



Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
Naciones Unidas/CEPAL-Consejo Regional de Planificación

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning
United Nations/ECLAC-Regional Council for Planning

I L P E S

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale
Nations Unies/CEPALC-Conseil Regional de Planification

**PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA MUNICIPAL
Y DESARROLLO LOCAL**

Catalina Victory */

ÍNDICE

	<u>Página</u>
RESUMEN	v
1. EL DESARROLLO LOCAL Y LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA	1
2. CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE CIUDADES Y MUNICIPIOS	6
LA MUNICIPALIDAD EN LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA	10
3. LA POLÍTICA TERRITORIAL DEL SUELO: URBANISMO Y PLANEAMIENTO O PLAN DE DESARROLLO URBANO	11
LA EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO	14
4. ELABORACIÓN, EJECUCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL	17
ANEXO I	
PROGRAMA ELECTORAL Y GOBIERNO LOCAL	24
BIBLIOGRAFÍA	40

RESUMEN ¹

Este documento pretende ayudar a la reflexión de la función de la planificación estratégica y el urbanismo en el desarrollo local.

Es necesario, sin embargo, en esta nueva realidad analizar el papel del Estado y sus funciones en los diferentes modelos de reequilibrio territorial. Así como el rol de la municipalidad en una gestión territorializada que le obliga a erigirse en un gobierno de la ciudad/municipio, con poder de liderazgo en el proceso de planificación estratégica.

El Anexo del documento consiste en una metodología que puede facilitar la confección del programa electoral municipal en sus propuestas y planes de actuación, ordenando técnicamente la discusión sobre los objetivos, estrategias y toma de decisiones.

¹ Agradezco a Francisco Albuquerque sus observaciones a una versión previa de este documento.

1. EL DESARROLLO LOCAL Y LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

Las estrategias de desarrollo y crecimiento nunca han dependido tanto como ahora de los recursos del medio local y de las nuevas oportunidades de trabajo asociadas a la innovación, creatividad y capacidad de emprender de los agentes implicados en ellas. Es decir, de la existencia de un ámbito de recursos entre la actividad y los mercados, que es lo que define el espacio propio de lo local, como espacio de desarrollo. Entender por qué es importante la irrupción del espacio local en los procesos económicos requiere una referencia a la crisis de un modelo de desarrollo predominante hasta ahora, que no otorgó a ese espacio la relevancia que le corresponden en los procesos económicos.

La configuración final de ese modelo, basado en la gran empresa y en economías de aglomeración, encierra en buena medida, el origen del deterioro de los resultados económicos y de la crisis del trabajo en las economías desarrolladas. Pero igualmente esa crisis está dando paso a la recuperación y generalización de la pequeña empresa, la especialización flexible y polivalente y la mayor cualificación del trabajo junto a una mayor relevancia del espacio local para el desarrollo, esto es, del territorio como origen de desarrollo de estructuras económicas, a la vez que de nuevas formas de regulación económica y concertación social.

En este sentido, las limitaciones que actualmente encuentra el modelo de desarrollo predominante son, entre otras, la causa de la desaceleración del crecimiento e incremento del desempleo. Es también el origen de la ruptura y bifurcación en las formas de economía y producción que abre el crecimiento a la diversidad, haciéndolo depender de la movilización de recursos en el medio local y posibilitando otra concepción del desarrollo.

Así, estas limitaciones se identifican con distintos aspectos: la rigidez de la producción en serie, basada en la utilización intensiva de unidades productivas de gran dimensión e independientes del entorno; el trabajo asalariado escasamente cualificado y autónomo; la saturación de mercancías estandarizadas frente a una demanda creciente, diversificada y más exigente.

Por el contrario, la vertiente positiva de este cambio de modelo de desarrollo reside en la presencia de nuevas perspectivas en relación con el trabajo y el papel recuperado por las economías locales, como pudieran ser los relativos a algunas de las dimensiones básicas que han venido dando contenido a la estructura productiva y a la relación salarial:

1. Las transformaciones que adopta la organización productiva actual y su mayor descentralización, donde asume un mayor protagonismo la pequeña empresa, permitiendo el acceso a la función empresarial a nuevos emprendedores, como forma de acceder al trabajo posible.
2. La recuperación de la creatividad y el saber hacer como cambio en la estructura de ocupaciones y la cualificación para el trabajo, siendo origen de nuevas posibilidades y formas de organización, sustentadas en la innovación social y dando lugar a una expansión creciente por transformación de las relaciones de trabajo.

3. El creciente protagonismo del territorio y la mayor relevancia de la comunidad local para hacer viables estas nuevas formas de economía a partir de la presencia de recursos e instituciones sociales de innovación y formación como nuevas condiciones para el crecimiento. La intervención de las colectividades locales y la dotación y movilización de recursos están reorientando las políticas públicas de regulación económica y concertación social, revalorizando los medios humanos y los recursos estratégicos de las colectividades locales en un entendimiento activo de las políticas sociales y del empleo.

El papel emergente del mundo local incorpora de manera concreta el valor de la dimensión territorial y la posibilidad de descentralizar la toma de decisiones como fruto de un debate directo con los ciudadanos, facilitando el desarrollo de las potencialidades de las instituciones y de los actores locales y posibilitando un ambiente favorable a las oportunidades económicas. Desde esta perspectiva el desarrollo económico es un fenómeno local que descansa en los agentes locales públicos y privados. La configuración de nuevas prioridades encaminadas a reforzar la formación de la oferta de trabajo local, a crear un ambiente favorable a la iniciativa empresarial, a asegurar una oferta de servicios a las empresas mediante acuerdos entre los sectores público y privado, a adaptar la infraestructura territorial y urbanística a la demanda industrial, a mejorar la calidad de vida, confiere un papel estratégico y decisivo a las administraciones públicas locales en la nueva política económica.

Experiencias de esta naturaleza se observan en los países industrializados, donde los entes públicos locales han adquirido un nuevo protagonismo que se justifica por la mayor eficacia de sus acciones sobre el tejido productivo.

Sin embargo, las políticas de desarrollo regional y local no pueden ponerse en marcha sin previamente prestar la atención necesaria a la realidad local. Se requieren varias condiciones para que tal gestión sea posible. Las primeras residen en la existencia de una masa crítica de proyectos de empresas y de iniciativas así como de un liderazgo local que disponga de la credibilidad y de la confianza al igual que un poder de decisión y de acceso a las fuentes y garantías de financiación. Los líderes pueden ser responsables políticos, profesionales o de asociaciones, elegidos, de un grupo dominante o de una alianza. Pueden ocupar una posición de promotor, de iniciador o de animador cívico o comunitario. Es importante que estos líderes locales se adhieran a una concepción endógena del desarrollo y mantengan una fuerte relación con su territorio y comunidad, a la vez que cuiden las relaciones con las redes nacionales, internacionales y los centros de negocios o políticas supralocales.

Una segunda condición de una alternativa estratégica es la de proceder a una seria apreciación de las fuerzas y debilidades actuales del territorio, así como de las oportunidades y amenazas en el futuro. La existencia de un buen sistema de información local es una cuestión previa. Las informaciones suministradas por los servicios estadísticos nacionales, son a menudo inutilizables porque están demasiado agregadas, para analizar los problemas locales, identificar las necesidades y conseguir soluciones. Un observatorio económico y de empleo local, puede analizar y difundir los datos sobre las empresas, en el mercado local de empleo y las

calificaciones requeridas sobre los recursos de la economía y sobre los grupos sociales en dificultad. Crea, en definitiva, los lazos entre los emisores y los usuarios de informaciones estadísticas y más allá de las actividades de información, este análisis de las condiciones locales y de propuestas de solución permite también comparar datos con los de zonas vecinas u otras.

Una tercera condición se refiere al territorio local que posee una identidad propia y una homogeneidad específica y constituye un lugar de anclaje de procesos de desarrollo, un espacio de decisión y acción para los actores y una fusión de intereses de recursos a valorizar. Las iniciativas tienen un contenido local en la medida en que ellas responden a un problema identificado localmente, están concebidas con referencia a un objetivo local y han sido iniciadas y conducidas por los actores locales. Este calificativo local se aplica tanto a las microregiones como a regiones más vastas que agregan varias economías locales. Puede constituir un nivel de coordinación de impulsión y de planificación del desarrollo económico si disponen de una cierta identidad, de una autoridad política y un espacio para lanzar un plan o coordinar programas.

