ejecutivo, una secretaría técnica, que junto con el Director del plan gestionan, coordina y establecen la acción del plan.

Ha venido caracterizada en la fase de elaboración del plan por estar financiado en su mayoría por la aportación municipal y provincial, más un 20 % aproximado de fondos europeos y muy pocas aportaciones privadas, tan sólo el 4%.

La ejecución del PDSA 1998-2008, se orientó específicamente a alcanzar cinco objetivos estratégicos primordiales y vinculados entre sí. A través del cumplimiento de los mismos, se obtendría la mejora cuantitativa de los objetivos en cifras. Estos eran los siguientes:

- 1. Convertir Alcalá de Guadaíra en una ciudad con bienestar y calidad de vida, atractiva para inversores y residentes y con un cierto componente turístico.**

En este sentido se pretendía cambiar la percepción de Alcalá de Guadaíra como “ciudad dormitorio”, a una nueva imagen construida sobre la idea de “ciudad más habitable, socialmente vertebrada, que sabe aprovechar sus recursos económicos, ambientales y culturales”. Para ello se pretendía atraer inversiones

de futuro, mejorar la dotación de infraestructuras y atraer un número importante de turistas.

## 2. Consolidar un tejido productivo local, dinámico e innovador.

La principal pretensión de este objetivo era la de aumentar la contribución al Producto Interior Bruto (PIB) industrial de la provincia, aumentando asimismo el peso del sector servicios en la economía, y por último, incrementar las relaciones inter-empresariales a escala local, poniendo énfasis en las pymes locales.

## 3. Crear empleo suficiente y con futuro.

Había que reducir la tasa de paro a un 12%, mediante la creación de 9.000 empleos nuevos.

## 4. Disponer de Recursos Humanos adecuados a la nueva posición competitiva de la ciudad.

Para ello, se requería un gran esfuerzo en el ámbito de la formación y gestión de los recursos humanos alcala-reños, corrigiendo desajustes. Se pretendía formar a unos 8.000 personas, principalmente jóvenes y mayores de 45 años.

## 5. Construir una identidad territorial propia y diferenciada y proyectar una imagen positiva de la ciudad.

Proyectar una imagen de Alcalá renovada y fortalecida en torno a valores y signos culturales del nuevo posicionamiento de ciudad industrial dentro de un modelo de desarrollo sostenible.

También se quería proyectar una imagen de Alcalá diferenciada de Sevilla y del Sistema Regional de Ciudades.

Para conseguir estos 5 objetivos, se establecieron unas líneas de actuación estratégicas a seguir con el objetivo de actuar de forma común en el cumplimiento del PDSA 1998-2008. Las estrategias eran las siguientes:

- Promoción de la creación de empleo y autoempleo en sectores innovadores y con futuro.
- Mejora de la accesibilidad y conectividad de la ciudad para atraer y fijar inversores y residentes cualificados.
- Incremento y mejora de la dotación y funcionamiento de los equipamientos y servicios urbanos.
- Adecuación de las infraestructuras de apoyo a la actividad empresarial y la oferta de servicios locales a las empresas.
- Recuperación y puesta en valor de los recursos paisajísticos y del patrimonio cultural de Alcalá de Guadaíra.
- Impulso de la mejora de la formación y cualificación profesional de los recursos humanos locales.
- Fortalecimiento y difusión de los nuevos valores que configuren la identidad alcala-reña.
- Promoción de las relaciones externas de la ciudad, con especial interés en las relaciones empresariales y territoriales.

- Promoción de las relaciones internas intersectoriales, con particular interés en la difusión de la innovación.

Finalmente, con el objetivo de instrumentalizar las anteriores estrategias de actuación, se advirtió la necesidad de llevar a cabo la ejecución de una serie de proyectos y programas de actuación específica. En este sentido, se identificaron las siguientes:

**a) Completar el Programa Alcalá Reserva Industrial de Andalucía (1996-2003).**

Mediante esta acción se pretendía rehabilitar y potenciar las zonas industriales alcalaínas con la misión de crear un tejido productivo dinámico e innovador capaz de atraer capital.

**b) Puesta en marcha y desarrollo del Programa Coordinado de recuperación y mejora del Río Guadaíra (1996-2005):**

Esta acción suponía mejorar significativamente el medio ambiente urbano y la calidad de vida. La recuperación del patrimonio histórico y cultural ligado al río, era clave para crear una identidad e imagen de la ciudad.

