

DESARROLLO LOCAL Y TERRITORIAL

UNA GUÍA PARA POLÍTICOS Y TÉCNICOS

DESARROLLO LOCAL Y TERRITORIAL

UNA GUÍA PARA POLÍTICOS Y TÉCNICOS

ALAIN JORDÀ



Primera edición: abril 2019

© Derechos de edición reservados.

Letrame Editorial.

www.Letrame.com

info@Letrame.com

© Alain Jordà

www.alainjorda.com

alain@alainjorda.com

Diseño de edición: Letrame Editorial.

ISBN: 978-84-17897-32-1

DEPÓSITO LEGAL: AL 822-2019

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de cubierta, puede ser reproducida, almacenada o transmitida de manera alguna ni por ningún medio, ya sea electrónico, químico, mecánico, óptico, de grabación, en Internet o de fotocopia, sin permiso previo del editor o del autor.

Letrame Editorial no tiene por qué estar de acuerdo con las opiniones del autor o con el texto de la publicación, recordando siempre que la obra que tiene en sus manos puede ser una novela de ficción o un ensayo en el que el autor haga valoraciones personales y subjetivas.

«Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 47)».

Este libro colabora con:  Save the Children

IMPRESO EN ESPAÑA – UNIÓN EUROPEA

A Olga,
al lado de quien este libro ha tomado forma,
como resultado de una vida y de un mundo
de aprendizajes y experiencias

Índice de contenido

Prólogos (por orden alfabético).....	13
Introducción.....	17
Guía para la lectura.....	19
Objetivos del libro.....	19
Contenido.....	19
Terminología.....	20
Nota final.....	20
Parte 1. Fundamentos del Desarrollo Territorial.....	21
1.1. ¿A qué le llamamos Desarrollo Territorial?.....	22
1.1.1. ¿Qué entendemos por Desarrollo? ¡Transformación!.....	22
1.1.2. ¿De qué territorio hablamos para un desarrollo territorial eficaz?.....	24
1.1.3. Desarrollo Territorial vs. Desarrollo Comunitario.....	28
1.2. El desarrollo territorial debe surgir del propio territorio.....	31
1.3. ¿Cómo abordar la complejidad de la gestión local? Las dos caras de la gestión local.....	32
Parte 2. Pero, ¿por qué necesitamos una estrategia?.....	37
2.1. ¿Qué es, pues, una estrategia de ciudad?.....	42
2.2. ¡Pero aquí ya tenemos un Plan Estratégico! ¿Por qué, entonces, seguimos fracasando?.....	43
2.2.1. ¿Por qué fracasan los planes estratégicos locales?.....	44
2.2.2. ¿Cómo definimos el éxito o el fracaso de un PE?.....	45
¿Qué es, pues, lo que falla en tantos Planes Estratégicos?	47
2.3. Requisitos para el éxito: liderazgo, estrategia, colaboración.....	48
2.4. Criterios a seguir para definir una buena estrategia de ciudad.....	52
Parte 3. El Plan de Futuro, elemento estructurador esencial de un Plan Estratégico.....	59
3.1. Plan de Futuro, Plan Estratégico, Planes Sectoriales y de Actuación.....	60
3.2. ¿Cuál es la estructura completa de un Plan Estratégico Territorial?.....	63
3.3. El Plan de Futuro nos permite una planificación flexible.....	66

Parte 4. ¿Cómo definir un Plan de Futuro que transforme, realmente, mi ciudad?.....	75
4.1. Los componentes del Plan de Futuro.....	76
4.2. Etapas para un desarrollo territorial eficaz.....	82
4.3. El taller estratégico, clave para definir una estrategia territorial.....	87
4.3.1. Una hoja en blanco.....	91
4.3.1.1. ¿Trabajar con activos o con problemas?.....	95
4.3.1.2. ¿En qué momento necesitaremos un diagnóstico detallado sobre la ciudad?.....	98
4.3.2. Un proceso de emprendimiento local (innovación abierta territorial).....	100
4.3.3. Construir el mejor equipo para la ciudad: estrategia y transversalidad.....	104
4.4. Un proceso participativo específico.....	109
4.5. Plazos y tempos.....	118
Parte 5. Más sobre la implementación del Plan de Futuro	123
5.1. Sobre la estructura de gobernanza del proceso.....	124
5.2. Sobre la organización municipal.....	127
5.3. Otros escenarios en los que aplicar la misma metodología..	133
5.3.1. Revitalizar un Plan Estratégico.....	133
5.3.2. Definición del Plan de Proyección Internacional de una ciudad o territorio.....	134
5.3.3. Creación de la identidad de un nuevo territorio.....	135
5.4. Acerca de la descentralización.....	136
5.4.1. Descentralización y ciudades intermedias.....	140
5.4.2. Primero, el proyecto; solo después, el dinero.....	143
5.5. Para luchar contra la despoblación rural.....	145
5.6. El caso de las empresas extractivas.....	150
Parte 6. Resumen del libro en 56 ideas clave.....	161
Acerca del autor.....	169

Prólogos (por orden alfabético)

El mejoramiento de la gestión de los territorios (ciudades) es un reto pendiente sobre todo para los gobiernos locales, en particular de América Latina y el Caribe. En este libro Alain Jordà plantea contribuciones importantes a este desafío, de manera clara, concisa y con útiles ejemplificaciones. Ofrece ideas guía para el diseño e implementación de «planes estratégicos» en los territorios, que combinan conceptos y definiciones con sus respectivas aplicaciones en contextos complejos como las realidades socio-territoriales de los países latinoamericanos. Presenta un análisis académico fundamentado y avalado por su experiencia práctica como consultor-facilitador de gobiernos locales iberoamericanos. Sus propuestas son valiosas para funcionarios de Gobierno, políticos, académicos, empresarios, y organizaciones de la sociedad civil, comprometidos con sus territorios y que buscan respuestas concretas a cómo construir el futuro común, activando la «inteligencia colectiva de la ciudad» de manera participativa y consensuada.

Pablo Manuel Chauca Malásquez

Profesor jubilado de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, México. Investigador en empresas y desarrollo territorial, procesos de innovación y desarrollo sostenible
Lima, Perú

El libro que tienen entre manos no es un manual más. Es un instrumento, a mi modo de ver, insustituible para aquellos que quieren intervenir, desde diferentes ámbitos, en la planificación territorial participativa.

Desde una visión crítica de la planificación tradicional, con la idea de «plan de futuro», da elementos para los técnicos, para los políticos, para los académicos y para la ciudadanía en general. Todo ello de manera comprometida y con un profundo conocimiento obtenido no solo del mundo académico, sino de la práctica. Este es tal vez uno de los diferenciales más importantes del libro de Alain Jordà, que refleja «haberlo hecho» muchas veces, con aciertos, errores, aprendizajes, y ser capaz siempre de reinventar el concepto y las formas de planificación territorial.