Es sobre la base de un liderazgo, un buen sistema de información y un análisis de las fuerzas y debilidades del territorio que se podrá realizar un plan estratégico, el cual definirá los objetivos al igual que los medios a poner en marcha para alcanzarlos. El plan deberá tener en cuenta las capacidades existentes en la zona, saber si están plenamente utilizadas, si tienen carencias o están inadaptadas, precisando los medios para ponerlas en marcha o para adquirir aquellas que son necesarias.

Es requisito obligado antes de descender a la planificación estratégica de ciudades y municipios, analizar cuál ha de ser el papel del Estado en esta nueva realidad, en la cual citando a Isidre Molas (1994) se refiere al Estado de la cooperación aún no estructurado que ha de conjugar iniciativas sociales con iniciativas institucionales y que no puede desconocer la esencia territorial y local que emerge.

Elementos claves para la configuración de diferentes modelos de reequilibrio territorial, determinan las funciones de este Estado, entre los cuales pueden enumerarse los siguientes:

1. *Sostenibilidad del capital-territorio y del bienestar social.* El desarrollo sostenible de los sectores productivos, la definición de las zonas o partes del territorio donde se considera conveniente concentrar o potenciar determinadas actividades económicas y su relación con la capacidad del medio físico "natural o artificial", tienen que posibilitar un mayor nivel de vida, calidad de servicios y un buen entorno material.
2. *Exigencias estratégicas del sistema territorial de ciudades y el territorio mismo hacia el sector productivo.* El sistema territorial considerado en su conjunto y en vista a la competitividad externa, requiere la potenciación de las redes viarias, ferroviarias, marítimas y aéreas para vincularse con los grandes circuitos económicos mundiales. Esta potenciación se relaciona con la necesidad de una economía de escala inducida por la proximidad y la confluencia de las terminales y las zonas logísticas de apoyo. De estas operaciones se beneficia todo el territorio y cuando su núcleo se encuentra en una

localización única y central ha de estar complementada por una red de accesibilidad a los puntos nodales del sistema.

3. *Infraestructuras.* La construcción de infraestructuras es determinante para el reequilibrio territorial. Las infraestructuras potencian el sistema de ciudades y sus enlaces y la comunicación de todo el conjunto con el exterior. Es necesario distinguir los sistemas internos de transporte de personas, bienes, energía y telecomunicaciones, de los sistemas que vinculan el conjunto con el exterior. Los primeros han de potenciar el transporte público al servicio de las personas, las redes unitarias en la distribución de los servicios y la accesibilidad de todo el territorio. Los segundos han de priorizar las sinergias de las diferentes modalidades para una mayor competitividad en todo el ámbito territorial.
4. *Medio ambiente.* La artificialización del territorio es consecuencia de la dinámica de los sectores productivos y de la habitabilidad. La preservación de la biodiversidad forma parte del carácter integrador del modelo para el reequilibrio territorial. La estructura del territorio no es solamente la del sistema de ciudades y sus enlaces, este sistema se ha de acompañar al interior de una estructura viva y autoregulada, lo que quiere decir que ha de subordinar su desarrollo a los requerimientos de las redes ecológicas presentes en el territorio para garantizar su preservación y biodiversidad.

En el cuadro siguiente se mencionan los elementos que posibilitan un desarrollo local:

<p>* EL DESARROLLO ES RESULTADO DEL ESFUERZO ORGANIZADO DE TODA LA SOCIEDAD</p> <ul style="list-style-type: none">→ No es producto de una planificación desde el Estado Central→ Ni la empresa actúa en el vacío <p>* NECESIDAD DE REINVENTAR LA GESTIÓN PÚBLICA</p> <ul style="list-style-type: none">→ Visión de largo plazo→ Concepción integral de la innovación tecnológica como un proceso de cambio socioinstitucional y cultural→ Concertación con los diferentes actores sociales territoriales y búsqueda de un acuerdo por el desarrollo y el empleo→ Abandono de la lógica de subsidio e introducción de una cultura de innovación empresarial→ Carácter institucional no burocrático, con agilidad y operatividad. <p>* RASGOS COMUNES DE UN NUEVO PLANTEAMIENTO DE DESARROLLO TERRITORIAL</p> <ul style="list-style-type: none">→ Las actividades se orientan a la promoción del potencial de desarrollo endógeno y no sólo a la captación de inversiones foráneas→ Importancia de la dimensión territorial de la política tecnológica y fomento de potencialidades endógenas específicas de cada zona→ Atención prioritaria a PYMES, a fin de introducir criterios de rentabilidad social y generación de empleo y no sólo la rentabilidad financiera inmediata→ Asegurar el acceso a los servicios avanzados a la producción en el entorno territorial→ Desarrollo de redes institucionales y acuerdos de cooperación para construir el entorno innovador apropiado→ Consideración de la sustentabilidad ambiental de las diferentes opciones productivas.

*/ Francisco Albuquerque, **La importancia de la producción local y la pequeña empresa para el desarrollo de América Latina ("Lo pequeño es importante, sea o no hermoso")**, LC/IP/G.102, 23 de enero de 1997.

2. CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE CIUDADES Y MUNICIPIOS

La planificación estratégica es un planeamiento no normativo, basado en la participación de los agentes económicos y sociales, que tienen como denominador común dar una respuesta adecuada a los nuevos elementos socioeconómicos y de los que se prevén que generen cambios sustanciales en el futuro inmediato de las ciudades.

El elemento definidor de estos planes estratégicos consiste en identificar o fijar un modelo de ciudad a partir de las potencialidades actuales y futuras y, por medio del consenso ciudadano, adoptar las acciones de todo orden tanto en los ámbitos público como privado, a fin de posicionar a la ciudad dentro del escenario más favorable de los previsibles. No se quiere dejar que las fuerzas del mercado dicten sus necesidades ni condicionen su futuro sino que el consenso entre las fuerzas económicas y sociales posibilite el desarrollo según unas pocas premisas claras y bien estructuradas.

Las ciudades que han elaborado una planificación estratégica han identificado cuál es su ciudad "real", es decir, cuál es la ciudad económica con unas relaciones industriales difusas dentro de una dinámica de distrito industrial, cómo se organiza el mercado laboral, cómo se estructura la compra de alimentos, de vestido, de calzado y de productos de mediana y larga duración, cuál es la dotación de servicios sanitarios, educativos, de ocio, etc.

Con mucha frecuencia, la ciudad "real" supera los límites estrictos del término municipal. Esta constatación es fundamental, ya que una estrategia bien definida no puede hacer referencia a la ciudad en términos estrictos, sino a toda el área funcional, vertebrada para la ciudad central. Es este espacio integrado el que posibilita el desarrollo sostenido.

Una característica común de los planes estratégicos es la preocupación por la economía local. Las estrategias de las ciudades en la promoción de la economía local ponen énfasis en varios aspectos:

- a) La *formación* como elemento indispensable para la lucha contra el desempleo y para el incremento de la productividad de las empresas.
- b) La *potenciación* de las actividades ya existentes, modernizándolas y adecuándolas a las nuevas condiciones de la producción y del mercado a escala nacional e internacional.
- c) La atracción de nuevas actividades con objeto de diversificar la base productiva.

Un aspecto fundamental para que un plan estratégico funcione es conseguir la implicación de todos los agentes relevantes de la ciudad, es decir de todos aquellos que crean opinión, que tienen los medios suficientes para actuar y que pueden modificar el futuro. Entre todos estos agentes debe conseguirse un consenso acerca del modelo ciudad, las principales actuaciones que deben emprenderse e implicarlos en la ejecución de los mismos.

La redacción de los planes estratégicos ha sido muy útil para hacer posible el conocimiento de la realidad económica y social de las ciudades y ha favorecido un consenso ciudadano que ha permitido identificar el modelo de ciudad que se desea. Ahora bien un plan estratégico, por definición, no es un estudio sino acción. La planificación estratégica no se puede limitar a asumir las tendencias actuales, sino que debe favorecer los cambios del entorno.

El paso previo consiste en integrar instituciones, agentes sociales y económicos para estructurar de manera planificada y participativa las líneas maestras y para adaptarse a un cambiante futuro. El plan por tanto no puede ser un plan de la municipalidad, debe ser para todo el municipio y promovido por la municipalidad.

El plan debe constituir un marco de referencias para las actividades públicas y privadas. Explicitar las líneas prioritarias a partir de las cuales se deben definir los planes de actuación de los agentes urbanos públicos y privados, en particular, la administración local.

El plan estratégico como proceso en el que la ciudad se involucra, tiene que ser un proceso participativo donde se defina mediante los esfuerzos de los ciudadanos el futuro de la ciudad.