**c) Puesta en marcha y desarrollo del “Plan Centro” de renovación urbana (1999-2003):**

Se pretendía la renovación de las infraestructuras y equipamientos del centro de la ciudad, aumentando su atractivo y mejorando la capacidad para competir con otras ciudades del entorno metropolitano.

**d) Diseño y desarrollo de un Plan Integral de Turismo, Cultura y Deporte (1999-2003):**

Se querían llevar a cabo acciones coordinadas en materia de turismo, cultura y deporte, con el objetivo de poder ofrecer unos servicios diferenciales que aumentasen en atractivo residencial, turístico e innovador de Alcalá, y mejorando la integración social. De esta forma se podría fortalecer la identidad y se podría proyectar una nueva imagen de Alcalá.

**e) Fomento de una oferta de Viviendas de calidad que contribuya a la mejora del paisaje urbano (2000-2004):**

De esta forma se creaba una zona de expansión residencial. La diversificación de la oferta de viviendas contribuiría a aumentar el atractivo de la ciudad creando un nuevo estilo de mayor calidad de vida, atrayendo personal profesional para que resida en Alcalá.

**f) Construcción de las rondas de circunvalación de la ciudad (2000-2004):**

Era una actuación clave para la mejora de la accesibilidad viaria de la ciudad, condición necesaria para hacer de Alcalá de Guadaíra una ciudad más atractiva para vivir y trabajar.

**g) Construcción de la Terminal de autobuses de la ciudad (2000-2003):**

Esta acción era fundamental para mejorar la accesibilidad de Alcalá

de Guadaíra con respecto al área metropolitana de Sevilla.

**h) Incorporación de Alcalá a la red ferroviaria de cercanías (2000-2006):**

El tren facilitaría la accesibilidad metropolitana al principal centro industrial de la provincia, facilitando el desarrollo de una nueva posición.

**i) Creación de un Centro de Formación Profesional Avanzada (1999-2002):**

El centro ofrecería formación orientada a la cualificación de emprendedores, directivos, mandos medios y personal especializado, capaz de crear y gestionar empresas dinámicas e innovadoras.

**j) Creación de un observatorio local de empleo e innovación (1999-2001):**

Mediante este instrumento se pretendía promover la creación de empleo estable u con futuro por la vía de la difusión de la innovación en el tejido productivo local. Se difundirían las actuaciones de la ciudad a favor del empleo, la innovación y el desarrollo empresarial.

**k) Desarrollo de un programa de Fomento de Emprendedores y de Servicios a las Empresas (1999-2000):**

Con el objetivo de fomentar el espíritu emprendedor y los servicios a las empresas, de manera que se contribuiría a consolidar un tejido productivo dinámico e innovador creando nuevos empleos.

**l) Establecimiento de un Pacto Territorial por el Empleo en el Área Metropolitana de Sevilla (1999-2003):**

Este sería un elemento fundamental para desarrollar las relaciones externas de la ciudad con el resto del Área Metropolitana, generando un marco de actuación coordinada para financiar políticas activas de creación de empleo y competitividad.

**m) Desarrollo de la Feria de Muestras de Alcalá de Guadaíra (1999-2000):**

La Feria de Muestras se configura como una plataforma de promoción económica y social para la comunicación de la identidad e imagen de Alcalá. Mediante esta acción se pretendía favorecer la formación de redes de empresas que estimulen la creación y consolidación de una cultura empresarial común e integración del tejido empresarial en la sociedad local.

**n) Formación de la Red Ciudadana de Alcalá (1999-2001):**

Mediante esta red se ofrecerían tele servicios para los ciudadanos, y serviría como punto de encuentro y proyección de la ciudad. De esta forma se promovería el asociacionismo y la participación ciudadana reforzando la cultura y la cohesión social.

El principal objetivo del PDSA 1998-2008, era impulsar un proceso de desarrollo sostenible a largo plazo de manera que redundase en un incremento de la calidad

de vida final. En 1998 se establece el punto de partida.

**Los principales Instrumentos de Participación son los siguientes:**

- Consejo Económico y Social
- Mesas Temáticas
- Entrevistas en profundidad
- Sondeo Opinático

Desde la óptica de la participación ciudadana y el asociacionismo, y de cara a una actuación coordinada para potenciar el desarrollo integral del Plan, Alcalá cuenta con diversas organizaciones y asociaciones con un interesante potencial de dinamización tanto en el ámbito empresarial como en el campo social, cultural y deportivo, el cual ha facilitado la elaboración del mismo.

