

# 2<sup>a</sup>

## P A R T E

---

La gestión estratégica  
de la ciudad

## 6

## La gestión estratégica de la ciudad. Instrumento para dirigir el cambio urbano

### 6.1 PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA GESTIÓN ESTRATÉGICA

La gestión estratégica, al contrario de la gestión directiva regular en las empresas y las administraciones públicas, no se preocupa en hacer bien o mejor lo que se tiene que hacer, sino que gestiona el cambio de posicionamiento de la empresa o la institución en las relaciones interinstitucionales, económicas, sociales, políticas y culturales de su entorno. Es decir, el objetivo de la gestión estratégica es hacer las cosas correctas, más que hacer correctamente las cosas.

La gestión estratégica mira sobre todo hacia fuera, intentando averiguar el valor de lo que está haciendo, para innovar tanto en los productos o servicios como sobre todo en los procedimientos y así crear un mayor valor. También mira hacia el interior con la perspectiva de determinar la eficacia y la adecuación de sus medios en las nuevas circunstancias de generación de valor, que la dirección estratégica está a su vez intentando crear. Los gestores o directores estratégicos son innovadores al cambiar lo que hacen y/o cómo lo hacen sus organizaciones.

Este tipo de gestión o dirección es propia de los principales decisores y líderes de la organización o de la ciudad, pues son ellos los que efectivamente disponen de la capacidad de transformación de la organización y de la ciudad.

La gestión estratégica de una ciudad, hoy, es el modo de promover y conducir el cambio urbano que se basa en la identificación de una visión estratégica compartida entre los principales agentes, y en una dirección o gobierno de la ciudad que aglutine o coordine la acción de los principales actores públicos, privados y sociales bajo la dirección del gobierno democrático local.

Para decirlo de una manera resumida, la gestión estratégica de una ciudad es un instrumento de gobernabilidad urbana que permite a los Ayuntamientos pasar de ser una administración local, subordinada en no pocos casos en competencias y recursos a otras administraciones en la misma ciudad, a ser los protagonistas de un gobierno de la ciudad.

En la primera parte se han señalado las razones de la emergencia del rol de las ciudades y las transformaciones que están aconteciendo en las mismas, que exigen una dirección integral y relacional de la ciudad; y que los actores más adecuados para promover y liderar esta dirección o gestión urbana son los ayuntamientos por razones de conocimiento de los retos urbanos, por proximidad a los actores urbanos y como garantía de profundización y consolidación de la democracia en la era info-global.

Sin embargo, se nos objetará, con razón, que un gobierno local tendrá mayores posibilidades de convocar a los actores de cuanta mayor autonomía, competencias y recursos dispon-

ga. Pero de ahí no se deduce que haya que esperar a obtener este fortalecimiento legislativo y económico de los ayuntamientos, sino que la misma gestión estratégica es el camino para prestigiar, legitimar y posicionar mejor a los gobiernos locales ante el entramado de actores institucionales, económicos y sociales de la ciudad.

En este sentido, encontramos una característica diferenciadora de lo que se denomina gestión o dirección estratégica, que es su inscripción en una visión prospectiva<sup>87</sup>, es decir, que se anticipa a los acontecimientos o, aún mejor, contribuye a crear los requisitos que mejor se adaptan a sus objetivos estratégicos<sup>88</sup>.

En definitiva, la gestión estratégica no sólo se orienta al futuro, sino que crea futuro a partir de la estructura urbana actual. Es un tipo de gestión que busca tanto posicionar la ciudad como el gobierno local para aprovechar las oportunidades que se le presentan y, en la medida de lo posible, contribuir a crearlas.

La gestión estratégica es, por tanto, una gestión rupturista con la dinámica de gestión centrada en las prestaciones y servicios competenciales y, en particular, en la provisión de recursos y en la producción o gestión directa o indirecta de los servicios públicos locales. En la perspectiva de la gestión estratégica, lo fundamental no es tanto que la ciudad funcione, avance, gane en calidad de vida, disponga de expectativas de futuro, como que funcionen eficientemente los servicios públicos locales. Lógicamente, la eficiente gestión de las inversiones y servicios públicos locales es una responsabilidad democrática, al tratarse de los impuestos de la ciudadanía, y un importante factor de desarrollo, al ser los gobiernos locales una de las principales entidades y empresas de la ciudad en cuanto al volumen de recursos económicos. Por tanto, no sólo no hay contradicción entre gestión de prestaciones y servicios públicos, sino que, a medio y largo plazo, la gestión de servicios debe integrarse en la gestión estratégica urbana. Lo que se resalta es que la gestión estratégica de las ciudades constituye hoy un nuevo paradigma de gobierno para los ayuntamientos, unos nuevos valores y formas de proceder que deberán progresivamente reestructurar las prioridades municipales.

Otro aspecto fundamental del carácter rupturista es que asume el cambio de escala en la gestión de la ciudad que hemos analizado en el capítulo cuatro. Es decir, que el impacto de la era info-global crea una estrategia de espacios de la ciudad que se extienden no sólo más allá de su municipio, sino del mismo territorio del Estado-nación al que pertenece el municipio. La gestión estratégica de un gobierno local asume la ciudad como un proyecto integral que se realiza en diferentes espacios -metropolitanos, regionales, nacionales y macrorregionales- de ámbito internacional. En un mundo cada vez más globalizado, el territorio no delimita las estrategias, sino que son éstas las que crean los territorios. En la era info-global emerge de nuevo lo local, lo municipal y su capacidad de relación y de intervención en las redes metropolitanas nacionales e internacionales.

La gestión estratégica rompe con la visión, que hoy es más bien ficción, propia de las economías de estado-nación-mercado nacional, en que las administraciones son soberanas y excluyentes en sus territorios, y que lleva a la jerarquización entre administraciones y a la exclusión más que a la colaboración. Gestión estratégica urbana significa adaptar la decisión y generar el proceso para que el gobierno local, el más próximo a los ciudadanos, promueva el proyecto integral de ciudad y asuma la dirección de la misma a través de la colaboración pública pero también privada en todos los espacios en los que se genera la calidad de vida de los ciudadanos, muy en especial en su territorio municipal.

La característica de rupturista del planteamiento de gestión estratégica urbana significa que en las siguientes páginas analizaremos las condiciones adecuadas de su inicio y primeros desarrollos, teniendo en cuenta que no puede ser asumida por el funcionamiento administrativo

<sup>87</sup> Godet, M. *De la anticipación a la acción*. (México, Ed. Alfaomega, 1995).

<sup>88</sup> La creación de las condiciones de éxito es lo que se entiende por proactividad.

regular de la administración y tampoco puede provocar un colapso. Se trata de adecuar progresivamente las fórmulas organizativas para que emerja lo nuevo y, una vez consolidado, pueda reestructurar el funcionamiento organizativo de los Ayuntamientos.

## 6.2 OBJETIVOS DE LA GESTIÓN ESTRATÉGICA DE CIUDADES: EL PROGRESO HUMANO DE LA CIUDAD

El objetivo general de la gestión estratégica urbana es que la ciudad se desarrolle sostenida y sostenible o, si se prefiere, que avance en el marco de los criterios de actuación de lo que denominamos progreso humano<sup>89</sup>.

Este progreso tiene dos condicionantes esenciales, aunque por si solos no suficientes<sup>90</sup>: el capital urbano y la capacidad de organización y acción de la ciudad, siendo la capacidad de acción el más determinante.

### 6.2.1. La dotación de capital urbano.



Por capital urbano entenderemos la capacidad y disponibilidad de recursos físicos, humanos y capacidad de inversión económica para desarrollar una ciudad, y muy especialmente:

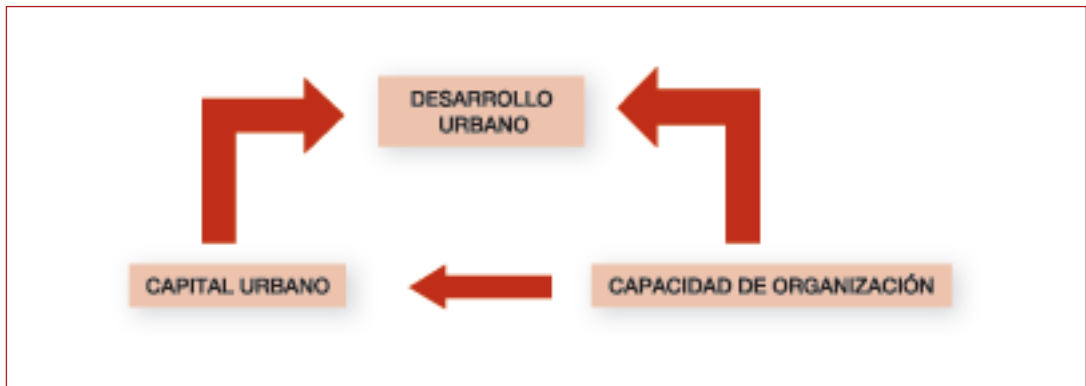
- Las dotaciones y calidad de las Tecnologías de Información y Comunicación.
- Las infraestructuras de accesibilidad externa y movilidad interna de la ciudad.
- La formación integral de los recursos humanos y la capacidad de asegurar una formación permanente a lo largo de la vida.
- La calidad y extensión de los servicios avanzados a las empresas.

<sup>89</sup> Ver Stiglitz, J. "Participación y desarrollo: Perspectivas desde el paradigma integral del desarrollo" en Instituciones y desarrollo. (Noviembre 2000). Instituto Internacional de Gobernabilidad.

<sup>90</sup> Es preciso considerar, entre otros, el entorno en el que se inscribe la ciudad, las expectativas de los actores, la cultura de riesgo....

- La presencia de centros de I+D+I. La articulación de los sistemas de investigación, formación, tecnológico y productivo.
- El capital social o capacidad de autoorganización social para responder a retos<sup>91</sup>.
- La diversidad y calidad de la oferta cultural y de equipamientos y servicios de salud y bienestar social.
- La belleza de la ciudad y de su entorno natural, así como la calidad ambiental como factores de atracción y calidad de vida.
- La integralidad y coordinación de los centros logísticos.
- El nivel de renta de la ciudad, en general y, en particular, la capacidad de inversión de los actores públicos y privados.

La capacidad de acción y organización de una ciudad es justamente la capacidad de activar los recursos de capital urbano en una dirección estratégica, así como el potencial de identificar colectivamente las necesidades presentes y futuras de capital urbano y la habilidad para movilizarse para obtener dicho capital.



### 6.2.2. Fortalecer la capacidad de acción de la ciudad<sup>92</sup>

La gestión estratégica tiene por objetivo el progreso humano de la ciudad pero, sobre todo, en la medida que contribuye a crear o fortalecer la capacidad organizativa, depende de que una ciudad sea capaz de:

- a) Dotarse de una **estrategia urbana** compartida entre los principales actores urbanos.
- b) Desarrollar una gestión relacional o de redes en base a la cooperación público-pública y público-privada.
- c) La participación o apoyo ciudadano a las políticas urbanas y, en especial, a la estrategia urbana.

<sup>91</sup> Al denominarse capital social esta propiedad de la ciudadanía la hemos clasificado como capital, aunque es más propia de la capacidad de organización social.

<sup>92</sup> La noción de capacidad de acción es heredera de los trabajos de Berg, L. Van der, en *Metropolitan Organising Capacity: Experiences with organising Major Projects in European Cities* (Aldershot, Ashgater, 1997).

- d) La existencia de un liderazgo local. En especial, del gobierno municipal o metropolitano.
- e) La capacidad de inserción en el sistema regional o macro-regional de ciudades.
- f) La habilidad para posicionarse en el futuro

Estos son, además, los nuevos retos político-organizativos, que, coherentemente con los análisis anteriores, tiene que plantearse el gobierno de la ciudad en la era info-global.

### 6.2.2.1. Dotarse de una estrategia compartida.

Las ciudades necesitan una estrategia basada en una visión o modelo global e integral posible y deseable de la ciudad en el futuro que contenga unos criterios de actuación claros y unos proyectos estructurales tanto tangibles como intangibles. Esta estrategia integral debe ser también integradora, es decir, compartida por el conjunto de actores de la ciudad con capacidad de provocar el cambio urbano, y necesita articular sus principales intereses y expectativas. Esta estrategia debe renovarse de manera permanente para adelantarse a los constantes cambios en el entorno e internos de la propia ciudad. Las razones de disponer de una estrategia urbana integral, integradora e innovadora son las siguientes:

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

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

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

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

3. En las circunstancias de cambio urbano tan profundas que provoca el impacto del uso de las tecnologías de la información y comunicación, las ciudades necesitan orientar sus procesos y reorganizar sus funciones urbanas para poder producir conocimiento en la era de la información.
4. Las ciudades apuestan por el desarrollo de los servicios avanzados y por convertirse en centros de producción o/y difusión de ciencia y tecnología y buscar un nuevo modelo de desarrollo en que la creatividad y capacidad de innovación de las personas, empresas e instituciones sean cada vez una fuente más importante de valor añadido urbano.

Este nuevo modelo de desarrollo implica al conjunto de la ciudad, puesto que este mismo desarrollo debe regirse por criterios de sostenibilidad. La educación y la cultura se convierten en los principales factores de competitividad de la ciudad y de calidad de vida de los ciudadanos. La política social no sólo debe hacer frente a nuevas formas de desigual-

dad y pobreza, para las que no es suficiente garantizar prestaciones y servicios, sino que debe promover una acción social capaz de organizar la comunidad hacia fines solidarios y reducir las desigualdades en el acceso al capital cultural. Las políticas públicas deben gestionarse con calidad, ser capaces de articular la cooperación de todos los actores implicados y encontrar las fórmulas para organizarse en función de los intereses y demandas de las ciudadanas y los ciudadanos.

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

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

### 6.2.2.2. Desarrollar una gestión relacional o de redes en base a la cooperación pública-pública y privada-privada.

Desde el año 1979, año de las primeras elecciones municipales democráticas en España después del franquismo, en las ciudades podemos distinguir tres etapas tipo de gobiernos locales. Dicho calendario es diferente en cada ciudad y no necesariamente todos los ayuntamientos han pasado por estas etapas<sup>93</sup>.

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

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

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

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

<sup>93</sup> Estas etapas han sido elaboradas a partir de la información sobre "20 años de Ayuntamientos democráticos", contenida en el Informe España 1997 de la Fundación Encuentro (1999).

todos los actores urbanos, de su interdependencia y de su capacidad de incidir en el desarrollo del territorio.

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

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

La gestión pública hoy, como señala Les Metacalfe<sup>94</sup>, debe pasar de la imitación de las técnicas de gestión empresarial, a la innovación, puesto que de lo que se trata es de desarrollar nuevas técnicas y habilidades para realizar de forma apropiada la difícil y solicitada tarea de dirigir cambios estratégicos a partir de dar una orientación interorganizativa a la gestión del territorio.

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

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

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

Hoy, lo fundamental de un gobierno democrático, representante de los intereses generales, es encontrar su papel específico como catalizador de las relaciones de cooperación públicas, privadas e interinstitucionales, en función de objetivos y proyectos que respondan a los intereses generales y a las necesidades más sentidas de los ciudadanos y ciudadanas. La tarea principal para una Administración es asumir las responsabilidades públicas para el buen funcionamiento de las relaciones interorganizativas en el territorio. El resultado de las políticas públicas depende de la intensidad, la calidad y la estabilidad de las interacciones que se produz-

<sup>94</sup> Metacalfe, L. "Public Management: From Imitation to Innovation" in Modern Governance (Londres, Sage, 1993).



can entre los actores.

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

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

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

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

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

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

### **6.2.2.3. La participación y el soporte a las políticas urbanas.**

La participación ciudadana y el soporte ciudadano son dos conceptos diferentes. Uno es un bien democrático en sí mismo y el otro es el resultado de un proceso político adecuado, pero, en una ciudad cada vez más reflexiva y autoconsciente, difícilmente se conseguirá el soporte ciudadano de una política de amplio fomento de la participación ciudadana, en la que la ciudadanía directamente o, lo que es sin duda mejor y más democrático, a partir de las organizaciones sociales representativas de las distintas corrientes de opinión sobre multitud de temas que son la base de la cotidianidad y la calidad de vida de los ciudadanos.

De las estrategias de participación se debe pasar a la participación como estrategia para generar o fortalecer la capacidad de organización y acción de la ciudad. Si bien es verdad que la estrategia general de una ciudad, con toda su complejidad técnica e institucional, o una política urbana sectorial no pueden engendrarse directamente a partir de los procesos de participación social en que se manifiesten con claridad los intereses, las expectativas y las demandas de los distintos sectores de la ciudadanía, también es cierto que, sin dichos procesos, difícilmente se conseguirán los objetivos básicos para fortalecer la capacidad de acción de una ciudad, como son:

- Generar confianza, colaboración y responsabilización ciudadana en el impulso de la estrategia urbana y de sus principales proyectos.
- Contribuir a crear una cultura de identificación y un sentimiento de pertenencia con la ciudad y, en especial, con sus posibilidades de futuro.
- Legitimar socialmente los objetivos y proyectos de la ciudad y conseguir el apoyo ciudadano.

La incorporación en la estrategia de la ciudad y a las políticas de las principales aspiraciones factibles de la sociedad civil sólidamente contrastadas es la principal garantía de movilización y responsabilización colectiva y de creación de capital social que es la base de desarrollo comunitario.

### **6.2.2.4. La existencia de un liderazgo local.**

La economía y sociedad de flujos que caracteriza la era Info-global, que tiene su origen en las ciudades y se asienta en las relaciones entre ellas, significa a su vez una transformación económica, social, urbanística y de gestión que trae consigo la necesidad de gestionar la ciudad como un todo. Para ello, como hemos visto, necesita una estrategia compartida entre los principales actores como elemento clave.

La constitución de las ciudades como actores políticos y económicos autónomos, y por esta razón interdependientes y estratégicos, plantea el objetivo de superar los análisis sobre la gobernabilidad en términos de poder local y acción pública y centrarnos en la capacidad de los actores urbanos de coordinar grupos sociales e instituciones para alcanzar metas colectivas<sup>95</sup>.

<sup>95</sup> Ver Joana, J. Qui gouverne les villes?, en *Pôle Sud*, núm. 13. París. NRS. 2000.

La tarea de aglutinación de los actores para gestionar estratégicamente la ciudad como comienzo de una nueva gobernabilidad o, si se prefiere, "governance" de las ciudades, debe ser asumida por algún actor o institución que ejerza de líder de la red de actores que se constituya. El papel de la ciudad y la necesidad de una estrategia es tan importante que, si el rol promotor o líder no lo ejerce el gobierno local, lo ejercerá otro actor, como ya ha ocurrido en ciudades de Brasil, República Dominicana e incluso España, como el caso de Bilbao<sup>96</sup>, en que es una gran empresa o el sector empresarial el que ha adoptado el papel de promotor. Si bien para una ciudad lo más importante es que se dote de una estrategia, el hecho de que el liderazgo no lo asuma un gobierno local plantea déficits democráticos importantes. En especial, que la estrategia no tenga sus raíces en las expectativas y demandas de la ciudadanía y que los procesos de participación y responsabilización ciudadanos en el futuro de la ciudad sean substituidos por procesos de difusión y propaganda para intentar obtener el respaldo social.

Por otra parte, si el liderazgo lo asume un gobierno regional o nacional, no tiene por qué haber problemas de déficit democrático, pero, al ser el objetivo de los otros niveles de gobierno, la región o la nación, la ciudad deja de ser tomada como unidad y se produce un problema de eficacia.

El gobierno local, solo o con un planteamiento de colaboración y coordinación en el caso de un área metropolitana<sup>97</sup>, es el ente más adecuado para desarrollar el liderazgo estratégico, para organizar la acción de una ciudad.

En caso de un ayuntamiento con poca incidencia en su ciudad, el hecho mismo de promover una estrategia general para la ciudad, construir un marco para la colaboración entre actores y organizar la participación y responsabilización ciudadana, tiene un interés en sí mismo y constituye un buen método para ganar espacios de liderazgo. No hay que olvidar que una de las características del liderazgo es conseguir influencia por encima de la autoridad formal o competencial.

#### **6.2.2.5. La capacidad de inserción en el sistema regional o macrorregional de ciudades.**

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

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

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

<sup>96</sup> Nos referimos a la Asociación Bilbao Metrópoli 30, depositaria del Plan Estratégico de Bilbao Metropolitano.

<sup>97</sup> Debe tenerse en cuenta que, desde 1988 a 1998, el Plan Estratégico de Barcelona fue liderado sólo por el gobierno municipal. Ello llevó a que la mayoría de los municipios metropolitanos desarrollaran su propio Plan Estratégico, pero lo hicieran de manera integrada y coordinada con la del municipio central. (Ver Pascual, J.M. "La evolución de los Planes Estratégicos" en *De la Planificación a la Gestión Estratégica de Ciudades*. Barcelona, Diputación, 2001).

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

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

### 6.2.2.6. Habilidad para posicionarse en el futuro.

Una de las características de estrategia y de las políticas urbanas para mejorar la capacidad de acción es estar orientadas al futuro. Es decir, disponer de la habilidad para reprogramarse e innovar de manera permanente.

Innovar significa hacer actividades o disponer de bienes y servicios diferentes o diferenciados, o bien hacer lo mismo de forma diferente. La Era del Conocimiento significa innovación permanente, y, para ello, las ciudades y las empresas necesitan anticiparse al futuro en vez de extrapolarlo desde las condiciones o factores clave del presente.

La posición de una ciudad en el sistema de ciudades no depende tanto de hacer mejor las cosas, como de hacerlas primero o hacerlas de manera diferente. La estrategia, como considera G. Hamel<sup>98</sup>, es una revolución.

La gestión estratégica es innovadora en sí misma y pretende crear un clima de confianza y apoyo mutuo entre los actores urbanos para formular preguntas difíciles y arriesgadas sobre el futuro. La gestión estratégica necesita crear una cultura orientada al futuro, puesto que no sólo pretende posicionarse en el sistema actual de ciudades, sino disponer de un posicionamiento avanzado respecto a las oportunidades del futuro. Para ello, necesita adquirir las habilidades o ventajas con respecto a los desarrollos futuros.

La creación de esta habilidad o cultura de posicionarse con respecto al futuro exige que la misma ciudad organice de manera continuada los espacios de pensamiento creativo para que fluyan las nuevas ideas y procedimientos y emerja la innovación y se facilite la actualización permanente de la estrategia urbana, tanto general como sectorial.

Todas las ciudades necesitan mirar al futuro y, muy en especial, las ciudades con éxito. Del excelente trabajo de Carlo M. Cipolla<sup>99</sup> sobre la decadencia de las ciudades italianas en el siglo XVII, podemos sistematizar una serie de factores que inciden en el ocaso de las ciudades:

- El mismo éxito económico, social o cultural generó autocomplacencia con respecto a las ciudades y, por tanto, la seguridad de mantenerse en el tiempo con una posición privilegiada. La autocomplacencia contribuyó a generar otros dos factores clave del ocaso.
- La resistencia o no disposición para el cambio y la innovación en los procesos económicos, sociales e institucionales.
- El conservadurismo arrogante que desprecia y, por tanto, no observa la competencia en aquel caso de otras ciudades inglesas y holandesas.
- El crecimiento del gasto público por encima de las posibilidades productivas, consecuencia de la difusión del bienestar entre la población y el pensamiento centrado en los “derechos” más que en los “deberes y responsabilidades”.

<sup>98</sup> Hamel, G. *Liderando la revolución* (Barcelona, Ariel, 2001)

<sup>99</sup> Cipolla, C.M. “La decadencia económica de Italia” en VV.AA. *La decadencia económica de los imperios* (Madrid, Alianza, 1999).

- La quiebra del espíritu de colaboración y confianza entre los actores económicos y sociales.
- La existencia de rigidez institucional que, entre otros defectos, negó tozudamente el cambio de situación e inició el declive.