El plan estratégico participativo, por tanto, tiene que asignar los objetivos comunes en todo el territorio a las instituciones públicas y a los agentes económicos y sociales que en él operan, objetivos que abarcan desde la educación, la contaminación acústica y atmosférica, la coordinación institucional, las infraestructuras, usos de suelo, etc.

Las características más relevantes para el desarrollo estratégico de los territorios o para los planes estratégicos de los municipios, pueden resumirse en los nueve apartados siguientes:

1. La planificación estratégica es aquella que determina los objetivos estratégicos para una ciudad o territorio. Por objetivos estratégicos se entienden aquellos que permiten a la ciudad, a mediano plazo (entre 4 y 8 años), conseguir una posición de competitividad económica y de calidad de vida superior a la media de las ciudades de su entorno tomadas como referencia. Como mínimo, son los que aseguran un crecimiento de las variables anteriores por sobre la media del entorno durante un período de referencia.
2. La planificación estratégica se concibe como un plan de acción. Por lo tanto, no es un estudio prospectivo que define las grandes variables del entorno de la ciudad y las respuestas posibles analizadas desde un punto de vista teórico. Tampoco es un estudio técnico elaborado por un equipo consultor, por prestigioso que éste sea, que define las

acciones a emprender según el futuro previsible. Se trata de concertar las estrategias de las entidades y las empresas que tiene capacidad y recursos para incidir mediante su actuación sobre la evolución del municipio. Hacer propuestas dirigidas a organismos, entidades o empresas que no han participado en el plan ni se consideran implicados y que por lo tanto no harán caso, puede ser un intento interesante pero no es un plan estratégico.

3. El plan estratégico, por esta razón, debe implicar a los principales agentes de decisión económica y social, de manera especial, a la principal autoridad democrática del municipio, el alcalde.
4. Justamente por el hecho de que el equivalente de los directivos de empresas son los responsables de las principales entidades económicas y sociales, un plan estratégico debe ser un plan consensuado, fundamentalmente entre estos agentes, con un nivel mucho más elevado que en el caso de la empresa. En efecto, entre los responsables de la ciudad o el municipio no hay en general relaciones de jerarquía, por lo que es necesario que estén plenamente convencidos de la utilidad del plan para el municipio, para sus entidades y para sus asociados.

Por otra parte, es imprescindible contar con la cooperación de las principales entidades y los principales agentes económicos y sociales del municipio, con el fin de obtener garantías suficientes de que el plan se llevará a cabo. Para la transformación de un territorio debemos contar con los agentes que tienen la capacidad de actuar. Las entidades consideradas una a una y en especial las municipalidades, no tienen bastantes competencias para abarcar el conjunto del territorio que administran.

En la actualidad, un proyecto urbano de importancia es un proyecto complejo, en el que se articulan intereses, competencias y recursos de diferentes entidades y agentes económicos y sociales. Un plan estratégico conlleva el concatenamiento de diversos proyectos complejos. Por lo tanto, él mismo es un proyecto complejo que necesita de la coordinación de las acciones de los diferentes agentes y entidades. Por esta razón debe constituirse en un plan consensuado desde su inicio. Si no se participa desde el comienzo, difícilmente se puede conseguir un consenso posterior en la actuación, a excepción de proyectos muy puntuales.

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

Desde nuestra perspectiva, con el fin que un plan actúe como incentivo para poner efectivamente en marcha una ciudad o un municipio en torno a unos objetivos, es necesaria una amplia participación ciudadana.

6. El diagnóstico se debe basar en el análisis externo e interno. Externo, en lo relativo a todos aquellos factores claves que influyen el desarrollo del municipio, fuera de su control; interno, en lo referente a los factores endógenos que posibilitan el crecimiento económico y la cohesión social.

El análisis diagnóstico se formalizará bajo la forma de análisis DAFO o OPEDEPO. Es decir, se necesita identificar plenamente las debilidades y las amenazas y también las potencialidades y las oportunidades.

7. El plan de ciudad y territorio debe ser un plan integral que tenga en cuenta los diferentes aspectos de la ciudad: económicos, sociales, culturales, educativos y asociativos. Esto no quiere decir que un plan sectorial de servicios sociales, transporte o turismo de un territorio, no pueda tener la consideración de estratégico dentro de su sector.

En un plan de ciudad y territorio no se pueden, ni interesa, prever todas las variables específicas que deben ser valoradas en un plan estratégico sectorial. Lo que necesitamos en un plan de ciudad o territorio es identificar desde una amplia perspectiva, los factores y las variables principales que en un momento determinado y en perspectiva de futuro, tienen más importancia en un territorio concreto respecto al desarrollo económico sostenido y la calidad de vida de los ciudadanos.

Uno de los objetivos que debe conseguir un plan de ciudad y su motivo principal, es romper con el dogmatismo corporativista de determinados profesionales sectoriales y en particular del campo del urbanismo y la economía, que consideran un plan de su particular disciplina como un plan integral.

8. El plan estratégico se debe centrar en pocos objetivos, pero éstos deben ser claves para poder conducir el municipio a la situación identificada como deseable y posible. Los objetivos del plan deben ser factibles.
9. La planificación estratégica compara los recursos disponibles con los obstáculos a superar, como garantía para no convertirse en una planificación ficticia basada en objetivos que no se pueden concretar.²

² Manuel de Forn i Foxa, Josep Esteve, 1995, *La planificación estratégica territorial*, Diputación de Barcelona.

LA MUNICIPALIDAD EN LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

Las municipalidades que promueven o participan en un plan estratégico de desarrollo tienen que iniciar un proceso al interior de su misma organización con el objeto de avanzar en el proceso de reflexión estratégica que lleva a cabo la ciudad y poder liderar el proceso así como para adaptar su organización a las necesidades y los cambios que se van a producir en el proceso dinámico de la planificación.

Este proceso de reflexión debe ayudar a diferenciar lo que es urgente, importante, operativo, estratégico, etc., para así ir objetivando y clasificando lo que conviene ir haciendo en un territorio.

El liderazgo de la municipalidad en el proceso de planificación estratégica va a suponer que ésta priorice unos objetivos concretos capaces de movilizar la ciudad, que propicie la articulación entre las instituciones públicas y los agentes sociales y económicos e integre las diferentes políticas sectoriales que llevan a cabo las instituciones públicas en el territorio.

Un objetivo estructural para la ciudad-municipio consiste en la cooperación público/privada, sin la cual difícilmente se podrán realizar el resto de los objetivos del plan. Esta colaboración debe establecerse desde sus inicios y el proceso de elaboración debe servir para consolidarla. Organizarse a partir de propuestas y proyectos y desde esta perspectiva y con el conjunto de la ciudad ir creando una cultura de reflexionar y pensar en lo que es la ciudad y debe ser en el futuro.

Todas estas acciones conllevan a la municipalidad a desarrollar una gestión territorializada y a erigirse en gobierno de la ciudad/municipio, gobierno que tendrá que asumir funciones y roles de nuevo cuño que, entre otras, se enumeran las siguientes:

- a) Obtener criterios consensuados sobre el proyecto de futuro de la ciudad/municipio que se introducirán en el planeamiento urbano.
- b) Potenciar los servicios reales a las empresa, posibilitando su localización o bien ayudando a acceder a ellos. Servicios avanzados que van a necesitar que los sistemas locales dispongan de terrenos con las características de:
 - i) suelo calificado y bien dotado en cuanto a infraestructura;
 - ii) alta accesibilidad a un amplio mercado de trabajo;
 - iii) ubicación que implique para la empresa instalada prestigio social, reconocimiento, solvencia económica y profesional, etc.

- c) Promover la innovación del tejido productivo mediante la creación de las condiciones de diálogo, espacio, reducción de costos de transacción, cooperación empresarial, etc., para atraer los centros de I+D y de difusión tecnológica en su ámbito municipal.
- d) Dotarse de las infraestructuras vinculadas a la accesibilidad del territorio y, en consecuencia, al conjunto de las relaciones de movilidad obligada por el trabajo o intervenir en la formulación de proyectos que correspondan a otros niveles de las administraciones públicas o con las empresas privadas que tengan capacidad y disposición para ejecutarlas.
- e) Fomentar un amplio acuerdo a pacto social territorial entre los agentes económicos y sociales, justificado por la exigencia de un crecimiento sustentable, para dar respuesta a las necesidades sociales y para fomentar la cultura como factor de identidad de la ciudad y de arraigo de los ciudadanos a su territorio.
- f) Promover la participación ciudadana con el objeto de fortalecer la democracia local mediante el desarrollo de mecanismos de participación directa de los ciudadanos, complemento de los de la democracia representativa. A las modalidades clásicas de participación ciudadana, tales como audiencias públicas, derechos de iniciativa, revocación, etc., hay que agregar en la actualidad los referendums, plebiscitos, consultas populares, órganos consultivos de apoyo a la gestión municipal, etc.