## 7.2. EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS APLICADAS A LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA.

---

El enfoque tradicional de la evaluación ha estado centrado en proyectos y en la fase de decisión relacionada con su aprobación, es decir, con la evaluación *ex ante* de proyectos. Este enfoque se ha ido generalizando y adaptando para aplicarlo a programas y a políticas públicas que han pasado por la fase de implementación. El énfasis en una gestión orientada a resultados y la necesidad de rendir cuentas por el uso de los recursos empleados, así como de aprender de la experiencia, ha generado un creciente interés en la evaluación como una disciplina que contribuya a estas demandas.

La evaluación se lleva a cabo con dos propósitos principales: para aprender de la experiencia, extrayendo lecciones que puedan aplicarse con el fin de mejorar el diseño y la implementación de políticas públicas (y/o programas y/o proyectos), y para la rendición de cuentas

al público y/o a quienes han aportado los recursos utilizados, y en algunos casos al Parlamento. El primer propósito se cumple con las llamadas evaluaciones formativas, cuya finalidad es el aprendizaje, en tanto que el segundo propósito caracteriza a las llamadas evaluaciones sumativas, que formulan un juicio sobre el valor de lo evaluado.

Por otra parte, y según el momento en que se realizan las evaluaciones, se puede distinguir entre evaluación *ex ante*, que corresponde al proceso de diseño de las políticas públicas (u otras intervenciones) y que consiste en una consideración de la relevancia o pertinencia de la intervención y de una estimación de sus posibles efectos.

Desde fines de los años noventa se ha ido enfatizando el diseño de políticas públicas con base en evidencias (*evidence-based policies*), lo cual se ha percibido como un

impulso renovado a la evaluación como fuente de evidencia.

Sin embargo, cabe destacar que ni toda la evidencia surge de evaluaciones (hay investigaciones que no son evaluaciones y que constituyen una importante fuente de generación de evidencias), ni toda evaluación genera evidencias (a veces las evaluaciones son una descripción de la implementación y carecen de evidencia sólida).

La evaluación lleva a considerar sistemáticamente varios factores, los cuales a veces se presentan como principios o criterios de la evaluación: la relevancia o pertinencia de lo que se evalúa, la eficacia o efectividad (el grado de logro de los objetivos) y la eficiencia (en el uso de los medios para alcanzar los objetivos). A veces se incorporan también como criterios explícitos la sostenibilidad de los resultados, el desarrollo institucional y la coherencia de las políticas o programas o proyectos. Sin embargo, la sostenibilidad puede incluirse en la eficacia o efec-

tividad (ya que si los resultados no son sostenibles la eficacia sería sólo de corto plazo), en tanto que el desarrollo institucional o es un objetivo o es un efecto no buscado; finalmente, la coherencia puede subsumirse en la relevancia o pertinencia de la intervención (política, programa o proyecto).

De este modo la Evaluación de los Planes Estratégicos debe de ser definida y necesaria en cada una de sus fases, así se podrá medir en cada momento del proceso planificador la eficacia y efectividad del mismo, en tanto que se están o no cumpliéndose los objetivos que se habían fijado a raíz del primer diagnóstico.

El Plan de Alcalá de Guadaíra ha realizado Evaluación y los resultados los podemos ver a continuación. Esta ha servido para ver en cada fase como ha ido evolucionando el plan, pero sobre todo ha servido para poder determinar el seguimiento de los proyectos y programas que se están llevando a cabo en el Plan Estratégico.

