



Planes Estratégicos como Base de Desarrollo Endógeno

Jornadas sobre Modelo de Ciudad para el Siglo XXI:
La Aplicación del Modelo Municipalista de Desarrollo Endógeno

Antonio Martínez Gómez
Miguel Ángel Soriano Hernández

OCTUBRE 2003

Planes Estratégicos como Base de Desarrollo Endógeno

En el contexto de las Jornadas sobre “Modelo de Ciudad para el Siglo XXI”, es fundamental introducir dos conceptos que están relacionados entre sí: el desarrollo endógeno y la planificación estratégica de ciudades.

► Desarrollo Local: Una política activa de progreso.

El desarrollo local se puede definir como una política activa liderada y gestionada por los diversos agentes que participan, actúan e intervienen de forma concertada en un territorio determinado; para crear unas bases sólidas, dinámicas y sostenibles de progreso y riqueza, a través de una adecuada y creativa movilización de los recursos existentes.

En esta definición faltaría incorporar los términos económico, social y territorial, que hay que relacionar necesariamente con el ámbito de actuación de esa política activa, con los agentes que intervienen y con los recursos locales existentes.

Según el Diccionario de la Lengua Española, “desarrollar”, en una de sus acepciones, es “progresar, crecer económica, social, cultural o políticamente las comunidades humanas”. Para la Real Academia Española, el término “endógeno” es aquello “que se origina en virtud de causas internas”.

A partir de estas definiciones, el concepto “desarrollo endógeno” para las ciudades u otras unidades territoriales, sería su capacidad para progresar, crecer económica, social y culturalmente, en virtud de causas internas.

El desarrollo local debe tener en cuenta la realidad interna de cada territorio y las tendencias que se manifiestan en su entorno, y ello para establecer una estrategia de actuación con el objetivo de definir un determinado modelo económico, social y territorial, que permita conseguir por una parte, el incremento del nivel de calidad de vida y la mejora del bienestar de la población; y, por otra parte, la creación de capacidades competitivas para la ciudad, a partir de una adecuada gestión de sus activos y recursos.

El desarrollo local tiene que valorar las tendencias y los cambios que se manifiestan en el entorno de las ciudades y que hacen referencia a una serie de condicionantes en diversos ámbitos: economía, sociedad, tecnología, demografía, territorio, medio ambiente, cultura, política, educación, sanidad, etc.

Las fuerzas que promueven el cambio tienen que convertirse en una oportunidad que se desea aprovechar por parte de la ciudad o territorio, o en una reacción ante una amenaza o problema que se ha detectado y que se pretende solucionar. En este escenario de cambio, y de forma espontánea, los agentes locales, públicos y privados, tratan de impulsar y controlar los procesos de ajuste, aplicando políticas de desarrollo que intentan aprovechar las potencialidades de cada zona.

La política de desarrollo local se convierte en una respuesta en el ámbito local a los desafíos de los cambios que se están produciendo en el entorno de las ciudades, y requiere la definición y ejecución de una estrategia de desarrollo, instrumentada a través de acciones que persigan los objetivos de aumento de la productividad y competitividad del sistema productivo, de incremento de la habitabilidad, de mejora en la distribución de la renta y de sostenibilidad de los recursos naturales y del patrimonio histórico y cultural.

Las ciudades tienen más éxito en sus procesos de crecimiento y cambio estructural, cuando todos los factores endógenos (económicos, sociales y territoriales) actúan conjuntamente, creando sinergias entre ellos y reforzando sus efectos sobre el conjunto del territorio.

El desarrollo local requiere ciertas acciones básicas para impulsarlo:

- El conocimiento de las características de la realidad local (debilidades y fortalezas) y de las tendencias de su entorno (amenazas y oportunidades).
- La generación de un proceso de concertación y cooperación entre los sectores público y privado.
- La sensibilización, disposición y compromiso en iniciar el proceso de desarrollo por parte de los principales agentes implicados en la gestión del territorio.
- El Gobierno local debe liderar el proceso de desarrollo.
- La planificación concertada y participativa de las estrategias, políticas y acciones orientadas al desarrollo local.