Lo que parece «sencillo» en este libro no lo es, pero el autor lo hace fácil de leer, con preguntas y respuestas comprensibles desde la práctica. Aspectos que muchas veces aparecen como contradicciones, tales como planificación-gestión-recursos-liderazgo-participación-tiempos, son perfectamente articulados. En ese sentido, el círculo dialéctico de conocimiento-práctica-aprendizaje-hallazgos-conocimiento y saber cómo transmitirlo, es, a mi modo de ver, uno de los tantos aportes de este recomendable e imprescindible libro, que agradezco a mi amigo Alain me haya dado la oportunidad de leer y comentar.

Enrique Gallicchio
Sociólogo, Magister en Desarrollo Regional y Local
Asesor del Congreso de Intendentes de Uruguay
Investigador y Profesor asociado en Universidad CLAEH
Profesor en la UIM-España
Profesor en la UNIA-Andalucía
Consultor Internacional del PNUD
Montevideo, Uruguay

El libro de Alain Jordà refleja claramente que es una reflexión de alta calidad, y a mi juicio, muy adecuada sobre el tema, hecha por un profesional con muy amplia experiencia y profundo conocimiento de los casos estudiados. El libro efectivamente es una guía que emerge de la experiencia para guiar las prácticas con éxito hacia objetivos de desarrollo compartido.

De los muchos temas a destacar, por razones de espacio, escojo uno con el que coincido especialmente con Alain: lo más importante de una estrategia es conseguir un sistema de alianzas entre los principales actores y amplios sectores de la ciudadanía para desarrollar proyectos y alcanzar objetivos a través de la cooperación o coproducción de los mismos. La paradoja en nuestras ciudades es que el cambio es permanente, tenemos que adaptarnos constantemente al mismo, y por ello debemos fijar la atención, más que en el cambio en aquellos factores o estructuras que no cambiarán, o mejor: aquellas que pueden soportar y dar mayor estabilidad y coherencia a las respuestas cambiantes. En el caso de un plan estratégico, lógicamente los proyectos tienen una caducidad temporal bastante breve, pero lo que da estabilidad y capacidad de reprogramación es justamente el sistema de organización de actores y participación que origina un plan estratégico. Por ello como indica el autor este es la principal variable que incide en el triunfo o el fracaso de una estrategia de desarrollo.

Que os sea muy útil su lectura.

José María Pascual Esteve
Director de Estrategias de Calidad Urbana
Barcelona, España

Introducción

El libro que tienes en tus manos, lector, es eminentemente práctico y ha sido pensado para ser útil a los políticos y a los funcionarios de gobierno que tienen bajo su responsabilidad el impulso del desarrollo de las ciudades y territorios que gobiernan, así como a consultores, académicos, empresarios y organizaciones de la sociedad civil interesados en el desarrollo de sus territorios.

Para los políticos (gobernadores, alcaldes, intendentes y presidentes municipales y sus colaboradores directos, secretarios y concejales), personas que llegan al frente de la gestión pública y que se enfrentan al reto de impulsar el desarrollo de los territorios que les corresponde administrar, se trata de darles los argumentos para comprender la importancia del camino de la planificación estratégica y las claves para transitarlo de forma que puedan optar a transformar profundamente su territorio y a dejar un legado de largo plazo de su mandato.

Para los profesionales técnicos, ya sean funcionarios de las administraciones públicas territoriales y locales, asesores o consultores, se trata no solo de aportarles elementos conceptuales y metodológicos para ayudarles a organizar y a llevar a cabo unos procesos estratégicos más eficaces y efectivos, sino también los razonamientos que les ayuden a acercar a sus políticos hacia esta vía.

Este libro surge tras una trayectoria de diez años como concejal en mi ciudad más siete años dedicados a la consultoría en desarrollo de ciudades y territorios y, también, tras trece años editando mi blog, *Ciudadinnova*. En todo este tiempo, he ido acumulando las

experiencias, aprendizajes y reflexiones que me han ido llevando a escribir esta obra con la que pretendo presentar, de forma clara y sencilla, los elementos y herramientas que cualquier territorio necesita para ponerse en marcha hacia la construcción de un futuro más próspero para todos.

Los lectores que me siguen desde tiempo atrás conocerán mis otras tres publicaciones *Manual de Introducción Rápida al Desarrollo Económico Local*, en 2012, *Desarrollo Local y Smart Cities*, en 2015, y *Manual de Estrategia de Desarrollo para Ciudades Intermedias (y Territorios)*, 2016, todas ellas en formato e-Book y todas ellas puestas gratuitamente a disposición de todas las personas interesadas en consultarlos. En el momento de escribir estas líneas, las tres obras suman 29.936 consultas en internet.

La elaboración de esos tres libros junto a los aprendizajes obtenidos tras trabajar como asesor en desarrollo para múltiples ciudades y territorios de Latinoamérica y España, más las conversaciones y las ideas recibidas de otros colegas y académicos a lo largo de estos años y nuevas reflexiones que surgen en las distintas conferencias que he tenido oportunidad de dictar me han permitido ir configurando un corpus metodológico que me parece suficientemente sólido y útil como para ofrecerlo en un nuevo libro.

Se trata de *una metodología dirigida a promover procesos de desarrollo de forma sistemática en múltiples entornos y condiciones*. El libro pone a disposición del lector una guía sintética y completa para impulsar el desarrollo de su ciudad o región. Para conseguirlo, aporta descripciones metodológicas, los argumentos del porqué de las mismas, de dónde vienen y en qué se basan y todo ello reforzado por distintos ejemplos reales de mi práctica profesional.

Estos ejemplos son relevantes puesto que considero que, para ser capaz de poner en marcha un territorio, es esencial la comprensión de la dinámica de las relaciones entre sus actores.

Espero que el libro resulte realmente útil al lector en la transformación y mejora de la calidad de vida de sus conciudadanos. Si además el lector considera que estos conocimientos son provechosos y recomienda su lectura, daré por cumplida mi misión.

¡Muchas gracias por leerme!

Guía para la lectura

Objetivos del libro

Esta obra ofrece una propuesta metodológica para impulsar un desarrollo sostenible de ciudades intermedias y territorios. Se trata de procedimientos muy prácticos aplicables a una gran variedad de ámbitos tanto latinoamericanos como europeos.

Contenido

Basta con repasar el índice del libro para tener una idea bastante precisa de lo que ofrece. Los títulos de las seis partes en que está dividido son:

1. Fundamentos del desarrollo territorial
2. Pero, ¿por qué necesitamos una estrategia?
3. El Plan de Futuro, elemento estructurador esencial de un Plan Estratégico
4. ¿Cómo definir un Plan de Futuro?
5. Más sobre la implementación del Plan de Futuro
6. Resumen del libro en 56 ideas clave

Nota: el apartado metodológico (Cap. 4) no es aplicable a las grandes metrópolis (a partir de un millón de habitantes), pues la diferencia de escala hace que las dinámicas locales para la gestión estratégica de esas grandes ciudades sean distintas.