En conclusión, ya en el siglo XVII, el no posicionarse en el futuro fue el desencadenante del ocaso de las ciudades. La diferencia entre el ayer y el hoy es que entonces el esplendor podía durar décadas y ahora, en la era info-global, se reduce a pocos años.

Es sorprendente que estos factores de decadencia invertidos hayan sido identificados en el estudio de A de Geris<sup>100</sup> sobre veintisiete grandes empresas multinacionales que tienen más de cien años, como los garantes de estabilidad del progreso. Estos son:

- Adaptación de políticas financieras equilibradas o conservadoras.
- Adaptación constante al cambiante entorno competitivo.
- Fuerte sentimiento de pertenencia de los empleados.
- Apertura hacia nuevas ideas especialmente tolerantes a experimentos y excentricidades que mejoraban su comprensión.

Es, pues, del todo racional asimilar los factores de éxito y de declive entre las ciudades y las empresas. Desde esta perspectiva, podemos avanzar un poco más e identificar<sup>101</sup> dos situaciones de éxito de las ciudades que pueden incidir en su declive:

1. El éxito prolongado.
2. La consciencia de que la estrategia seguida es exitosa (aunque no se haya alcanzado el liderazgo).

El éxito o liderazgo prolongado posibilita que no se perciba la diferencia entre expectativas y resultados, no se distingan las oportunidades de los resultados y no se observen los peligros. Por otra parte, el éxito prolongado acostumbra a significar abundancia de recursos e infraestructuras y servicios, lo que posibilita el surgimiento de la creencia de que el potencial de recursos propios se impondrá a la competencia y el hecho de que no se prime la creatividad. El resultado es la incapacidad para escapar del pasado.



<sup>100</sup> De Geris, A. "The living future" en *Harvard Business Review* (Abril, 1997).

<sup>101</sup> Esta identificación es un desarrollo del autor basado en el análisis de C.K. Prahalard en *Compiendo por el futuro* (Barcelona, Ed. Ariel, 1995).

La adecuación de una estrategia de desarrollo urbano puede llevar al declive por incapacidad, en este caso, de inventar el futuro. En efecto, el progreso, al confirmar la estrategia, facilita que se consoliden las recetas en marcha y se sea vulnerable a los nuevos retos por incapacidad de reinventar los liderazgos.



En definitiva, la actitud abierta, humilde y colaboradora al entorno cambiante es la condición para la innovación permanente, y ésta es un factor básico de desarrollo y mejora de la capacidad de acción, no sólo para las ciudades atrasadas, que es obvio que deben cambiar, sino también para las avanzadas y con éxito.

## 6.3

### LOS RESULTADOS PREVISIBLES DE LA GESTIÓN ESTRATÉGICA PARA EL GOBIERNO LOCAL

La realización de los objetivos propios de la gestión estratégica permitirá al gobierno local pasar de su faceta de gestor de servicios a ejercer un liderazgo en la ciudad. Esto sin duda significará una serie de beneficios añadidos para el gobierno local. De entre ellos, a modo de síntesis de lo que hemos señalado hasta aquí, destacamos:

1. La proactividad o capacidad de crear las condiciones más favorables para dirigir el cambio urbano, anticipándose a los retos de futuro.
2. Dotar al gobierno local de una visión integral del futuro de la ciudad, que representa la situación más deseable entre las posibles. Esta visión le permite desarrollar una perspectiva de actuación a largo plazo.
3. Se centra en lo importante para la ciudad y no en lo urgente y en lo cotidiano. Se preocupa menos de hacer correctamente las cosas y más de hacer las cosas correctas. Se interroga más en el qué, por qué y cuándo, y menos en el cómo y el dónde.

4. Le permite disponer de una influencia en la ciudad superior a su autoridad formal y recursos públicos.
5. Sobrepasa los límites de los procedimientos político-administrativos y competenciales definidos, dotándoles de una mayor autonomía y capacidad de actuación.
6. Le dota de una estrategia clara, concreta y compartida, basada en las principales ventajas competitivas y habilidades esenciales de la ciudad.
7. Proporciona ilusión, confianza y compromiso entre los principales actores urbanos, disponiéndoles para la innovación.
8. Le permite complementar los objetivos e intereses de los actores urbanos con el desarrollo general de la ciudad e identificar sus oportunidades como propias para la ciudad.
9. Le proporciona los mecanismos para garantizar la innovación, asentando una cultura de anticipación al cambio urbano.
10. Da estabilidad a la estrategia y, en especial, a los proyectos estructurantes.

#### **6.4 LA GESTIÓN ESTRATÉGICA: UN NUEVO PARADIGMA PARA LA GESTIÓN PÚBLICA**

La gestión estratégica de un ayuntamiento, como hemos señalado, tiene su característica principal y diferenciadora en que se orienta completamente hacia fuera, a conseguir resultados para la ciudad: desarrollo económico, cohesión social, calidad ambiental, etc.; lo que realmente le importa es el desarrollo comparativo, tanto con respecto a sí misma a través del tiempo como en comparación con las otras ciudades de su entorno con características similares o que establezcan relaciones de complementariedad y competencia.

A la gestión estratégica le preocupa, fundamentalmente, el dotar de una dirección al desarrollo de la ciudad en su conjunto. Una dirección que forzosamente debe ser colectiva, agrupando en una estrategia compartida a todos aquellos actores urbanos con capacidad de incidir en los procesos de transformación de la ciudad.

La participación ciudadana se entiende también como implicación y responsabilización de la ciudadanía en el funcionamiento de la ciudad. No se trata de una participación centrada en las competencias y servicios municipales, sino, fundamentalmente, en el desarrollo y funcionamiento de la ciudad para mejorarla con la contribución de todos.

La gestión estratégica, por tanto, observa fundamentalmente sus habilidades y su oferta de servicios y prestaciones en función de su contribución y de su papel catalizador en el desarrollo económico o en el bienestar de la ciudad, que son objetivos comunes a una pluralidad de actores.

La gestión estratégica también mira hacia el interior, pero para determinar la eficacia y la adecuación de sus medios y servicios a los objetivos de ciudad. Desde esta perspectiva, tal como señala M. H. Moare<sup>102</sup>, los directivos públicos se convierten más en estrategias que en técnicos o gerentes de servicios.

Esta forma de entender la gestión pública local constituye un nuevo paradigma que se ha iniciado a partir de la segunda mitad de los años 90, pero que, sin duda, está llamado a convertirse en hegemónico. Sin embargo, en la actualidad, y casi desde la misma concepción de la administración pública en una democracia, el paradigma dominante ha sido la visión de los ayuntamientos como simples prestadores de servicios a la colectividad. Este paradigma ha tenido diferentes formulaciones: la tradicional, aún vigente, que arranca desde Max Weber en

<sup>102</sup> Ver Moare, M.H., *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público* (Barcelona, Ed. Paidós, 1998).

las primeras décadas del siglo XX hasta una visión centrada en la calidad y en la atención al cliente que se inició a finales de los 80 y que aún hoy constituye la visión más moderna y con una base tecnológica más avanzada del paradigma de los gobiernos locales como administración proveedora y gestora de servicios.

#### **6.4.1. La formulación tradicional burocrático-administrativa.**

Esta es la visión de la administración pública más antigua y arraigada. Los profesionales de la administración se han formado mayoritariamente bajo esta doctrina, diseñada para reducir la posibilidad de que los burócratas actúen en interés propio y someterlos a unos controles públicos muy estrechos basados en los procedimientos.

A su vez, de los profesionales de la administración se espera que tengan un rendimiento más eficaz y eficiente, pero, sobre todo, que administren los recursos financieros y humanos que se les han confiado, para demostrar que no ha existido derroche o uso indebido de los recursos públicos.

Por otra parte, los administradores públicos deben velar por la continuidad de la misión de la institución ante los cambios del personal político y electo. Por ello, los profesionales gozarán de una autonomía relativa respecto a los políticos electos para poder dar estabilidad y garantías de control de los bienes y servicios de la colectividad.

Este paradigma observa a la administración pública como depositaria de los ingresos de la comunidad para que los gestione con el objeto de proporcionar servicios colectivos a la comunidad. Lo fundamental es la adecuación de los comportamientos y actividad de la administración en función de unos procesos administrativos diseñados de antemano, para que, hipotéticamente, sean garantía de transparencia y puedan ser controlables y no exista apropiación indebida, ni uso privado de bienes públicos.

Esto genera una forma de pensar y actuar que aleja a los profesionales de la administración de una actitud emprendedora, directiva o gerencial dirigida a los objetivos de la propia administración, para ser administradores y burócratas. La organización es concebida de arriba abajo, con una misión que no es innovar o aumentar el valor de su actividad para la ciudad, sino perfeccionar las operaciones en su función del control legal tradicional.

Bajo esta doctrina, se concibe a los profesionales de la administración como servidores del Estado, de la función pública, pero, al no estar sujetos a control democrático, sino a las propias normas administrativas, se alejan tanto del interés ciudadano como del cumplimiento eficaz de los programas democráticos por los que el personal electo asume responsabilidades en la administración.

Durante los años 80, se inició un fuerte proceso de modernización de las administraciones públicas, y locales en particular, que significó un replanteamiento de los parámetros de funcionamiento.

#### **6.4.2. La modernización de la Administración en los años ochenta y noventa.**

Las sociedades occidentales se vieron sumidas desde la segunda mitad de los setenta en la necesidad de repensar la Administración y la gestión pública en particular: la aceleración de los procesos de globalización económica.

El convencimiento, dada la crisis fiscal que apareció, de que el gasto público no podía aumentar más (en algunos países superaba el 50% del PIB); las crecientes exigencias de una ciudadanía cada vez más consciente, culta y preparada; los nuevos retos sociales que exigían



una forma de operar distinta por parte de la Administración incidieron en el desarrollo de métodos y técnicas para mejorar el funcionamiento de la Administración Pública<sup>103</sup>.

Los principales objetivos de la reforma eran:

1. Limitar el crecimiento (o incluso reducirlo) de la Administración Pública.
2. Romper con el formalismo excesivo de la burocracia administrativa y hacer más permeable la maquinaria administrativa con respecto a los programas políticos y las demandas de los ciudadanos.
3. Gestionar más eficientemente los servicios públicos, dotándolos de una dirección más empresarial y creándoles un entorno de “cuasi-mercado” para mejorar su productividad y resultados.
4. Abrir nuevos cauces para que la opinión ciudadana estuviera presente en la producción y evolución de los servicios y prestaciones públicas.

Las medidas más comunes que se adoptaron para realizar estos objetivos, y que muy especialmente están afectando a los gobiernos locales de las grandes ciudades, se refieren tanto a la gestión directa de los servicios por parte de la Administración como a los destinados a incorporar el exterior en la gestión de servicios públicos<sup>104</sup>.

En relación a la gestión directa de servicios destacan:

- Desconcentración de las funciones ejecutivas en unidades de gestión con mayor autonomía de funcionamiento y a las que se les dota de objetivos precisos de gestión.
- Repartición de las funciones ejecutivas en entidades autónomas de carácter público.
- Introducción de nuevos sistemas de gestión extraídos de las empresas privadas: dirección por objetivos, gestión de calidad, reingeniería.
- Utilización de los presupuestos como instrumentos de gestión: presupuestos de base cero, presupuestos por programas....
- Evaluación individualizada del rendimiento y estímulo económico a la productividad.

En relación con el hecho de dar entrada a la sociedad civil en la gestión de servicios públicos, las principales medidas fueron:

- Descentralización territorial de los procesos de decisión y gestión de servicios y participación ciudadana en la programación y evaluación de los mismos.
- Contratación externa de empresas o entidades sociales para la producción de servicios, mediante concursos y con el objetivo de introducir la competencia en la gestión de los mismos.

---

<sup>103</sup> Se recomienda el libro de Echebarría, K. y Losada, C. Institucions i mètodes per a millorar el funcionament de l'Administració Pública. (Barcelona, Generalitat de Catalunya, 1993), para conocer las fórmulas desarrolladas en Estados Unidos, Suecia, Reino Unido y Francia.

<sup>104</sup> Echebarría, K. y otros. Ob.cit.

### 6.4.3. La reinención del Gobierno: la Administración estudia ciencias empresariales o la transición al nuevo paradigma.

En esta etapa de modernización administrativa centrada en la eficiencia en la prestación de servicios públicos, la Administración Pública y la local, en particular, no sólo ha debido, sino que debe, aplicar metodologías y técnicas extraídas del ámbito privado. El exponente más claro es el excelente libro de D. Osborne y T. Goebler que ha revolucionado la gestión pública y continúa siendo un libro de referencia para cualquier modernizador de la gestión pública.

El libro, titulado “La reinención del gobierno”, tiene un subtítulo muy significativo: *La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Su contenido constituye todo un programa de modernización agrupado en once puntos.

1. **Gobierno catalizador:** “Llevar el timón mejor que remar” (se refiere a la contratación externa de los servicios y a fórmulas para introducir y genera un mercado y la competencia en la producción de servicios públicos).
2. **Gobierno propiedad de la Comunidad:** “Mejor facultar que servir directamente” (se refiere a propuestas para dar la voz y la decisión a la comunidad y a la facultad de capacitación de los ciudadanos).
3. **Gobierno competitivo:** “Inyectar la competitividad en la prestación de servicios”.
4. **Gobierno inspirado en objetivos:** “La transformación de las organizaciones regidas por reglas”.
5. **Gobierno dirigido a los resultados:** “Financiar el producto, no los datos”.
6. **Gobierno inspirado en el cliente:** “Satisfacer las necesidades del cliente, no de la burocracia”.
7. **Gobierno de corte empresarial:** “Ganar en lugar de gastar”.
8. **Gobierno previsor:** “Más vale prevenir que curar”.
9. **Gobierno descentralizado:** “De la jerarquía a la participación y al trabajo en equipo”.
10. **Gobierno orientado al mercado:** “Provocar el cambio a través del mercado”. La reinención del gobierno constituye la transición del viejo paradigma, centrado en la administración o gestión directa de servicios públicos, al nuevo paradigma, que se centra en la ciudad, en el exterior, debido a que:
  - Enfatiza el papel de director y no de gestor del gobierno. Aunque lo hace de manera limitada a la programación de las propias competencias y recursos de la Administración, y no a las necesidades de la ciudad o de la sociedad, que sería lo propio del nuevo paradigma.
  - Prioriza la capacitación de la comunidad y da el poder de decisión a la ciudadanía. Pero la prioriza en el marco del abanico de las competencias y de los recursos públicos, y no para fortalecer el capital social y, en general, la capacidad de acción de la ciudad.
11. **Habla de gobierno dirigido a objetivos** y a resultados, pero los restringe a los objetivos de los servicios, o mejor dicho, de la provisión de servicios públicos.

La gestión estratégica es una línea de dirección de la ciudad propia del gobierno local y diferenciada de la gestión de los recursos económicos públicos, pero, sin duda, para una gestión eficaz y consolidada, la reinención de la gestión de los recursos públicos es una de sus bases. Ello es útil tanto para que el gobierno local pueda actuar eficazmente como catalizador de la economía y la vertebración social, como para poder ejercer un liderazgo social como referente de una buena gestión. Y, por supuesto, para que una ciudad se articule en la Era del Conocimiento, es preciso que los servicios públicos funcionen y lo hagan de forma universal, contribuyendo a que el conjunto de la ciudad actúe como un espacio público de encuentro y convivencia.

La relación entre la gestión estratégica de la ciudad y la gestión “reinventada” de los recursos públicos pueden expresarse en el siguiente esquema:



## 6.5 GESTIÓN ESTRATÉGICA Y NUEVA GOBERNABILIDAD

Gobernabilidad significa capacidad de gobernar. Es decir, capacidad de tomar decisiones y que éstas se lleven a la práctica; responder y gestionar los conflictos y, de esta manera, conservar el propio poder. En sentido estricto, gobernabilidad significa, pues, estabilidad y mantenimiento del poder independientemente de los valores que presiden la acción de gobierno y, muy especialmente, de si el gobierno es democrático o no, puesto que la estabilidad puede conseguirse con fórmulas no democráticas<sup>105</sup>.

En el marco de una democracia, gobernabilidad significará, fundamentalmente, interacción entre el gobierno y los ciudadanos, y más concretamente, tal como lo define Kaiman, J.<sup>106</sup>,

<sup>105</sup> Ver Camps, V. "La ética del buen gobierno" en Giner, S. y Sorasa, S. *Buen gobierno y política social* (Barcelona, Ed. Ariel, 1997).

<sup>106</sup> Kaiman, J. (Londres, Soge, 1994). Citado por Camps, V. en ob.cit.

“governabilidad” es el proceso constante de hacer frente a las tensiones entre necesidades crecientes (situaciones problemáticas o aprovechamiento de oportunidades), por una parte, y capacidad de gobernar (crear tipos de solución o desarrollar estrategias), por otra.

La gestión estratégica es un planteamiento metodológico y tecnológico que incide en la capacidad de gobernar una ciudad en la actualidad. Es más, la gestión estratégica es un instrumento de dirección de la ciudad que se enmarca en una nueva visión de la gobernabilidad que, por una parte, tiene en cuenta las características propias de la era info-global y en especial el nuevo papel de las ciudades y la emergencia de los gobiernos locales; y, por otra, significa un claro posicionamiento por la gobernabilidad democrática, en el que el desarrollo se entiende como libertad. Es decir, que en la nueva visión, la gobernabilidad se evalúa en especial por su impacto en función de las capacidades, oportunidades y seguridades para que éstas puedan hacer una opción por un modo de vida que consideren digno<sup>107</sup>.

J. Prats ha definido esta nueva visión de la gobernabilidad democrática como Desarrollo Humano Local y ha señalado sus elementos definitorios<sup>108</sup>. En base a esta excelente propuesta, señalo los elementos que, a mi juicio, son los más relevantes:

- a) Es una capacidad de gobernar propia de los Ayuntamientos de las ciudades.
- b) Es una forma de gobernar en red. Se basa fundamentalmente en la capacidad de interacción y colaboración de los gobiernos locales con los actores de su ciudad y con los gobiernos regionales, nacionales y locales, tanto de ámbito nacional como internacional. Se trata, como diría R. Mayntz<sup>109</sup>, “de un nuevo estilo de gobierno, también denominado “governance”, distinto del modelo de control jerárquico, caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales en el interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado” (y promovido por los gobiernos locales<sup>110</sup>).
- c) Es una visión de la gobernabilidad integral u holística que jerarquiza las diversas e inseparables dimensiones del desarrollo -democrático, económico, social, medioambiental y cultural- y las pone en función de la expansión de las capacidades y libertades humanas.
- d) La gobernabilidad, desde el punto de vista del Desarrollo Humano Local, es un proyecto de construcción de ciudadanía. Por ello, las medidas irrenunciables que deben implantarse son: el fomento de las organizaciones cívicas, la participación ciudadana, la responsabilización y rendición de cuentas, la transparencia de gestión y la capacitación para la gestión local.
- e) La nueva gobernabilidad “reconoce y respeta la multietnicidad y pluriculturalidad de las ciudades y el derecho a desarrollar la propia identidad sin más límites que el debido respeto a los derechos universales de la Humanidad”.
- f) Extiende la política democrática al conjunto de actores de la ciudad. Para ello, fomenta y reconoce a los más diversos actores y construye los marcos institucionales y regulatorios para lograr una mayor coordinación entre ellos y el gobierno local.

<sup>107</sup> Ver Jen. A. Desarrollo y Libertad. Ob. cit.

<sup>108</sup> Prats, J. “La dimensión local de la gobernabilidad democrática y el desarrollo humano”, en Instituciones y desarrollo. Ob.cit.

<sup>109</sup> Mayntz, R. “Nuevos desafíos de la teoría de Governance” en Instituciones y desarrollo. Ob.cit.

<sup>110</sup> El añadido es de J.M. Pascual.

Para finalizar este apartado, subrayar las ideas más importantes. En primer lugar, que la emergencia y fortalecimiento de los gobiernos locales no debe servir para reproducir las formas de gobernar de los gobiernos nacionales y regionales, sino para inaugurar una nueva gobernabilidad. En segundo lugar, el lector o lectora que me haya seguido hasta aquí comprenderá sin ninguna explicación adicional que la gestión estratégica promueve e impulsa una nueva gobernabilidad de las ciudades que constituye el marco social e institucional en el que se inscribe y a su vez es un instrumento de su consolidación de esta nueva gobernabilidad, puesto que ésta exige necesariamente una concepción innovadora de las políticas y la gestión públicas que den el protagonismo a los gobiernos locales en la dirección global de la ciudad y de las políticas urbanas.

# 7 Los componentes de la gestión estratégica<sup>111</sup>

En este capítulo se identifican y se describen cada uno de los componentes de la gestión estratégica con el objetivo de explicitar los requisitos básicos que deben contemplar cada uno de los componentes para que se produzca una adecuada interrelación entre ellos y conseguir de este modo una eficaz gestión estratégica de la ciudad.

Los componentes de la gestión estratégica son:

- La finalidad y la estructura de la estrategia urbana.
- El modelo de gestión de redes de actores o gestión relacional.
- El desarrollo de una política exterior.
- La participación ciudadana: democracia local, responsabilización y apoyo social.
- La gestión de la innovación y del conocimiento.

## 7.1 LA ESTRUCTURA DE UNA ESTRATEGIA URBANA<sup>112</sup>

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

Una estrategia se define por tres elementos básicos:

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

<sup>111</sup> Este apartado constituye una adaptación ampliada del capítulo 4 “Los componentes de la gestión estratégica urbana” de la publicación de J.M. Pascual Esteve De la planificación a la gestión estratégica de las ciudades (Barcelona, Diputación de Barcelona, 2001).

<sup>112</sup> Este apartado ha sido elaborado con la colaboración de Marta Tarragona Gorgorió, socia de Estrategias de Calidad Urbana.

### 7.1.1. La opción estratégica.

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

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

Así, por ejemplo, llegar a ser un área de centralidad económica, logística, cultural o turística en relación con los sistemas urbanos en los que se ubique; llegar a ser una alternativa residencial ante áreas demográficas y urbanas congestionadas; o minimizar y contrarrestar los procesos de pérdida de identidad y autonomía funcional producidos por el desarrollo de las áreas urbanas de nueva centralidad en su entorno metropolitano. Existen infinidad de posibilidades de posicionamiento externo, pero lo fundamental es que la ciudad pueda aumentar de manera realista su especificidad y su notoriedad con respecto a las tendencias de desarrollo actual, en relación con los entornos y sistemas urbanos en los que se ubique. Para ello, es imprescindible la justificación del posicionamiento en base al análisis DAFO.

Un elemento integrante del posicionamiento de la ciudad en su entorno territorial es la definición de los criterios de actuación en materia de accesibilidad externa, tanto en lo que se refiere al acceso a nuevos mercados, como a la ordenación del despliegue del sistema de comunicaciones con el exterior.

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

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

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

- c) *Una opción por el desarrollo económico.*

Este es un aspecto básico de un plan estratégico, pero no, sin lugar a dudas, el único. Los temas de sostenibilidad y cohesión social forman el trípede principal en el que se asienta una estrategia urbana. Con respecto al desarrollo económico, una estrategia debe pronunciarse sobre: los sectores que deben potenciarse para crear un mayor valor añadido en el futuro; los sectores que proporcionan una mayor competitividad externa; los criterios de una política de innovación y difusión tecnológica y productiva; la formación de los recursos humanos; la relación ciencia-tecnología-empresas en la ciudad y los criterios diferenciales de competitividad urbana.