▶ **La planificación estratégica: La definición de un modelo global de ciudad.**

Un Plan Estratégico es un proyecto global de ciudad que tiene en cuenta los aspectos económicos, sociales y territoriales; además, es un proceso continuo de reflexión sobre la ciudad, sobre cómo es y cómo desean sus ciudadanos que sea en el futuro.

La planificación estratégica de ciudades es un proceso de reflexión y debate ciudadano sobre su situación actual y sobre sus posibilidades a medio y largo plazo. Es una forma práctica de conocer la realidad de la ciudad, de ver e interpretar su futuro.

La planificación estratégica de las ciudades se apoya en una serie de principios básicos:

- La participación ciudadana
- La colaboración y cooperación público-privada
- El debate plural

- El consenso
- El compromiso en la acción
- La unidad en la defensa de los temas clave

La planificación estratégica puede tener su origen en una o varias causas que justifican la necesidad del desarrollo local:

- Una situación de crisis que afecta a la economía o sociedad local, que esté suponiendo un importante impacto negativo sobre la competitividad de la ciudad y sobre el bienestar y calidad de vida de los ciudadanos.
- La organización de un evento importante que pueda tener un gran impacto en la ciudad.
- Una situación de estancamiento en la ciudad que esté frenando sus posibilidades de crecimiento económico y de desarrollo social.
- El desarrollo de un plan de calidad urbana, lo que supone tener en cuenta la definición y el desarrollo de las estrategias y políticas locales.
- Un planteamiento político de liderar un proceso de cambio en el modelo de ciudad, apoyado en la cooperación de los sectores público y privado.

La planificación estratégica de ciudades tiene un primer objetivo, desarrollar la capacidad de los agentes políticos, sociales y económicos de la ciudad para analizar con profundidad las tendencias que se están manifestando en su entorno. El reto no consiste en predecir, sino en comprender con profundidad las tendencias que, si se aprovechan, pueden ser la base de nuevas oportunidades para la ciudad.

El segundo objetivo de la planificación estratégica es definir y concretar un modelo de ciudad, es crear su visión de futuro. Los diversos agentes que gestionan la ciudad y toman decisiones sobre la misma en sus respectivos ámbitos de actuación, deben tener visión para gestionar el cambio, es decir visión de futuro para definir y conseguir alcanzar un nuevo modelo de ciudad.

La planificación estratégica supone un proceso de creatividad y aportación de ideas sobre la ciudad, por parte de los ciudadanos y sus representantes, que genera un conjunto de objetivos, una asignación de recursos y una serie de decisiones tácticas.

La planificación estratégica de ciudades tiene que estar claramente orientada a la acción, a la obtención de resultados y a la ejecución de los planes de actuación; en definitiva, a la consecución de un modelo de ciudad deseado por la ciudadanía.

► **Planificación Estratégica y Desarrollo Local: La gestión del cambio de la ciudad.**

En el entorno de las ciudades todo cambia, y lo está haciendo a gran velocidad, de forma compleja e imprevisible. Las ciudades tienen que ser sensibles a su entorno

y estar preparadas para aceptar el cambio continuo; tienen que ser rápidas, flexibles e innovadoras, con capacidad de respuesta y de mejorar continuamente.

Ante la situación de cambio que está afectando a las ciudades y a los ciudadanos se tiene que reaccionar, desde la iniciativa privada y desde las Administraciones Públicas. Es fundamental gestionar el proceso de adaptación de las ciudades a la nueva situación de su entorno y ello requiere utilizar la planificación estratégica; por una parte, para conocer la realidad actual y poder tener bases y argumentos para apoyar el proceso de toma de decisiones de los distintos agentes que actúan en la ciudad; y, por otra parte, para conocer las características del modelo de ciudad que desean los propios ciudadanos.

La gestión de la ciudad está muy condicionada por los cambios que se están produciendo en su entorno. No se pueden dirigir ciudades del siglo XXI, con estructuras del siglo XX y dirigentes del siglo XIX.

La responsabilidad de gestionar el cambio es de los poderes públicos y de los sectores privados con intereses en la ciudad. El proceso debe liderarlo la propia Administración Local que tiene que comprometer a todos los agentes sociales, económicos y políticos que intervienen y participan en la ciudad.

El desarrollo local y la planificación estratégica de ciudades se enfrentan, en la actualidad, a la gestión del cambio con el doble objetivo de mejorar el presente y crear el futuro al mismo tiempo.