Si el lector se detiene en el detalle del índice, descubrirá, en un momento, los conceptos y la variedad de situaciones que se describen en el libro.

Al final de cada capítulo, un apartado recoge las ideas clave del mismo y sintetiza los conceptos expuestos. Se pretende que esa sección sirva a modo de recordatorio rápido cuando se desee recuperar una idea en concreto y volver a repasar su exposición. Para completar ese esquema práctico, la sexta y última parte del libro recopila de manera ordenada las ideas esenciales de todos los capítulos del libro. Con todo ello se trata de ofrecer, además, una buena herramienta de trabajo y consulta para los momentos en que se precise.

Terminología

El título del libro, *Desarrollo local y territorial*, se refiere al ámbito de desarrollo de cualquier territorio subnacional, ya sea urbano o rural, ciudades o pueblos, provincias, departamentos, regiones o estados.

La guía es aplicable a todas estas dimensiones territoriales, si bien habrá que considerar los condicionantes y las diferencias que se presenten en cada caso así como las variantes metodológicas que se proponen en el texto para esas distintas situaciones.

Es importante señalar que, a lo largo del texto, utilizo indistintamente las palabras «territorio» y «ciudad» y lo hago para evitar la repetición permanente de la expresión «ciudades y territorios». Por lo tanto, deben entenderse ambos términos como intercambiables.

Nota final

Si el lector, tras leer el libro, está interesado en seguir recibiendo más información práctica sobre el desarrollo de ciudades y territorios, le invito a suscribirse gratuitamente a mi boletín bimensual (seis números al año) en eepurl.com/kFUZj. ¡Hasta pronto!

Parte 1. Fundamentos del Desarrollo Territorial

Parece obligado empezar este texto con una primera parte dedicada a presentar los fundamentos del desarrollo territorial. Es un ejercicio imprescindible tanto para situar en pie de igualdad a los lectores que se acercan a este libro desde distintos niveles de conocimientos (unos, noveles y otros, más expertos) como para acordar un mismo significado para los distintos términos que utilizaremos a lo largo del libro.

Por eso empezaremos por definir qué entendemos por la expresión «desarrollo territorial» para lo que exploraremos el sentido de las palabras «desarrollo» y «territorio». En este punto hablaremos de la importancia de que los procesos de desarrollo que pongamos en marcha sean «replicables».

Hablaremos luego de conceptos complementarios pero claramente distintos, como el de «desarrollo comunitario», y de situaciones particulares, como es la de los territorios que cuentan con recursos asociados a las «economías extractivas». Todo ello nos ayudará a perfilar mejor nuestra concepción de lo que entenderemos como «desarrollo territorial».

Hablaremos, en el último tramo de esta sección de «Fundamentos» de cómo el desarrollo territorial solo puede surgir del propio territorio y, en consecuencia, de la importancia de la descentralización de la administración de los países. Hablaremos también de la complejidad de la gestión de las ciudades y cerraremos esta parte del libro, dando una primera e importante pista para abordar esta complejidad.

Permítaseme decir aquí que en la quinta y última parte del libro se tratan algunos temas que sin duda pueden contribuir a precisar más aun lo que es el desarrollo territorial. Cito entre ellos el fenómeno de la despoblación o el muy importante rol que les corresponde a las ciudades intermedias en el equilibrio territorial de los países.

Una vez completada esta introducción a los fundamentos del desarrollo territorial, podremos abrir la segunda parte del libro que dedicamos a hablar acerca de la estrategia territorial y la importancia fundamental que tiene para el progreso de cualquier territorio.

1.1. ¿A qué le llamamos Desarrollo Territorial?

Para averiguar el sentido que le queremos dar a esta expresión, nada mejor que analizar separadamente cada una de las dos palabras que la forman: «Desarrollo» y «Territorio».

1.1.1. ¿Qué entendemos por Desarrollo? ¿Transformación!

Lo que pretende decir el título de este apartado es «**¿Desarrollo local?** Para alcanzarlo necesitamos una **¿Transformación de la Ciudad!**».

Si el lector se fija en las conferencias, jornadas o congresos que se celebran acerca de este tema, encontrará títulos como «Hacia un desarrollo urbano sostenible», «Desarrollo local y participación ciudadana», «Emprendimiento Territorial y Sostenibilidad del desarrollo local», «Para un desarrollo exitoso de xxxxx», «Transformación de Ciudades. Planificación Urbana. Ciudades Inclusivas. Ciudades Inteligentes», y otras comparables.

Todas estas conferencias, ponencias o paneles, todas versan sobre el mismo tema: *el desarrollo local como proceso*. En efecto, el desarrollo local ni se produce de manera rápida ni basta para generarlo con una batería de actuaciones de las Administraciones Públicas. Al contrario, *el desarrollo de la ciudad es un proceso largo*, que exige perseverancia.

Un factor que subyace en jornadas como las que os he mencionado, y en muchas más que se celebran a lo largo y ancho del mundo en el ámbito de las ciudades, es el de *la complejidad del momento*

que vivimos. Estamos en un periodo de intensos cambios globales/ locales y las ciudades deben ser capaces de gestionar su desarrollo atendiendo a todos ellos. La Organización de las Naciones Unidas viene a dar pautas para el desarrollo a los países, regiones y ciudades mediante los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la nueva Agenda Urbana de Hábitat III, documentos ambos que recopilan precisamente ese conjunto de aspectos a los que debemos atender y que definen los objetivos genéricos a alcanzar.

Los objetivos señalados por los ODS, como ya sabrá el lector, son ¡17! Esa diversidad de retos y de exigencias implica, obviamente, *una complejidad en la gestión*. Y todo ello nos va llevando a una toma de conciencia progresiva tanto de *la imposibilidad de que la administración, por sí sola, pueda atender a todos los objetivos* como de *la necesidad de contar con la complicidad, la voluntad y el apoyo activo de los actores locales*.

Una vez que uno repasa esos 17 objetivos, se da cuenta de que no va a ser suficiente atacar uno de esos 17 objetivos de los ODS sin atacar también los demás o, por lo menos, una buena parte de los demás. Por eso estamos hablando, no del desarrollo de uno de esos 17 objetivos, sino de una auténtica transformación de la ciudad. En efecto, *el desarrollo de un territorio o de una ciudad va a significar una transformación integral de múltiples aspectos*.

Por último, es obvio que esa transformación del territorio no va a producirse de forma rápida, sino que debemos pensarla en forma de un proceso que va a ir aportando una mejora progresiva a lo largo de años.