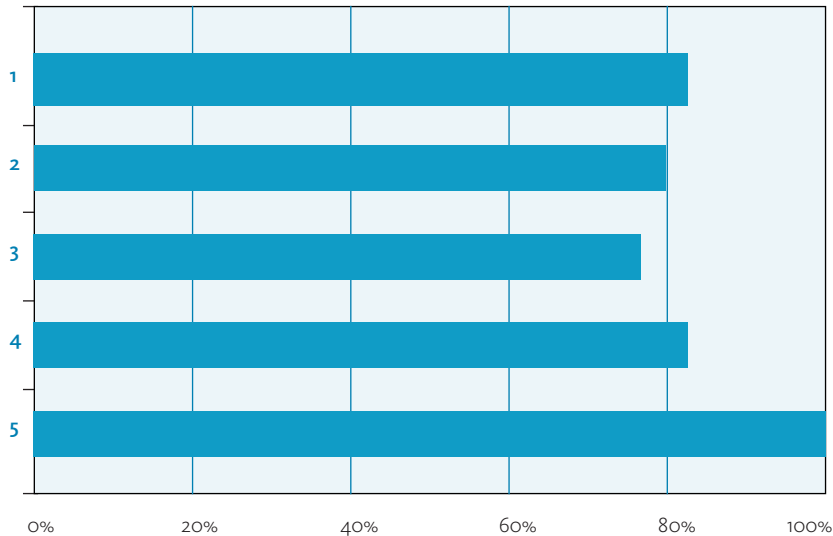
### 7.3. EVALUACIÓN PLAN DESARROLLO SOSTENIBLE ALCALÁ DE GUADAÍRA 1998 - 2008

---

A modo de conclusión, puede afirmarse, que los objetivos para los que fue creado el PDSA, se han cumplido satisfactoriamente, pudiendo señalar de esta manera los efectos beneficiosos que el Plan ha proporcionado en Alcalá de Guadaíra.

En este sentido, el siguiente cuadro muestra el resultado final de los objetivos propuestos al inicio del PDSA.





1. Convertir Alcalá de Guadaíra en una ciudad con bienestar y calidad de vida, atractiva para inversores y residentes y con un cierto componente turístico.
2. Consolidar un tejido productivo local, dinámico e innovador.
3. Crear empleo suficiente y con futuro.
4. Disponer de recursos humanos adecuados a la nueva posición competitiva de la ciudad.
5. Construir una identidad territorial propia y diferenciada y proyectar una imagen positiva de la ciudad.

Figura 1: Porcentaje de consecución de los objetivos propuestos

**1. Convertir Alcalá de Guadaíra en una ciudad con bienestar y calidad de vida, atractiva para inversores y residentes y con un cierto componente turístico.**

En relación con este objetivo se pretendía cambiar la percepción de Alcalá de Guadaíra como “ciudad dormitorio”, a una nueva imagen construida sobre la idea de “ciudad más habitable, socialmente vertebrada, que sabe aprovechar sus

recursos económicos, ambientales y culturales”. Para ello se pretendía atraer inversiones de futuro, mejorar la dotación de infraestructuras y atraer a un número importante de turistas.

Se podría decir que Alcalá ha trabajado para ofrecer a sus ciudadanos la posibilidad de establecerse en ella sin necesidad de ser considerada como una ciudad dormitorio, tal y como se muestra en la figura siguiente:

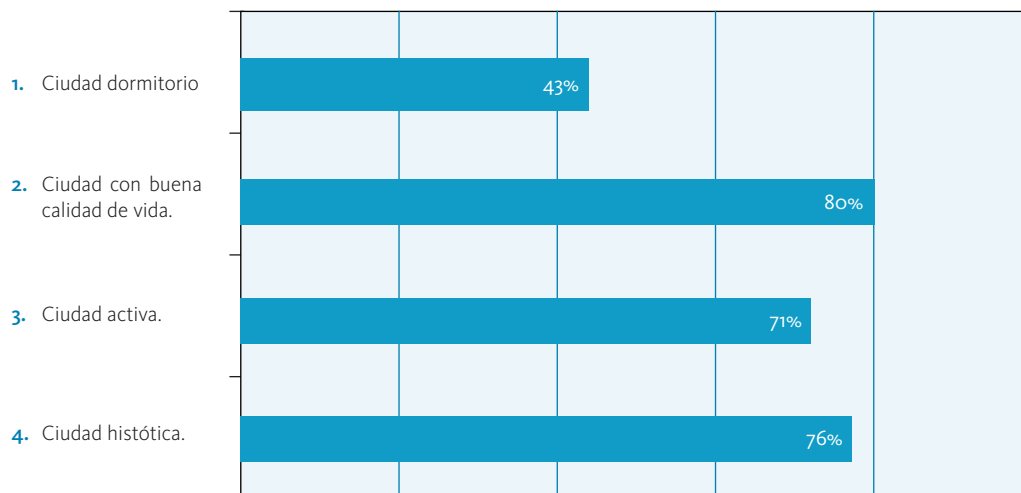


Figura 2: Percepciones de la ciudadanía alcalaíense respecto de la ciudad.