- d) *Un posicionamiento sobre el desarrollo social.*

En este aspecto es indudable que una estrategia debe tener clara una opción sobre la estructura social de la ciudad con respecto a los entornos próximos, y en especial el área

metropolitana; la estructuración social y cultural del espacio urbano; los principales criterios de actuación de las políticas educativas, culturales, deportivas y de servicios sociales en especial con respecto a las ofertas de servicios y las políticas de desarrollo de la comunidad. La definición de los criterios de una política de seguridad urbana, en particular con respecto a los temas de prevención, protección y promoción o integración social.

e) *Una opción por la calidad del medio ambiente.*

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

f) *Un pronunciamiento sobre los intangibles de la conciencia colectiva.*

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

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

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

### **7.1.2. Áreas estratégicas de intervención.**

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

Para poder establecer una visión de conjunto, reproducimos las áreas estratégicas definidas por el Plan Estratégico de Huelva<sup>113</sup> que, por su claridad y por estar centradas en los temas básicos que generan un desarrollo económico y social, tienen un interés generalizado, aunque es evidente que cada ciudad debe tener las propias.

<sup>113</sup> La formulación de estas áreas se debe a los consultores María García y Ramon Sanahuja, de Estrategias de Calidad urbana



## Áreas estratégicas de acción

### Territorio

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

### Personas (Cohesión social)

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

### Gobierno de la ciudad

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

### Actividades económicas

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

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

### 7.1.3. Los proyectos clave.

Es fundamental para el éxito de una estrategia la identificación de proyectos denominados clave, motores o estructurantes. Es decir, proyectos importantes que impactan positivamente y de manera significativa en diferentes objetivos y ámbitos de la estrategia urbana y que, por tanto, actúan de motores del desarrollo económico y social, constituyéndose en ejes de la Universidad de Girona en el casco antiguo de la ciudad, que ha reforzado su papel de capital de las comarcas gerundenses, ha revitalizado y rehabilitado el centro histórico, ha rejuvenecido y cualificado la base demográfica de la ciudad, ha desarrollado un importante sector económico-cultural y ha ayudado a su proyección cultural nacional e internacional.

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

## 7.2 EL MODELO DE GESTIÓN DE REDES DE ACTORES

El modelo se articula en torno a:

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

### 7.2.1. Finalidad: la corresponsabilidad.

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

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

Este proceso de mejora relacional<sup>114</sup> debe tener un tratamiento coordinado pero, lógicamente, diferenciado del proceso de definición de la estrategia urbana. El resultado del proceso es conseguir la identificación de una estrategia concreta con un compromiso claro de acción.

### **7.2.2. Los objetivos del proceso de creación de la red de actores urbanos.**

---

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

- a) Mejorar la identificación de los propios intereses de cada uno de los actores y de los proyectos para realizarlos.
- b) Aumentar el nivel de conocimiento y comprensión mutuos de los intereses.
- c) Establecer el consenso, o acuerdo mayoritario, entre los agentes acerca de los objetivos estratégicos sobre los principales proyectos y el despliegue de la estrategia urbana.
- d) Incrementar el grado de confianza en la actuación de los otros actores y, en especial, en las sinergias de la cooperación a partir de los propios intereses.
- e) Alcanzar o aumentar el compromiso y la cooperación para impulsar el desarrollo de los proyectos.
- f) Mejorar la autoestima de los participantes en la red en su papel y capacidad de contribuir al desarrollo urbano. Se trata de compartir el liderazgo y el éxito en el proceso de gestión del cambio urbano.

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

### **7.2.3. Las etapas de la gestión de redes.**

---

El proceso de gestión relacional entre los actores, lo podemos subdividir<sup>115</sup> en:

#### **a) Identificación de los actores.**

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

---

<sup>114</sup> Ver al respecto, Mendoza, X. en "Las transformaciones del sector público en las sociedades avanzadas: Del Estado del Bienestar al Estado Relacional". *Papeles de Formación de la Diputación de Barcelona* (1996) y Vernis, A. "La relación público-privada en la provisión de servicios sociales". *Papeles de Formación* ob. cit. (1995).

<sup>115</sup> A efectos de exposición, he adoptado la descripción del modelo propuesto por el equipo de análisis político de la Universidad Autónoma de Barcelona en "Governar en un entorn complex: relacions, xarxes i contractes", publicado por la Diputación de Barcelona en su colección *Elements de debat territorial*, Barcelona, Noviembre 1999.

**b) Activar la red.**

La red se activa a partir de que el ayuntamiento, como representante de los ciudadanos y ciudadanas, convoca a los principales actores de la ciudad, y los convoca a elaborar conjuntamente la estrategia urbana. En esta fase, precedida en no pocos casos por el desconocimiento mutuo, comienza un ritual que se inicia con la aprobación de formulaciones generales y buenos deseos sobre el desarrollo urbano.

**c) Promoción de la interacción.**

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

**d) Asumir la corresponsabilidad.**

Esta es la fase decisiva de la gestión de redes entre organizaciones de la ciudad. En ella se establece el compromiso mutuo para impulsar la estrategia general de la ciudad, se impulsan colectivamente, en función de competencias, recursos y capacidad de influencia, los proyectos clave para el desarrollo urbano. La corresponsabilidad es imposible sin una estrategia clara y unos proyectos concretos. A partir de la corresponsabilidad, la red de actores puede plantearse nuevos objetivos o bien movilizar nuevas coaliciones o redes.

**7.3 EL DESARROLLO DE UNA POLÍTICA EXTERIOR PARA LA CIUDAD**

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

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

- El “city marketing”, para proyectarse en el exterior y en las instituciones no propiamente urbanas, con el objetivo de impulsar el desarrollo económico y su competitividad y cualificación para la atracción de inversiones, redes de empresas e instituciones, eventos internacionales y turismo urbano.
- La participación en las redes o asociaciones internacionales de ciudades. Los objetivos que persiguen las ciudades en las asociaciones internacionales son<sup>116</sup>:
  - Establecer un sistema de lobby ante terceros.
  - Consolidar un espacio para la obtención de una “masa crítica” de personas y territorios para el desarrollo de infraestructuras y economías de escala.
  - Integrar los gobiernos locales en ámbitos territoriales de muy amplio abasto.
  - Acceder y utilizar a una más importante oferta de intercambio de experiencias y proyectos.

<sup>116</sup> Ver: Borja, J. Castells, M. “Local y global”. Editorial Taurus, Madrid, 1998.

## 7.4 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: DEMOCRACIA LOCAL, RESPONSABILIZACIÓN Y APOYO SOCIAL

Se ha señalado en estas páginas la importancia de la participación como elemento constitutivo de la gestión estratégica de las ciudades. En concreto, se ha señalado que la gestión estratégica no contempla tanto las estrategias de la participación, sino que la estrategia es la participación.

La participación es un elemento constitutivo de la gestión estratégica de las ciudades en tanto que:

- a) **Permite la ampliación y el fortalecimiento de la democracia en la ciudad info-global.** Una ciudad cada vez más educadora y cultural, como la Ciudad del Conocimiento, incrementa la capacidad de reflexión social de la ciudadanía, que además dispone de una información si no igual, sí muy similar a los representantes políticos electos. Fortalecer la democracia significa, por un lado, incrementar la representatividad democrática de los políticos electos y las organizaciones sociales y, por otro, dar nuevos cauces de participación, es decir, de influencia en las decisiones políticas. Lógicamente, en un contexto en que sea útil la participación, por disponer los gobiernos locales de mayor capacidad para gobernar la ciudad.
- b) **Posibilita la responsabilización ciudadana y la obtención del soporte social a las políticas urbanas.** La responsabilización ciudadana es básica para generar capital social en la ciudad e implicar a la ciudadanía en la acción ciudadana orientada a superar sus propios retos. El soporte social es la garantía de éxito de las políticas de la ciudad. Ambos son esenciales para mejorar la capacidad de organización y acción de la ciudad y sin ellos es imposible que el gobierno de la ciudad asuma el liderazgo entre los actores públicos y privados que actúan en la ciudad.

Desde el punto de vista de la gestión estratégica, la participación es básica para conseguir:

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

## 7.5 LA GESTIÓN DE LA INNOVACIÓN Y EL CONOCIMIENTO

La estrategia urbana en la era info-global o, si se prefiere, del conocimiento implica necesariamente la permanente revisión y reprogramación de la misma, dado el intenso y extenso proceso de cambio, tanto del entorno de la ciudad como interno, debido a que la Sociedad del Conocimiento es, por definición, una sociedad innovadora.

La gestión estratégica implica articular de manera continuada las estrategias emergentes a las estrategias ya decididas, de modo que se dé una estabilidad al proceso de cambio y adaptación proactiva de la ciudad tanto al entorno como a las nuevas potencialidades y debilidades que puedan aparecer.

La gestión estratégica se orienta al futuro, de ahí que su estrategia de ciudad no sólo busque un mejor posicionamiento con respecto al sistema actual de ciudades en que se inscribe, sino también, y de manera especial, con respecto a las posibilidades de cambio de la configuración del sistema en el futuro.

La gestión estratégica se orienta a crear futuro desde la acción en el presente (en el hoy y el ahora). Busca menos la cuota de “mercado” actual que la cuota de oportunidad con respecto a las posibilidades de desarrollo futuro<sup>117</sup>. El futuro se hace presente.

Para conseguir cuota de oportunidad y asegurar la competencia de la ciudad por el futuro, la gestión estratégica necesita cualificar a la ciudad y, de este modo, prever o imaginar el futuro, para comprender mejor las discontinuidades que otras ciudades, convirtiendo la oportunidad futura en posibilidad actual y así poder influir activamente asegurando la aparición de la nueva estructura urbana, en la nueva habilidad o proyecto que le permita mejorar substancialmente la calidad de vida y el posicionamiento de la ciudad en los sistemas de ciudades en los que se dispone a integrarse.

En este sentido, la gestión estratégica, si bien debe basarse en las expectativas y demandas de los ciudadanos, no puede limitarse a ellas, puesto que sería incapaz de imaginar el futuro, por lo que necesita ser muy propositiva y difundir los nuevos conocimientos.

Para orientarse hacia la innovación, la ciudad precisa de la gestión relacional para integrar “know how”, métodos, técnicas, recursos. La gestión relacional es fundamental para desarrollar políticas urbanas emprendedoras.

La gestión de redes es básica para poder adaptar un compromiso ante la innovación al posibilitar la reducción de la incertidumbre que se asocia siempre a la innovación. La gestión a través de redes permite conocer mejor un proyecto innovador.

El número de sectores y actores que se verán afectados; los resultados o aplicaciones que se pueden obtener; el grado de importancia que conceden a la innovación y el nivel de compromiso esperable de los actores para el desarrollo innovador: la red permite evaluar previamente las posibilidades de una ciudad ante un proceso o proyecto de innovación.

La gestión en red de actores es básica para las políticas urbanas innovadoras, tanto como la gestión de conocimientos lo es para consolidar las redes de actores. Desde esta perspectiva, los principales contenidos de la gestión de conocimientos para desarrollar una estrategia urbana creadora de futuro son:

- *Compartir el conocimiento entre los actores.*

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

- *Generar conocimiento sobre la ciudad.*

Es preciso conseguir para la red nuevos conocimientos que se dispongan para aprovechar las oportunidades y reducir los peligros. Conocimientos innovadores que permitan des-

<sup>117</sup> Se aconseja la lectura del libro de Hamel, G. y Prahalad, C.K. *Compiteando por el futuro* (Ob.cit.) dedicado a la empresa que compite por el futuro, pero es muy sugerente para la gestión estratégica innovadora de las ciudades.

arrollar una gestión relacional adaptada a las condiciones de la ciudad y que proporcionen notoriedad con respecto a otras ciudades. Un aspecto importante de la generación de conocimientos es la metodología y las técnicas para mejorar las interacciones en la red, que promuevan la confianza y el compromiso de acción coordinado.

- *Incorporar conocimientos del exterior.*

El desarrollo de una estrategia urbana necesita ser alimentada por nuevos enfoques y proyectos que efectúan otras ciudades con éxito en relación a los temas planteados por la estrategia urbana. Asimismo, la identificación de nuevos temas que se plantean las ciudades desde la perspectiva de la cohesión social, el city-marketing o la competitividad económica. El “benchmarking”, el estudio de las buenas prácticas, constituye uno de los mejores instrumentos para incorporar nuevas perspectivas.

- *Adaptar los conocimientos y las buenas prácticas.*

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

- *Difusión interna de conocimientos.*

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

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

## 8

## El Plan Estratégico como inicio de la nueva gestión urbana

### 8.1 INTRODUCCIÓN

Existen pocas ciudades que se hayan planteado desarrollar de una manera sistemática la gestión estratégica de una ciudad; Barcelona y Valencia son, sin duda, las ciudades cuyos ayuntamientos tienen el planteamiento más claro y el desarrollo más avanzado de este tipo de gestión. En la actualidad, la ciudad de Sevilla está elaborando su Plan Estratégico con la perspectiva de iniciar la gestión estratégica de la ciudad.

Lo que sí existe son muchas ciudades que han elaborado su Plan Estratégico. Todas las grandes ciudades españolas disponen de un plan, más de cincuenta capitales de América Latina han iniciado el proceso de planificación estratégica, y recientemente se ha comenzado este proceso en ciudades francesas e italianas como Lyon y Turín. A pesar de su novedad y escasa consolidación administrativa, los ayuntamientos, los gobiernos regionales, e incluso las instituciones económicas como las cámaras de comercio y organizaciones empresariales de diverso tipo han impulsado la realización de planes estratégicos urbanos. La necesidad de disponer de una estrategia urbana se impone de muchas maneras en la ciudad.

Aunque pocas, las ciudades disponen también de experiencias de gestión de redes de actores y, concretamente, de gestión relacional de proyectos complejos, así como de experiencias de participación e implicación de la sociedad civil organizada en la solución de retos urbanos.

Estas diferentes experiencias, a partir de un planteamiento político, social y metodológico claro, deben confluir y articularse para dotar a la ciudad de una dirección y gestión estratégica y constituir un gobierno de ciudad de nuevo tipo.

La elaboración de un Plan Estratégico parece, a todas luces, el mejor inicio para establecer una gestión estratégica de la ciudad, siempre que el Plan se elabore con los planteamientos de las ciudades agrupadas en la asociación internacional de ciudades C.I.D.E.U. (Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano). En efecto, las ciudades agrupadas en el CIDEU, con la elaboración de su Plan, pretenden cubrir tres objetivos<sup>118</sup>:

- Dotarse de una estrategia urbana compartida entre los principales actores.
- Promover o fortalecer la cooperación pública y privada en el desarrollo estratégico urbano.
- Elaborar la estrategia de la ciudad a través de la participación ciudadana.

<sup>118</sup> Ver Pascual, J.M. *La estrategia de las ciudades*. (Ob.cit.)



Es decir, el Plan inicia y fortalece tres de los cinco componentes básicos de la gestión estratégica y permite arrojar luz tanto sobre la política exterior como sobre la gestión de la innovación y el conocimiento, siempre que la estrategia esté bien formulada.

Por otra parte, en las ciudades en las que se ha desarrollado un proceso de planificación estratégica importante, le sigue el planteamiento de planes de sectores, que persiguen los mismos objetivos que el Plan Estratégico general pero aplicado a un sector. El caso más paradigmático es Barcelona, que ha desarrollado el Plan Integral de Servicios Sociales, el Proyecto Educativo de Ciudad, el Plan de Cultura y recientemente ha iniciado el Plan Estratégico del Deporte. Los planes estratégicos sectoriales, en general, concretan más y disponen de los actores más claves del sector.

La aparición de los planes estratégicos sectoriales<sup>119</sup> en las ciudades expresa, por una parte, la necesidad de disponer de nuevos instrumentos de gestión de las políticas urbanas y, por otra, las posibilidades que ofrecen las metodologías y técnicas de los planes estratégicos basados en la cooperación pública – privada para desarrollar esta nueva gestión.

Qué duda cabe que el desarrollo de planes sectoriales en el marco de un Plan Estratégico de ciudad permite a estos disponer de una visión más amplia e integral, a partir de la cual desarrollar su estrategia más especializada. La coordinación y colaboración será mucho mayor y será más fácil identificar los proyectos sinérgicos con otras políticas urbanas.

Por otra parte, los planes estratégicos acostumbran a crear Asociaciones o Fundaciones, que son los organismos encargados de elaborar el plan e impulsar y seguir la estrategia urbana. Estas entidades, formadas habitualmente por los representantes de las principales instituciones y por actores privados, son una buena plataforma para impulsar la gestión estratégica y el gobierno de la ciudad.

Este tipo de entidad es una buena plataforma para la gestión estratégica por tres razones muy claras:

- Una estrategia de ciudad necesita una base claramente relacional.
- La presencia de los principales actores de la ciudad y la utilidad de los trabajos cooperativos que se desarrollan constituyen la base para la legitimación para que el gobierno local adquiera el protagonismo para dirigir la estrategia urbana.
- Sin una entidad independiente del Ayuntamiento, se necesita un fuerte apoyo del gobierno municipal para iniciar una nueva gestión de la ciudad, puesto que la fuerza de la inercia y el poder de los intereses y procesos burocrático-administrativos fácilmente pueden ahogar cualquier proceso emergente de cambio que se origine en su interior a menos que disponga del total y continuo apoyo y convencimiento de los principales responsables municipales.

Ahora bien, para que esta entidad pueda iniciar con éxito el proceso de gestión estratégica, necesita cumplir a su vez cuatro requisitos:

- Que el liderazgo de la entidad corresponda al Ayuntamiento y exista una clara implicación de los principales responsables ejecutivos del gobierno local con las decisiones de la entidad. Este es el único modo de asegurar que el Ayuntamiento apoye y se integre en la estrategia urbana.
- Que participen efectivamente los principales actores urbanos, es decir, aquellos que tienen capacidad de transformar la ciudad por su capacidad de inversión o movilización ciudadana y por su legitimidad intelectual o moral.

---

<sup>119</sup> No pocas Agendas 21 adoptan la formulación de Plan Estratégico de Desarrollo Sostenible o en otros casos de Calidad Ambiental.

- Que la organización de la entidad distinga con claridad quiénes toman las decisiones estratégicas y sobre desarrollo de los proyectos, que deben coincidir con los principales actores urbanos públicos y privados de la participación ciudadana, cuya principal tarea en la entidad es permitir el conocimiento de las demandas y expectativas de los sectores ciudadanos para que constituyan el referente básico del proceso de toma de decisiones.
- Organizar el proceso de innovación y reprogramación permanente de la estrategia de la ciudad y, en especial, de los proyectos urbanos clave o estructurantes.

En las páginas que siguen se presenta el proceso de elaboración de un Plan Estratégico y los principales criterios a tener en cuenta en cada una de las fases.

## 8.2 EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE UN PLAN ESTRATÉGICO<sup>120</sup>

El proceso de planificación estratégica tiene, generalmente, cinco etapas:

1. Organización.
2. Diagnóstico y pronóstico.
3. Elaboración del Objetivo Central y Líneas Estratégicas.
4. Elaboración de los Objetivos y Criterios de Actuación.
5. Concreción del Plan de Actuación.

El esquema general del proceso es el siguiente: <sup>121</sup>

### 1. Organización

- 1.1 Identificación de los objetivos generales del proceso de Planificación
- 1.2 Diseño organizativo y metodológico
- 1.3. y 1.4. Constitución órganos de planificación y definición y constitución de la estructura de apoyo al Plan Estratégico

### 2. Diagnóstico y pronóstico: Análisis Estratégico de la ciudad

- 2.1 Análisis de los Entornos y Análisis Interno
- 2.2. Identificación de las estrategias de los principales agentes económicos y sociales
- 2.3 Síntesis DAFO

### 3. Elaboración del Objetivo Central y Líneas estratégicas

- 3.1. Elaboración de los escenarios de futuro
- 3.2. Formulación del Objetivo Central

### 4. Elaboración de los Objetivos y Criterios del Plan estratégico

### 5. Determinación del Plan de Actuación (Concreción de Proyectos)

<sup>120</sup> Para un desarrollo detallado de la metodología del proceso de planificación estratégica, ver Pascual Esteve, J.M. La estrategia de las ciudades. Los planes estratégicos como instrumento: métodos, técnicas y buenas prácticas. (Barcelona, Diputación de Barcelona, 2000).

<sup>121</sup> Este apartado se basa en un primer documento sintético de trabajo, preparado por Marta Tarragona Gorgorió y María García Pizarro, de Estrategias de Calidad Urbana.

### 8.2.1. Primera fase: la Organización.

En esta primera fase será necesario determinar los objetivos generales del proceso de planificación, identificando los principales retos que la ciudad ha de afrontar, los elementos críticos a los que el proceso de planificación ha de dar respuesta.

Este análisis permitirá establecer las coordenadas en los que será necesario situar el proceso de planificación y especialmente los ámbitos en los que sería necesario profundizar el análisis estratégico.

Este primer análisis permite concretar las características y planteamientos generales del proceso y los mecanismos y estructuras de participación en el mismo; el diseño y organización.

A partir de la reflexión con los responsables técnicos y políticos del plan el diseño de la propuesta organizativa que ha de articular la participación de los agentes económicos y sociales en la elaboración del Plan.

Se aconseja subdividir esta etapa en las siguientes fases:

#### a) Identificación de los objetivos generales del proceso de planificación.

A partir de entrevistas cualitativas con los principales promotores de este proyecto se determinan los temas clave que han de orientar el proceso de planificación y específicamente el diagnóstico.

Esta información establece una caracterización inicial de la situación social, económica, cultural, etc., de la ciudad y sobretodo, la determinación de los temas críticos, aquellos a los que le proceso de planificación habrá de dar respuesta y por tanto serán básicos en el análisis estratégico o diagnóstico.,

#### b) Diseño organizativo del proceso de planificación.

En esta fase se confecciona a partir de la reflexión con los responsables técnicos y políticos del plan el diseño y de la propuesta organizativa que ha de articular la participación de los agentes económicos y sociales en la elaboración del Plan.

Con carácter general, en el momento de diseñar el proceso de participación en la elaboración del Plan, es necesario tener en cuenta dos principios básicos:

- Los agentes principales con capacidad de acción y decisión sobre el territorio han de estar plenamente implicados en el proceso de planificación. En el análisis estratégico, en la aprobación del modelo de futuro y en la definición de las estrategias.
- El proceso de planificación ha de incorporar las visiones y las perspectivas e intereses de todos los actores claves o críticos para el desarrollo de la ciudad, tanto interno como externo, y ha de orientarse a la construcción del consenso.

Estos principios se concretan en el diseño organizativo y metodológico a partir de:

1. La estructura organizativa del Plan: la creación de marcos formales de análisis, reflexión y decisión y la identificación de los agentes sociales y económicos que han de formar parte.
2. La concreción de las técnicas de análisis cualitativo (entrevistas, grupos específicos de empresarios, industriales, comerciantes, profesores universitarios, etc.)
3. La creación del Plan de comunicación.

### c) Constitución de los órganos de participación en el proceso de elaboración del Plan.

En esta base se avanza en la preparación de la constitución de los órganos de planificación y especialmente en:

- La definición del rol promotor y en las relaciones que habrán de establecerse para la constitución de los órganos de participación del Plan.
- La selección de entidades, instituciones y niveles de responsabilidad de las personas que formarán parte.
- El proceso de constitución y gestión de los órganos de participación del Plan.

Asimismo, esta etapa debe identificar los criterios, la metodología y las pautas de trabajo que han de garantizar el buen funcionamiento de los diferentes órganos de participación del Plan.

Se consensuará con los responsables del Plan la composición, funciones y gestión de las estructuras organizativas que articularán la participación en el proceso de elaboración del Plan y se asesorará y se facilitará la asistencia técnica en el proceso de la constitución.

### 8.2.2. Segunda fase: el Diagnóstico.

Como premisa básica de cualquier proceso de planificación, es necesario identificar y analizar los factores que determinan la situación actual de la ciudad (análisis interno) y los elementos o tendencias del entorno (análisis externo) que pueden condicionar su evolución.