Como conclusión, *cuando hablamos de desarrollo territorial estamos hablando de un proceso de transformación del territorio*. Es decir, que no hablamos de algunos cambios puntuales ni de la construcción de algunas infraestructuras o de la aplicación de algún programa. Hablamos de una transformación que implica al conjunto de la sociedad y que pretendemos que repercuta en la mejora de la calidad de vida de todos los miembros de esa sociedad.

1.1.2. ¿De qué territorio hablamos para un desarrollo territorial eficaz?

Después de tomar conciencia de que «desarrollo» significa provocar una transformación del territorio a largo plazo, vamos a ver ahora qué encierra la palabra «territorial». Con ello, vamos a plantearnos preguntas como: ¿es posible impulsar el desarrollo de cualquier territorio?, ¿o bien ese territorio debe cumplir determinadas condiciones previas? Quizá la pregunta exacta a plantear es: **¿qué condiciones iniciales mínimas debe reunir un territorio para poder impulsar su desarrollo con buenas probabilidades de éxito?**

La respuesta a esta pregunta es importante pues podría ser que necesitáramos, de forma previa a iniciar un proceso de desarrollo, estudiar bien cuál debe ser el perímetro del territorio en el que vamos a trabajar. Puesto que está claro que el problema no está en las ciudades, vamos a intentar delimitar cuál sería el tamaño mínimo posible de ese territorio del que queremos impulsar el desarrollo. Para ello vamos a reflexionar acerca de dos casos de éxito.

Dos casos que han conseguido el éxito a pesar de la reducida población con que cuentan. Se trata de *Cuetzalan del Progreso*, Estado de Puebla, México y *Salinas de Guaranda*, Provincia de Bolívar, Ecuador. Dos lugares que han conseguido producir y “exportar” productos hacia el exterior; hacia el resto del país e, incluso, internacionalmente.

¿Son replicables estos casos de éxito?

Una característica de ambos procesos, como os he adelantado, es que se han producido en comunidades *de pequeña dimensión*: Cuetzalan del Progreso, un municipio de Puebla, México de 45.000 habitantes pero con una cabecera urbana de solo 6.000, mientras Salinas es una pequeña comunidad rural de la provincia de Bolívar, en Ecuador. Además, podemos decir que en ambos casos el desarrollo producido ha sido de tipo «endógeno». Es decir, lo que allí se ha conseguido en sus etapas iniciales se ha alcanzado, en su mayor parte, *a partir de recursos locales* y sin apoyos externos.

Otra característica común de ambos casos es que han sido posibles gracias a *un fuerte liderazgo*. En el caso de Guaranda, el de un sacerdote que llegó al pueblo en el año 1971. En el de Cuetzalan y su Unión de Cooperativas Tosepan, el inicio es un movimiento basado en los valores de la comunidad *nahuatl* y se sitúa en 1977 como queda reflejado en la historia narrada en su página web. En ambos casos el desarrollo ha alcanzado a una parte muy importante de la población mejorando notablemente sus condiciones de vida.

En cuanto empezamos a indagar, vemos que ambos casos tienen una característica que les hace poco interesantes para intentar replicarlos. Ambos han tomado de 30 a 40 años para alcanzar el nivel de desarrollo que tienen actualmente. Han sido muy lentos para lo que deseamos, puesto que nosotros deberíamos aspirar a que los procesos de desarrollo que impulsemos generen cambios significativos en un plazo de cinco años, un progreso mayor en diez y, una transformación plena del territorio, como mucho, en 15 o 20 años.

¿Cuáles son las carencias que han hecho tan lentos a estos dos procesos?

Si identificamos esas carencias, probablemente podremos definir un marco mínimo para cualquier proceso de desarrollo que queramos impulsar.

Son tres las carencias importantes con las que ambos territorios han tenido que luchar: por un lado, *la ausencia de un tejido empresarial* con potencial para impulsar la economía más allá del propio territorio; por otro, *la ausencia de centros de conocimiento* que pudieran aportar propuestas basadas en el conocimiento, la tecnología, la investigación y la innovación; por último, *ninguna administración pública* les dio un apoyo relevante en sus etapas iniciales. Sin duda estos son los motivos del crecimiento tan lento en los territorios que analizamos.

El éxito de esos casos, en definitiva, proviene de un fuerte liderazgo que fue capaz de sumar las voluntades de la población hacia un objetivo común y que fue capaz de mantener esta situación durante muchos años. Creo que es muy reseñable que solo con eso

fueron capaces de construir una mejora de las condiciones de vida para la población y eso nos habla de *la tremenda fuerza que tiene la movilización de la población en favor de un objetivo común* a pesar de tener casi todas las condiciones en contra.

Pero, regresando al razonamiento que nos interesaba, para poner en marcha un plan de desarrollo territorial (en cualquier territorio sub-nacional) y conseguir un plazo razonable para ese desarrollo necesitamos que ese territorio disponga de unos elementos básicos. En efecto, impulsar el desarrollo de una comunidad implica que esa comunidad tenga la capacidad de producir unos bienes o servicios y de «exportarlos» a mercados externos (ya sea del mismo país o en el exterior).

Y para ello requiere, a su vez, unas condiciones de partida, puesto que va a necesitar asegurar aspectos como una cantidad suficiente de producción, una calidad sostenida, crear una marca de calidad, promocionarla, disponer de servicios logísticos (almacenaje, envasado, transporte, distribución...) o disponer de financiación así como de capacidad de gestión del proceso. Se requiere, además, que los productos vayan mejorando, añadirles valor progresivamente y hacerlos competitivos en los mercados a los que deseamos acceder y todo ello necesita ir acompañado de una capacidad de análisis estratégico. Si, en su caso, la apuesta de desarrollo del territorio no fuera del tipo de producción de bienes sino turística, necesitaríamos también de estos mismos servicios u otros comparables.

Los elementos básicos para generar el desarrollo de un territorio

Para ser capaz de todo esto y llevar a cabo un desarrollo en un plazo de tiempo razonable, opino que el territorio debe contar, desde el principio, con:

1. la existencia de un liderazgo local, normalmente, político, con una voluntad clara de impulsar el desarrollo del territorio que administra y de su población,
2. la disponibilidad de al menos un actor potente del sector del conocimiento (universidad, centro tecnológico o de investigación) y
3. la existencia de un tejido empresarial con capacidad para crecer y para potenciar el desarrollo que buscamos.

Por supuesto, será necesario implicar a esos actores en el proyecto así como a la sociedad civil y será conveniente también añadir los recursos que pueda aportar una administración superior (nacional o regional o un organismo multilateral). Pero esas son etapas a cubrir una vez asegurada la existencia de los elementos sin los que sería muy difícil transformar un territorio en beneficio de sus habitantes.