Los alcalaíenses perciben Alcalá de Guadaíra como una ciudad histórica y de calidad de vida. En las encuestas realizadas a los ciudadanos, en el momento de ser preguntados sobre aquellos aspectos que más valoran de su ciudad, se dieron numerosas respuestas que hacían referencia a la tranquilidad y calidad de vida de la ciudad, a la amabilidad de su gente y a su cultura historia y tradición.

Junto a estos aspectos relacionados con la calidad de vida, se valoraron de manera importante por parte de la ciudadanía el hecho de tener cercanía con la capital (Sevilla) ya que ésta puede ser una oportunidad a la hora de generar empleo, ya que Alcalá de Guadaíra, es una ciudad industrial que proporciona riqueza y empleo a zona, incluida la capital. El hecho de estar cercana a Sevilla facilita la accesibilidad a los recursos de cualquier tipo...

También se han fomentado las nuevas inversiones, se han creado entornos industriales, se ha creado el Complejo IDEAL como espacio para emprendedores, vivero de empresas, apoyo y asesoramiento al establecimiento, así como fuente de servicios avanzados para las empresas (Centro de realidad virtual, etc.).

De igual forma, la ciudadanía alcalaíense destaca los esfuerzos realizados en la segunda parte de ejecución del plan (2004-2008) en relación a las acometidas de obras para acondicionamiento de jardines, limpieza de basuras, dotación de bibliotecas, centros culturales, infraestructuras de carreteras y seguridad ciudadana (todas ellas con una percepción ciudadana superior al 85%), aunque también hay que resaltar la urgencia en la mejora de los servicios públicos de transporte (tanto urbano como interurbano por carretera o viaria).

Desde el punto de vista del turismo, si bien es cierto que el objetivo marcado en 1998 se ha cumplido, es necesario fortalecer aquellas medidas generadoras de turismo que actualmente están en marcha con el objeto de poner en valor no solamente los activos de Alcalá como ciudad histórica, sino Alcalá como fuente de turismo tecnológico e industrial.

## 2. Consolidar un tejido productivo local, dinámico e innovador.

La principal pretensión de este objetivo era la de aumentar la contribución al

Producto Interior Bruto (PIB) industrial de la provincia, aumentando asimismo el peso del sector servicios en la economía e incrementar las relaciones interempresariales a escala local, poniendo mayor interés en las pymes locales.

Al evaluar los indicadores planteados para el periodo 1998-2008, actualmente el tejido productivo alcalaíno goza de buena salud, afrontando un periodo de adaptación a las últimas tendencias y tecnologías. Con una contribución al PIB industrial de Andalucía cercano al 9%, el objetivo a perseguir para evaluar

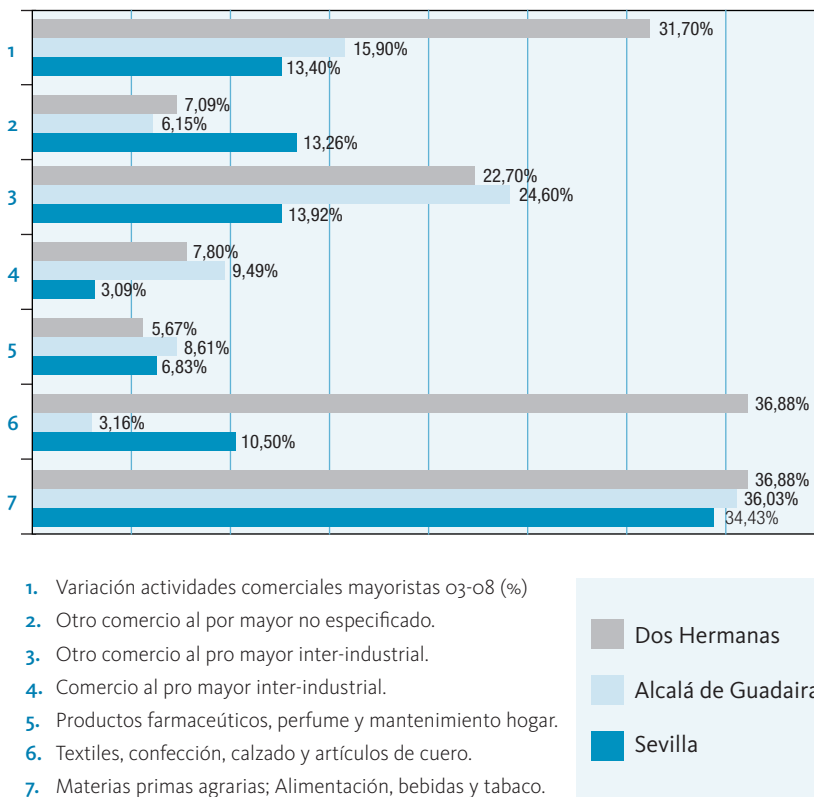


Figura 3: Evolución del comercio en Alcalá de Guadaíra (1998-2008)