3. LA POLÍTICA TERRITORIAL DEL SUELO: URBANISMO Y PLANEAMIENTO O DESARROLLO URBANO

Tanto en el urbanismo como en el planeamiento existen concepciones distintas, las de tendencia más urbanística, valga la redundancia, y las más liberales. Las urbanísticas mantienen su creencia en las virtudes intrínsecas del planeamiento público y la necesidad de reforzar las técnicas de apropiación de las plusvalías que genera la clasificación del suelo, mientras que las liberales abogan por la simplificación del planeamiento urbanístico y la inversión del principio clave en que los planes se sustentan: *"todo lo que el plan no permite está prohibido"*.

Tres elementos definen un urbanismo de tendencia más o menos liberal: la función urbanística, la concepción sobre el contenido de la propiedad del suelo y la valoración del suelo.

- **La función urbanística.** Esta tarea puede ser considerada responsabilidad de los poderes públicos o una función esencialmente privada limitada por normas de policía en cuyo marco cabe cualquier actividad, uso o aprovechamiento no prohibido.

- **Contenido de la propiedad del suelo.** Determinar en qué medida los propietarios del suelo son actores libres del proceso de urbanización y edificación o meros agentes de un proceso que decide la administración.
- **Valoración del suelo.** El valor a considerar para el suelo puede ser: el catastral, el inicial y el clasificado urbanísticamente.

La traslación de estas diferentes concepciones al derecho positivo dará lugar a un urbanismo más o menos liberal. Sin embargo, interesa reflexionar sobre el urbanismo necesario o conveniente para una planificación estratégica de las ciudades. Es decir, un planeamiento urbano al servicio del proyecto de una ciudad/municipio deseable y acordada por los agentes económicos y sociales.

Este PLAN DE ORDENAMIENTO o desarrollo urbano definirá y formulará la estructura del territorio fijando los usos y clasificación del suelo, los sistemas generales de comunicación y las zonas de protección, los equipamientos, etc., pero no puede ser un plan rígido sino un plan flexible. Un plan que defina los grandes sistemas y ejes de la ciudad, así como las zonas de interés general y común.

La función urbanística de naturaleza eminentemente pública ha de concertarse con los actores privados, es decir, con los agentes económicos y sociales.

El proceso urbanizador no sólo ha de tener en cuenta el contenido social de la propiedad sino también el concepto de sustentabilidad o protección de los recursos naturales no renovables. Es decir la artificialidad que supone el proceso urbanizador obliga a tener en cuenta para la ciudad/municipio los perjuicios que éste ocasiona en bienes de interés general y común: agua, atmósfera, suelo, etc.

Este proceso urbanizador que tiene como filosofía o principio axiológico la función social de la propiedad da lugar a que los propietarios tengan derecho a la distribución equitativa de los beneficios y cargas del planeamiento. Es decir, para que los propietarios de un suelo clasificado como urbano o urbanizable puedan adquirir efectivamente e integrar en su patrimonio los contenidos adicionales de la propiedad, esos aprovechamientos artificiales que inicialmente no están en la naturaleza y que son los urbanísticos, cosa que ocurre al materializarse la edificación en los términos previstos por el plan, es preciso que cedan gratuitamente a la administración los terrenos destinados por el planeamiento a dotaciones públicas, es decir, equipamientos y servicios del área o sector en que sus terrenos están enclavados y un tanto por ciento del aprovechamiento que en cada caso corresponda a esos terrenos según el plan, que costeen la urbanización para finalmente proceder a la edificación.

Límites y deberes definen así en cada caso el contenido normal último del derecho de propiedad del suelo, a partir de un contenido normal inicial, que es el que la propia naturaleza pone. Sin embargo, dentro de una misma clase de suelo, el urbano por ejemplo, existen desigualdades de tratamiento a resultas de la ordenación contenida en los planes, ya que éstos

no se limitan a clasificar el suelo, sino que dentro de ellas, califican de distinto modo cada parte del mismo, calificación que unas veces comporta la asignación de un uso apetecible, otras, un uso menos beneficioso y otras, en fin, un uso no rentable.

Nuevamente aquí surge la objeción de la igualdad y nuevamente la respuesta basada en las meras exigencias técnicas de la ordenación resulta insatisfactoria. La respuesta, sin embargo, es clara: hay que establecer mecanismos en el derecho positivo que permitan corregir esa desigualdad de trato de forma que los beneficios y las cargas se repartan proporcionalmente entre todos los propietarios que, al final, resultarán, por lo tanto, colocados en una situación de igualdad.

Esta concepción del derecho de propiedad sólo pretende concretar un punto de equilibrio entre el reconocimiento de la propiedad privada y la necesaria iniciativa pública en la dirección del hecho urbano.

El derecho de propiedad se desmaterializa en buena medida, ya que los contenidos urbanísticos son intercambiables y de hecho se intercambian en aplicación de las técnicas de distribución de beneficios y cargas, situándose por efecto de las mismas en lugares diferentes a aquél en que se encuentra el suelo que inicialmente los generó. La materialidad del suelo es sólo una referencia, un soporte de los contenidos urbanísticos. La titularidad del suelo da derecho, en definitiva, a recibir un aprovechamiento, un uso, un volumen de edificabilidad determinado que está en proporción a la superficie de ese suelo, pero que puede ser finalmente localizado en otro distinto una vez realizado el reparto de beneficios y cargas.

Mediante las técnicas de redistribución, la propiedad individual se hace más bien copropiedad o comunidad. El propietario individual es miembro de una comunidad de propietarios que reúne a todos los de un mismo polígono de actuación, los cuales están estrechamente ligados entre sí. Es obvio que esta concepción de la propiedad conlleva la necesidad de clasificación del suelo en todo el territorio nacional.

Sólo con una visión global del territorio municipal en su conjunto, de sus posibilidades y limitaciones, necesidades concretas de la comunidad en él asentada y de su evolución previsible, es legalmente posible "crear ciudad".

Estas nuevas bases del derecho de propiedad del suelo necesita obviamente el acompañamiento de un sistema de valoración adecuado, ya que, de otro modo, el tráfico del suelo termina incorporando de nuevo las plusvalías que se intenta controlar.

LA EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO

Ejecutar el plan es poner por obra sus determinaciones lo cual comporta una pluralidad de acciones que van desde la urbanización a la edificación. La ejecución corresponde a las instancias públicas y a los particulares, sin embargo, la responsabilidad última es siempre pública.

Lo prioritario es que la ejecución del planeamiento se realice de acuerdo y en función de las necesidades públicas que deben afrontarse y de acuerdo a un orden de prioridades que ha de presidir su ejecución e imponer la obligación de respetarlas.

Existen diferentes sistemas de ejecución, no vamos a enumerarlos sino simplemente a remarcar que el objetivo consustancial al proceso de ejecución consiste en que estos sistemas aseguren no sólo la ejecución del planeamiento sino también el retorno a la comunidad de una parte de las plusvalías generadas por aquél, así como el protagonismo en mayor o menor medida de los propietarios.

Son importantes en la ejecución del planeamiento los denominados "Convenios Urbanísticos", es decir, acuerdos suscritos entre la administración y los particulares en orden a un mejor desarrollo de la actuación urbanística. Estos convenios juegan un papel de primer orden en la medida en que permiten conjugar intereses de otra manera inconciliables, sin embargo éstos pueden ser una vía de abuso, por ello es una práctica que exige controles y monitoreo por parte de la población, tribunales o previas autorizaciones o tutelas.

Otro elemento importante en la ejecución del planeamiento es la flexibilidad en su tramitación, es conveniente que la administración pueda aplicar procedimientos de carácter abreviado tanto para la aprobación del planeamiento como para los instrumentos de gestión, teniendo en cuenta las necesidades y urgencias que requiere la gestión y urbanización de la ciudad, es decir, la administración tiene que disponer de capacidad para declarar los sectores de urbanización prioritaria o la urgencia de ésta.

El plan tiene que contar con la participación de la población como presupuesto básico de la gestión democrática de la ciudad/municipio y recoger los criterios generales y objetivos del plan estratégico.