La elaboración de este análisis se realizará a partir de la combinación de dos perspectivas: el análisis objetivo de la realidad (a partir de la información cuantitativa-fuentes secundarias) y del análisis cualitativo de esta misma realidad a partir de la realización de entrevistas en profundidad para determinar la visión que de la ciudad y de su futuro tienen los propios agentes con capacidad de acción e influencia en el mismo.

Las conclusiones se sistematizarán de acuerdo con la metodología de la planificación estratégica, en un análisis DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades).

Si bien el rigor en el análisis es el elemento fundamental en esta fase, es necesario señalar que la construcción del compromiso en torno al Plan se inicia precisamente con el consenso sobre el análisis estratégico.

En este sentido, la incorporación de la visión de los propios agentes en el análisis a través de la realización de entrevistas en profundidad y la presentación y aprobación del diagnóstico en los órganos del Plan constituyen elementos básicos en esta etapa.

Asimismo, es fundamental difundir y dar a conocer en la ciudad los elementos claves de la reflexión estratégica como elemento clave para crear una cultura común sobre los retos que deben afrontarse.

### a) Análisis de los entornos y análisis interno: Factores que determinan la calidad de vida del municipio: competitividad económica, cohesión social, vertebración territorial y urbana.

Se aconseja elaborar un estudio de los **principales factores que condicionan el desarrollo económico y social de la ciudad** situándolo en su entorno regional y comparándolo con otros municipios de características similares.

Los principales elementos comunes a cualquier ciudad que han de destacarse desde una doble perspectiva, de diagnóstico y de pronóstico, son:

***Sociedad, trabajo y formación:***

- La población y su evolución.
- Formación y sistema educativo.
- Recursos humanos: valoración y adecuación a las necesidades del mercado.

***Infraestructuras:***

- Movilidad y accesibilidad.
- Telecomunicaciones.
- Planteamiento territorial y urbanístico: política urbana.
- Políticas.
- Planes urbanísticos.
- Suelo industrial.
- Vivienda.

***Infraestructuras económicas:***

- Educación y concienciación ciudadana.
- Políticas generales.
- El suelo: zonas verdes y playas.
- El sistema hidrológico.
- Calidad del agua del mar.
- Medio atmosférico y acústico.
- Residuos urbanos e industriales.

***Estructura económica:***

- Agricultura y pesca.
- Industria.
- Análisis.
- Inversión.
- Innovación tecnológica.
- Recinto ferial.
- Principales sectores industriales.
- Evolución previsible de los sectores.

***Servicios:***

- Comercio exterior.
- Comercio interior.
- Turismo.
- Servicios a las empresas.

***Construcción:***

- Cohesión social

- Situación de la ciudad. Dinámica social.

***Equipamientos:***

- Servicios sociales.
- Sanidad.
- Cultura.
- Deportes.

***Sostenibilidad ambiental:***

- Densidades de población, espacios abiertos y zonas verdes.
- Diversidad de usos en el espacio urbano y consumo de suelo.
- Consumo de recursos
- Contaminación atmosférica y sonora.
- Ciclo integral del agua
- Ciclo de residuos sólidos.
- Arquitectura sostenible
- Sistema de movilidad y transporte sostenible.

**b) Identificación de las estrategias de los agentes económicos y sociales de la ciudad (análisis cualitativo).**

Se aconseja que el estudio anterior se complemente con el análisis de la visión y de las principales estrategias de los actores sociales, económicos e institucionales de la ciudad y de su entorno.

Este análisis es recomendable que se realice mediante entrevistas en profundidad con las personas más representativas de los sectores económicos, sociales e institucionales y se fundamente en el método Delphi, que permite profundizar en el conocimiento de la realidad, ampliar los elementos clave de consenso y reducir el disenso.

Las personas que conviene entrevistar se determinan en un proceso de reflexión con los responsables del proyecto. Como recomendación general, pueden ser: el equipo de gobierno municipal, las personas más representativas de los sectores económicos y sociales y, en general, aquellas personas que tengan un liderazgo de opinión importante, capacidad de decisión sobre recursos económicos o que dispongan de un amplio conocimiento de la realidad de la ciudad.

A partir de estas entrevistas, se realiza un informe que sintetiza la opinión que sobre la ciudad y su futuro tienen sus principales agentes y que tiene una gran importancia por los siguientes motivos:

- Permite identificar cómo interpretan la realidad los agentes sociales y conocer sus estrategias de futuro.
- Permite hacer no sólo proyecciones, sino también pronósticos.
- Identifica los aspectos más relevantes sobre los que hay consenso. El método ayuda a construir este consenso.
- Posibilita el diseño de políticas de actuación coordinadas entre los diferentes agentes para producir y aprovechar los efectos sinérgicos.

### c) Análisis DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades). Principales estrategias que deben considerarse

Los análisis anteriores permiten elaborar las conclusiones del diagnóstico-pronóstico. Las conclusiones se presentarán en un ANÁLISIS DAFO, en el que constarán:

- Las tendencias y condicionantes del entorno.
- Las fortalezas y las debilidades.
- Las oportunidades y peligros.
- Las principales estrategias para el futuro, en los diferentes ámbitos (económico, social, cultural, etc.).

#### Sistema institucional y de participación

Se recomienda que el diagnóstico se sintetice en un documento, en el que se recojan las conclusiones del análisis estratégico de la ciudad.

Este documento puede ser la base de la reflexión de los órganos del Plan.

El documento de síntesis es un buen instrumento para desarrollar la participación ciudadana mediante la creación de mesas de diagnóstico en las que se debata el documento que, con las modificaciones necesarias, pueda ser ampliamente consensuado.

La organización y composición de las mismas se determina en la fase previa y se reprograma en función de los conocimientos adquiridos en las fases anteriores.

#### Sistema de comunicación

En esta fase, las acciones del Plan de Comunicación se dirigen a difundir aquellos temas claves que son el eje del análisis estratégico. La finalidad es crear una cultura sobre la ciudad, su futuro y los aspectos clave para su desarrollo.

### **8.2.3. Tercera fase: escenarios de futuro, definición del objetivo central del Plan y líneas estratégicas.**

---

El análisis estratégico realizado permite iniciar un proceso de reflexión para determinar el modelo de municipio posible y deseable, así como las líneas estratégicas para conseguirlo.

A partir del consenso sobre el modelo futuro posible y deseable -que sintetiza el objetivo central del Plan -se inicia el proceso de definición del plan estratégico en sentido estricto: la concreción de los ejes de actuación que se consideran necesarios para conseguir este modelo -las líneas estratégicas- y la propuesta y priorización de los objetivos del Plan a partir de un proceso de participación ordenado.

#### **8.2.3.1. Elaboración de escenarios de 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.

El resultado de esto es un conjunto de escenarios muy amplio y muy formal que tiene utilidad para un plan estratégico. Para un plan, hace falta definir cuál es el factor o variable principal que determina el futuro de una ciudad o municipio y escogerlo en función de objetivos

generales y el diagnóstico y, evidentemente, hace falta que se ajuste a las expectativas de los agentes que se reúnen entorno del núcleo directivo y las comisiones sectoriales.

Este factor o variable clave escogido tendrá diferentes realidades en función de las tendencias que realmente se cumplan y las estrategias que adopten los agentes urbanos. Daremos dos ejemplos de variable clave:

- a) En la ciudad de Gerona, la variable clave escogida fue el papel de la ciudad en relación a los flujos de capitales, personas, mercancías e información entre las ciudades europeas y en especial entre las ciudades del Principado del Sur de Francia. Y se identificaron tres situaciones principales:

Escenario I: Gerona, ciudad que vertebra un territorio más amplio que su municipio y área urbana, se convierte en una ciudad clave en el sistema de ciudades mediterráneas.

Escenario II: Gerona, ciudad de paso con elementos de atractividad puntuales o específicos principalmente para las comarcas. Gerona va a remolque e intenta aprovecharse del dinamismo de las comarcas gerundenses y de los flujos entre la Región I y el Sur de Francia.

Escenario III: Gerona, ciudad aislada, al margen, satisfecha de sí misma y que favorece actividades muy particulares y etnocéntricas.

- b) Unos escenarios bien diferentes los encontramos en un plan estratégico de la comarca de Avilés. En este caso, la variable escogida fue la base productiva industrial de la ciudad. Los escenarios en este caso han sido tres:

Escenario I: Avilés continúa jugando en una base productiva fundamentada en las grandes empresas de los sectores industriales tradicionales que han sido el origen del desarrollo económico del territorio.

Escenario II: Avilés opta por una modernización económica basada en las medianas y pequeñas industrias, bajo el impulso del capital público que dinamiza el capital privado endógeno, pero también exógeno del tipo “comarca del Ruhr”.

Escenario III: Avilés opta por nuevos sectores industriales, pero también basados prioritariamente en grandes empresas exteriores y un conjunto de empresas subsidiarias y auxiliares extranjeras y españoles.

A partir de la variable principal que determina el nivel de ciudad se identifican las 10-15 variables más importantes que complementan el modelo y que incluso pueden dar origen a submodelos o subescenarios.

Los escenarios tienen que completarse describiendo una variable o factor clave:

- Las tendencias del entorno que favorecen cada uno de los escenarios. Es evidente que hay tendencias y contratendencias, unas favorecerán acontecimientos de un escenario y otras los del otro.
- Las tendencias externas, unas en un espacio y tiempo concreto se valoran como más probables que otras. Pero incluso las mismas tendencias dan origen a escenarios diferentes.

Los elementos externos se relacionan con la dinámica interna; por lo tanto, el grado de confirmación de unos y otros también depende de las estrategias urbanas internas. Hace falta tener en cuenta que el condicionamiento que desde el interior se haga del exterior del entorno depende de la importancia económica y social de la ciudad y de su rol en el sistema mundial o europeo de ciudades.



En municipios pequeños, las tendencias a valorar son las que pueden afectar a la área urbana o comarca en la que se insertan y dependen. Hace falta, a veces, buscar y analizar las influencias mundiales, europeas e incluso españolas, para podernos explicar determinadas situaciones, por ejemplo, la crisis del textil en el Vallés, el cambio de sentido del turismo en los municipios de la Costa Brava, etc. Los pequeños municipios no pueden influir en estos cambios de entorno, pero sí adaptarse positivamente.

- Otro apartado diferenciado es la descripción de la situación futura de cada una de las variables, pues nos determinarán los escenarios posibles de futuro. Estas descripciones son básicas para que se escojan el proyecto de futuro deseable. Las tendencias externas definen el probable y la descripción de las posibles realidades de la ciudad permiten la elección de una futura situación.
- Por último, el escenario tiene que concluir con la descripción de las estrategias de los agentes económicos y sociales y las instituciones tienen que desarrollar y ser coherentes para que se realicen todas y cada una de las especificaciones de cada uno de los factores clave en cada escenario. Es decir, hace falta identificar las estrategias internas coherentes con los diferentes escenarios.

Éste es un tema muy clarificador, pues es habitual que, en función de la descripción del proyecto de futuro, los agentes urbanos opten por un escenario, pero sus estrategias correspondan a otro. Del debate llevado a término fundamentalmente en el núcleo directivo y las comisiones sectoriales **se da origen** a una adecuación de las estrategias con las opciones de futuro.

Es necesario tener en cuenta que escoger un escenario u otro significa compromiso de adecuar las estrategias para favorecer el proyecto de futuro.

El debate de los escenarios tiene que ir precedido de una tradición de consenso en los órganos del Plan para permitir el debate y hacer un salto cualitativo en el grado de cooperación de los diferentes agentes del núcleo directivo y que participen en las comisiones sectoriales.

Seguidamente se explicitan de manera resumida los escenarios mencionados por Gerona, Avilés y comarca, por ser de más utilidad para los lectores de este documento que no los elaborados para grandes ciudades. Además, representan dos situaciones muy diferenciadas en lo que hace referencia a su base productiva.

### **8.2.3.2. Formulación del Objetivo Central y las Líneas Estratégicas.**

La definición del objetivo del plan es una síntesis ilusionadora del escenario escogido o bien de una combinación coherente de los diferentes escenarios, pero siempre a partir de la preponderancia de uno de ellos. Es necesario tener en cuenta que el escenario es una construcción teórica de ideal tipo, es decir, describe de manera “pura” las tendencias, el grado de realización de las mismas en el horizonte temporal del plan y las estrategias internas de los agentes económicos, sociales y las instituciones.

Como hemos señalado, es necesario que el plan tenga una redacción ilusionante porque ayuda a movilizar la ciudad para ganar el futuro. Por tanto, el objetivo central será una formulación basada científicamente en la técnica de los escenarios y en el compromiso de los agentes económicos sociales, bajo una lectura de “marketing”. El objetivo central tiene que ser fundamentalmente comunicable.

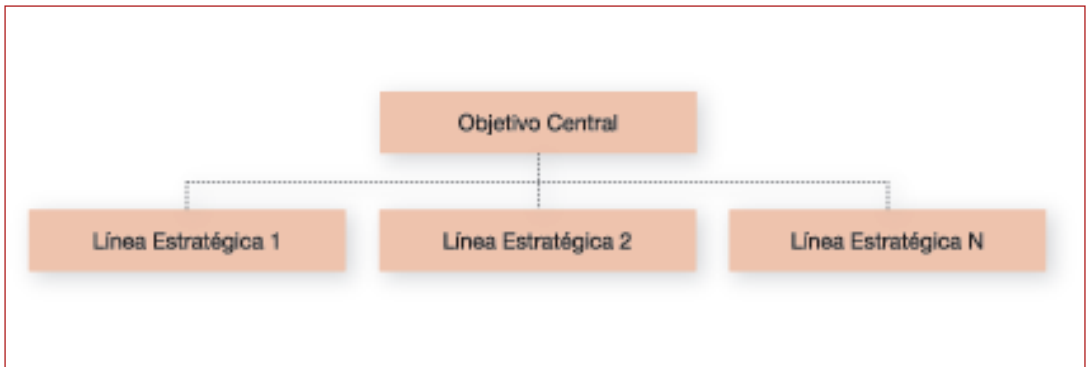
El objetivo central, sin debate de escenarios corre el gran peligro de convertirse en un objetivo genérico, compuesto de frases bonitas y seductoras pero sin ningún significado estratégico. El objetivo central se confunde con los objetivos generales que es necesario formular en la primera fase del plan. Un objetivo de este tipo deja sin sentido el análisis de diagnóstico en el supuesto de que se haya encaminado correctamente, y a partir de él será difícil concre-

tar unas líneas estratégicas y unos objetivos de línea. La desilusión es una amenaza constante para un objeto central que no clarifique un proyecto claro de ciudad.

### Las líneas estratégicas

Las líneas estratégicas son los temas fundamentales para conseguir la realización del objetivo central.

El esquema de funcionamiento es el siguiente:



El desarrollo de las líneas estratégicas consiste en aprovechar las oportunidades externas más importantes y, a la vez, reducir las amenazas más serias y teniendo muy en cuenta los puntos fuertes propios y los puntos débiles.

Las líneas estratégicas no pueden ser muchas, pero es necesario que sean fundamentales. Por esta razón nos encontramos con la dificultad de escoger entre formulaciones diferentes. Para elegir una línea estratégica es importante tener en cuenta unos criterios de selección. Éstos pueden variar entre los diferentes planes, pero nos permiten sugerir los siguientes, que son generales en todo el proceso de planificación.

- Impacto del proyecto de ciudad definido en el objetivo central.
- Aprovechar las tendencias del entorno.
- Aceptación por parte de los agentes económicos, sociales e institucionales.
- Sinergia de las líneas con otros factores clave de desarrollo económico y social.

#### **8.2.4. Cuarta Fase: la Elaboración de objetivos.**

Una vez definido el objetivo central y las líneas estratégicas, es necesario elaborar los objetivos de cada una de las líneas.

Las características que deben conseguirse en la formulación de los objetivos de línea son:

- Que los objetivos sean los necesarios y suficientes para garantizar la realización de la línea.** Esta interrogación tiene que plantearse siempre, ya que no contemplar un objetivo necesario nos llevará a elaborar una estrategia incompleta. Las estrategias incompletas impedirán la realización de la línea estratégica y son punto de partida de futuras debilidades, ya que no garantizan la continuidad de las fortalezas conseguidas con anterioridad.

Por otro lado, una línea que contenga más objetivos de los necesarios implica que se malversen esfuerzos humanos, económicos y organizativos -ya que éstos se dirigen a objetivos poco importantes- y se dificulte la ejecución del plan.

Para asegurarnos de que se cubren los objetivos necesarios y suficientes, se recomienda explicitar los factores de éxito de cada una de las líneas escogidas. En segundo lugar, definir los elementos en que pueden intervenir las ciudades y sus agentes para dominar el factor de éxito y, posteriormente, sistematizar los puntos fuertes y los puntos débiles de la ciudad respecto a todos los factores clave. Finalmente, definir los objetivos para desarrollar los puntos fuertes y reducir los débiles.

Para una mejor operativa, se recomienda también la elaboración de un cuadro con los cuatro apartados señalados.

**b) Una línea estratégica completa contará con tres tipos de objetivo: objetivos de competitividad, objetivos de apoyo y objetivos de estructura.**

*Los objetivos de competitividad*

Son aquellos que permiten a una ciudad disfrutar de un crecimiento del PIB o de una redistribución de la renta o de una calidad del medio ambiente superior al mantenido en los últimos años o al de las ciudades de su entorno geográfico y económico.

También son objetivos de competitividad aquellos que permiten mejorar substancialmente la atractividad y la proyección de la ciudad y, en especial, su calidad de vida.

*Los objetivos de apoyo*

Son los que aseguran el buen funcionamiento regular de la ciudad en sus aspectos económicos, sociales, culturales y medioambientales y constituyen la base para que la ciudad se lance a objetivos de competitividad.

Los objetivos de soporte son aquellos que se dirigen a conseguir o mantener nuevos puntos fuertes y a reducir o eliminar los puntos débiles.

*Los objetivos de estructura*

En una ciudad, estos objetivos son los que se refieren a las competencias, la organización y coordinación entre los agentes económicos, sociales e institucionales. En especial, es la estructura la que posibilitará la organización de los objetivos de negocio y apoyo.

De los tres tipos de objetivos, el más difícil de identificar es el de negocio.

**c) Los objetivos tienen que responder además a otra clasificación: objetivos de ruptura y de continuidad.**

*Los objetivos de ruptura*

Son aquellos que significan un cambio en las actuaciones de los agentes de la ciudad, y que quieren modificar las tendencias de futuro, que proyectan el desarrollo de la ciudad desde el pasado hasta el presente.

El proceso de elaboración de un plan estratégico, justamente por la visión coherente que aporta sobre los diferentes escenarios previsibles para la ciudad, rompe con las políticas de actuación a "tout court" destinadas a resolver los problemas más inmediatos. Esto significa que en un plan estratégico aparecerán no pocos objetivos de ruptura u objetivos innovadores respecto a políticas anteriores.

### Los objetivos de continuidad

Al contrario que los objetivos de ruptura, los de continuidad se inscriben en las lógicas de actuación que desarrollan los agentes sociales urbanos en la actualidad.

Es una visión equívoca aquella que considera que un plan estratégico tan sólo aportará o se preocupará de la implantación de los objetivos de ruptura. El conocimiento de la ciudad por parte de los agentes económicos y sociales e institucionales que intervienen en la misma hace que buena parte de sus proyectos sean clave para encaminar la ciudad hacia una situación futura considerada deseable. Por tanto, un plan estará formado por una combinación equilibrada y coherente de objetivos de ruptura y de objetivos de continuidad.

Como combinación coherente, el plan se preocupará de la implantación de todos los objetivos. Aún así, y debido a que los objetivos de ruptura no se insertan en una lógica de actuación, será necesario que la organización tenga una especial preocupación para que la innovación sea asumida por los agentes urbanos.

#### **d) Viabilidad de objetivos.**

Los objetivos de línea dispondrán de una última consideración: la viabilidad de los mismos. Un plan de acción es aquel cuyos objetivos pueden llevarse a la práctica en un período de tiempo determinado. Por esta razón, se hace necesario introducir, una vez efectuado el análisis de la necesidad y suficiencia antes mencionado, un nuevo criterio de viabilidad y buscar de nuevo el equilibrio y coherencia de los objetivos de línea respecto al objetivo central del plan y el de la línea estratégica.

Antes de iniciar un proceso de elaboración de los objetivos de línea basado en la participación de los agentes económicos y sociales de la ciudad, es importante que el equipo técnico elabore, para cada línea estratégica, como mínimo un listado de los objetivos necesarios y suficientes para poder así asegurar la calidad técnica del proceso. La recomendación de hacerlo antes se basa en que la organización del proceso de participación es bastante compleja y laboriosa y, por tanto, es más difícil organizar de manera paralela una elaboración técnica de objetivos.

Los objetivos de las líneas estratégicas deben abarcar una doble perspectiva: Preactividad (actuar hoy para prepararse para los cambios previstos) y Proactividad (actuar para provocar el cambio en el sentido deseado).

La principal fuente para la elaboración de los objetivos del Plan la constituyen, sin duda, las demandas e intereses de los distintos factores de la ciudadanía. Por ello, es básico que en esta fase se promueva un importante proceso de participación ciudadana. Se precisa canalizar a las más importantes y significativas entidades, asociaciones, instituciones y expertos a través de comisiones o mesas de trabajo, que con una metodología fácil e inteligible, permitan identificar las principales expectativas de los sectores económicos, sociales, culturales, educativos y vecinales de la ciudad.

### **8.2.5 Quinta fase: La creación del Plan de Actuación.**

La definición del plan estratégico como plan de acción exige concretar proyectos, costes y responsabilidades.

La definición del plan estratégico también como plan de acción exige concretar un plan de actuación, estableciendo prioridad y concretando proyectos, costes y responsabilidades.

La misma concepción del Plan como un plan de cooperación determina los rasgos fundamentales de su proceso de realización: la organización del plan no substituye en sus respon-

sabilidades ejecutivas, a las instituciones y entidades que habrán de asumir la ejecución de los proyectos, sino que las incentiva y presiona con la legitimidad que le otorga el proceso de participación y compromiso conseguido.

La organización del Plan tiene que constituirse como un marco viable de coordinación y de trabajo conjunto que oriente, facilite y promueva la asunción de compromisos por parte de los agentes con capacidad de decisión y acción.

La concreción del Plan de actuación implica:

**a) Selección de los proyectos que constituirán el Plan de Actuación: determinación de los criterios y el proceso de priorización.**

Del conjunto de propuestas recibidas en las comisiones de trabajo, es preciso realizar una selección final de los objetivos a través de un cuestionario de evaluación y priorización, en función de distintos criterios (evaluación, impacto, importancia.....).

El resultado final de esta fase debe estar resumido en el documento de Objetivos del Plan Estratégico.

**b) Estudio de los proyectos priorizados.**

Cada uno de los objetivos identificados deben especificarse, en términos de proyecto, conteniendo como mínimo los siguientes elementos:

- La descripción y justificación: qué se propone y por qué se propone en función del análisis de la situación actual y de la evolución previsible.
- Estado actual.
- Instituciones competentes / Agentes implicados en la su ejecución.
- Actividades que es necesario realizar para impulsar su ejecución.
- Presupuesto estimado / Financiación prevista (coste del proyecto e identificación de posibles fuentes de financiación)



## El impulso y seguimiento de la estrategia urbana como dinamizadora de la gestión estratégica de redes de actores

### 9.1 LA NECESIDAD DE BUSCAR EL IMPULSO DE LOS PROYECTOS ESTRATÉGICOS

La mayoría de las ciudades que han efectuado un Plan Estratégico con unos proyectos bien definidos, han organizado una fase de impulso y seguimiento de los mismos.