el objetivo propuesto, está centrado en conocer la evolución y aportación al PIB del sector servicios.

Atendiendo a los datos mostrados en la figura, se observa claramente como en este segundo periodo de ejecución del Plan (2004 – 2008), la ciudad de Alcalá ha sufrido una importante evolución en este sector, alcanzando valores máximos en los subsectores textil, comercio al por mayor industrial y materias primas (sobre todo oferta hostelera).

De igual forma, se ha asistido a la puesta en marcha de acciones y proyectos encaminados a la potenciación del sector servicios en general, y de aquellos servicios basados en el conocimiento en particular. La creación del Complejo IDEAL y la oferta de servicios avanzados al tejido productivo empresarial (industrial y de servicios), así como la irrupción de la Sociedad de la Información en el empresariado local ha condicionado la evolución de este mercado, que actualmente se encuentra en el 30% del mercado productivo alcalareño.

En este sentido, la evolución que ha sufrido el sector servicios ha sido muy positiva, pasando de ocupar al 57% de trabajadores en 2004, al 59% en 2008<sup>3</sup>. El sector industrial continúa consolidado, si bien es cierto que la crisis económica está

golpeando duramente a este sector (casos de Roca, etc.), aunque continúa siendo el referente industrial en Andalucía.

### 3. Crear empleo suficiente y con futuro.

El principal punto de referencia perseguía reducir la tasa de paro al 12%, mediante la creación de 9.000 empleos nuevos.

Tal y como se señaló en el análisis cualitativo, basta un dato para demostrar que este

objetivo se cumplió: En el año 1998, sobre una población de 56.000 habitantes, había registrados 15.000 empleos, a finales de 2008 Alcalá de Guadaíra contabilizaba 29.300 empleos, sobre una población de 68.500 habitantes, una cifra considerablemente mayor a los objetivos marcados para ese año, y superada en torno a los 6.000, aunque aún lejos de los 9.000 que se esperaban conseguir (en función de las realizadas en la evaluación intermedia del Plan).

No obstante, la actual coyuntura económica y la progresiva destrucción de empleo (incrementado en los sectores intensivos en mano de obra no cualificada), están conduciendo a Alcalá a un escenario en el que la destrucción de empleo y por consiguiente, el gasto social, está derivando en el diseño y puesta en marcha de actuaciones de capacitación social y creación de empleo.

Por ello, la reciente puesta en marcha del Plan E está ayudando a paliar los efectos del aumento de desempleo, aunque es necesario realizar acciones de fomento

3 Fuente: Instituto Andaluz de Estadística.

Para la estimación de este indicador se han utilizado datos estadísticos y análisis ad hoc de datos obtenidos a través de la realización de entrevistas personales y el sondeo opinático a la población.

del empleo, centradas principalmente en el apoyo al autoempleo, la promoción de la emprendeduría como forma de autoempleo así como el impulso de medidas como la innovación en las empresas alcalaíneas, con objeto de explotar nuevos nichos de crecimiento empresarial.

#### **4. Disponer de Recursos Humanos adecuados a la nueva posición competitiva de la ciudad.**

Para ello, se requería un gran esfuerzo en el ámbito de la formación y gestión de los recursos humanos alcalaíneos, corrigiendo desajustes.

La Fundación Alcalá Innova, así como el Ayuntamiento en su conjunto, han trabajado en este sentido impulsando y gestionando diferentes proyectos en esta materia.

Asimismo han alcanzado el objetivo propuesto aquellas acciones que pretendían formar a los alcalaíneos. En este sentido se realizaron estudios de diagnóstico empresarial, desarrollo de encuentros con empresarios, implantación de acciones transversales dentro de programas formativos, divulgación en centros de enseñanza, desarrollo de programas de información y formación con financiación regional, estatal y europea, escuelas taller, FPO, etc.