► **Planificación Estratégica y Desarrollo Local: La Visión de Futuro en la Gestión de la Ciudad.**

El desarrollo local derivado de la planificación estratégica debe tener una visión bifocal, no sólo hay que dar respuesta a las necesidades y demandas actuales de la ciudad y de su ciudadanía, hay además que anticiparse y plantearse cómo serán en el futuro.

En un entorno cambiante es fundamental que la política de la ciudad se plantee el futuro. Los agentes sociales, económicos y políticos deben pensar y ponderar su capacidad para conformar un modelo de ciudad a medio y largo plazo, a través de la planificación estratégica, y para conseguirlo hay que desarrollar planes de acción de desarrollo local.

Para alcanzar el éxito en la gestión del cambio de una ciudad hay que centrarse en las oportunidades de competir por el futuro y para ello se necesita creatividad, imaginación y una sólida fundamentación para definir el modelo de ciudad deseable por los ciudadanos.

La visión, el modelo, de una ciudad es la definición de un objetivo a medio y largo plazo, que se convierte en un principio básico que unifica, organiza y guía todas las decisiones; es una idea simple y clarificadora.

Las ciudades necesitan tener un propósito estratégico, una aspiración que sea compartida por sus ciudadanos, una meta que sea clara y una obsesión por conseguirla.

El futuro es un acto creativo, que no sólo se imagina, también se tiene que preparar y construir, estando determinado en gran medida por las actuaciones y decisiones que se tomen en la actualidad en la ciudad, y por las experiencias, teorías y valores del pasado.

No es suficiente con imaginar el futuro de la ciudad, también hay que construirlo, superando las debilidades que existan, aprovechando las oportunidades que surjan, potenciando las fortalezas actuales y esquivando las amenazas posibles.

La gestión del cambio implica un proceso de cuestionamiento y renovación constante del funcionamiento de la ciudad, por parte de los ciudadanos y de los agentes públicos y privados que la gestionan. El desarrollo local y la planificación estratégica tienen que favorecer soluciones innovadoras, tensiones creativas y nuevas formas de pensamiento.

La creatividad e innovación, como estrategia de gestión de la ciudad, exigen constancia; no basta con generar ideas, hay que tener los medios para ponerlas en práctica, para convertirlas en realidad.

El modelo de ciudad se define a partir de la planificación estratégica y se consigue a través de políticas de desarrollo endógeno.

Una ciudad que se mantenga estática, mientras su entorno se modifica permanentemente, perderá su capacidad de adaptación y de competencia, de desarrollo y progreso.

► **Futurelx: Una experiencia de planificación estratégica y desarrollo local.**

El Plan Estratégico Futurelx, promovido por el Ayuntamiento de Elche, es una experiencia práctica de cómo la planificación estratégica es una base metodológica sobre la que sustentar el desarrollo de una ciudad en los ámbitos económico, social y territorial.

Futurelx se fundamenta sobre tres pilares básicos:

1. Servir de plataforma de participación ciudadana y la colaboración entre los sectores público y privado.
2. Ser elemento aglutinador, y a la vez impulsor, de la gestión ciudadana.
3. Facilitar el conocimiento de la ciudad.

Además, el Plan colabora en todas aquellas acciones de difusión de la imagen de la ciudad y sus valores tradicionales; como ha ocurrido a la hora de conmemorar las declaraciones por la UNESCO del Palmeral y el Misterio de Elche como Patrimonios de la Humanidad.

Futurelx empezó su andadura en enero de 1998, con la firma de una declaración institucional por parte de los principales agentes políticos, económicos y sociales, donde se hacía hincapié en que Elche debía transformarse para llegar a ser una ciudad más habitable, solidaria, sostenible, competitiva y con un gran nivel de calidad de vida para su ciudadanía, que potenciase su papel de centro

económico y favoreciese su integración en el eje de desarrollo europeo del Arco Mediterráneo.