La participación de la ciudadanía se concretará como mínimo en tres fases: previa a la tramitación, durante la tramitación y posterior a la aprobación.

- **Previa a la tramitación.** La municipalidad dará a conocer a la población el proyecto del plan al objeto de recoger sugerencias y opiniones para su incorporación a éste.

- **Durante la tramitación.** Se establecerán audiencias, información pública, períodos o términos para presentar informes durante la tramitación del plan a los efectos de que la población tenga un mayor conocimiento del plan y que éste refleje su sentir.
- **Posterior al plan.** Una vez aprobado el plan la población puede reclamar mediante "la acción pública" siempre que la municipalidad no ajuste su actuación a los términos del planeamiento ya aprobado.

Por su interés y para clarificar los conceptos que separan la planificación estratégica de la acción urbanística, en los siguientes cuadros se enumeran las diferencias y similitudes entre ambos, respecto al objeto o ámbito de aplicación, función y metodología, así como su naturaleza ya que la planificación estratégica es un instrumento que se basa en el consenso, la participación popular y la concertación social y el plan de acción urbanística en la autoridad pública y el ordenamiento jurídico positivo.

PRINCIPALES SIMILITUDES ENTRE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y LA PROGRAMACIÓN EN LA ACCIÓN URBANÍSTICA

Son instrumentos de planificación con un horizonte amplio:

- Ocho años la acción urbanística y entre cuatro y ocho años el plan estratégico.
- Trabajan de forma explícita o implícita sobre un escenario o modelo de ciudad.
- Conceden una gran importancia al desarrollo económico, calidad ambiental, equilibrio social y territorial.
- El diagnóstico y pronóstico adquiere una gran relevancia.
- Parten de la base de que los proyectos están destinados a su ejecución inmediata.
- Facilitan que la ciudad gane perspectiva y visión de futuro.
- Redefinen el papel de la ciudad y sus relaciones con el entorno.
- Son procesos que rehuyen la improvisación y son exhaustivos en el análisis y evolución de las propuestas.

Estas semejanzas implican la necesidad de la coordinación entre ambos procesos.

* Forni i Foxà, Manuel de; Pascual, Josep i Esteve (1995) - **La planificación estratégica territorial**, Diputación de Barcelona, enero.

**PRINCIPALES DIFERENCIAS ENTRE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA
Y LA ACCIÓN URBANÍSTICA**

PLAN ESTRATEGICO	PLAN DE ACCION URBANISTICA
<p>Es un plan integral (económico, social, cultural e institucional) que incluye tanto objetivos territorializables como los que no necesitan suelo.</p>	<p>Se fija en el ordenamiento del espacio urbano.</p>
<p>Es un plan que en los aspectos territoriales fija los criterios generales de orden, los temas claves y los proyectos a priorizar, pero no los ubica en el espacio.</p>	<p>Su tarea principal es fijar los usos de suelo y de las principales vías de comunicación.</p>
<p>Se basa en el consenso en los temas importantes, en la cooperación de los principales agentes económicos y sociales y en la participación ciudadana en todas sus fases.</p>	<p>Aunque es posible plantearlo de manera más abierta, la participación ciudadana se centra en el período de información pública y la presentación de quejas.</p>
<p>Lo esencial es el análisis DAFO de los factores críticos para el desarrollo económico, la cohesión social y la proyección de la ciudad. También incluye el estudio DELPHI.</p>	<p>Son básicos los estudios del medio físico, los estudios de arquitectura urbana y los estudios territoriales.</p>
<p>No es un plan impuesto, si no que se basa en el compromiso de las instituciones y los agentes sociales para impulsarlo.</p>	<p>Es un plan impuesto desde la autoridad, a fin de regular el accionar de los sectores públicos y privados.</p>
<p>Es un plan de acción.</p>	<p>Es un plan que regula la acción en sus aspectos territoriales.</p>

* Forni i Foxà, Manuel de; Pascual, Josep i Esteve (1995) - **La planificación estratégica territorial**, Diputación de Barcelona, enero.

4. ELABORACIÓN, EJECUCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL

El planeamiento estratégico se diferencia de otros tipos de planificación por su metodología de elaboración ya que ésta es abierta y participativa, y por su aplicación ya que sus contenidos no son vinculantes sino orientativos o de priorización de actuaciones públicas o privadas.

Es necesario iniciar el proceso con una intervención claramente dirigida a lograr la voluntad favorable de los actores públicos y privados, donde las autoridades políticas locales representantes de todos los sectores de la comunidad, incluyendo las minorías, estén dispuestos a realizar una gestión local participativa y concertada, al objeto de institucionalizar el proceso de la planificación estratégica.

En la metodología del plan es básica la investigación y evaluación de experiencias concretas así como la flexibilidad e innovación, e incluye un proceso de elaboración, ejecución y evaluación con diferentes fases de actuación.

El plan estratégico determinará el objetivo central del plan y líneas estratégicas de éste que se quiere lograr en el largo plazo, hacia dónde tienen que dirigirse los esfuerzos a nivel local. La formación de este objetivo central debe partir del conocimiento de la situación actual del municipio, de sus problemas y obstáculos, déficits sectoriales, potencialidad, oportunidades (para aprovecharlos), fortalezas (para usarlas y potenciarlas), amenazas (para enfrentarlas o evitarlas) y debilidades (para superarlas) (Análisis DAFO).

Este objetivo central y líneas estratégicas tienen que ser fruto de un debate y consenso entre los actores públicos y privados que intervienen en el plan mediante sus diferentes instrumentos u organizaciones funcionales y territoriales y su difusión contrastada entre el mayor número de actores sociales a los efectos de posibilitar la identificación y concreción de la *"imagen-objetivo a alcanzar"* por parte del municipio/ciudad.

Este objetivo central o estrategia tiene que estructurarse alrededor de cuatro aspectos básicos:

- ¿Qué nos proponemos lograr?
- ¿Qué necesidades vamos a satisfacer y cómo vamos a hacerlo?
- ¿Con qué recursos humanos y económicos vamos a lograr concretar el objetivo estratégico?
- ¿Quién lo va a ejecutar?

A continuación enunciaremos algunos ejemplos de lo que puede ser un objetivo estratégico para una ciudad:

AYUNTAMIENTO DE ELDA

- *"Plan estratégico para el desarrollo del eje económico del Vinalopó"*. Recuperación de la actividad económica de la zona, mediante definición de los siguientes criterios: Balance global de la situación actual, identificación de puntos críticos, etc.
- *"Vivero de empresas"*. Incentivar la creación de pequeñas empresas para contribuir al desarrollo económico del área local, mediante un centro de empresas.

AYUNTAMIENTO DE IBI

- *"Lonja de contratación de procesos industriales"*. Creación de una sociedad gestora con objeto de fomentar un espacio que permita a los empresarios ofrecer periódicamente sus servicios a otras industrias.
- *"La ciudad de los juguetes"*. Creación de un parque recreativo con juguetes de la industria de Ibi. Operación conjunta de todas las empresas, promoción de la imagen de la ciudad.

AYUNTAMIENTO DE ONIL

- *"Plan estratégico"*. Consolidar y modernizar la estructura productiva. Introducción a la creatividad y diseño, mejora de calidad.

AYUNTAMIENTO DE PETRER

- *"Programa NOW"*. Formación y potenciación de empresas creadas por mujeres.
- *"Plan estratégico comarcal"*. Estudio y desarrollo de la actividad económica de la comarca y realización del plan estratégico.

AYUNTAMIENTO DE ALICANTE

- *"Rehabilitación comercial del centro histórico tradicional"*. Proyecto urbanístico y comercial. Peatonalización de las calles del Casco antiguo. Modernización de comercios.
- *"Promoción del polígono industrial Las Atalayas"*. En colaboración con SEPES, realiza campañas de promoción del polígono industrial, facilitando documentación sobre parcelas.

- *"Plan de rehabilitación del centro histórico de Alicante"*. Actuación para la regeneración y revitalización del centro histórico de la ciudad. Convenio con la Generalitat Valenciana.
- *"Plan de empleo de Mil Viviendas"*. Barrio marginal. Posibilitar la integración laboral, incentivar la cooperación entre agentes sociales e insitucionales, mejorar la formación de colectivos, cualificación de desempleados.

AYUNTAMIENTO DE DENIA

- *"Reciclaje del verde"*. Proyecto de recogida de desechos de la poda, para la creación de compuestos destinados a la venta y comercialización.
- *"Piscina cubierta"*.