La elaboración del plan, con un planteamiento metodológico como el descrito en el capítulo anterior, constituye en sí misma un proyecto de gestión relacional si los actores urbanos se han comprometido efectivamente asumiendo responsabilidades y aportando trabajo o financiándolo de manera colectiva. Pero es, sin duda, en la etapa de impulso y seguimiento cuando se abren las posibilidades de desarrollar y fortalecer la gestión estratégica relacional. Al disponer la ciudad de una estrategia compartida con unos proyectos clave que tienen el compromiso de ser impulsados por parte de los principales actores.

Para desarrollar la gestión estratégica de los proyectos se requiere que la organización de la etapa de impulso y seguimiento se base en los principales actores con capacidad de desarrollar o influenciar decisivamente la ejecución de los proyectos estratégicos. Este hecho resulta más significativo en los planes estratégicos sectoriales: educación, servicios sociales, deportes, agendas 21, etc.

En no pocos casos, la organización de la etapa de impulso y seguimiento no se realiza en torno a los principales actores implicados en los proyectos, sino gracias a expertos o representantes de entidades ciudadanas que profundizan y difunden el proyecto de ciudad. Este planteamiento es propio de un plan que no ha logrado, por muchas razones, hacer participar en el mismo a los principales actores urbanos. Las razones pueden ser de tipo muy variado. Existe la posibilidad de no poder contar con dichos actores, por ser un gobierno local con pocas competencias enfrentado a un gobierno regional o nacional poderoso que impide el acercamiento de los actores a la ciudad y, por ello, la ciudad profundiza y difunde el plan en espera de mejores tiempos, aunque también puede darse la posibilidad de que el plan no disponga de un planteamiento metodológicamente adecuado.

### 9.2 LAS FASES DE LA ETAPA DE IMPULSO Y SEGUIMIENTO

En las páginas que siguen exponemos a modo referencial las fases de una etapa de Impulso y Seguimiento, tomando como base el Plan Estratégico de Valencia, que quizás sea el más claro ejemplo de plan organizado en torno a los principales actores urbanos.

### 9.2.1. Primera fase: La elaboración del programa de actuación.

Uno de los atributos que conforman la esencia de un Plan Estratégico es su carácter de ser un Plan de Acción. Efectivamente, el proceso de planificación estratégica permite dotarse de un proyecto integral, global y compartido, con una visión del futuro deseable y unos objetivos concretos y estimulantes para generar ilusión entre los ciudadanos; pero, sobre todo, la planificación estratégica es un proceso orientado a la acción.

Este carácter nos lleva a que el trabajo que ha de realizarse en esta primera fase sea especialmente importante, requiriendo de un trabajo sólido para estudiar y desarrollar las medidas y estableciendo actuaciones para que sean, efectivamente, proyectos de actuación.

A tales efectos, será importante que, por cada una de las medidas, pueda elaborarse una Ficha-Informe con los siguientes apartados:

- Descripción detallada de la propuesta o medida.
- Justificación con respecto al objetivo de línea estratégica.
- Impacto en otras líneas estratégicas.
- Identificación de alternativas para su puesta en marcha.
- Identificación de los agentes implicados en la ejecución y grado de compromiso de la misma.
- Presupuesto de realización.
- Financiación prevista o previsible.
- Grado de desarrollo del proyecto.
- Calendario previsto de ejecución.
- Actividades a impulsar por los órganos del Plan.
- Nivel de implantación y de medición del grado de avance de la medida.

Asimismo, es importante que las medidas, tal como señalábamos en las consideraciones previas, sean clasificadas atendiendo a su grado de implantación; una clasificación que puede realizarse utilizando dos tipos de variables interrelacionadas,

***Nivel de definición de la institución/entidad responsable de la ejecución***. En atención a esta variable se pueden diferenciar dos tipos de medidas:

- A) Aquellas cuyo desarrollo corresponde a una determinada institución o hay una organización que ejerce un liderazgo claro.
- B) Aquellas cuyo desarrollo no corresponde específicamente a ninguna entidad y cuya realización es el resultado de la suma de iniciativas. No hay un interlocutor definido.

***Nivel de ejecución actual de la medida***. Que nos permite clasificar las medidas en dos grupos:

- a) Ya se está trabajando en el sentido que marca el propio Plan. Cabe realizar un seguimiento de lo que se está realizando.
- b) La medida no se está realizando, sea porque es necesario un impulso cuantitativo importante, sea porque precisa de una orientación cualitativa diferente a lo que se está realizando.

En función de la combinación de estas dos variables, podemos determinar la finalidad y orientación de las tareas que ha de realizar la organización establecida para garantizar la ejecución de los diferentes tipos de medidas.

	a	b
A	<p><b>1</b></p> <p>Hay una institución/entidad que asume la responsabilidad para la ejecución de la medida y se está trabajando en este sentido.</p>	<p><b>2</b></p> <p>Las entidades/instituciones que deberían asumir esta medida están claramente definidas. Pero la medida no está desarrollada, o es necesario un impulso cualitativo o cuantitativo importante.</p>
B	<p><b>3</b></p> <p>Hay una pluralidad de entidades e instituciones que desarrollan esta medida.</p>	<p><b>4</b></p> <p>No hay ninguna institución o entidad a quien le corresponda el desarrollo de la medida. Fórmula a partir del Plan.</p>

**Medidas de nivel 1:** Hay una institución que asume la responsabilidad para la ejecución de la medida y ya está trabajando en este sentido. Por tanto, será necesario realizar un seguimiento de lo que se está realizando.

**Medidas de nivel 2:** La medida no está desarrollada o cabe un impulso cualitativo o cuantitativo muy importante para su realización. Pero las entidades o instituciones responsables que deberían asumir su ejecución están definidas.

Las actividades en esta fase se centrarán en conseguir que estas entidades o instituciones asuman la ejecución de las medidas e impulsar su ejecución.

**Medidas de nivel 3:** La medida se está desarrollando a partir de una pluralidad de iniciativas correspondientes a entidades e instituciones. Desde la propia estructura del Plan Estratégico se promoverá la coordinación entre ellos para conseguir mejorar, en términos cuantitativos o cualitativos, su nivel de ejecución

**Medidas del nivel 4:** Son medidas que se formulan a partir del Plan. No hay ninguna institución/entidad que las esté realizando. La ejecución de las medidas exige proponer y constituir una entidad que lidere, asuma e impulse las actividades necesarias para su ejecución.

### 9.2.2. Segunda fase: la organización de la ejecución.

Poder realizar una buena labor de impulso, de coordinación y de seguimiento de las medidas, será necesario contar con una estructura específica para ello que, si bien el nombre varía mucho entre los diferentes planes, denominaremos grupos de impulso y seguimiento (en adelante GIS).

Los GIS son comisiones de trabajo específicas constituidas para trabajar en pro de la ejecución de las medidas. El número de comisiones que deben crearse está directamente relacionado con las características técnicas de las medidas priorizadas. En cualquier caso, los proyectos que se podrán incluir en un mismo GIS serán aquellos que tengan carácter complementario y/o identidad técnica entre los mismos y se vinculen a un mismo grupo de entidades.

- En cuanto a su funcionamiento, hay que apuntar unos criterios esenciales para distinguir entre ejecución del Plan y la acción que debe desarrollarse en estos grupos:



- Los GIS tienen como finalidad impulsar la toma de decisiones que vincule la ejecución de los proyectos, si bien desde el mismo momento en que se finaliza la etapa de elaboración y, por tanto, se determina el contenido del Plan Estratégico, es posible que se puedan ejecutar medidas o acciones específicas incluidas en el plan. La experiencia nos indica que, en este orden, hay que realizar una acción de impulsión destinada a mejorar la eficacia de las acciones que espontáneamente se harían, creando un marco adecuado para la coordinación y la cooperación entre las instituciones y empresas con mayor implicación en la realización de las medidas.
- El GIS tiene que estar constituido por aquellas entidades que directamente tienen responsabilidad o que pueden ser determinantes para la efectiva consecución de las medidas que tiene asignadas. La mayor parte de las entidades invitadas a formar parte de los grupos son, a su vez, miembros de los órganos permanentes del Plan y la composición del grupo; es decir, el número de miembros también puede variar en atención a las características específicas de los proyectos.
- Y es importante que por cada grupo se nombre presidente o coordinador a una persona con solvencia reconocida en los temas objeto del mismo o con una especial vinculación a la realización de las medidas.

### 9.2.3. Tercera fase: El desarrollo y seguimiento de la ejecución.

Para poder realizar los cometidos correspondientes al desarrollo y seguimiento de la ejecución de las medidas, se distinguen dos fases, fundamentalmente, dentro de la misión de los grupos,

*Fase inicial, de constitución y determinación del plan de trabajo.* Las tareas que se incluyen son,

- La presentación de las fichas-informe.
- El análisis y la valoración del estado actual de realización de las medidas.
- La revisión y el desarrollo de las acciones estratégicas que deben realizarse.
- La definición y aprobación de una agenda de trabajo del GIS en relación con cada una de las medidas,

*Fase de desarrollo, gestión de la agenda.* Cuyo contenido es,

- La realización de las acciones incluidas en la agenda de trabajo.
- Presentación de informes de actividad sobre el grado de realización de las medidas.

## 9.3 DEL PLAN A LA GESTIÓN ESTRATÉGICA URBANA

El desarrollo y seguimiento de la ejecución a través de los grupos de impulso y seguimiento nos permite constituir redes de actores. Para gestionar estas redes es útil tener en cuenta las etapas identificadas en el apartado de gestión relacional del capítulo dedicado a los componentes de la gestión estratégica de este libro.

Llegados a este punto, y siguiendo como referencia el caso de Valencia, la estructura del plan en sentido estricto<sup>122</sup>, que tan útil nos ha sido para iniciar la gestión estratégica, debe ser

<sup>122</sup> Es decir, un plan que consta de una estructura de objetivos, proyectos y medidas que debe ser evaluado y reprogramado en su totalidad en un período de tiempo prefijado.

abandonada. Ante la intensidad de los procesos de cambio, la estrategia debe ser constantemente revisada y añadir de manera permanente líneas estratégicas y proyectos emergentes a las líneas y proyectos ya decididos y abandonar los ya realizados o los que resulten inadecuados o superados por la dinámica de innovación permanente.

De lo contrario, la estrategia puede quedar pronto desfasada o ser preciso reprogramarla totalmente y hacer un nuevo plan cada muy poco tiempo, lo que puede resultar muy difícil de manejar y se corre el riesgo de deslegitimar el proceso por la rápida sucesión de planes.

Una gestión estratégica debe estar:

- Evaluando periódicamente el desarrollo de la ciudad.
- Observando la evolución del entorno que condiciona el desarrollo de la ciudad.
- Evaluando periódicamente el desarrollo de la ciudad y comparando con las ciudades del entorno para reprogramar la estrategia urbana y los principales proyectos en los que se asienta.
- Generando espacios de pensamiento creativo para liberar la fuerza intelectual de la ciudad y fortalecer los procesos de innovación y creación de oportunidades de futuro.

### 9.3.1. La evaluación de los proyectos.

Es básico conocer los avances y los retrocesos de los proyectos en relación a su programación inicial, así como identificar las razones del avance y los obstáculos a su desarrollo para poder reprogramar el trabajo de las redes. A su vez, es importante poder explicar de manera comprensible y objetiva a la ciudad el desarrollo de los proyectos para evitar en la medida de lo posible que la demagogia, las falsas ilusiones y el desánimo se apoderen de la ciudadanía y se frene el proceso de impulso colectivo de la ciudad.

Para evaluar el grado de ejecución de las medidas o proyectos estratégicos, es conveniente utilizar tres tipos de indicadores:

**1. Nivel de avance.** Si han avanzado, diferenciando las que lo han hecho siguiendo las previsiones del Plan de las que lo han hecho con retrasos respecto de las previsiones, de las que no han avanzado y, dentro de estas, también es conveniente identificar las que no eran previsible que hubiesen avanzado dado el horizonte temporal del propio Plan Estratégico.

De la aplicación de este criterio a las medidas del Plan Estratégico de Valencia, se identificaron un total de cinco categorías de medidas,

1	<i>Se incluyen todas aquellas medidas que han avanzado siguiendo las previsiones del Plan o incluso avanzándose a las mismas. Es necesario tener en cuenta que, desde que se enuncia hasta que se ejecuta una medida pasa por diversas fases: formulación, estudios previos, agenda (en el momento en que los actores con competencias asumen la realización de la medida), estudios informativos, presupuesto y ejecución, que, atendiendo a las propias características del proyecto, va a seguir un proceso específico.</i>
---	--

2	<i>Agrupar todas aquellas medidas que si bien han avanzado con respecto a la situación inicial, lo han hecho con retrasos respecto a los plazos señalados en el Plan.</i>
---	---

3	<i>Engloba todas aquellas medidas que, si bien no han avanzado, no era previsible que lo hicieran en este período de tiempo. El horizonte temporal del Plan Estratégico es el año 2.015.</i>
---	--

4	<i>En esta categoría se recogen todas aquellas medidas que no han avanzado y suponen un retroceso en las previsiones iniciales del Plan.</i>
5	<i>Se incluyen todas aquellas medidas que van a ser objetivo de nueva formulación, ya sea para lograr una mayor adaptación a los cambios del entorno, ya sea para adecuarla a su propia finalidad, dado el nivel de realización de la misma o de medidas complementarias.</i>

**2. Nivel de desarrollo de las medidas.** A efectos de poder realizar una evaluación pormenorizada de las medidas es muy útil poder elaborar este segundo indicador cuya finalidad es identificar en qué fase del proceso de ejecución se encuentran las distintas medidas. Una medida o proyecto, desde que se formula hasta que se materializa la inversión para su producción, pasa por diferentes estadios que pueden dividirse en siete momentos.

- *Formulación* de la medida o concreción de la misma para posibilitar el estudio sobre su impacto, viabilidad y su adecuación al objetivo de la línea estratégica.
- *Estudio previo.* Son los estudios valorativos de trazado, impacto y viabilidad en el caso de una infraestructura o importancia, consenso social, viabilidad económica, etc. y en el caso de proyectos generadores de intangibles o generadores de acuerdos de cooperación antes de que la medida sea asumida por las administraciones y actores privados competentes.
- *Agenda.* Es decir, cuando los actores competenciales han asumido la conveniencia de desarrollar efectivamente las medidas.
- *Estudio informativo o de programación.* Es el estudio en el que se deben concretar las especificaciones de trazado, construcción y financiación o las fases del proceso concreto de la medida.
- *Proyecto ejecutivo de construcción.* En el caso de infraestructuras es habitual que las administraciones públicas diferencien el estudio informativo de programación del proyecto ejecutivo.
- *Consignación presupuestaria.* Es la fase en que se destina un presupuesto para iniciar la realización de las inversiones o el inicio de la obra.
- *Realización de la inversión.* Materialización de las obras o servicios señalados en la medida.

**3. Síntesis del grado de realización o nivel de ejecución de las medidas.** Este indicador fue utilizado en el I Plan Estratégico de Barcelona y su utilización permite valorar el grado de realización o nivel de ejecución de las medidas atendiendo a las diferentes fases del desarrollo ejecutivo de las mismas. Es especialmente interesante utilizar este criterio porque de su valoración se deduce que las primeras fases del desarrollo, identificación de los responsables, aceptación de la medida... son tan decisivas como las últimas (consignación presupuestaria e implementación), o incluso más, puesto que una medida con un presupuesto consignado, tiene prácticamente asegurada su realización; en cambio, el avance de los estudios previos hasta su consignación presupuestaria es decisivo.

La ficha de evaluación utilizada en Barcelona es la siguiente:

### Ficha de realización de las medidas del plan

Medida:

	Situación actual (0-100%)	Ponderación de las fases	Grado de realización
Identificación de responsables		x 0,05	
Aceptación de la medida		x 0,15	
Concreción de la medida		x 0,20	
¿Está en la agenda?		x 0,30	
¿Tiene dotación económica?		x 0,20	
Nivel de implantación		x 0,10	
Total			

### 9.3.2. Evolución del entorno.

Respecto a la *evaluación de los posibles cambios del entorno*, es necesario realizarla según los diferentes territorios en que la ciudad define sus estrategias. En una ciudad mediana o grande distinguiremos entre el entorno general de los cambios en el proceso social de producción, intercambio y distribución, el entorno regional y europeo y el ámbito de la comunidad autónoma, el área metropolitana o la comarca.

En el entorno general, buscaremos los posibles cambios en los factores estudiados en la fase de diagnóstico:

- El papel de las ciudades y de los sistemas económicos locales en la economía mundial y europea.
- Los proyectos de investigación y desarrollo.
- La tecnología y las materias primas.
- La formación de los recursos humanos.
- Los sectores productivos emergentes y en declive.
- Los movimientos de la población.
- El proceso de construcción europea.
- La emergencia de nuevos países industriales.
- Los nuevos movimientos sociales.
- Los cambios en el papel del estado, el sector privado y la sociedad civil.
- El medio.

En el entorno regional europeo y mediterráneo, además de concretar para Europa los elementos antes señalados, es necesario tener muy en cuenta:

- La aparición de nuevas ciudades competidoras.
- La evolución experimentada y prevista de los sectores económicos más importantes en la ciudad.
- Los nuevos sectores económicos y las regiones europeas emergentes.
- La evolución de los fondos estructurales.
- Las velocidades de incorporación europea entre países.
- La relación económica, social y política en la construcción europea.
- El balance económico y social de la región (comunidad autónoma) y la ciudad respecto a Europa y a España.

Por lo que respecta a la relación con la comunidad autónoma, el área metropolitana y la región, es necesario tener en cuenta:

- La comparación de la evolución respecto a Europa.
- La evolución de la política económica y social del gobierno regional.
- La distribución de los sectores productivos en el territorio.
- Las infraestructuras de accesibilidad y acogida.
- La distribución de la renta territorial.
- El sistema regional del sistema de ciudades.

A partir de la evaluación de los entornos, el núcleo directivo del plan decidirá si es necesario cambiar de estrategia o profundizar en ella.

### 9.3.3. Evaluación del desarrollo de la ciudad<sup>123</sup>

Y por último, con relación a la evaluación de las transformaciones de la ciudad, se trata de evaluar cuál es la adecuación de la ciudad al modelo de futuro que pretendía el plan estratégico y que configuró el objetivo central. Para valorarlo, es necesario analizar las variables que hemos considerado claves para definir el modelo de ciudad del futuro y comparar su descripción con la situación actual y la situación de partida.

La evaluación debe señalar las tendencias de cada variable para conocer las perspectivas de una mayor adecuación o inadecuación con respecto al modelo de ciudad. Se trata, pues, de identificar la situación a la que se puede llegar con estas tendencias.

Es muy probable que las diferentes variables clave hayan tenido un desarrollo desigual y que éste ponga en peligro la consecución del modelo de futuro. Para adecuar la situación, habrá que dar más énfasis a los aspectos más reequilibrados y proponer, en consecuencia, las correcciones estratégicas para conseguirlo.

Hay que tener muy presente que la evolución de la ciudad debe ser unitaria, de manera que deberá integrar los análisis realizados variable por variable.

---

<sup>123</sup> Se recomienda la evaluación sobre la ciudad de Valencia, titulada *Valencia: Un modelo de ciudad* (2000). El documento puede ser visitado en la página Web [www.valencia2015.org](http://www.valencia2015.org)

Este análisis nos permitirá encaminar la reprogramación del plan estratégico. En el caso de que la situación de la ciudad se aleje mucho de lo deseado o, más aún, haya evolucionado en un sentido contrario al considerado posible y deseable, habrá que plantearse un nuevo plan o bien considerar que se utilice el proceso de planificación tal como se realiza en la ciudad.

#### **9.3.4. Generar espacios de pensamiento creativo.**

---

Se trata de instalar permanentemente en la ciudad espacios de pensamiento creativo para innovar el pensamiento urbano y proponer nuevos proyectos que conviene estudiar para su posible integración en la estrategia urbana.

Los espacios de pensamiento creativo son espacios completamente horizontales, sin jerarquías, especialmente diseñados (métodos de pensamiento lateral, “brainstorming”, conferencias de exploración, foros de análisis...) para posibilitar la libre e intensa circulación de nuevas ideas en un entorno de cordialidad y respeto que evite la confrontación entre personas.

Las ideas consideradas más oportunas y novedosas deben ser objeto de un posterior análisis de viabilidad técnica, financiera o legal para poder ser asumidas.

La evaluación y reprogramación permanente de la estrategia, la búsqueda de innovación para adelantarnos a los cambios, es condición necesaria para que la gestión relacional adquiera la dimensión de gestión estratégica, tal como ha sido definida anteriormente.

# 3<sup>a</sup>

## P A R T E

---

**Buenas prácticas de gestión  
de redes en la ciudad**

En este libro se desarrolla un enfoque sistemático para establecer la gestión estratégica en una ciudad con todos sus componentes de: disposición de una estrategia compartida, gestión relacional o de redes de actores, participación ciudadana y gestión de la innovación y el conocimiento a partir de la elaboración de un Plan Estratégico.

Pero en no pocas ciudades se han desarrollado algunos de los componentes de la gestión estratégica. En muchas se ha elaborado un plan estratégico, pero sin la perspectiva de basar en él una gestión estratégica. En otras se han desarrollado proyectos sobre la base de la gestión relacional, a menudo como fruto de la necesidad o de la visión de obtener una mayor eficacia de un proyecto concreto aunque sin inscribirse en un proceso de desarrollo de la gestión de redes. A su vez, la mayoría de los gobiernos locales han impulsado proyectos de participación ciudadana, a pesar de que en su mayor parte están enfocados hacia la consulta y el asesoramiento del propio Ayuntamiento y no como una estrategia para producir ciudad.

Para desarrollar una gestión estratégica en ciudades que han impulsado algunos de sus componentes, habrá que valorar la situación de cada uno de ellos y elaborar un proceso específico de reelaboración y articulación de los mismos para implantar este tipo de gestión urbana.

En las páginas que siguen, se encuentran algunos ejemplos de uno de los componentes básicos de la gestión estratégica: la gestión de redes. Hemos escogido este componente por ser el más desconocido entre los planificadores y gestores urbanos y responsables políticos locales<sup>124</sup> y, sin duda, junto a una buena elaboración de una estrategia urbana, el más crítico para desarrollar la gestión que hoy precisan nuestras ciudades.

Los ejemplos han sido escogidos mediante la observancia de dos criterios de selección. En primer lugar, que no se centraran en un solo sector, sino en una amplia variedad de ámbitos urbanos y en especial, en aquellos que son estratégicos para las ciudades. En segundo lugar, que las ciudades ejemplificadas fueran grandes ciudades españolas. La única excepción es la ciudad de Curitiba, por dos razones. Curitiba es una de las ciudades latinoamericanas que más ha renovado, desde el punto de vista relacional y participativo, la gestión urbana y debe ser citada en un libro de gestión estratégica. Por otra, hemos escogido el tema de articulación de las redes privadas de transporte colectivo de superficie, que es un tema pendiente no sólo de las ciudades latinoamericanas sino también de la gran mayoría de ciudades españolas, que no disponen de autoridad única del transporte, y que buena parte de sus líneas son privadas.

Las buenas prácticas que siguen se relacionan con los siguientes ámbitos:

- La rehabilitación de barrios.
- El sector logístico.
- El transporte de viajeros.
- La innovación tecnológica.
- La política social.
- La gestión de eventos populares y tradicionales.

---

<sup>124</sup> Existe una amplia bibliografía sobre participación ciudadana y sobre buenas prácticas de planificación estratégica. Puede revisarse: Pascual Esteve, J.M. [La estrategia de las ciudades](#). Ob.cit.



En la rehabilitación de barrios se ha seleccionado el ejemplo de PROCIVESA, una empresa fundada para rehabilitar el barrio de “Ciutat Vella” de Barcelona. Su éxito ha sido notable y la experiencia ha sido asumida en no pocas ciudades españolas y latinoamericanas.