Conclusiones: Requisitos para el territorio en un proceso de desarrollo territorial

Una vez enunciados estos elementos, se hace evidente que el territorio para el que queremos definir y poner en marcha el plan de desarrollo *necesita tener una dimensión suficiente* como para disponer en su seno de estos elementos o para ser capaz de generarlos. Puede ser una ciudad mediana (quizá a partir de 50.000 habitantes y que disfrute de al menos un centro universitario) o una región o provincia con una ciudad capital o un grupo de ciudades que deciden trabajar conjuntamente u otros escenarios comparables y que reúnan los requisitos.

El desarrollo se producirá cuando un liderazgo local sea capaz de movilizar al conjunto de actores del territorio y de alinearlos hacia una dirección común de forma que cada uno de ellos aporte su esfuerzo a la mejora del desarrollo del territorio.

Y, si lo que deseamos es impulsar el desarrollo en una zona alejada de núcleos importantes (lo que ocurre habitualmente en *el caso de industrias extractivas*, véase apartado 5.6. *El caso de las empresas extractivas*), en mi opinión, debemos ampliar la zona de actuación para que esa zona ampliada incluya todos los elementos requeridos. Puede ampliarse así la zona en desarrollo a la región o provincia en la que se encuentra la zona de extracción de recursos de forma que el territorio que definimos disponga tanto del conocimiento como del músculo empresarial que se requiere.

Tras definir estas condiciones mínimas requeridas para que un territorio pueda impulsar un desarrollo sustentable, voy a hablar acerca de otro concepto, el desarrollo comunitario, que nos ayudará a perfilar los conceptos.

1.1.3. Desarrollo Territorial vs. Desarrollo Comunitario

Cuando hablo de «desarrollo comunitario» mi mente salta inmediatamente a la experiencia vivida en *San Cristóbal de las Casas, Chiapas, México*, en el verano de 2014 en el marco del proyecto del Laboratorio de Cohesión Social México-Unión Europea.

Allí, lo que debía haber sido un taller de desarrollo territorial se tornó en un debate entre desarrollo comunitario y desarrollo territorial. La verdad es que la actividad fue un fracaso desde el punto de vista de lo que se pretendía (definir una línea de trabajo estratégica para el desarrollo territorial de *los Altos de Chiapas*) pero resultó en un fenomenal ejercicio de debate acerca de las diferencias entre el desarrollo territorial y el desarrollo comunitario.

Mi objetivo, y el de mi colega Fátima López, era el de dinamizar durante tres días el trabajo de un grupo de actores del territorio con el fin de generar un plan estratégico para el desarrollo territorial de los Altos de Chiapas en el marco del Laboratorio de Cohesión Social México-Unión Europea. En vez de eso, nos encontramos con un grupo de profesionales del desarrollo comunitario con los que estuvimos confrontando las dos visiones del desarrollo desde el punto de vista territorial y el comunitario.

De inmediato os digo que esas dos visiones *NO son excluyentes* sino que cada una de ellas tiene su función y son, por tanto, *complementarias*.

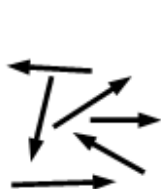
El desarrollo comunitario consiste en proyectos de desarrollo concretos impulsados en el seno de una comunidad determinada. Es un concepto claramente asociado a entornos rurales. Los proyectos de cultivo y explotación comercial de café, de pimienta, de queso o de tejidos artesanales mediante la colaboración entre los miembros de una comunidad son perfectos ejemplos de ello. El objetivo es una comunidad determinada y su desarrollo se basa en recursos de esa comunidad más un cierto aprendizaje y orientación aportado por profesionales externos.

En cuanto al *desarrollo territorial*, hace un planteamiento basado en una visión territorial. Se trata de incorporar todos los recursos de un territorio determinado (ciudad, comarca, distrito, región) y diseñar, a partir de ellos, un futuro para ese territorio en el que todos los actores (empresas, sector del conocimiento, asociaciones cívicas y administración) sumen sus aportes para alcanzar el futuro que se ha diseñado.

Como se ve, desarrollo territorial y desarrollo comunitario no son excluyentes sino que pueden ser complementarios. Una vez que se define un plan de desarrollo territorial con una visión integral del territorio, se pondrán en marcha las distintas acciones que se hayan decidido. Podrá ser un proyecto de capacitación para jóvenes, la puesta en marcha de un plan para el emprendimiento, la construcción de una zona logística o un centro universitario, el impulso a proyectos comunitarios y/o la creación de una marca para el territorio como posibles ejemplos.

La necesidad de combinar ambas herramientas y el valor de insertar el desarrollo comunitario en el marco de un plan de desarrollo territorial está en alinear los esfuerzos. Sin un plan de desarrollo territorial previo que oriente cada una de las iniciativas, cada proyecto comunitario avanzará en una dirección que no coincidirá con las de los demás proyectos comunitarios (como se puede ver en las dos imágenes siguientes).

El resultado de ello será que el territorio, es decir, sus habitantes, no avanzarán en la mejora de su calidad de vida a pesar de todos los esfuerzos que se hagan por parte de los distintos actores, incluidas las aportaciones que puedan hacer el gobierno de la nación o, incluso, instancias internacionales. En cambio, en cuanto los proyectos de desarrollo comunitarios se llevan a cabo bajo el paraguas de una estrategia de desarrollo de todo el territorio, los esfuerzos pueden alinearse, los resultados sumarse y el territorio empezar a avanzar hacia el futuro que se ha marcado.



Des. comunitario sin des. territorial

Des. territorial + des. comunitario

Con ocasión del mismo proyecto, pudimos comprobar cómo se produce este fenómeno en otro de los territorios con los que estuvimos trabajando, y que ya he mencionado en el apartado anterior. Me estoy refiriendo a *Cuetzalán, en la sierra de Puebla*, donde un potente grupo de cooperativas, la Unión de Cooperativas Tosepan, ha desarrollado diversas cooperativas (café, pimienta, canela, turismo, financiamiento) alrededor de proyectos comunitarios, pero siempre bajo una misma visión del territorio: procurar el progreso de los habitantes a partir de los frutos de la tierra, con un profundo respeto por la tierra y por su sostenibilidad.

Regresando a las jornadas que pasamos en San Cristóbal de las Casas, vale la pena mencionar la experiencia que nos contó un profesional local, ocurrida en una de las comunidades rurales de los Altos de Chiapas. Allí, se consiguió que un grupo reducido de chavos (jóvenes) iniciara una actividad de producción de miel. El problema se presentó cuando, en una segunda fase, se consiguió una aportación del gobierno federal para que ampliaran la actividad adquiriendo colmenas y mejorando sus instalaciones. En ese momento, el jefe de la comunidad obligó a repartir el dinero entre toda la comunidad impidiendo que fructificara el proyecto de producción de miel. Por supuesto, el dinero se perdió para el desarrollo. Y esa comunidad continuó en su situación de dependencia de los recursos externos en vez de asumir el reto de mejorar, desde dentro, su situación de futuro.