AYUNTAMIENTO DE ELCHE

- *"Estación Phoenix"*. Creación de un instituto biotecnológico y agrario de investigación para, mediante técnicas de micro programación *in vitro*, conseguir ejemplares de Palmera datilera.
- *"Elche, parque industrial"*. Oferta de suelo industrial para elevar la calidad en la actividad empresarial a nivel de acabados, diseños, comunicaciones, ocio, etc.

AYUNTAMIENTO DE BIGASTRO

- *"Integración medio ambiental del Río Segura"*. Recuperación medio ambiental de espacios ganados al Río Segura en nuevo encauzamiento.
- *"Formación e inserción al trabajo"*. Programas formativos de nuevas profesiones de demanda creciente.
- *"Escuela taller medio ambiental"*. Formación de jóvenes hacia el empleo cooperativo en temas medio ambientales.
- *"Vivero de empresas"*. Apoyo a la creación de nuevas empresas principalmente de servicios, ofreciendo espacio físico y servicios compartidos y realizando seguimiento de proyectos.

AYUNTAMIENTO DE VILLENA

- *"Plan de desarrollo integral del Alto Vinalopó"*. Mantenimiento e incremento del volumen de ventas comarcales procedentes de las actividades agrarias.
- *"Plan de desarrollo industrial del Alto Vinalopó"*. Mejora de la competitividad de las empresas industriales de la comarca.

PLAN ESTRATÉGICO DE LA CIUDAD DE CÓRDOBA (ARGENTINA)

Córdoba "La Docta", ciudad moderna de América, ambientalmente sustentable, competitiva y solidaria.

- La aspiración de consolidar a Córdoba en el marco continental al que pertenece y en el que supone puede insertarse con ventajas competitivas importantes.
- La evocación de su sustancial tradición cultural y universitaria cuya potenciación puede significar una oportunidad importante para su reposicionamiento.
- La inserción competitiva en los mercados sin renunciar a la calidad ambiental.
- La certeza de que el modelo de desarrollo que persigue el PEC deberá tener como pilar fundamental una sociedad más solidaria en búsqueda de mayores niveles de equidad social.

PLAN ESTRATÉGICO DE DESARROLLO DE TALCAHUANO (CHILE)

"Talcahuano, ciudad puerto, integrada al mar y a sus valores naturales e históricos, con sus variadas y contrastantes actividades en equilibrio y armonía, llamada a ser el puerto principal del Pacífico Sur".

- **Dimensión social.** Contar con un plan estratégico de desarrollo integral de la comunidad, que proteja el bien común.
- **Dimensión económica.** Planificación e inversión adecuada a la condición de ciudad-puerto, altamente industrializada y de servicios, que fomente el desarrollo sustentable.
- **Dimensión medio ambiental.** Planificar un desarrollo armónico integral, que considere el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.

- **Dimensión urbana.** Contar con un plan de desarrollo urbano que se base en un desarrollo integral de la comuna.

Como vemos, el objetivo estratégico o central de la ciudad/municipio va acompañado de unas líneas estratégicas que son los factores fundamentales para lograr la concreción del objetivo central. El desarrollo de estas líneas consiste en aprovechar las oportunidades externas más importantes y reducir las amenazas más serias, teniendo en cuenta los puntos fuertes y los débiles propios.

Las líneas estratégicas no pueden ser muchas, pero deben ser fundamentales. Por ello nos encontramos a veces con las dificultades de escoger entre varias teniendo en cuenta diversos criterios de selección. Podemos enunciar diferentes elementos para el proceso de selección de las líneas estratégicas, a saber:

- a) El impacto para el proyecto de ciudad definido en el plan.
- b) El aprovechamiento de las tendencias del entorno.
- c) La aceptación por parte de los agentes económicos, sociales e institucionales.
- d) La compatibilidad entre las diferentes líneas estratégicas.

Definidas las líneas y consensuadas en los órganos de participación ciudadana, se pasa a los proyectos concretos, asignación de responsabilidades, seguimiento y evaluación. Es ésta una fase eminentemente práctica y donde es necesario definir un camino que permita llevar a la práctica las acciones previstas, identificando el proceso necesario y los recursos.

Las diferentes acciones y proyectos deberán ser compartidas entre la municipalidad y las diferentes organizaciones comunitarias, comisiones de trabajo, mesas de concertación, etc., estableciendo una corresponsabilidad tanto en la ejecución como en la operación del proyecto emprendido, asegurando de esta manera su mantenimiento futuro.

El seguimiento y evaluación permite la observación continua de la ejecución de programas y proyectos. Tiene como objetivo el cumplimiento del cronograma y la producción de los resultados previstos de acuerdo al plan, así como la realización de las medidas necesarias para mejorar la ejecución del proyecto.

Se establecerán las formas organizativas más adecuadas, para la consecución de los programas y proyectos, que podrán adoptar estructuras tanto fijas como variables.

Pueden adoptarse diversos medios o instrumentos para supervisar la marcha de las actividades y los productos del proyecto. Estos medios comprenden, entre otros, informes técnicos, reportes sobre avances de plan, confección de fichas que permiten ponderar el nivel de realización, etc.

El seguimiento permite identificar los problemas oportunamente y adoptar las medidas necesarias para lograr la buena marcha de los programas y proyectos. Así como para identificar los resultados, avances e impactos que produzcan los proyectos a nivel social, económico, político, ambiental y otros, con el fin de confrontar éstos con los objetivos y metas planeados, evaluando de esa forma tanto su avance, como el resultado final alcanzado.

Para un mejor seguimiento conviene contar con instrumentos que faciliten el trabajo que deben referirse a los siguientes aspectos básicos: lo planeado, los objetivos sectoriales, departamentales, personales, resultados alcanzados y ajustes necesarios.

Mencionaremos dos modalidades de evaluación de planificación estratégica, la realizada en Barcelona y la matriz de avance y evaluación propuesta como guía metodológica del proyecto SACDEL en el plan local estratégico y participativo.

La ciudad de Barcelona realizó la evaluación del plan mediante fichas que permitían ponderar el nivel de realización, cada ficha contenía los siguientes apartados:

Identificación de responsables: Se trata de establecer el grado en que la medida se ha podido concretar, en el sentido de encontrar la institución a quien necesariamente le había de corresponder.

Adaptación a la medida: Se trata de establecer el grado en que se acepta la medida, en el sentido que no es discutida su validez ni contestada, ni se ofrece otra opción o alternativa.

Concreción de la medida: Se trata de determinar en qué nivel de concreción se halla la medida, si su planteamiento tiene un carácter general, filosófico o abstracto o si por el contrario, tal como estaba formulada se podía concretar o materializar.

¿Estaba en la Agenda?: Con la respuesta a esta pregunta se pretendía conocer hasta qué punto la medida estaba incorporada y asumida en la agenda de los proyectos de la institución que con anterioridad se había identificado como responsable de aquélla.

Dotación económica: Evaluar si los responsables de la medida habían concretado una partida o dotación económica.

Nivel de implantación: Establecer el grado en que se ha materializado o ejecutado la medida propuesta.

El Proyecto SACDEL propone una matriz de avance y evaluación que enumera siete apartados, que a continuación se explicita:

MATRIZ DE AVANCE Y EVALUACIÓN

Objetivo propuesto. En esta columna se describe lo que se desea lograr con el proyecto.

Actividades planeadas. Se enumera las acciones a realizar para alcanzar los objetivos.

Resultados alcanzados. Se identifica el tipo de logros cuantitativos y cualitativos que se espera lograr con la ejecución de las actividades.

Indicadores de cumplimiento y medios o fuentes de verificación. Describe información de cómo se puede medir el cumplimiento de los objetivos y resultados del proyecto y dónde se pueden obtener los datos necesarios para verificar el cumplimiento de los objetivos y resultados.

Nivel de ejecución. Especifica el avance de las actividades por fases o porcentualmente.

Razones, observaciones, problemas. Es la columna más importante del instrumento, en ella se debe describir las causas de las desviaciones de lo programado, tratando de caracterizarlas y de identificar si estas causas de los problemas son factores internos o externo al proyecto.

Ajustes. Son las variaciones propuestas para lograr encaminar nuevamente el proyecto.

El plan ha de ser evaluado globalmente siempre que se produzca un cambio en el entorno interno o externo que pueda modificar las expectativas según las cuales fue elaborado. También cuando las evaluaciones parciales muestren un grado de realización de objetivos que sea muy alto o muy bajo. La evaluación del plan debe tener en cuenta dos cuestiones claras: el equilibrio de las medidas y las modificaciones producidas en su ejecución que afecten a otras acciones. En cualquier caso se debe generar una evaluación global y extensa de manera periódica que tenga en cuenta la visión global del plan.