Para alcanzar esta finalidad es necesario el apoyo ciudadano, y para conseguirlo se han llevado a cabo una serie de tareas dirigidas a:

- Identificar a los grupos de poder e influencia de la ciudad, y conseguir su implicación en el proceso de planificación.
- Difundir el proceso de planificación entre todas los agentes ciudadanos, con la intención manifiesta de que interioricen los procesos de planificación y su implicación en los mismos.
- Acordar entre todos los agentes la estrategia general del Plan Estratégico, incorporando sus sugerencias, y buscando el consenso.
- Lograr el apoyo y compromiso participativo a lo largo del Plan.

Futurelx se ha convertido en uno de los planes estratégicos de ciudad con más soporte ciudadano del país. En la actualidad cuenta con más de 250 entidades y empresas adscritas a su Consejo General, y otras 150 participan de alguna forma en el proyecto. Asimismo, numerosas personas, a título individual, se muestran interesadas en el plan desde sus inicios.

El éxito del proyecto se ha fundamentado en la implicación de todos los agentes en la gestión del mismo, a través del trabajo conjunto, para alcanzar un objetivo único compartido.

El objetivo central de Futurelx es conseguir que la ciudad sea mas habitable, educadora y culta, cohesionada a nivel social y solidaria, para favorecer la prosperidad y el incremento del bienestar y de la calidad de vida de los ilicitanos. Con una base económica más diversificada y cualificada, apoyada en un desarrollo sostenible, que permita alcanzar el pleno empleo a sus ciudadanos y consolidarse como un importante centro de crecimiento económico regional.

Para alcanzar este modelo de ciudad deseado por los ciudadanos, ha sido necesario estructurar una metodología que permitiera conocer con detalle la ciudad y que contara con todas las fuerzas vivas que la gestionan en los ámbitos públicos y privados.

La metodología general de Futurelx, es la usualmente aplicada en los planes estratégicos de ciudades, adaptada a las condiciones socioeconómicas y territoriales específicas de Elche, con una estructura dividida en 4 grandes fases:

1. FASE DE ORGANIZACIÓN.

El Plan Estratégico surge de una decisión del Ayuntamiento de Elche, que ha sido asumida por los agentes económicos, sociales y políticos, y por los principales líderes de la comunidad, para afrontar con garantías de éxito los retos de futuro.

Las principales acciones llevadas a cabo en esta etapa han sido:

- Organización de conferencias sobre el tema estratégico y los sectores clave de desarrollo de la ciudad, con ponentes de prestigio especialistas en el tema.

- Reuniones de trabajo internas, aplicando una metodología específica que, a través de dinámicas de grupo y técnicas inter-ac, ayudó a la definición de los temas clave de desarrollo de la ciudad.
- Macroencuesta a los ciudadanos, para obtener respuestas sobre lo que opinan sobre su ciudad, cuáles son los temas que les interesan y sus perspectivas de futuro.
- Creación de la página web www.futurelx.com, que se pone en marcha para transferir toda la información y documentación que genera el plan a los interesados en la planificación estratégica, tanto de la ciudad, como de fuera de ella, a la vez que difunde la imagen de la ciudad.

2. FASE DE PLANIFICACIÓN.

En esta etapa tiene especial relevancia el análisis técnico. Las acciones más relevantes de esta fase han sido:

- Estudios técnicos sobre la situación de todos los sectores clave de la ciudad (Agricultura, Comercio, Industria, Servicios, Nuevas Tecnologías, Turismo, Cultura, Deportes Educación, Bienestar Social, Juventud, Infraestructuras, Medio Ambiente, Urbanismo y Vivienda), aplicando la técnica DAFO, y una adecuada planificación y gestión, definiéndose los objetivos y las líneas estratégicas de actuación.
- Encuesta a los líderes de opinión sobre la situación de la ciudad y sus posibilidades de futuro. Esta encuesta ha permitido comparar el cambio en la percepción de los ciudadanos, tras la puesta en marcha del proyecto.
- Puesta en marcha del Observatorio de Calidad de Vida de Elche, un proyecto que pretende recoger una gran cantidad de datos e indicadores que miden el comportamiento de la ciudad. Con esta importante fuente de investigación se obtiene información inmediata sobre el estado de la ciudad y su evolución.
- Realización de doce Planes de Acción sobre los temas clave evaluados, documentos que suponen la base de actuación de todos los agentes implicados en el plan.