Es muy probable que, si ese proyecto comunitario se hubiera enmarcado en un plan territorial en el que la producción de miel fuera una de las prioridades, eso no hubiera ocurrido. En ese caso, habría habido un compromiso del conjunto de las comunidades, y de esa comunidad en particular, de dedicar esos recursos exclusivamente a la finalidad para la que habían sido asignados. En ese caso también, esa comunidad se habría implicado, desde el principio, en un esfuerzo del territorio en el que su parte consistía en generar la mejor producción de miel. Y que esa producción era importante, no solo para la comunidad, sino para el conjunto del territorio que esperaba de ella que cubriera ese aspecto.

Confío haber dejado elementos para clarificar la diferencia entre ambos enfoques del desarrollo (territorial frente a comunitario) así como para afirmar la complementariedad entre ellos y su necesidad si se quiere avanzar en la mejora de la calidad de vida de los habitantes de cada lugar.

1.2. El desarrollo territorial debe surgir del propio territorio

Para ilustrar el hecho de que un desarrollo territorial efectivo debe surgir del propio territorio, dejad que empiece con la siguiente historia que un anciano nahua de la sierra de Puebla, México, me contó un tiempo atrás. Un día el gobernador del estado fue a visitar una comunidad que se encontraba alejada de cualquier núcleo urbano. Y vio que no tenían agua y que las mujeres iban a buscarla cada día hasta un manantial que distaba dos kilómetros de la aldea. Él les prometió, en ese mismo momento, que les construiría una canalización para traer el agua de ese manantial hasta la misma aldea.

Y así lo hizo. Y se inauguró la fuente que traía el agua hasta el mismo centro de la aldea y, al día siguiente... las mujeres siguieron yendo a buscar el agua al mismo lugar donde lo hacían antes. Su argumento era que, si cogían el agua de su nueva fuente, iban a coger más y más agua cada día al costarles tan poco acceder a ella. Y con ello, iban a secar el manantial y se quedarían sin agua. Su conciencia de respeto a la madre tierra no les permitía gastar más agua de la que, realmente, necesitaban para preservar así la fuente que les permitía vivir en su tierra.

Me parece una ilustración maravillosa de lo que no debe hacerse. Nunca se puede pretender pilotar el desarrollo de un territorio, extenso o reducido, urbano o rural, desde la distancia. *El desarrollo de cualquier territorio depende, en primer término, de la voluntad y del compromiso que sus actores locales manifiesten.*

Sin duda, ese territorio podrá necesitar contribuciones externas para impulsar su desarrollo. Pero esas contribuciones deben llegar y deben aplicarse a las necesidades que se deriven de un plan *previamente diseñado desde el propio territorio*. Existen muchos casos de inversiones decididas desde una capital que nunca generaron

retornos productivos para el desarrollo porque no respondían a los intereses ni a las necesidades de los habitantes y de las empresas de ese territorio.

Esta realidad es dura en el sentido de que, si un territorio no es capaz de organizarse para definir un proyecto o, cuando menos, de compartir una visión de futuro, no va a ser capaz de iniciar un proceso de desarrollo que mejore las oportunidades de su población.

Para acabar de fijar esta idea tan determinante, voy a añadir otra analogía.

Se trata de imaginar que el desarrollo de una ciudad o un territorio es una hoguera. Los actores externos al territorio pueden aportar combustible a esa hoguera. Pero no está en su mano ni encender la hoguera ni mantener el fuego a lo largo del tiempo. Solo los actores locales pueden encender la hoguera de su desarrollo y mantenerla viva a lo largo de los años.

Por eso los gobiernos regionales o nacionales o bien los organismos multilaterales pueden aportar muchos recursos: construcción de carreteras o de escuelas, planes de protección y puesta en valor de los recursos naturales, todo tipo de inversiones o elaboración de planes de desarrollo. Pero si lo hacen sin que los actores locales hayan tomado en sus manos el mando de su propio desarrollo, ese desarrollo no llegará a producirse.

1.3. ¿Cómo abordar la complejidad de la gestión local? Las dos caras de la gestión local

En el apartado 1.1.1. «*¿Qué entendemos por Desarrollo? ¡Transformación!*» pudimos comprobar que la gestión del desarrollo es compleja y comporta múltiples retos como nos indicaban los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible enunciados por las Naciones Unidas.

Pero aun así, si bien esos 17 ODS pretenden hacer un repaso a los distintos aspectos relevantes del territorio, se trata de objetivos genéricos (comunes a todos los territorios), pero no se incluye entre ellos, por ejemplo, ningún criterio de priorización que pueda ayudarnos a definir por dónde empezar a trabajar. Para superar este

dilema nos va a ayudar mucho la siguiente visión de las dos caras de la gestión local.

Se trata de ver que los gobernantes de un territorio (ciudad o región) tienen dos grandes responsabilidades:

- la gestión del día a día
- la gestión del futuro

Dos responsabilidades distintas que confluyen en un mismo objeto (el territorio y su población) y que son complementarias. Vamos a fijarnos un poco en ellas.

La gestión del día a día de la ciudad

Esto consiste en que la ciudad esté operativa día a día. Podemos definir esta gestión del día a día resumiéndola en que las calles estén limpias, que se recoja la basura, que haya agua en las casas, que haya alcantarillado y las aguas servidas se depuren, que las calles sean seguras y estén iluminadas, que la movilidad esté gestionada y que la recaudación fiscal sea suficiente para atender a las necesidades del municipio. Es decir, que se provea a los ciudadanos de un entorno que les permita desarrollar su vida con normalidad.

Esta gestión tiene algunas características que debemos resaltar:

- *Consiste en asegurar un buen mantenimiento de la ciudad.* Y mantener tiene dos sentidos a la vez. Primero, mantener la ciudad en el mejor estado operativo posible. Mantener incluye también la incorporación de nuevas soluciones a medida que van apareciendo. Por ejemplo, si surge la tecnología LED para el alumbrado de calles reduciendo significativamente el consumo de energía eléctrica y, por ende, la factura de electricidad que debe pagar la municipalidad, hay que plantearse la migración hacia la nueva tecnología en cuanto sea posible.
- *Se trata de una gestión genérica,* similar en todas partes. Quiere decirse que el especialista en gestión de residuos puede desempeñar su trabajo en cualquier ciudad pues los problemas y las soluciones son similares en cualquier territorio en el que nos fijemos.
- *Es una gestión técnica, con poco papel para los políticos.* Así es pues son criterios técnicos los que se aplicarán para

mejorar la movilidad en la ciudad o para diseñar la red de alcantarillado. Los políticos, por lo tanto, tienen aquí un rol reducido que se limitará a tomar las decisiones propuestas por los técnicos y, cómo no, a aprobar los presupuestos que las van a hacer realidad.