En el anexo que sigue se expone una metodología que puede facilitar la confección del programa electoral municipal, no su apartado ideológico o de pensamiento de la organización, visión política, etc., sino el apartado que debe contener las propuestas que desarrollara el equipo de gobierno si gana las elecciones o bien que defenderá si las pierde y está en la oposición. El contenido de este documento tiene como objetivo facilitar y ordenar técnicamente la discusión sobre los objetivos, estrategias, toma de decisiones y planes de actuación centrado en el área municipal.

ANEXO I

**PROGRAMA ELECTORAL Y
GOBIERNO LOCAL**

PLANIFICACION ESTRATEGICA

CONTENIDO

1. El programa electoral.
2. Los problemas de nuestra municipalidad.
3. ¿Qué tiene que hacer su municipalidad?
 - 3.1 Competencias municipales establecidas por ley
 - 3.2 Nuestra opción
 - 3.3 Demandas a satisfacer
 - 3.4 Nuestro ideario básico.
4. Areas estratégicas clave.
5. El análisis de la organización municipal y su entorno.
 - 5.1 Diagnóstico interno
 - 5.2 Tendencias de entorno
 - 5.3 Análisis evolutivo de ingresos y egresos.
6. Alternativas estratégicas.
7. Decisiones prioritarias.
 - 7.1 Esquema de decisiones prioritarias
 - 7.2 Criterios de evaluación y valoración del riesgo
 - 7.3 Análisis de coherencia.
8. Redacción del programa.

1. EL PROGRAMA ELECTORAL

1. El programa electoral es la propuesta que un partido político u organización plantea al electorado como plan de trabajo de futuro a realizar por sus candidatos si éstos resultan elegidos.

Los programas electorales para las elecciones municipales suelen tener dos partes bien diferenciadas. Una general en donde se expone la ideología o pensamiento de la organización, su visión política y los objetivos comunes a las alcaldías y otra, particular, ya que todo programa municipal debe contener las propuestas que desarrollará el equipo de gobierno si gana las elecciones o bien que defenderá si las pierde y está en la oposición.

2. El contenido de este documento, la planificación estratégica, es solamente una manera de poder ordenar técnicamente la discusión sobre los objetivos, las estrategias, la toma de decisiones y los planes de actuación, centrado en el área municipal.

No es más que lo que hacemos algunas veces en nuestra vida. Sentarnos a la vera del camino, respirar a fondo para saber cómo nos encontramos y decidir después qué camino vamos a seguir para llegar a dónde queremos ir.

3. Un proceso de planificación estratégica nos servirá para reflexionar y elaborar las propuestas que luego aparecerán en nuestro programa electoral. Para ello conviene tener en cuenta los siguientes elementos:

- Conviene saber qué queremos, cuáles son nuestros objetivos, pero estos objetivos deben concretarse en actuaciones.
- Es imprescindible tener un cierto grado de conocimiento del terreno para manejar las situaciones. Debemos saber con qué recursos contamos, quién va a utilizarlos y de qué modo nos organizaremos para ello.
- La formación de nuestros cuadros y de la población es nuestro principal activo de futuro.
- La burocracia es inherente a un sistema organizativo complejo.

4. Puestos a elaborar el programa electoral habrá que definir previamente cuál va a ser la metodología a seguir. Es decir:

- Quién participa en su elaboración.
- Quién recoge información y cómo.
- Quién participa en las sesiones de elaboración.
- Quién decide los objetivos básicos.
- Cómo se decide la plancha electoral.

2. LOS PROBLEMAS DE NUESTRA MUNICIPALIDAD

¿Cuáles son los problemas de nuestra municipalidad? La pregunta es sencilla pero las respuestas múltiples y de distinto signo, incluso contradictorias. Las percepciones, a veces, tienen poco que ver con la realidad. Hay quien realmente vive una situación como si realmente fuera un problema definitivo (por ejemplo, poca frecuencia en la recogida de basura) cuando se trata, en realidad, de una parte de un problema mayor (el saneamiento ambiental) el cual en muchos casos no es ni siquiera percibido como problema (por ejemplo, ni siquiera existe recogida de basura).

Ningún problema debe ser descartado. Es aconsejable hacer un pequeño ejercicio entre los militantes o simpatizantes de la candidatura. Luego, si se quiere, puede ampliarse. También puede ser positiva la realización de una encuesta sobre los posibles problemas y soluciones de diversa índole.

Dos distinciones básicas:

- a) Problemas estratégicos y problemas operativos. En el ejercicio que se propone la cuestión es clara. Es estratégico lo que condiciona el futuro del pueblo de Blancaflor de forma determinante: tipo de organización, servicios, etc. Lo operativo responde siempre a cómo conseguir lo que queremos a partir de algo principal.
- b) Problemas urgentes. No siempre son los importantes, pero en una democracia nueva se hace necesario convalidar el sistema al mismo tiempo que se abordan los problemas de fondo. Se acallan así voces revanchistas y se incentiva la participación. Resolver un problema urgente, aunque no sea globalmente importante, siempre es un buen acierto.

La lista que a continuación se indica puede hacerse para el conjunto de la municipalidad o por ámbitos: educación, trabajo, sanidad, etc. Se puede iniciar el trabajo, a la hora de confeccionarla, de forma individual, luego en grupos de 5/6 personas con un portavoz, para acabar en un plenario. Los problemas urgentes pueden numerarse dándoles una escala de 0 a 10 puntos por cada participante.

DEFINICIÓN DEL PROBLEMA	URGENCIA	CLASIFICACIÓN ESTRATÉGICO OPERATIVO

3. QUÉ TIENE QUE HACER LA MUNICIPALIDAD

3.1 Competencias municipales establecidas por ley

Las encontramos en el Título __, Art. __ del Código Municipal. Se pueden agrupar a modo de ejemplo en competencias de diferentes tipos:

- a) Básicas**

- b) Función de la dimensión municipal**

- c) Delegación de servicios**

- d) Complementarias**

3.2 Nuestra opción

Este abanico de competencias no se suele corresponder con la capacidad económica de la Alcaldía. Conviene tener presente, además, que otras administraciones del Estado tienen competencia sobre los mismos temas. Habrá que estudiar el tema a fondo y establecer cuáles son para nuestra organización las tareas básicas a desarrollar.

Responda, a su juicio, para la municipalidad cuáles son:

Necesidades a satisfacer (¿Qué hacer?)

Segmentos de población a quienes nos dirigimos (¿A quién servir?)

Criterios generales para la prestación de servicios (¿Cómo hacerlo?)

3.3 Demandas a satisfacer

Los grupos de poder, estructurados o no, van a ejercer sus demandas, antes o después de las elecciones. También nuestra propia organización tiene unos intereses que no siempre se corresponderán con el interés municipal. Nuestras propias aspiraciones debe ser tenidas en cuenta.

Defina, a continuación, los grupos o personas clave que van a expresar sus demandas o necesidades. Indique con una x si son susceptibles de ser incorporadas a su ideario básico para las elecciones.

DEMANDAS/NECESIDADES		DEMANDAS/NECESIDADES	
1.		1.	
2.		2.	
3.		3.	
4.		5.	
5.			
6.		6.	

3.4 Nuestro ideario básico

Dando por supuesto que ya existe un programa inicial de objetivos comunes para todas las Alcaldías, vamos a redactar ahora nuestro ideario básico a partir de lo expuesto en este apartado y de la capacidad de los grupos de presión para imponer sus demandas. Definamos, de alguna manera, cuál es nuestra declaración de principios en nuestra política local, esto es, la misión que nos imponemos.

5. EL ANÁLISIS DE LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL Y SU ENTORNO

Gobernar es tomar decisiones coherentes. Conocer realmente el estado de la Alcaldía y de nuestra organización si llega a su gobierno es una tarea imprescindible. La propuesta de análisis que sigue puede hacerse para estos dos ámbitos: la Alcaldía y nuestro propio grupo.

5.1 Diagnóstico interno

Reflexione cuáles son los puntos fuertes y débiles de la Alcaldía. Analizar las distintas áreas funcionales/sistemas y anotar los puntos más relevantes.

PUNTOS FUERTES (+)	PUNTOS DEBILES (-)

5.2 Tendencia del entorno

Indique cuáles son a su parecer las tendencias que, en cada sector, pueden afectar a la municipalidad. Detalle sus amenazas y sus oportunidades, entendiendo que tales términos no son contradictorios. Por ejemplo, la oportunidad que brinda la cooperación internacional puede también ser una amenaza si "inunda" la localidad como consumo improductivo.