3. FASE DE EJECUCIÓN.

En la etapa de ejecución de las acciones del Plan tiene especial relevancia la participación ciudadana, desde dos perspectivas de protagonismo diferentes:

- Los ciudadanos hacen suyo el compromiso con las acciones del plan, que deben poner en marcha en su actividad diaria.
- Los ciudadanos, a través de las Comisiones Sectoriales, son los que se encargan de priorizar las acciones a desarrollar y de supervisar su ejecución.

En este momento es especialmente necesario un esfuerzo importante en comunicación, tanto interna como externa, a través de una serie de instrumentos específicos, de los cuales Futurelx ha hecho uso de los siguientes:

- Publicación de un documento de divulgación que recoge todos los trabajos técnicos.
- Desarrollo de campañas de publicidad en los medios de comunicación locales (televisión, radio y prensa).
- Publicación periódica de un boletín informativo dirigido a la ciudadanía.
- Realización de artículos para publicaciones especializadas.
- Actividades de presentación pública de los planes de acción, que han culminado con la exposición “Vive Elx”, dirigida a toda la ciudadanía, desde la cuál se pretendía informar a los ciudadanos de las acciones que se deben realizar para mejorar la ciudad, a la vez que se les intenta concienciar de que son ellos los auténticos protagonistas del cambio, con su actividad cotidiana.

4. FASE DE EVALUACIÓN.

Futurelx se encuentra en la actualidad en esta fase de desarrollo del proyecto.

Cuando ya han sido definidos los proyectos a desarrollar, se habilitan las siguientes acciones para conocer los avances y retrocesos de los proyectos:

- Establecimiento de una serie de indicadores para controlar y evaluar cada una de las acciones.
- Utilización de los datos del Observatorio de Calidad de Vida, para observar el impacto de las acciones del plan en la evolución de la ciudad.

► **Planes Estratégicos como base de Desarrollo Endógeno.**

La planificación estratégica de ciudades es la base primordial para fundamentar su desarrollo endógeno. Todo los esfuerzos planificadores tiene que convertirse en decisiones y acciones lo antes posible.

La planificación estratégica no sólo es analizar, reflexionar, pensar y debatir sobre el modelo de ciudad; es también actuar para “crear” la ciudad, para favorecer su desarrollo endógeno, para conseguir lo que la ciudadanía desea: vivir mejor en su ciudad, en todos los sentidos (económicos, sociales, educativos, culturales, sanitarios, urbanos, etc).

Por todo lo expuesto y como conclusión, ante los cambios en el entorno de las ciudades, la planificación estratégica se puede y debe convertir en la base para articular el desarrollo endógeno de las mismas y para ilusionar y comprometer a todos sus habitantes en un proyecto común. En definitiva, un plan estratégico ayuda, por una parte, a “crear” una ciudad más habitable y humana, con mayor calidad de vida; y, por otra parte, a “creer” en ella, en sus posibilidades y en su futuro.

▶ Bibliografía.

- Arthur Andersen: “Planificación estratégica de ciudades”. Arthur Andersen.
- Borja, Jordi y Castells, Manuel (1998): “Local y Global. La Gestión de las Ciudades en la Era de la Información”. Taurus. Madrid.
- Echebarría Ariznabarreta, Koldo (1993): “La Planificación Estratégica de Ciudades: Un Enfoque Metodológico”, en el Boletín de Estudios Económicos, num. 148, abril 1993. Universidad Comercial de Deusto. Bilbao, págs. 25-42.
- Fernández Güell, José Miguel (1997): “Planificación Estratégica de Ciudades”. Editorial Gustavo Gili. Barcelona.
- Kotler, Philip (1994): “Dirección de Marketing”. Prentice Hall. Madrid.
- Pascual Esteve, José María (2002): “La Gestión Estratégica de Ciudades. Un Instrumento para Gobernar las Ciudades en la Era Info-Global”. Dirección General de Administración Local, Consejería de Gobernación, Junta de Andalucía.
- Rodríguez Álvarez, José Manuel (2000): “Experiencias Prácticas de Desarrollo Local”. Bayer Hnos., SA. Barcelona.
- Vázquez Barquero, Antonio (1999): “Globalización, dinámica económica y desarrollo urbano”. En Papeles de Economía Española, nº 80. 1999. Págs. 220 a 229.