La gestión del futuro de nuestra ciudad

Consiste en impulsar y transformar la ciudad hacia el futuro. Se trata de, partiendo de la situación actual, trabajar para transformar la ciudad de forma que gane en dinamismo, en cohesión, en sostenibilidad y en proyección exterior, todo ello con el objetivo final de ofrecer mejores oportunidades y una mejor calidad de vida a sus habitantes.

Por su parte, la gestión del futuro tiene las siguientes características:

- Para avanzar en esa dirección, lo primero que se necesita es *definir una visión de futuro* para la ciudad.
- *Esta gestión*, al contrario que la del día a día, *es específica, diferenciada de las demás ciudades*. En efecto, cada ciudad es distinta, con su propio entorno, sus activos y sus problemas y, por lo tanto, sus posibilidades de desarrollo y el camino para su transformación también serán propios y no pueden ser copiados de otros lugares.
- Esta gestión es exclusiva de los políticos. Solo desde una visión integral y desde un liderazgo de la ciudad se puede poner en marcha y llevar a buen puerto el impulso hacia el futuro de un territorio. Por eso, esta gestión recae en los políticos. Y, si ellos no la asumen, será difícil que algún otro actor local pueda suplirles (puesto que ya hemos visto que ningún actor externo puede hacerlo).

El caso de la seguridad ciudadana

Quisiera aportar un ejemplo para entender más claramente de lo que estamos hablando.

Imaginemos un territorio en el que la seguridad en las calles sea un problema. Tenemos dos formas de atacar la situación. Por un

lado, mediante los efectos combinados de la actuación de policía, justicia y cárceles. Está claro que estas son respuestas de corto plazo, incluso diría, paliativas. Con ellas quizá reduzcamos la presión del crimen en las calles pero difícilmente acabaremos con ello.

Si queremos acabar con el problema, o reducirlo a proporciones asumibles, la respuesta debe ser otra. Debe ser una respuesta a medio y largo plazo que consiste en mejorar las condiciones de vida de la población para dar a todos los ciudadanos la oportunidad de vivir dignamente de un trabajo también digno. Y eso, obviamente, no se consigue en tres meses sino que requiere más tiempo. Pero es la forma de conseguir reducir la inseguridad en las calles de forma estable y permanente.

Necesitamos, pues, un plan a largo plazo para resolver el problema complementado con acciones de corto plazo para paliar la gravedad de la situación mientras no conseguimos cambiar el fondo de las cosas. Por lo tanto, es necesaria una acción de futuro, la que pueden decidir poner en marcha los políticos y solo ellos, combinada con una acción del día a día, la que llevan a cabo los cuerpos especializados.

Tal como os planteaba al principio de este apartado, la gestión del día, está en manos de los especialistas (policía, jueces, personal de prisiones). Pero si aspiramos a cambiar las cosas, a transformar la realidad actual, a resolver el problema, debemos hacer un planteamiento a largo plazo y eso queda en las manos de los gestores políticos y de su decisión de poner en marcha los planes necesarios para abordar no solo los efectos sino también las causas que originan la violencia.

El libro que tienes en tus manos, lector, ya lo habrás adivinado, se centra en la segunda de estas gestiones. Se centra en dar las pautas para que los responsables del desarrollo de una ciudad o de un territorio puedan abordar y desarrollar con éxito el reto de conseguir, a medio y largo plazo, una transformación profunda de su territorio en favor de sus habitantes y empresas.

Ideas clave de «Fundamentos del desarrollo territorial»

1. El desarrollo de una ciudad es un proceso largo que requiere perseverancia.

2. La administración no tiene la capacidad de impulsar el desarrollo de un territorio por sí sola sino que requiere de la complicidad, la voluntad y el apoyo activo de los actores locales.
3. El desarrollo de un territorio es un proceso de transformación de ese territorio.
4. Un territorio, para desarrollarse, necesita tener una dimensión suficiente que le permita contar con un liderazgo local, al menos un actor potente del conocimiento y un sector empresarial con capacidad para crecer.
5. El desarrollo comunitario es una herramienta complementaria a utilizar en el marco de una estrategia de desarrollo territorial.
6. El desarrollo de un territorio es posible a partir de la voluntad y el compromiso de sus actores locales.
7. Si un territorio no es capaz de organizarse para definir un plan o, cuando menos, de compartir una visión de futuro, no va a ser capaz de iniciar un proceso de desarrollo que mejore las oportunidades de su población.
8. Cualquier gobernante de un territorio subnacional tiene dos responsabilidades:
 - la gestión del día a día
 - la gestión del futuro
9. La gestión del futuro del territorio es diferenciada para cada ciudad y territorio y únicamente los políticos pueden liderarla y conseguir que su territorio defina un futuro hacia el que avanzar.

Parte 2. Pero, ¿por qué necesitamos una estrategia?

Concluíamos la primera parte de este libro con la idea de que los gobernantes tienen la responsabilidad, más allá de mantener el territorio que administran en un buen estado de operatividad también de impulsar el conjunto de su territorio hacia el futuro.

Esa responsabilidad de «impulsar el conjunto de su territorio hacia el futuro» implica la búsqueda de múltiples aspectos: una vida digna para todos los ciudadanos, un entorno saludable, competitividad económica, seguridad, salud, educación, cultura, deporte y ofrecer un territorio que brinde a todos oportunidades para llevar a cabo su proyecto de vida.

El elemento que condiciona todo esto es la capacidad del territorio para generar la riqueza necesaria para asegurar, a todos, esas condiciones de vida dignas de las que hablamos. Y, para eso, muy probablemente deberá contar con aportaciones externas de recursos, ya sea de los gobiernos de orden superior o, incluso de fuentes multilaterales e internacionales así como con inversiones privadas también externas. Pero, antes que eso, antes de recibir recursos desde el exterior, es el propio territorio quien debe empezar por definir su proyecto de futuro, su hoja de ruta y el objetivo que se propone alcanzar. De ahí la importancia de plantearse una política de desarrollo local y/o territorial propia.

Una política de desarrollo territorial que nos garantice resultados no puede consistir en respuestas aisladas del tipo: «vamos a impulsar el emprendimiento», «vamos a producir café» o «abramos un

centro universitario». Cualquiera de estas propuestas, o todas ellas, pueden ser actuaciones válidas pero serán inoperantes si no las enmarcamos, desde el primer momento, en un plan que defina hacia dónde queremos que el territorio avance y cómo. *A ese plan es al que llamamos, precisamente, una estrategia.*

El caso del Estado de...

Voy a contaros otro ejemplo real para clarificar esta idea.

Voy a utilizar aquí el caso (real) del nuevo Secretario de Infraestructuras de un gobierno regional quien, durante el proceso previo a su toma de posesión, me solicitó que le asesorara sobre la base de un «plan de Gobierno» que había sido elaborado por un grupo de especialistas en distintas áreas. Permitidme que no dé más datos pues mi objetivo es utilizar el ejemplo para hacer los razonamientos y no tienen mayor importancia los datos específicos que pudiera aportar. En cualquier caso, el ejemplo es válido tanto para una ciudad como para una región o cualquier demarcación subnacional.