Seguidamente se describe el ejemplo ya comentado de la red de transporte de viajeros de Curitiba.

En el ámbito del sector logístico, se han seleccionado tres buenas prácticas. La primera es un ejemplo de diseño y funcionamiento de una red pública y privada del Puerto de Valencia. La **Marca de Garantía del Puerto de Valencia** es una práctica que puede ser “exportada” a muchos servicios colectivos urbanos en los que hay que garantizar el éxito y la calidad de un proceso integral en el que intervienen diferentes sectores y una gran cantidad de empresas. En segundo lugar, se describen las finalidades y la organización de la Asociación **Barcelona Centro Logístico** para promocionar interna e internacionalmente el sector logístico de la Región Metropolitana de Barcelona. Por último, se detallan los aspectos de un **convenio** que es un ejemplo de aglutinación de competencias, intereses y responsabilidades de la **colaboración pública-pública**. En este caso, para la modernización de las infraestructuras del Puerto de Valencia.

La innovación tecnológica es el ámbito donde más ejemplos encontramos de funcionamiento en red, ya sea pública-pública o pública-privada. La coincidencia temporal de la necesidad de este tipo de gestión con los procesos de modernización tecnológica impulsados por las TIC seguramente se encuentra en el origen de esta amplia coincidencia. Hemos seleccionado dos buenas experiencias españolas que, además, han sido pioneras en la Europa mediterránea: **Sevilla Tecnópolis**, inscrita en Cartuja'93, y la **Asociación de Investigación y Desarrollo en Andalucía**, cuyo objetivo es desarrollar el Parque Tecnológico de Andalucía localizado en Málaga.

En los temas sociales, se ha escogido el ejemplo de las **Mesas de Solidaridad de Valencia**, que constituyen una experiencia de colaboración y coordinación de la política social entre el Ayuntamiento y las entidades sociales a nivel de barrio. Las mesas son una experiencia que se está implantando en otras ciudades españolas. Asimismo, se recoge el ejemplo de un proyecto que, poco a poco, va rompiendo inercias institucionales y que puede constituir una importante experiencia de cómo el funcionamiento en red aprovecha los recursos existentes y multiplica su eficacia, como es el caso del Banco de Estudios de Interés Social que desarrolla la **Asociación Barcelona por la Acción Social (ABAS)**, entidad promovida y presidida por el Ayuntamiento de Barcelona y formada por las principales instituciones y entidades sociales que intervienen en la ciudad.

Por último, se ha querido seleccionar un ejemplo de reconversión de la organización para su funcionamiento en red de un evento tradicional de gran impacto interno y proyección internacional y turística como es la celebración de la Semana Santa de Sevilla: El **Centro de Coordinación Operativa (CECOP) de Sevilla**.

# 10

## La gestión relacional para la rehabilitación de barrios

### 10.1

#### UNA EMPRESA MIXTA PARA LA RENOVACIÓN DEL CENTRO HISTÓRICO DE BARCELONA: EL CASO PROCIVESA

##### 10.1.1. Características y composición de la empresa mixta.

La empresa PROCIVESA (Promocions Ciutat Vella, S.A.)<sup>125</sup> se creó en el año 1997 en el marco de un programa integral de rehabilitación del barrio, que abarca aspectos de urbanismo y vivienda, movilidad, infraestructura, bienestar social y equipamientos.

La empresa fue promovida por el Ayuntamiento de Barcelona con el objetivo de poder asumir con mayor eficacia los compromisos municipales en el marco del Plan Especial de Reforma Interior del Barrio.

La empresa se constituyó con un capital de 3.000 millones de pesetas.

El capital social está constituido por un entramado de agentes públicos y privados. Concretamente por:

- El Ayuntamiento de Barcelona, que dispone del 51% del capital.
- Entidades financieras (Bancos y Cajas de Ahorro).
- Entidades promotoras de obras públicas y aparcamientos.
- Entidades comerciales (una sociedad propia del barrios formada por comerciantes del Distrito).
- Una entidad de servicios de telecomunicaciones (Telefónica, S.A.).

Todas las empresas públicas y privadas estaban interesadas en los procesos de expropiación municipal y en poder invertir en equipamientos y servicios en el barrio. Por otra parte, el Ayuntamiento podía y puede adquirir fondos para la expropiación y recuperar parte de la misma a través de los beneficios generados por la empresa mixta en equipamientos y servicios.

<sup>125</sup> Este es el nombre en catalán de la empresa. La traducción de “Promocions” al español es “Promociones” y “Ciutat Vella” es el nombre catalán del barrio, cuya traducción es “Ciudad Antigua o Histórica”.

### 10.1.2. Proyectos desarrollados.

Cuando se formó PROCIVESA, ya tenía previsto su finalización al cumplir los objetivos de rehabilitación. La empresa mixta ha cumplido más del 80% de los proyectos que promovió y se espera que desaparezca en el año 2003.

J.A. Dalmau<sup>126</sup>, que fue gerente del Ayuntamiento de Barcelona en Ciutat Vella y en el barrio del Eixample (Ensanche), sistematiza la tipología de proyectos que dicha empresa ha llevado a cabo:

- Proyectos de infraestructura de servicios (colectores, redes de servicios de agua, luz, gas, teléfono, pavimentación, alumbrado público).
- Proyecto de movilidad (aparcamiento, regulación del acceso de vehículos al centro, potenciación del transporte público, carriles para bicicletas, vías peatonales).
- Mejoramiento de las condiciones ambientales, mediante la creación de parques y zonas verdes, plantación de árboles, recuperación de los muelles del Puerto y de playas.
- Programas de bienestar social, desde la atención normalizada hasta la intervención en programas de ayuda específica y de promoción en situaciones de marginación.
- Proyectos de seguridad ciudadana, que promueven procesos de higienización y control de establecimientos de concurrencia pública y que dan respuesta a situaciones de delincuencia y marginalidad.
- Dotación de equipamientos de barrio, deportivos, centros cívicos, culturales, educativos, sanitarios y sociales.
- Dotación de equipamientos de ciudad en el centro histórico: centros culturales, museos, universidades o espacios recreativos, entre muchos otros.
- Potenciación económica con búsqueda de implantación comercial en el Distrito, así como de servicios.
- Potenciación de los valores patrimoniales, turísticos, culturales y de servicios administrativos y políticos existentes en los barrios.
- Potenciación de la actuación urbanística, en base a criterios de mejoramiento de la conectividad, reducción de la densidad urbana, mejoramiento físico del entorno y fijación de la población residente.
- Intervención en la vivienda para realojar las familias de los afectados por las reformas urbanísticas y derribar las viviendas no habitables y también para rehabilitar el resto de los edificios existentes, así como la promoción de la diversificación de usos del espacio urbano, aumentado la diversidad y densidad en un mismo espacio, con el fin de incrementar la estabilidad, reducir la marginación y aumentar la organización y la complejidad en las relaciones sociales y económicas.

<sup>126</sup> Ver Dalmau, J.A. "Renovación del Centro Histórico de Barcelona", en Rojas. E. y Dough.

## 11

## La gestión de redes en el sector logístico

## 11.1

### LA GESTIÓN DE REDES PARA GARANTIZAR LA CALIDAD: LA MARCA DE GARANTÍA DEL PUERTO DE VALENCIA

#### 11.1.1. Introducción.

Los puertos del mundo se encuentran en un mercado competitivo. En la Era Info-global son las compañías de buques las que escogen los puertos en los que realizar sus tareas de carga y descarga. La época en que cada puerto tenía unas compañías fieles y propias ha cambiado totalmente: la globalización exige grandes buques para rentabilizar sus itinerarios transoceánicos, lo que lleva a la concentración de compañías y que éstas exijan a los puertos oferta de carga suficiente y buenos servicios e infraestructuras.

Los puertos deben asegurarse, por tanto, de disponer de los servicios e infraestructuras adecuadas y competitivas y una gran calidad en su funcionamiento para atraer tanto la carga de los empresarios exportadores e importadores como a las compañías de buques.

El Puerto de Valencia, que se ha convertido en los últimos diez años en uno de los de mayor tráfico de mercancías -especialmente de contenedores del Mediterráneo- y que dispone de un mayor ritmo de crecimiento entre los puertos europeos del Mediterráneo, pronto se dio cuenta de que era necesario basar la calidad del servicio portuario en la gestión de redes.

En efecto, para garantizar la calidad a los clientes de un puerto, se necesita no sólo que cada una de las empresas que tiene que intervenir en el proceso de carga y descarga -consignatarios de buques, amarradores, remolcadores, estibadores, etc.- trabajen con calidad, sino que es necesario que exista una coordinación y una cooperación de calidad entre ellos, porque lo que hay que asegurar es la calidad del conjunto del proceso y no sólo de las partes.

Por ello, la Autoridad Portuaria, en colaboración con la Generalitat (Gobierno Autónomo) y el Ayuntamiento de Valencia promovieron la creación de una Marca cuyo uso concedía una Fundación Público-Privada a las empresas que operaban con el Puerto y que aseguraban tanto un funcionamiento propio como una garantía de coordinación con otras empresas complementarias. De este modo, el cliente sabe que, si contrata empresas de la Marca, dispone de una garantía y, en caso de incumplimiento, la empresa contratada puede ser sancionada y por supuesto él (el cliente) será compensado económicamente.

### 11.1.2. Garantías de la marca.

---

En la actualidad, la marca ofrece los siguientes servicios a los clientes:

- Atraque del buque a tiempo de iniciar las operaciones a la hora prevista.
- Aprovisionamiento del buque sin demorar su estancia.
- Seguridad en su mercancía, precintando el contenedor a la descarga.
- Entrega del contenedor a las 12 horas de su llegada a Valencia.
- Embarque del contenedor en el buque contratado (incluso transbordos).
- Entrega del conocimiento de embarque a las 12 horas de la salida del buque.
- Transparencia en la facturación.

En caso de incumplimiento por parte de las empresas de la Marca, el cliente, reclamando al Defensor del Cliente (organismo creado por la propia Fundación que concede la Marca) será indemnizado de la siguiente forma:

- Por cada buque con demora en su atraque (bonificación en la T-1).
- Por cada buque con demora en su aprovisionamiento (bonif. T-1).
- Por cada contenedor sin precinto de la Marca.
- Por cada contenedor que no se les entregue a las 12 horas.
- Por cada contenedor que no se embarque en el buque contratado.
- Por cada conocimiento de embarque entregado con posterioridad a las 12 horas de la salida del buque.
- Contestación por escrito a todas las reclamaciones que sobre facturación planteen al Defensor del Cliente.

### 11.1.3. La organización de la Marca<sup>127</sup>

---

Órganos y medios de control de uso de la Marca.

*El Consejo de Calidad del Puerto de Valencia.*

Órgano Asesor Permanente de la Marca, donde están representados todos los organismos y Servicios Oficiales, así como las Asociaciones Empresariales, que prestan servicios portuarios. Como motor principal de la Marca, determina las garantías que se deben prestar y los niveles de calidad que se tienen que alcanzar mediante el desarrollo del manual de procedimientos que deben seguir los Agentes Operadores que voluntariamente se incorporen a la Marca.

Organismos y entidades representados

- Autoridad Portuaria de Valencia.
- Capitanía Marítima.
- Corporación de prácticos.

---

<sup>127</sup> Información extraída directamente de la documentación de la Autoridad Portuaria de Valencia sobre el Reglamento de Uso de la Marca de Garantía.

- Empresas de remolcadores y amarradores.
- Empresas consignatarias de buques.
- Empresas estibadoras.
- Sociedad Estatal de Estiba y Desestiba (Sevasa).
- Colegio Oficial de Agentes de Aduanas.
- Empresas transitarias.
- Aduana Marítima.
- Servicios Oficiales de Inspección.
- Empresas transportistas terrestres por carretera.
- Operadores ferroviarios de transporte terrestre.
- Empresas de bases de contenedores.

En la actualidad la Marca Puerto de Valencia está constituida por 131 empresas de diversos sectores: consignatarios de buques, amarradores, remolcadores, empresas estibadoras, agentes de aduanas, transitarios, transportistas terrestres, bases de contenedores y provisionistas de servicios.

#### **11.1.4. Compensación por incumplimiento de las características garantizadas.**

Siempre que haya contratado sus operaciones con usuarios de la Marca, el beneficiario de la Marca (cargador o receptor de mercancías y armador de buques) podrá formular reclamaciones al Defensor del Cliente en relación con los servicios que no hayan sido prestados con las características garantizadas, y tendrá derecho, en todo caso, a obtener la oportuna contestación escrita respecto a la queja formulada. Asimismo, cuando alguna de las garantías no sea cumplida, el beneficiario de la Marca tendrá derecho a obtener del titular de ésta la compensación que en cada momento esté especificada para la garantía incumplida.

En el reglamento de uso de la Marca de Garantía figuran de manera muy detallada tanto las cuantías de las compensaciones por incumplimiento, como por las infracciones y sanciones de las empresas de la Marca que hayan incumplido las garantías.

La Marca de Garantía del Puerto de Valencia, aprobada en 1998 y actualizada en el año 2000, constituye una innovadora aplicación en el campo de los servicios logísticos de la Ley de Marcas y Patentes y abre una puerta a la aplicación de la Marca a los servicios urbanos cuyo producto final debe estar proporcionado por distintos tipos de empresas y entidades. Este es el caso del turismo urbano en el que intervienen agencias de viajes, servicios de información, hostelería, restauración, transporte, museos, etc., o los servicios a las personas mayores<sup>128</sup>, en que la calidad de atención depende de servicios de ayuda a domicilio, teleasistencia, residencias, ambulancias y apartamentos.

Las Marcas de Garantía son un instrumento que, sin duda, será altamente desarrollado en los servicios urbanos en unas ciudades destinadas a ser cada vez más relacionales y exigentes con la calidad y la excelencia de los servicios urbanos.

<sup>128</sup> En este último aspecto, se recomienda el trabajo realizado por Estrategias de Calidad Urbana para la Asociación Barcelona para la Acción Social (1999) sobre "La Marca de Garantía a la Gent Gran".

## 11.2 LA COLABORACIÓN PÚBLICA Y PRIVADA EN LA PROMOCIÓN LOGÍSTICA DE UNA CIUDAD: BARCELONA CENTRO LOGÍSTICO<sup>129</sup>

La entidad de carácter no lucrativo “Barcelona Centro Logístico” fue constituida en el año 1994 para:

1. Promocionar internacionalmente la ciudad de Barcelona como centro logístico del sur de Europa.
2. Actuar como grupo de presión para dialogar con las administraciones e impulsar la realización de objetivos de infraestructuras y servicios para potenciar y consolidar la ciudad como centro logístico.
3. Constituirse en foro de debate y encuentro de todo el sector logístico y realizar los estudios de posicionamiento estratégico y operativo.

La entidad está constituida por 71 miembros, entre los que destacan las siguientes entidades y empresas de titularidad pública o privada:

- Consorcio de la Zona Franca.
- Autoridad Portuaria de Barcelona.
- Cámara de Comercio, Industria y Navegación.
- Transitarios, consignatarios y empresas estibadoras del puerto de Barcelona.
- RACC.
- Fundación ICIL (Instituto Catalán de la Logística).
- Colegio de Economistas de Cataluña.
- ATEIA (Asociación de Empresas Transitarias y expedidoras de Barcelona).
- Ayuntamiento de Barcelona.
- World Trade Center.
- Nissan.
- Terminal de Contenedores de Barcelona.
- ACESA.
- Aduana de Barcelona.

La presidencia de la asociación se turna cada dos años entre el Delegado del estado en el consorcio de la Zona Franca y el Presidente de la Autoridad portuaria de Barcelona.

Entre las principales actividades desarrolladas se encuentran:

- La elaboración de estudios:
  - “La logística en el área de Barcelona” (BCL y Cámara de Comercio).
  - “Estudio sobre la viabilidad de la circulación mixta de pasajeros y mercancías por la línea del AVE Barcelona-Frontera francesa.”(DE-Consult, Alemania).

<sup>129</sup> Para una mayor información, dirigirse a la Web de Barcelona Centro Logístico.

- “Estudio sobre el tráfico en los accesos a la zona franca” (RACC y BCL).
- Instauración del Premio Internacional “Barcelona Centro Logístico”, para premiar a los mejores trabajos periodísticos sobre temas de logística y Barcelona.
- Acciones de Promoción internacional y económica en Düsseldorf, París, Rotterdam, París y Zúrich.
- Distribución de la revista de la Asociación BCLNews.
- Impulsar la creación de un Master Universitario de Logística.
- Realización de Almuerzos coloquios con invitados estrella (Josep Piqué, Artur Mas, Arias Salgado).
- Ha impulsado conjuntamente con el Consorcio Zona Franca el Salón Internacional de la Logística desde 1999.

Barcelona Centro Logístico desarrolla un plan de actuación 2001-2005 para impulsar ante las administraciones pertinentes los objetivos de infraestructuras y proyección que considera más importantes y que por su interés detallamos a continuación:

## 1. Red Viaria

### 1.1. Ampliación:

- Acceso Autovía del Baix Llobregat y cambio de sección de la C/ Feixa Llarga, (3 carriles entre el enlace con la Gran Vía y la C/ K y de esta calle a 3 carriles por sentido entre Feixa Llarga y el Puente del Prat).
- Acceso de conexión directa a Zona Franca (Calle nº 3, doble sentido), en el Cinturón del Litoral. Mejorar la capacidad en la C-246 y N-340 y la capilaridad con los polígonos industriales del Baix Llobregat y la interconexión entre ellos.
- Autovía del Baix Llobregat hasta el Puerto y el Aeropuerto, con segregación de flujos de acceso para camiones.
- De 4 a 5 carriles de la C/ A en su tramo final (nudo del Puerto), y a 4 carriles entre las calles 3 y 4.
- Ampliación a 3 carriles de todos los viales de acceso a la rotonda de Amadeu Torner por encima de la Ronda Litoral y de esta rotonda.
- Ampliación a 3 carriles del ramal de enlace de la Ronda Litoral con la calle nº 3 y entre esta calle y el enlace con la Gran Vía.
- Ampliación a 3 carriles por sentido de la Ronda de Llevant entre la Gran Vía y la rotonda de acceso al Puente del Prat y de esta rotonda.



## 1.2. Construcción:

- C/ Pedrosa sobre la Ronda Litoral, conectando con la calle nº 2 y construcción de una rotonda y enlaces con la Ronda Litoral.
- Autovía de conexión Aeropuerto-Puerto. Ramal de enlace de la Ronda Litoral a la calle A. Vial interior del Puerto.
- Tramo Terrassa-Abrera de la B40.
- Autovía de Cervera.
- De la prolongación de la calle E hasta la rotonda de Amadeu Torner.

## 2. Red Ferroviaria.

- El Tren de Alta Velocidad debe llegar a la frontera antes del 2004 y debe estar construida la Galería Internacional (PRIORITARIO).
- Compatibilidad del tren de alta velocidad con el transporte de mercancías.
- Conexión ferroviaria directa entre el Puerto y el Aeropuerto.
- Conexión de la terminal TCV con Can Tunis.
- Remodelación de Can Tunis y eliminación del Morrot.
- Una nueva estación de recepción y expedición de trenes y una terminal de transporte combinado (en el antiguo cauce del río).

## 3. Puerto y Aeropuerto.

- Una nueva terminal de contenedores con terminal intermodal en la zona de ampliación del Puerto.
- Ampliación de la terminal de carga del aeropuerto.

## 4. Transporte público al servicio de BCL.

- Prolongación de la línea 2 con dos estaciones internas en el sector y llegada de la línea 9 (Zona Franca, Fira) al Aeropuerto, con estaciones en las terminales aéreas.
- Dotar de transporte colectivo (bus lanzadera) al área de influencia de BCL (Parque Logístico, Zona Franca, ..).

Por otra parte, también es prioritario:

## 5. Infoestructura

- Culminar la implantación de las instalaciones de comunicaciones.
- Extender PortIC a toda la comunidad logística y abrirlo a todos los sectores implicados locales y foráneos.

## 6. Reforzar el polo logístico con medidas de imagen, marketing y formación

- Creación de un Plan de calidad común con el Puerto de Barcelona.
- Potenciar la marca Barcelona Centro Logístico, a nivel estatal y europeo, y garantizar la promoción de la imagen corporativa de Barcelona.
- Institucionalizar y reconocer el valor académico de la oferta actual de estudios relacionados con el sector de la logística.
- Creación de cursos de segundo y tercer ciclo, con el objetivo de conseguir una mayor especialización y profesionalización del sector.

### 11.3

## COLABORACIÓN PÚBLICA-PÚBLICA PARA LA MODERNIZACIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS DEL “PUERTO DE VALENCIA”

No sin razón se ha dicho que la cooperación más difícil es la que tiene que establecerse entre las instituciones públicas. Pero, sin lugar a dudas, el pacto entre el Gobierno del Estado, la Administración Autónoma (Generalitat Valenciana), el Ayuntamiento de Valencia y la Autoridad Portuaria, firmado el 14 de octubre de 1997, es un ejemplo de cómo se tienen que hacer las cosas para que emerja una sólida colaboración:

1. Disponer de un proyecto compartido integral que compatibilice objetivos infraestructurales y de calidad de vida urbana.
2. Identificar claramente las competencias y los compromisos de acción de cada una de las entidades.
3. Disponer de un sistema de complementariedades para que se produzca el efecto “yo gano, tú ganas”.

El convenio que plasma el pacto interinstitucional, si bien con un cierto retraso en el calendario, se cumple en todos los requisitos.

En las páginas siguientes extraemos los elementos más significativos del Convenio Interinstitucional firmado por los máximos representantes de las instituciones públicas.

### 11.3.1. Justificación.

El Puerto de Valencia no puede limitarse exclusivamente a ser un mero punto de paso de mercancías, sino que debe aspirar a transformarse en un nodo de transporte, donde, a partir del tráfico marítimo interoceánico, sus usuarios puedan establecer sus estrategias globales de distribución.

En el marco actual de competencia globalizada, las infraestructuras portuarias necesitan contar con el apoyo institucional, social y territorial de su entorno para poder desarrollar su potencial dinamizador de la economía regional y local donde se ubican.

Por otra parte, esta oportunidad de mejora de la competitividad portuaria es perfectamente compatible con el diseño de actuaciones integradas de urbanismo y transporte tendentes a mejorar la relación existente entre el Puerto y la Ciudad. Estas actuaciones se ven facilitadas por la posibilidad de realizar un nuevo diseño de los espacios urbanos y portuarios, debido a la próxima entrada en operación de la ampliación sur del Puerto y al desarrollo urbanístico de zonas adyacentes al área portuaria.

### 11.3.2. Descripción.

---

El Convenio contempla el conjunto de temas implicados en la relación Puerto/Ciudad, que están pendientes de solución y exigen la participación concertada de las tres administraciones. El núcleo central del Convenio es la actuación “Balcón al Mar”, actuación urbanística de recuperación para el uso ciudadano de la Dársena Interior del Puerto. Otro elemento clave es la Zona del Actividades Logísticas, proyecto estratégico de desarrollo de la logística en el Área de Valencia, vinculado a la operación de la nueva terminal de contenedores del Puerto y a la iniciativa global de Valencia Centro Logístico. Finalmente, el Acceso Norte por carretera al Puerto y el Acceso Ferroviario Sur vienen a solucionar los problemas de conexión del Puerto con su Hinterland, viabilizando la operatividad de la Ampliación Sur del Puerto y facilitando la realización completa del proyecto “Balcón al Mar”.