Junto a lo anteriormente señalado se creó el Club de Trabajo, para la difusión de información y la prestación de un servicio de asesoramiento especializado para la búsqueda de empleo, ofreciendo

un servicio de Información y Orientación Laboral individualizado.

No obstante, estas acciones descritas no son suficientes para una correcta formación de los RR.HH de Alcalá, por lo que deberían estimularse desde el gobierno local y regional mediante el apoyo en la implantación de programas formativos de capacitación en gestión de proyectos e innovación que permitan a las empresas alcalaíneas, acceder a una fuente de incentivos importante como es la Orden de Incentivos de la CICE, o el programa Bonos Tecnológicos del CDTI. Estos permitirán la creación de empleo cualificado y estable, a la vez que crear sinergias entre los sectores industrial y de servicios de Alcalá, fortaleciendo la oferta y haciéndolo menos sensible a la crisis económica.

#### **5. Construir una identidad territorial propia y diferenciada y proyectar una imagen positiva de la ciudad.**

Se ha logrado proyectar una imagen de Alcalá renovada y fortalecida en torno a valores y signos culturales del nuevo posicionamiento de ciudad industrial dentro de un modelo de desarrollo sostenible. También se pretendía proyectar una imagen de Alcalá diferenciada de Sevilla y del Sistema Regional de Ciudades.

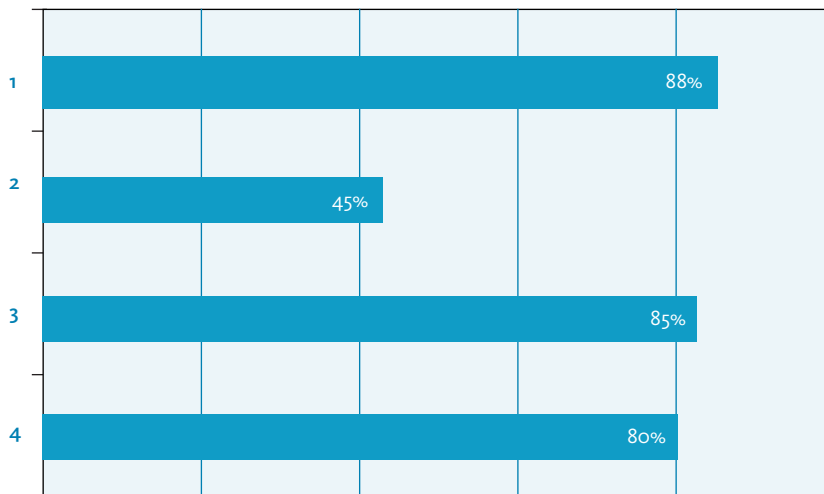
La imagen de la ciudad en opinión de los alcalaíneos es buena o muy buena, como así se desprenden los datos obtenidos tras el sondeo opinático. Actualmente, el nivel de vida en la ciudad es elevado, manteniendo unos elevados niveles (por encima de los valores registrados en la

evaluación intermedia del Plan). Igualmente, los ciudadanos alcalaños perciben la ciudad como un destino turístico de valor, aunque coinciden en que aún es necesario llevar a cabo acciones que redunden en una atracción de más y mejores turistas (mejora de infraestructuras de carreteras, aparcamientos y transporte público).

Preguntada a la ciudadanía por la concepción de Alcalá como destino de turismo de negocios y tecnológico, la ciudadanía alcalaña considera adecuado empezar a

tomar medidas para atraer turistas (empresas) a la ciudad, aunque entienden que este tipo de iniciativas deben estar contempladas dentro de alguna línea de desarrollo empresarial, en lugar de acciones para la mejora del turismo.

Atendiendo a la evolución de la calidad de vida en la ciudad de Alcalá en el periodo 1998 – 2008, se observa que el objetivo ha sido cumplido, en cuanto la calidad de vida ha aumentado en un 41% a lo largo de la ejecución de todo el Plan.



1. El nivel de vida en Alcalá es bueno o muy bueno.
2. Alcalá podría ser destino de turismo tecnológico.
3. Alcalá es una ciudad histórica con alto potencial turístico.
4. Las oportunidades en Alcalá son buenas o muy buenas.

Figura 4: Opinión de calidad de vida en Alcalá de Guadaíra en el periodo 1998 – 2008.  
Fuente: Sondeo opinático a la población alcalaña