Detalle los sectores a partir de su propia visión. Son importantes: demografía, sectores económicos, formación, ayudas, etc.

TENDENCIA PREVISIBLE SECTOR Y COMPETENCIA	IMPACTO EN LA ORGANIZACION	
	AMENAZAS	OPORTUNIDADES
1.		
2.		
3.		
4.		
5.		
6.		

5.3 Análisis evolutivo de ingresos y egresos

Es importante conocer lo que se ha hecho para evaluar correctamente qué se puede hacer. Analicen por capítulos de ingresos y gastos los presupuestos municipales de los últimos cuatro ejercicios. Marque las tendencias con porcentajes. Utilice, si le es posible, el mismo formato municipal.

	Conceptos de ingresos		Total	Concepto de egresos		Total
	Tasas	Ayudas	Etc.	Personal	Materiales	Etc.
Año 1						
Año 2						
Año 3						
Año 4						
%						

Trabaje para cada alternativa estratégica que desarrollará en el siguiente punto, la hipótesis de futuro para los próximos cuatro años.

6. ALTERNATIVAS ESTRATÉGICAS

A la vista de sus puntos fuertes y débiles y del juego de oportunidades y amenazas - en contraste con su ideario y áreas estratégicas - surgen diferentes alternativas estratégicas. Descríbalas y anote pros y contras.

Es conveniente hacer primero el trabajo individual, luego en grupos y finalmente en plenario. Todos deben participar. Al final, seleccionen una. Marcará el desarrollo de todo su programa electoral.

Por ejemplo, son distintas estrategias económicas: endeudarse a largo plazo para financiar inversiones o bien ejecutar inversiones periódicas acordes con recursos sin ir a crédito.

ALTERNATIVAS	
DESCRIPCIONES ESTRATEGICAS:	
PROS:	CONTRAS:

ESTRATEGIA SELECCIONADA	
RAZONES:	

7. DECISIONES PRIORITARIAS

7.1 Esquema de decisiones prioritarias

Una vez seleccionada la estrategia: ¿qué decisiones adoptaría usted en las siguientes áreas estratégicas?

DECISIONES PRIORITARIAS PARA ALCANZAR LOS OBJETIVOS		
	Nº	
SERVICIOS		
INVERSION/DESINVERSION		
ESTRUCTURAS/PERSONAS		
RECURSOS FINANCIEROS		

7.3 Análisis de coherencia

Relea todo el ejercicio y observe en qué medida sus opciones estratégicas y decisiones prioritarias son coherentes. Valore el nivel de riesgo de las actuaciones de acuerdo con los recursos disponibles. Vea de qué manera se gestionará el cambio en la situación actual teniendo en cuenta las personas, los recursos y las estructuras. Dar respuesta a sus problemas más importantes.

8. REDACCIÓN DEL PROGRAMA

Las líneas maestras de su programa electoral ya deberían estar esbozadas. Se trata ahora de concretar por áreas temáticas cuáles son sus objetivos y actuaciones principales.

En muchos casos, suelen constituirse grupos de trabajo con expertos y/o afectados que van trabajando los diferentes puntos que se quieren tratar.

Un programa electoral que no se sabe comunicar es un trabajo inútil. Piense siempre en sus destinatarios y en cómo los hará conocedores o partícipes de sus ideas y soluciones. En cualquier caso, haga una buena síntesis. Busque una idea guía, una frase resumen, un eslogan. Contraste. Comenten su programa en pequeños grupos de gente que no sean de su círculo. Asegúrense de que realmente transmiten su mensaje con claridad.

NOTA: Esta metodología ha sido diseñada por los profesores X. Mendoza y F. Vilahur, del Departamento de Política de Empresa de ESADE (Barcelona). Los autores han autorizado - con exclusiva responsabilidad por nuestra parte - las simplificaciones y modificaciones que hemos considerado oportunas. Girona, 1993.

Esta metodología con sus modificaciones se ha aplicado en San Salvador (El Salvador, 1994), en Quillota (Chile, 1997) y en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia, 1997).

BIBLIOGRAFIA

Associació Pla Estratègica Barcelona 2000 (1995) - **II Pla Estratègic Econòmic i Social Barcelona 2000.**

Balbo, Marcelo (1997) - **Ciudades intermedias y gestión urbana en Europa, CEPAL, 29 enero.**

Balbo, Marcelo (1995) - **Gestión urbana en ciudades intermedias de América Latina: Consideraciones sobre el marco conceptual, CEPAL, 29 de diciembre.**

Beltrán i Castellví, Jordi (1994) - **Auditories ambientals municipals: La construcció d'un model de reequilibri territorial sostenible, Revista de Debats Territorials, N° 165, mayo.**

CELCADEL/SACDEL (1991) - **Promotor del desarrollo económico local, Manual del Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales, Federación de Municipios de Canadá, Quito, agosto.**

CEPAL/CNUAH (1993) - **Ciudades medianas y gestión urbana en América Latina, 16 de abril.**

CEPAL/CNUAH (1991) - **Gestión urbana en ciudades intermedias, 25 de marzo.**

Conferencia Internacional Norte/Sur (1992) - **Carta de Berlín, Iniciativas para un desarrollo sostenible. Encuentro de representantes de comunidades, movimientos sociales, autoridades locales y ONG's de 53 países, organizado por Towns Development en cooperación con el Centro Norte-Sur del Consejo de Europa, Berlín, 14-17 de octubre.**

Darquez Sevilla, Gonzalo (1996) - **El plan local estratégico y participativo, IULA/CELCADEL/Proyecto SACDEL, Quito, diciembre.**

Diputació de Barcelona (1989) - **Els ajuntaments i la promoció econòmica.**

Diputació de Barcelona (1995) - **Simposio sobre desarrollo económico local. Partenalia Red Europea de Administraciones Locales, diciembre.**

Federació de Municipis de Catalunya (1995) - **Manual de Govern Local, Quaderns Municipals.**

Fernández, Tomás-Ramón (1995) - **Manual de Derecho Urbanístico, Publicaciones Abella, El Consultor, 11a. edición, Madrid.**

- Forn i Foxà, Manuel de; Pascual, Josep i Esteve (1995) - **La planificación estratégica territorial**, Diputación de Barcelona, enero.
- García de Enterría, E. y Parejo, Alfonso (1981) - **Lecciones de Derecho Urbanístico**, 2a. edición, Editorial Civitas, Madrid.
- González Pérez, J. (1993) - **Comentarios de la Ley del Suelo**, Editorial Civitas, 6a. edición, Madrid.
- Hincapié, Martha Lucía y Hoyos, Gonzalo - **El plan municipal**, IULA/CELCADEL/ Proyecto SACDEL, Quito, octubre.
- Jordán, Ricardo (1997) - **Las ciudades intermedias políticas y lineamientos para la acción**, CEPAL, 17 de abril.
- Mayoral Lobato, Juan (1992) - **Mercado de trabajo, políticas de empleo y desarrollo local**, Iniciativas Regionales Madrileñas, S.A. (IRMASA), Fundación Universidad-Empresa.
- Miró, Roma (1995) - **Programa de Derecho Urbanístico**, Secretario de la Diputación de Barcelona, Barcelona.
- Municipalidad de Córdoba (1996) - **Plan Estratégico para la ciudad de Córdoba**, diciembre.
- Municipalidad de Talcahuano (1996) - **Plan estratégico de desarrollo de la Municipalidad de Talcahuano**, Chile, septiembre.
- OCDE (1993) - **Una nueva perspectiva sobre el ajuste y la reforma**, Informe presentado en una Conferencia Internacional sobre el tema del desarrollo local y el ajuste estructural, París, mayo.
- Prefeitura Municipal de Vitória (1996) - **Vitória do Futuro. Plano estratégico da cidade, 1996-2010**, Brasil.
- Santos Díez, R. y Castelao Rodríguez, J. (1994) - **Derecho Urbanístico. Manual para juristas y técnicos**, Publicaciones Abella, Madrid.
- Schütz, Elike (1996) - **Ciudades en América Latina**, Ediciones SUR.
- Torrent, J. (1993) - **Planes de desarrollo urbano y vivienda**, Concejal de Llampaiés-Gerona, Materiales para Capacitación, del Fons Catalá de Cooperació Intermunicipal, utilizados en la capacitación municipal en El Salvador con la Asociación Salvadoreña (ASPAD).