La fuerte interrelación de los distintos proyectos que deben emprenderse exige un trabajo previo de concertación y coordinación de las distintas Administraciones para el establecimiento de un programa de actuación eficaz, en el que cada una impulse los proyectos de su competencia con el apoyo institucional de las demás, lo que facilitará los procesos de definición y realización de los proyectos. Asimismo, se trata de promover un entorno financiero que viabilice el conjunto de proyectos a emprender, sin descartar la posibilidad de introducir esquemas de financiación mixtos con participación de la iniciativa privada en algunos proyectos específicos.

### 11.3.3. Objetivos.

---

Los dos objetivos básicos de este Convenio son:

- Promover la mejora de la integración urbana del Puerto, con un aumento de la calidad de los espacios urbanos que pueden crearse a partir de suelos no necesarios para los usos portuarios, potenciando la estrategia de abrir la ciudad de Valencia al mar, con el proyecto denominado “Balcón al Mar”, que abarca la superficie que queda reflejada en el plano adjunto y que pasará como propiedad al Ayuntamiento de Valencia.
- Comprometer a todas las instituciones en la consolidación de una estrategia de aumento de la competitividad del Puerto de Valencia, basada en la solución coordinada de todos sus elementos de acceso terrestre, ferroviario y de carretera, y en la creación de una Zona de Actividades Logísticas, que potencie el papel de Valencia como nodo de la red trans-europea de transportes.

### 11.3.4. Compromisos.

En los seis meses siguientes a la firma del Convenio se tramitarán los siguientes planes y proyectos:

- El Ayuntamiento de Valencia, en colaboración con la Autoridad Portuaria de Valencia, pondrá en marcha un concurso de ideas o cualquier otra fórmula que el Ayuntamiento crea conveniente, para el desarrollo urbanístico de la actuación “Valencia Balcón al Mar”. Paralelamente, la Autoridad Portuaria de Valencia preparará un plan de actuación para definir y valorar las actuaciones complementarias de infraestructuras de acceso de los muelles y de traslado de instalaciones, que deberán ser concretadas conjuntamente dentro de la actuación urbanística citada. Ideas, trabajos y planes que aceptarán y aprobarán las Instituciones comparecientes, llevándose a cabo su tramitación.
- La Autoridad Portuaria de Valencia redactará y la Generalitat tramitará el Plan Especial necesario para el desarrollo de la Zona de Actividades Logísticas, en cumplimiento de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Valenciana.
- El Ministerio de Fomento tramitará, a los efectos de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, el estudio informativo del proyecto de Nuevo Acceso Ferroviario al Puerto de Valencia. La Generalitat Valenciana y el Ayuntamiento de Valencia tramitarán y aprobarán, por su parte, el citado proyecto en sus aspectos urbanísticos y, en su caso, ambientales. El trazado del Nuevo Acceso no condicionará la funcionalidad y la extensión de la ZAL, ya que ésta parte de un nivel de superficie relativamente limitado.
- El Ministerio de Fomento redactará un estudio informativo del Acceso Norte por carretera al Puerto que será tramitado hasta su aprobación con la preceptiva participación de la Generalidad Valenciana y el Ayuntamiento, de forma que se contemplen los aspectos urbanísticos y, en su caso, los ambientales. La responsabilidad de la gestión en otros municipios del Área Metropolitana corresponderá a la Generalitat Valenciana, incluidos los aspectos financieros que se puedan derivar. El Nuevo Acceso Viario será planteado con el objetivo de la máxima autofinanciación y, por tanto, con una minimización de costes, lo cual implica adoptar las soluciones técnicas menos gravosas desde el punto de vista urbanístico.

Una vez concluidas las anteriores actuaciones administrativas e institucionales:

- Se pondrá en marcha el proyecto aprobado con relación al “Balcón al Mar”, con las fórmulas de financiación más adecuadas, incluso con la posibilidad de participación privada, para la que se efectuaría la correspondiente cesión de los terrenos objeto de actuación al Ayuntamiento de Valencia, previa desafectación de los mismos y cumpliendo los condicionantes legales correspondientes, una vez delimitados los espacios que mantendrán su carácter de dominio público portuario.
- Se iniciará el proceso de contratación y construcción del Nuevo Acceso Ferroviario Sur.
- Se seleccionarán y se estudiarán las fórmulas de financiación del Nuevo Acceso Norte por carretera, en especial la factibilidad de un esquema de financiación mixto, con participación privada.
- Se iniciará el proceso de expropiación y urbanización de la primera fase de la Zona de Actividades Logísticas.

Todas las actuaciones señaladas tenían un calendario preciso que, como hemos señalado, ha tenido algún retraso que no afecta al Convenio, puesto que la vigencia del mismo es hasta el cumplimiento de todos los fines.

# 12 La gestión de redes en el transporte de viajeros

## 12.1 LA RED INTEGRADA DE TRANSPORTE DE VIAJEROS EN CURITIBA

Curitiba es la capital del Estado de Paraná, en el sur de Brasil. Es la ciudad central de un área metropolitana de casi 2,3 millones de habitantes.

Curitiba, como tantas otras ciudades de América Latina, tenía un caos de líneas de transporte de viajeros. Los propietarios de las líneas eran mayoritariamente privados y organizaban los tiempos y escogían los recorridos que les proporcionaban una mayor rentabilidad.

### 12.1.1. ¿Qué es la RID?

En los años 80, el gobierno local promueve la Red Integrada de Transporte de Viajeros de Superficie (RID), puesto que se descarta que la ciudad disponga de un transporte colectivo subterráneo (metro). La red se planifica de acuerdo con las directrices globales de desarrollo de la ciudad y su objetivo es substituir al antiguo sistema de transporte por una red de líneas interconectadas.

En la actualidad, el pasajero no paga por el viaje en cada una de las líneas como antaño, sino que organiza su propio trayecto usando varias líneas y abonando una sola tarifa, lo que resulta un “mejor servicio a un menor precio”.

La RID está compuesta por 193 líneas interconectadas, aunque en el conjunto de Curitiba aún restan 86 líneas por conectar.

### 12.1.2. Los roles públicos y privados en la RID.

La red la forman diez empresas privadas de transporte de viajeros, que son las que obtienen los permisos de explotación del servicio por parte del gobierno local.

Las empresas de la red efectúan todas las inversiones en las instalaciones y en la flota de autobuses, así como su mantenimiento de acuerdo con las directrices dictadas por el Ayuntamiento.

Por su parte, el gobierno local asume las inversiones en infraestructuras: Estaciones de integración de líneas, señalización, planificación y control, y diseño y señalización de vías. El funcionamiento de la red tiene las siguientes bases:

- Se basa en una tarifa única entre las diferentes empresas, que refleja el coste de todo el sistema, en el que las líneas más cortas sufragan con su superávit el déficit de las más largas.
- El concepto de red se basa en la disposición de terminales de integración de líneas distribuidas en puntos estratégicos de la ciudad.
- Las empresas son remuneradas en función de los kilómetros recorridos, y no como anteriormente, por el viajero transportado que pagaba directamente.
- La concepción de la red y las inversiones urbanas en pavimentación, señalización y control, posibilita una amplia financiación por parte del Banco Interamericano de Desarrollo. En concreto, aportó 120 millones dólares USA del total de 200 millones que costaron las infraestructuras.

La gestión en red permitió al gobierno local de Curitiba aplicar su visión de gestión al transporte colectivo de superficie: “Mejor calidad con menor consumo de recursos públicos locales”<sup>130</sup>.

---

<sup>130</sup> Información sobre la red extraída de Ceneviva, C. “Curitiba y su red integrada de transporte”, en Rojas, E. y Doughthers, R. (Ob.cit.).

# 13

## Gestión relacional e innovación tecnológica

### 13.1 LA COLABORACIÓN PÚBLICA-PÚBLICA EN LA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA DEL SECTOR PRODUCTIVO SEVILLA TECNÓPOLIS<sup>131</sup>

#### 13.1.1. Cartuja 93.

La aspiración de celebrar en Sevilla la última gran Exposición Universal del s. XX, haciéndola coincidir con la conmemoración del V Centenario del Descubrimiento de América, se remonta a 1982. Aquella idea fue favorablemente acogida y cuajó en una propuesta formal a la Oficina Internacional de Exposiciones (BIE), que la aprobó definitivamente en 1987.

Desde ese momento, y casi paralelamente a los primeros pasos para la organización del magno evento, empezó a estudiarse el modo en que habrían de ser aprovechadas las infraestructuras e instalaciones que se construirían en la sede de la Muestra. Se pretendía que Expo'92 tuviera no sólo el valor en sí misma, sino que, una vez finalizada, sirviera de plataforma para el desarrollo económico de Andalucía.

Con esta visión se creó la sociedad Cartuja 93 que coordina la gestión de los terrenos, infraestructuras, edificaciones e instalaciones heredadas de la Exposición Universal de Sevilla de 1992. La sociedad se encarga de promocionar las actividades del recinto de la Cartuja y su capital social está distribuido entre la Junta de Andalucía (51%), la Administración General del Estado (34%), el Ayuntamiento de Sevilla (10%) y la Diputación Provincial de Sevilla (5%).

Los objetivos de la Sociedad Cartuja 93 son:

- a) La promoción y realización de actividades en cumplimiento del proyecto Cartuja 93. En particular, el desarrollo de actividades de estudio, investigación y promoción en relación con la reutilización del recinto de la Cartuja, de acuerdo con las previsiones urbanísticas vigentes.
- b) La administración de las edificaciones e instalaciones de su propiedad en la Isla de la Cartuja, así como la coordinación de la gestión y administración de las edificaciones e instalaciones localizadas en los Parques Temáticos y Científico-Tecnológico.
- c) La tramitación ante la Administración Tributaria de los incentivos fiscales aplicables a la realización del Proyecto Cartuja'93 de conformidad con la Ley 31/1992, de 26 de noviembre.
- d) Ostentar la representación de las entidades que sean titulares de bienes y derechos relacionados con el Proyecto Cartuja'93 y le encomienden su representación.

<sup>131</sup> Elaborado a partir de documentos elaborados por la sociedad Cartuja 93

- e) Efectuar, en su caso, propuesta de modificación del marco legal y económico del Proyecto Cartuja '93 o promover actuaciones estratégicas a fin de acelerar o cualificar las actividades presentes en el territorio de la Isla de la Cartuja.

A partir de este diseño se concretan los dos proyectos constitutivos de Cartuja 93: Sevilla Tecnópolis y el Espacio Metropolitano para la Cultura y el Esparcimiento.

### **13.1.2. Sevilla Tecnópolis.**

---

En el corazón de la Isla de la Cartuja, a pocos metros del centro histórico de Sevilla, se encuentra Sevilla Tecnópolis, un parque científico y tecnológico especializado en innovación y tecnología que tiene mucho que ofrecer a las instituciones y empresas que quieran establecerse allí: instalaciones de I+D, Centros Universitarios de especialidades Técnicas y ventajas fiscales. Sevilla Tecnópolis se sitúa en un suelo bien comunicado y dotado de infraestructuras: redes de fibra óptica, parques, jardines, avenidas, espacios para el ocio, edificios de valor arquitectónico heredados de la Expo 92....

Los datos de Sevilla Tecnópolis son:

#### Tecnópolis Datos globales

- Superficie total: 949.800 m<sup>2</sup>
- Superficie edificable: 526.994 m<sup>2</sup>
- Superficie edificable disponible: 50.000 m<sup>2</sup>
- Usos de suelo: Parque Científico y Tecnológico, área Universitaria y Zona de Administración y servicios.
- Número de empresas instaladas: 203
- Número de empleos localizados actualmente: 8.871

#### Parque Científico y Tecnológico

- Superficie total: 618.000 m<sup>2</sup>
- Superficie edificable: 356.544 m<sup>2</sup>
- Número de empresas instaladas: 125
- Número de empleos localizados actualmente: 4.318
- Sectores presentes: transferencia y prospectiva tecnológica, biotecnologías y agroalimentación, centros de investigación y desarrollo, comunicación, energía, formación, docencia y difusión, ingenierías aplicadas, Medio Ambiente, Tecnologías Sanitarias, Telecomunicaciones e informática.

#### Área de Administración y Servicios.

- Superficie total: 274.000 m<sup>2</sup>
- Superficie edificable: 95.450 m<sup>2</sup>
- Número de empresas y administraciones instaladas: 87
- Número de empleos localizados actualmente: 4.145



- Sectores: Finanzas, hostelería y restauración, asesoría empresarial, asociaciones empresariales, gestión comercial y marketing, imagen, sonido, comunicación y producción, medios de comunicación e información, representación, distribución y comercialización de productos, asociaciones empresariales y administraciones públicas.

#### Zona Universitaria

- Superficie total: 56.500 m<sup>2</sup>
- Superficie edificable: 75.000 m<sup>2</sup>
- Número de empleos localizados actualmente: 408
- Ya instalada la Escuela Superior de Ingenieros Industriales, Telecomunicaciones, Química, Electrónica, Automática y Electrónica y Organización Industrial, así como los institutos de Automática Avanzada y Robótica, Energías Renovables y Metrología Dimensional y Electrónica. La Escuela tiene previsto incorporar la disciplina de Aeronáutica.
- 4.000 alumnos.

En la actualidad, el suelo de Sevilla Tecnópolis ha sido adquirido en su práctica totalidad y se precisa una ampliación del mismo.

### **13.2 COOPERACIÓN PÚBLICA Y PRIVADA PARA LA INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO: EL PARQUE TECNOLÓGICO DE ANDALUCÍA<sup>132</sup> (MÁLAGA)**

#### **13.2.1. Parque Tecnológico de Andalucía.**

En 1988 se firmó un acuerdo entre la Junta de Andalucía y el Ayuntamiento de Málaga para la creación del Parque Tecnológico de Andalucía (P.T.A), que se inauguró en Diciembre de 1992.

Sus promotores fueron la Junta de Andalucía a través del Instituto de Fomento de Andalucía, la empresa Pública del suelo de Andalucía y el Ayuntamiento de Málaga. Su objetivo fue crear un lugar de alta calidad para la instalación de PYMES y grandes empresas innovadoras y respetuosas con el medio ambiente, dedicadas a la producción de servicios avanzados y a Investigación y desarrollo (I+D).

El éxito del P.T.A lo certifica la ubicación de más de 170 empresas tecnológicas y entidades de investigación y formación superior.

#### **13.2.2. Asociación de Investigación y Desarrollo en Andalucía.**

En el marco del P.T.A. se ha creado una asociación profesional basada en la cooperación pública y privada, I.D.E.A. (investigación y Desarrollo en Andalucía), que tiene por objeto desarrollar cualquier actividad orientada a la promoción y fomento del Parque con el fin de contribuir al éxito del mismo. Asimismo se ocupa de la defensa de los intereses de los asociados en aquellos asuntos relacionados con su participación en el Parque y en particular en lo referente a:

1. Colaboración con los organismos competentes en la promoción y captación de los proyectos empresariales que sean afines a los objetivos del programa, con objeto de conseguir el nivel de ocupación idóneo para el desarrollo del mismo.

<sup>132</sup> Texto elaborado a partir de la documentación del P.T.A.

2. Colaboración con la Sociedad Gestora a fin de optimizar la gestión de los servicios comunes que se utilizarán.
3. Impulsar aquellas actividades de interés común para los asociados, tales como la obtención de ayudas y subvenciones a sus proyectos, aplicación adecuada de los incentivos y beneficios fiscales de los mismos, así como la promoción conjunta de dichos proyectos.
4. Asesorar a sus miembros en los temas relacionados con la utilización del suelo y derechos de superficie de los terrenos donde se instalarán los proyectos empresariales de cada asociado.
5. Creación y fomento de empresas auxiliares a las actividades que deberán desarrollarse en el Parque.
6. Promover acciones de transferencia de tecnología dentro del Parque.

Para fomentar parte de la asociación como socio titular de pleno derecho, será necesario encontrarse instalado en el Parque y ser adjudicatario de parcela dentro de él, habiendo cumplido las condiciones exigidas por la Sociedad Gestora para su ubicación.

No obstante, podrán ser socias aquellas empresas que, no estando ubicadas en el Parque Tecnológico, puedan contribuir al desarrollo de éste, por su dimensión, tecnología y actividad.

Las empresas que componen la Asociación son:

Air Liquide, S.A.	Digital
Airtel, S.A.	Fujitsu España, S.A.
Alcatel Citesa, S.A.	INDYCCE, S.L.
Andaluza de Técnicas Electrónicas, S.L.	Ingenia, S.A.
Asociación al Servicio de la Investigación y la Tecnología (ASIT)	Málaga Digital, S.L.
Asociación de Ingenieros de Telecomunicación	M-Capital, S.A.
Asociación Internacional de Parques Tecnológicos (IASP)	Parque Tecnológico de Andalucía, S.A.
Axialud Prevención, S.L.	Predan, S.A.
BIC-Euronova, S.A.	ProMálaga
Cetecom, S.A.	Raytheon Microelectronics España, S.A.
Colegio Oficial de Economistas de Málaga	Siemens Matsushita Components, S.A.
Compañía Sevillana de Electricidad, S.A.	Telefónica de España, S.A.
Construcciones SANDO, S.A.	TU DISTRITO, S.A.
Construcciones VERA, S.A.	Universidad de Málaga

# 14

## La gestión de redes en política social

### 14.1 LAS REDES EN TEMAS SOCIALES: LAS MESAS DE SOLIDARIDAD DE VALENCIA<sup>133</sup>

El siglo XXI va a caracterizarse fundamentalmente por los términos: globalización, proximidad, calidad y solidaridad. El Tercer Milenio es el de la Globalización, aquel en el que crece la integración del ser humano en el mundo, aquel en el que se manifieste más claramente la interdependencia y donde, como consecuencia, aumente el sentido de corresponsabilidad a una esfera mundial.

Pero, al mismo tiempo, la globalización va a incrementar el sentido de pertenencia a lo cercano, a lo próximo, a los aspectos vinculados a las actividades más básicas de nuestra vida como son la familia, nuestros vecinos y nuestros barrios.

La emergencia de lo local, de la proximidad, nos está obligando ya a plantearnos necesariamente una concepción diferente de las políticas sociales, una concepción diferente de cómo articular la integración y la cohesión social. En esta nueva concepción, son los municipios, las ciudades, las que tienen un papel cada vez más relevante.

Los Ayuntamientos, los gobiernos locales, van a tener que dar respuesta a las nuevas necesidades y demandas urbanas. Necesidades y demandas que tienen en los gobiernos locales sus referentes más cercanos y en muchas ocasiones, el único.

Pero, al mismo tiempo, **los ciudadanos demandan** participación, capacidad de desarrollar en su ámbito más cercano su compromiso con sus vecinos, su responsabilidad para mejorar la calidad de vida de sus barrios, y cómo no, conseguir aumentar a su vez el sentido de pertenencia a su entorno convivencial más cercano en un mundo globalizado.

Nuestro gran reto, el reto de los gobiernos municipales es conseguir satisfacer las nuevas necesidades ciudadanas, siendo capaz de desarrollar, al mismo tiempo, herramientas que fomenten la participación de los ciudadanos en la consecución de esas necesidades.

Si la década de los años noventa ha estado caracterizada por la consolidación de la estructura de los servicios sociales en España, el **Tercer Milenio** se va a caracterizar por **una nueva visión de la concepción de los servicios sociales donde los gobiernos locales tendrán un papel cada vez más importante.**

Nadie discute en estos momentos que gran parte de las competencias de los servicios sociales se concretan a nivel local, aunque no exclusivamente, en el ámbito de la gestión municipi-

<sup>133</sup> Apartado redactado por D. Juan Eduardo Santón, economista y Asesor del Gabinete de Alcaldía del Ayuntamiento de Valencia.

pal. Pero la gran transformación consiste en el desarrollo del capital social, en el impulso de las redes sociales; un impulso que parte de la participación, colaboración y coordinación entre la administración local y el sector social. Este desarrollo es, sin duda, el elemento más importante de la protección social en el nuevo milenio.

La administración pública no puede olvidar a la sociedad civil, ni a la familia, ni a las organizaciones sociales, ni sus derechos y deberes, sino que debe procurar, con los medios a su alcance, que éstos puedan realizarse.

En estos momentos, los responsables de la política social municipal y de su gestión a través de la administración no deben entender ni concebir el sector público como segregador de las entidades sociales, ni mucho menos como competidor de la sociedad civil y de las ONG'S.

**Las redes sociales van a estar basadas en la proximidad**, una proximidad que tiene en la prevención social su principal fuente de demandas y de recursos; por eso son las organizaciones sociales las que tienen mayores ventajas debido a que su principal característica es la cercanía.

El **desarrollo de políticas de proximidad** exige una nueva forma de gestionar lo social, en la que lo importante es una gestión conjunta y eficaz, con el objetivo fundamental de responder adecuadamente a las necesidades y las demandas sociales de los ciudadanos.

Tres son las características que, desde mi punto de vista, tiene el desarrollo de las políticas de proximidad:

1. En primer lugar, la personalización: las políticas de proximidad han de estar basadas en las necesidades personales, particulares e individuales. Esta característica implica necesariamente huir de homogeneizar situaciones, implica capacidad de adaptación a cada una de las necesidades personales para atenderlas desde una base de eficacia y eficiencia.
2. En segundo lugar, la cercanía: las políticas de proximidad requieren de la cercanía territorial. Es importante que las personas y las organizaciones que participan en este tipo de políticas compartan las mismas inquietudes y las mismas necesidades sociales; en definitiva, que compartan una vecindad común.
3. Por último, la descentralización: es uno de los aspectos claves para el desarrollo de las políticas de proximidad. Esto es debido a que es necesario un sistema que genere un alto nivel de autonomía y de dispersión en toda la ciudad al mismo tiempo que desarrolle un alto nivel de control para garantizar los niveles de calidad necesarios.

Al principio les decía que son dos los ejes que caracterizan la política del gobierno municipal: ser capaces de ser un gobierno de proximidad que al mismo tiempo sea catalizador de las energías de los actores urbanos. Ahora vamos a ver una aplicación práctica de esta fundamentación política como ha sido la puesta en marcha del programa de **Mesas de Solidaridad**.

Permítanme, antes de entrar de lleno en el funcionamiento de estas Mesas, hacer un breve repaso por sus orígenes. Las Mesas de Solidaridad comenzaron su andadura en el año 1995. Entonces, todos los que formábamos parte de la concejalía de Acción Social, entendimos inicialmente este proyecto como experiencia piloto, ante el temor y la duda -y no me importa reconocerlo- de poder aunar en un proyecto común al mundo de las organizaciones sociales, al tejido económico, al movimiento vecinal y a la administración pública representada por cuatro áreas: los servicios sociales, educación, sanidad y la policía local. En el año 1995 convocamos en cada una de las áreas de influencia de los diferentes centros municipales de servicios sociales a todos los actores urbanos antes mencionados. Nuestra percepción de cada Mesa de Solidaridad era la misma y, si me permiten el símil, podríamos comparar nuestro trabajo al de un director de orquesta subido a la tarima dispuesto a dirigirla.

Las características esenciales de una orquesta son cuatro: la primera es que existen diferentes clases de instrumentos; la segunda, que cada clase de instrumentos tiene partituras diferentes; la tercera es que dentro de una misma clase de instrumentos hay papeles principales y secundarios y la cuarta es que todos juntos en el mismo espacio físico y al mismo tiempo consiguen interpretar una obra de arte.

Las Mesas de Solidaridad están formadas por diferentes actores urbanos, que en todos los casos tienen intereses diferentes, unos con más importancia que otros, pero que todos juntos, en el mismo barrio y respetando la identidad de cada uno de ellos, deciden interpretar una obra de arte que en este caso se llama solidaridad, compromiso, respeto y cohesión social para dicho barrio.

Las Mesas de Solidaridad, por tanto, son una experiencia de colaboración entre los poderes públicos y las instituciones del barrio, que pretenden actuar de forma preventiva con aquellas personas y grupos de riesgo de una posible exclusión social.

Los **principios que fundamentan las mesas de solidaridad** son:

1. **La participación**, que presupone una sociedad dinámica, solidaria, comprometida de forma activa con el bienestar de sus vecinos.
2. **La complementariedad**, que tiene como elemento fundamental el mantenimiento de la identidad propia, preservando la colaboración, la corresponsabilidad y el enriquecimiento recíproco.
3. **La voluntariedad**, referida al protagonista esencial de las mesas de solidaridad que no es otro que el voluntariado. Las Mesas, como indica el primer documento elaborado por los técnicos municipales, debían recoger ese fantástico y esperanzador caudal de buena voluntad que se desprende de una nueva concepción social pensada como alternativa a la exclusión social -emanada cotidianamente de los entornos más próximos-, alternativa que se realiza en medio del anonimato y al margen de toda grandilocuencia.
4. **La anticipación**: Las Mesas de Solidaridad se desarrollan al mismo tiempo que se anticipan a los posibles problemas que pueden surgir en el futuro y que pueden provocar en los diferentes colectivos vulnerables un itinerario de marginación y exclusión social irreparable.

Paso ahora a darles los datos más relevantes de este programa:

### **¿Cuántas mesas de solidaridad existen?**

Una en cada uno de los Centros Municipales de Servicios Sociales: en la actualidad, diez.

### **¿Cuántas organizaciones participan en las mismas?**

El análisis comparativo de la permanencia de las entidades en las Mesas de Solidaridad refleja el número de organizaciones que han participado en este programa en los últimos tres años. En el año 1997, cerca de 80; en el 1998, cerca de 110; y en el 1999, cerca de 130 organizaciones. De esta tabla se desprenden tres conclusiones que debemos resaltar por su importancia:

En primer lugar, el crecimiento constante de instituciones que forman parte de este programa. Lo que supone que, año tras año, demandan su incorporación a cada una de las mesas un número creciente de organizaciones.

En segundo lugar, que, cuando una institución inicia su participación en una Mesa de Solidaridad, continua a lo largo de los años participando en ella. Éste es, quizá, el principal indicador del buen funcionamiento de las mismas tanto en el aspecto de una buena colaboración como en el de la complementariedad entre las diferentes instituciones.

En tercer lugar, resaltar el número de voluntarios que participan en este tipo de programas. Si tenemos en cuenta que, como media, cada una de las organizaciones cuenta con diez personas voluntarias, en el año 1999 había más de 1200 ciudadanos valencianos colaborando en este programa.

### **¿A qué sectores de población se atiende?**

Como se puede comprobar, cerca del 48% de los proyectos van dirigidos a la infancia y a la juventud, destacando también el 17% de proyectos destinados a la mujer.

Debo destacar por tanto, una consecuencia clave de este diagrama: la importancia que en la ciudad de Valencia tienen aquellas organizaciones sociales dedicadas a trabajar con la juventud.

Además, hay que tener en cuenta que un programa dirigido a la prevención social, necesariamente debe tener a los jóvenes como principal sector de población al que se dirigen los proyectos.

### **¿Con qué presupuesto?**

Si bien el presupuesto de este programa ha aumentado año tras año, de su cuantía se desprende una importante conclusión: el desarrollo de las redes sociales y el capital social a través del programa de Mesas de Solidaridad es un recurso social barato. Los costes de este programa son muy inferiores a cualquier otro programa en el que participe este elevado número de organizaciones y tal nivel de proyectos por toda la ciudad.

Sí el coste es bajo, la rentabilidad social del mismo es muy alta. Las Mesas de Solidaridad son un claro ejemplo de las ventajas que tiene desarrollar políticas sociales basadas en la participación y la prevención de las situaciones de riesgo social. Es este, sin duda, el gran éxito de las Mesas de Solidaridad.

Quisiera concluir esta breve comunicación diciéndoles que las políticas sociales de proximidad -como la experiencia de las mesas de solidaridad- ponen de manifiesto el éxito que supone la movilización y la colaboración público-privada, al tiempo que la creciente participación de la comunidad se convierte en piedra angular del proceso de integración y articulación social.

El desarrollo de programas que articulen el capital social en nuestras ciudades será, sin ningún género de dudas, el que nos permitirá lograr que nuestras ciudades sean el espacio donde se manifieste claramente la responsabilidad ciudadana, la justicia social y la solidaridad en un mundo global.

## 14.2 EL BANCO DE ESTUDIOS DE INTERÉS SOCIAL (BARCELONA)

En el marco de la Asociación Barcelona para la Acción Social (ABAS)<sup>134</sup>, el Ayuntamiento de Barcelona, la Universidad de Barcelona, la Universidad Autónoma y la Universidad Ramon Llull han establecido un acuerdo de colaboración para crear el Banco de Estudios de Interés Social, un proyecto que orienta y optimiza el potencial de investigación de las universidades hacia el sector de servicios sociales en la ciudad.

Este acuerdo es uno de los resultados y también un buen ejemplo de los principios orientadores del Plan Integral de los Servicios Sociales de la ciudad de Barcelona, que ha sido asumido por la ABAS.

Una de las líneas de trabajo del Plan se dirige al desarrollo de instrumentos para la planificación y coordinación del conjunto de la oferta, tanto pública como privada. En este sentido, la potenciación y consolidación de sistemas de información compartidos al servicio del conjunto de entidades e instituciones de la ciudad era una de las prioridades básicas. El proyecto presentado se inscribe en este marco.

El Banco de Estudios de Interés Social se crea con el objetivo de fomentar entre los estudiantes la realización de tesis, tesinas y trabajos de final de carrera sobre temas sociales, que respondan a las necesidades y demandas de las entidades de nuestra ciudad.

Con esta finalidad, se organizó un circuito entre las entidades y asociaciones que forman parte del Consejo Plenario del Plan Integral, las Universidades y el Ayuntamiento, coordinado por la Escuela Universitaria de Trabajo Social de la Universidad de Barcelona, que permitía a los departamentos universitarios conocer las necesidades y demandas de las entidades para poder informar a los estudiantes de la posibilidad de encaminar hacia estas finalidades sus trabajos de investigación.

Por otro lado, la revista Barcelona Sociedad, que reciben todas las entidades colaboradoras de la ABAS, abrió una nueva sección en la que el Banco de Estudios reseña los estudios realizados. También publica los trabajos que resultan de interés para el conjunto de los servicios sociales.

Constituye un proyecto en el que todos resultan beneficiados: las entidades tienen a su alcance unos estudios para evaluar, planificar y reprogramar su actuación de manera objetiva y con amplios conocimientos sobre la realidad; y los estudiantes pueden demostrar sus méritos académicos e investigadores realizando un trabajo de utilidad social. La relación con las entidades les permite concretar mejor los parámetros de su investigación y les relaciona con un mundo atractivo, no sólo desde el punto de vista humano, sino también académico y científico.

<sup>134</sup> La Asociación Barcelona para la Acción Social tiene sus orígenes en la dinámica de trabajo iniciada con el proceso de elaboración del Plan Integral de Desarrollo de los Servicios Sociales en la ciudad de Barcelona. Se constituyó en mayo de 1999 con la voluntad de implicar a todas las instituciones y entidades en la definición y la ejecución de la estrategia de la ciudad en este ámbito. Los participantes en el Banco de Estudios son:

### **Universidad de Barcelona:**

- Facultad de Económicas (Departamento de Teoría Sociológica, Filología del Derecho y Metodología de las Ciencias Sociales – Departamento de Sociología).
- Facultad de Psicología (Departamento de Psicología Social).
- Facultad de Geografía e Historia (Departamento de Antropología – Departamento de Geografía Humana).
- EUTS, Escuela Universitaria de Trabajo Social.

### **Universidad Autónoma de Barcelona:**

- Facultad de Psicología.
- Facultad de Ciencias Políticas (Departamento de Sociología).

### **ICESB, Miembro de la Universidad Ramon Llull.**

El Banco de Estudios permite dar mayor rentabilidad a los recursos públicos y privados invertidos en la ciudad. A la necesaria tarea académica de demostrar unas aptitudes, se suma un valor añadido: dar respuesta a las necesidades de investigación del ámbito de los servicios sociales. Esto es justamente lo que se entiende por sinergia social: el resultado de la coordinación es superior a la suma de la acción individual de las entidades e instituciones que operan en la ciudad.

Por último, el proyecto permite dar un nuevo paso en las relaciones entre las universidades y la sociedad, en este caso en el ámbito de los servicios sociales, y contribuye de una manera sencilla y eficaz a la investigación operativa para mejorar los procesos de equidad social urbana.

### El acceso al Banco de Estudios

#### Los estudiantes

La Escuela Universitaria de Trabajo Social EUTS/UB hace llegar a los diferentes departamentos universitarios, y en el inicio del curso, una relación de demandas de estudios y de las instituciones o entidades que los han solicitado.

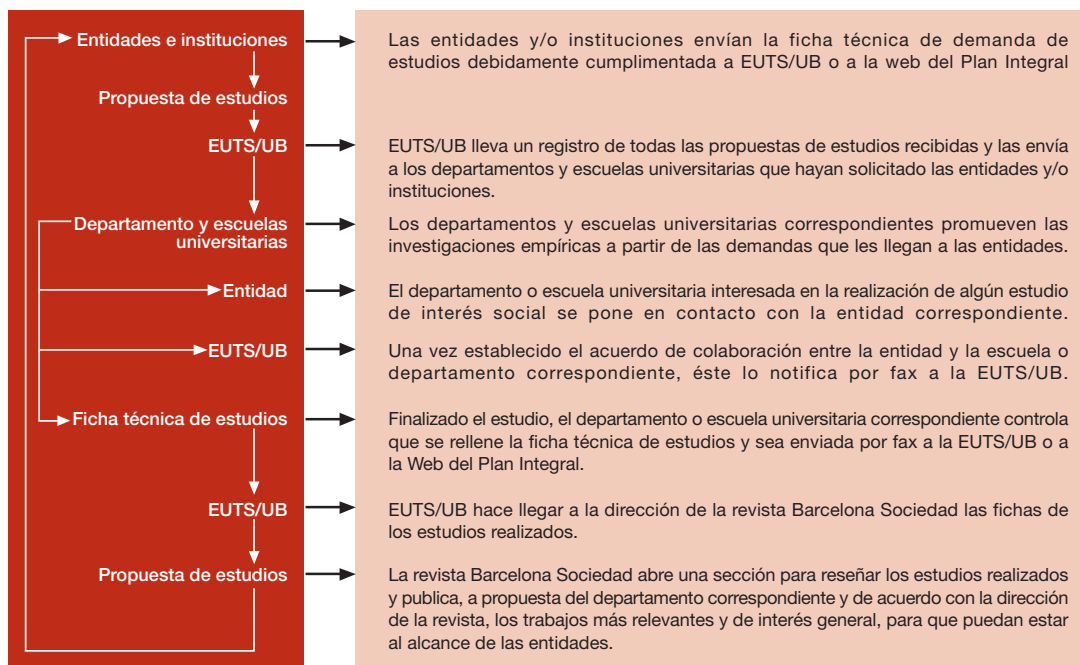
Los estudiantes interesados en realizar algún trabajo de investigación aplicada se ponen en contacto con estas instituciones, estableciéndose, si fuera el caso, un acuerdo de colaboración entre la entidad o institución y el departamento.

#### Las entidades

Las entidades e instituciones hacen llegar a EUTS/UB su demanda de estudio, rellenando una ficha técnica que recoge las características de las entidades y los objetivos específicos de las propuestas de estudio, y la Escuela de Trabajo Social da a conocer el conjunto de las demandas a los diferentes departamentos.

La creación de una página Web específica de este proyecto permite acceder fácilmente a toda la información

### Circuito del Banco de Estudios de Interés Social





# 15

## Gestión relacional en la organización de eventos populares

### 15.1

#### EL CENTRO DE COORDINACIÓN OPERATIVA (CECOP) DEL AYUNTAMIENTO DE SEVILLA Y SU PAPEL EN LA ORGANIZACIÓN DE LA SEMANA SANTA

##### 15.1.1. El Proyecto.

Durante la celebración de la Semana Santa del año 2000 se produjeron unos hechos, concretamente en la madrugada del Viernes Santo, que pusieron de manifiesto la necesidad de mejorar la coordinación ante situaciones de emergencia o pánico ante una celebración popular masiva como es la propia Semana Santa, una fiesta organizada a medias por el Ayuntamiento, en cuanto a prestación de servicios, y por el Consejo General de Hermandades y Cofradías, entidad seglar que aglutina a todas las hermandades que participan en la celebración de la Semana Santa e integrada en el seno de la Iglesia.

Con este motivo, el alcalde de la ciudad decidió poner en marcha un mecanismo de coordinación operativa de todas las administraciones, organismos y entidades que permitirá disponer con tiempo suficiente de la información y poder actuar en consecuencia con eficacia mediante la elaboración de un manual de procedimientos.

De esta forma nace el CECOP: como una mesa de trabajo donde se sientan con una misión común las administraciones públicas, las empresas privadas y las organizaciones sociales como Cruz Roja o el Consejo General de Hermandades y Cofradías. Desde el mes de enero del 2001 hasta marzo del 2001, se desarrollaron una serie de reuniones y mesas de trabajo, técnicas y políticas, que desembocaron en un plan específico de actuación para la Semana Santa donde un amplio trabajo en red permitió un mejor servicio a todos los ciudadanos.

El trabajo fue dirigido personalmente por el alcalde con la asistencia directa de un grupo denominado de coordinación y formado por tres personas (un técnico de alcaldía, un jefe de sala del CECOP y un responsable de comunicación). Se entendía desde el primer instante que el papel de los medios de comunicación era de vital importancia para que la red funcionara bien y que sus actuaciones llegaron con fluidez a los ciudadanos.

<sup>135</sup> Este apartado ha sido redactado íntegramente por D. Antonio Silva, Portavoz del Centro de Coordinación Operativa (CECOP) del Ayuntamiento de Sevilla y Adjunto al Director del Plan Estratégico Sevilla 2010.

### 15.1.2. La puesta en marcha.

En el proyecto del Centro de Coordinación Operativa se integraron las siguientes entidades: Ayuntamiento de Sevilla (a través de distintos servicios que a continuación desarrollaremos), Subdelegación del Gobierno central, Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía, Consejo General de Hermandades y Cofradías, Empresa Municipal de Limpieza, Empresa Municipal de Aguas, Gas Andalucía, Telefónica, Supercable, Sevillana de Electricidad, Cruz Roja y Empresa Pública de Emergencias Sanitarias.

El sistema de trabajo de todas estas entidades implicadas fue el siguiente: en primer lugar se constituyó una mesa política donde los responsables públicos de las distintas administraciones acordaron la puesta en marcha de este nuevo procedimiento de coordinación de servicios con un mando único de actuación durante la Semana Santa y se procedió a crear un plan de trabajo que desarrollara la elaboración del Plan Específico de Coordinación de Semana Santa. Un Plan, por cierto, enmarcado dentro del propio Plan de Emergencia Municipal de Sevilla. Una vez que los responsables políticos dieron luz verde a la elaboración de los trabajos, se encargaron de ellos los técnicos de cada una de las dependencias. De esta forma se crean los grupos de trabajo (un total de tres), que comienzan a repartirse las distintas tareas. Los grupos serían los siguientes: Seguridad e Intervención, Grupo Sanitario y Apoyo Logístico y Acción Social. El trabajo de todos estos tendría como punto de partida los informes de incidencias en la ciudad elaborados por cada una de las 57 hermandades y cofradías que participan en la Semana Santa sevillana y recogidos en un extenso documento por el Consejo General de Hermandades y Cofradías. Este organismo, incardinado en la Iglesia Diocesana, fue el único que tuvo un representante propio en los tres grupos de trabajo. En definitiva, estábamos realizando un nuevo modelo de colaboración para atender a una necesidad concreta que ellos mejor que nadie conocían. De la red de colaboración entre todos saldría posteriormente una de las mayores experiencias de prestación de servicios por parte de lo público con la colaboración de lo privado, en este caso, además, con la peculiaridad de institución social que tiene lo privado.

Cada grupo de trabajo fue detectando en sus reuniones de técnicos cuáles eran los problemas y cuáles eran las soluciones que entre todos se podían dar a los mismos. De esta forma, se estudió, por ejemplo, una mejor distribución de los servicios sanitarios en el entorno del centro histórico. Se replanteó el sistema de evacuación a centros sanitarios en caso de necesidad. También se detectaron de común acuerdo cuáles eran los problemas concretos en sitios concretos de aglomeración de personas que podrían llevar a alteraciones del orden público y también se responsabilizaron por vez primera las cofradías (entidades dependientes de la Iglesia Diocesana) de hacer sus manuales de autoprotección de templos. Alguna hermandad incluso ofreció a sus celadores (personas que velan por la organización vestidos de nazarenos en medio de las filas de nazarenos) cursos de primeros auxilios y evacuación en caso de necesidad. Era una forma más de entender que una fiesta de la magnitud de la Semana Santa no puede discurrir con normalidad sin la colaboración de una amplia red de agentes sociales, donde las cofradías son parte importante de la fiesta, pero también muy importante de la responsabilidad en el buen desarrollo de la misma.

Por primera vez se aplicaron nuevas tecnologías al seguimiento de las distintas procesiones (una media de ocho diarias). Para ello, y a través de un acuerdo con la empresa privada Telefónica, se dotó a cada hermandad de dos personas voluntarias, pertenecientes a la Red de Emergencia Radio (REMER) de la Subdelegación del Gobierno central, equipadas con tecnología GPS con el fin de recibir señal en tiempo real de cómo se iban moviendo los distintos cortejos procesionales. Todas estas señales se recibían en la sala del CECOP y estaba disponible para todos los responsables de servicios allí ubicados.

El hecho de disponer de información en tiempo real de todo lo que ocurría durante la Semana Santa y poder aplicar el Manual de Procedimientos aprobado en su día por la Mesa Política con celeridad fue, sin duda, una de las claves del éxito del CECOP.

### 15.1.3. Entidades implicadas.

El Ayuntamiento de Sevilla participó en la mesa política y en las mesas de técnicos con los siguientes servicios:

- Delegación de Cultura y Fiestas Mayores
- Gerencia Municipal de Urbanismo
- Delegación de Obras Públicas
- Jefatura de la Policía Local
- Servicio de Incendios y Salvamento
- Servicio de Protección Civil
- Delegación de Salud
- Delegación de Tráfico y Transportes
- Delegación de Consumo y Mercados
- Laboratorio Municipal
- Delegación de Medio Ambiente
- Servicio de Protección Ambiental
- Empresa Municipal de Limpieza (Lipasam)
- Empresa Municipal de Aguas (Emasesa)

Por su parte, la Subdelegación del Gobierno Central participó con:

- Jefatura Superior de Policía
- Red de Emergencia Radio (REMER).
- Unidad de Protección Civil Estatal

La Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía participó con:

- Servicio Andaluz de Salud
- Empresa Pública de Emergencias Sanitarias
- Centro de Coordinación de Emergencias de la Junta de Andalucía (CECEM)
- Protección Civil Autonómica
- Policía Autonómica

Y, además de estos servicios dependientes de la administración pública, también participaron los siguientes:

- Consejo General de Hermandades y Cofradías de Sevilla
- Telefónica de España
- Sevillana de Electricidad
- Gas Andalucía
- Supercable

#### 15.1.4. Fases del Proyecto.

El proyecto, como quedó dicho antes, fue articulado mediante la elaboración de un documento amparado políticamente por la Mesa para la Coordinación de los Planes de Fiestas de Primavera, que definía:

1. La Dirección del Plan y su Comité Asesor, con sus funciones
2. Los objetivos que se pretenden conseguir.
3. Análisis del riesgo.
4. La constitución de un Centro de Coordinación Único.
5. La constitución de un Centro de Información.
6. Las funciones y procedimientos operativos de cada uno de los servicios intervinientes.
7. La operatividad de los mismos en caso de emergencia.
8. Los recursos que se adscriben.

El Plan de Trabajo se dividió en tres grandes fases:

1. Fase de análisis de los riesgos.
2. Fase de elaboración de procedimientos operativos preventivos por cada uno de los servicios.
3. Fase de elaboración de planes de emergencias específicos que integren todos los procedimientos.

En el plazo de dos meses y medio, quedó redactado el documento final que se puso en marcha tras ser aprobado por los responsables políticos de la Mesa de Coordinación. El balance final puede calificarse como de muy positivo, puesto que ha sido la mayor experiencia de colaboración y coordinación entre servicios, organismos, administraciones y entidades privadas que la ciudad ha experimentado desde la Exposición Universal de 1992. Una vez acabada la Semana Santa, fueron muchas las instituciones que se felicitaron de esta experiencia de trabajo en red y que de forma sucinta hemos reseñado. De forma especial, el propio Consejo General de Hermandades y Cofradías de Sevilla, institución de la diócesis que recalcó en su memoria anual la importancia de este nuevo sistema de coordinación y colaboración entre todos los agentes.

La experiencia se trasladó después a la Feria de Abril y posteriormente a la denominada Mesa para la Convivencia Ciudadana en la noche de Sevilla, que trabaja en paliar los efectos negativos de la movida mediante la implicación de toda la red de actores de la ciudad que tienen alguna implicación en el asunto.

## Bibliografía básica y enlaces electrónicos recomendados en español

### Bibliografía básica:

- Borja, J. y Castells, M. *Local y Global* (Madrid, Ed. Taurus, 1998).
- Brugué, J. y Gomá, R. *Gobiernos locales y políticas públicas* (Barcelona, Ed. Ariel, 1998)
- Castells, M. *La Era de la Información*. En especial el primer volumen “La sociedad red” edición revisada (Madrid, Ed. Alianza, 2001).
- Castells, M. *La Ciudad Informacional* (Madrid, Ed. Alianza, 1995).
- Gomá, R. y Subirats, J. *Políticas Públicas en España: Contenidos, redes y niveles de gobierno* (Barcelona, Ed. Ariel, 1995).
- Mohare, M.H. *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público* (Barcelona, Ed. Paidós, 1998).
- Osborne, D. y Gaebler, T. *La Reinención del Gobierno* (Barcelona, Ed. Paidós, 1995).
- Pascual Esteve, J.M. *La Estrategia de las Ciudades: Los Planes Estratégicos como Instrumento* (Barcelona, Ed. Diputación de Barcelona, 2000).
- Pascual Esteve, J.M. *De la Planificación a la Gestión Estratégica* (Barcelona, Ed. Diputación de Barcelona, 2001).
- Prats, J. “La Dimensión Local de la Gobernabilidad Democrática y el Desarrollo Humano”, en *Instituciones y Desarrollo* (Instituto de Gobernabilidad, Noviembre 2000).
- Prohalaerd, C.K y Hamel, G. *Compitiendo por el Futuro* (Barcelona, Ed. Ariel, 1995).
- Rodríguez Alvarez, J.M. (ed) *Experiencias prácticas de Desarrollo Local* (Barcelona, Ed. Bayer Hnos. S.A., 2001).
- Rogers, R. *Ciudades para un Pequeño Planeta* (Barcelona, Gustavo Gili, 2000).
- Rojas, E. y Daughters, R. (ed) *La Ciudad en el Siglo XXI* (Banco Interamericano de Desarrollo, 1998).
- Santacana, F. y Campreciós, J. *Planificación Estratégica Urbana* (Barcelona, CIDEU, 1993).
- Sassen, S. *La Ciudad Global* (Buenos Aires, Eudeba, 1999).

### Principales enlaces electrónicos:

- [www.cideu.org](http://www.cideu.org). Información de las estrategias urbanas de más de 50 grandes ciudades de España y América Latina.
- [www.iigov.org](http://www.iigov.org). Información y análisis sobre gobernabilidad y desarrollo humano.
- [www.Valencia2015.org](http://www.Valencia2015.org). Información sobre planificación estratégica urbana y proyectos urbanos en el ámbito internacional.