En cuanto empecé a hojear el documento, reconocí las pautas que seguía. He visto otros casos casi idénticos en lugares muy diversos, desde América Latina a Europa. Se encarga un «Plan de Gobierno», un «Plan Estratégico», un «Plan de Desarrollo» o un «Plan de Actuación» a un grupo de especialistas. El resultado son varios documentos sobre temáticas diversas (típicamente, infraestructuras y urbanismo, desarrollo y economía, aspectos socioculturales, fiscalidad o seguridad), cada uno de un autor distinto, poco o nada integrados y con otra característica notable: suelen contener mucha información pero muy pocos criterios.

Recogiendo el caso del que os hablaba, había, en el apartado de agricultura, dentro de la sección de economía, un listado de todas las infraestructuras hidráulicas del territorio insistiendo en la necesidad de repararlas, modernizarlas o construirlas de nuevo. Se incluían datos de las hectáreas y de la población a que afectaba cada obra. Como os digo, una información bastante detallada. Sin embargo, el político necesita bastante más que eso para tomar sus decisiones como vamos a comprobar en cuanto empecemos a plantear preguntas.

La primera pregunta que se planteará el político responsable será la presupuestaria: ¿de cuánto dinero dispongo para abordar inversiones y cuánto cuesta cada una de las obras que me están sugiriendo? Todos sabemos que los gobiernos nunca disponen de todo el dinero necesario para llevar a cabo sus planes. Y, siendo esta la realidad, está siempre presente la pregunta ¿dónde deben aplicar los recursos de los que disponen?

- ¿deben escoger las obras mayores o es mejor escoger las más pequeñas porque así llegarán a más lugares?
- ¿o quizá deben escogerse aquellas en que se alcance a cubrir más hectáreas por cada dólar invertido?, ¿o allí donde se alcance a más personas?
- ¿se deben priorizar la construcción de obras nuevas o sería más eficaz y eficiente rehabilitar obras degradadas?
- ¿o quizá se deba priorizar aquellas zonas en que se da un determinado tipo de cultivo porque es el que mayor riqueza aporta al territorio (porque es un producto exportable)?

Pero quizá, incluso, deba considerar aspectos no recogidos en el documento que han aportado los especialistas. Por ejemplo, ¿sería conveniente modificar las técnicas de riego utilizadas en las explotaciones agrarias de forma que se ahorraran grandes cantidades de agua haciendo innecesarias muchas de las obras que se me propone hacer? Quizá sea eso lo que pueda conseguirse si se pasa del riego «por inundación» al riego «por aspersión» o al riego «gota a gota». ¿Sería menor la inversión global (cambio de la tecnología de riego + obras) que si me limito a hacer obras hidráulicas? ¿Podría, incluso, conseguir un mayor alcance del agua a más hectáreas y más población haciéndolo así? ¿Si cambiamos la cultura del agua hacia un ahorro basado en nuevas tecnologías, podría multiplicar las áreas de cultivo potenciales? O, en previsión de una profundización del cambio climático, ¿será prioritario cambiar las técnicas de riego para prever una disminución del agua disponible en las próximas décadas?

Como veis, muchas preguntas que tienen que ver con una necesidad de información, pero también con los criterios a aplicar.

Pero podemos tomar más perspectiva todavía, en lo que respecta al impulso de la economía. Por ejemplo, ¿debo limitarme a proporcionar agua a los agricultores para dejar que ellos decidan lo que producen? ¿O sería interesante potenciar el cultivo de productos que pudieran aportar una mayor riqueza al territorio?

Pero, por supuesto, más aún ¿debemos invertir todos los recursos para el desarrollo económico en la agricultura? ¿O conviene invertir también en industria? ¿O en turismo?

Si seguimos ampliando todavía más el foco, tendremos que preguntarnos dónde aplicar prioritariamente nuestros recursos: en educación, en carreteras, en salud, en seguridad... ¿Y, por supuesto, qué cantidad en cada apartado?

Así no vamos a ningún sitio...

En este punto, nos encontramos completamente superados por la cantidad de preguntas que debemos contestar y por la falta de información específica y de criterios para contestarlas.

Parece claro que necesitamos un enfoque distinto para poder, por fin, elaborar un plan de gobierno que sea capaz de integrar, de forma coherente, las políticas en todos los rubros y que garantice el mejor uso de los recursos de que disponemos (la tierra, el agua, las personas y el dinero).

En busca de pistas en esa dirección, le planteé al Secretario la pregunta de cuáles eran los criterios que el Gobernador les había dado para elaborar ese Plan de Gobierno.

La respuesta fue decepcionante. El Gobernador había encargado a cada uno de sus Secretarios la elaboración de su Plan de Actuación específico a partir de que deseaba construir un Estado «con mejor educación, más competitivo y con mayor seguridad».

Como podéis deducir, no es extraño que el Secretario de Infraestructuras no supiera cuáles eran esas infraestructuras que debía priorizar (y debemos suponer que sus colegas de las otras ramas del Gobierno se encontrarían en la misma situación). Esos criterios tan genéricos indicados por el Gobernador no le eran de ninguna utilidad ni a él ni a sus colegas del futuro Gobierno.

¿Y si tomamos una perspectiva distinta?

Entonces fue cuando tomé la iniciativa y le planteé: «Imagina que el Gobernador os hubiera dicho que quería que el Estado fuera el primer productor latinoamericano de xxxxxxxx». El secretario no me dejó continuar y me cortó: «¡Ah! Entonces sí sabría qué prioridades aplicar para el plan de actuación en infraestructuras».

¡Claro! Con ese objetivo concreto, es mucho más sencillo. Habrá infraestructuras de riego pero también, probablemente, carreteras, ferrocarriles, zonas logísticas, quizá potenciar puerto o aeropuerto...

Pero lo mejor es que ese objetivo no da pistas exclusivamente para las infraestructuras. También es útil para la educación, desde la primaria a la superior, para la investigación, para la industria, para los servicios (logística, exportación, marketing, finanzas, comunicación...). Y, desde luego, aporta una perspectiva de futuro que puede ayudar a muchos jóvenes a encontrar una alternativa positiva para su futuro (y así apartarlos de la tentación de ingresar en la delincuencia).

Conclusiones hasta este punto

Del caso de la seguridad ciudadana vimos *que un planteamiento que no sea más que una suma de actuaciones sectoriales (solo policía, jueces y prisiones) no integradas no puede resolver los problemas de fondo ni, por lo tanto, transformar el territorio.*

Del caso del Secretario de Estado, vemos que *necesita unos criterios que estén por encima de su ámbito. Unos criterios que no son técnicos, sino que vienen definidos por un objetivo del territorio; unos criterios que van a ser comunes para todos los ámbitos y para todos los sectores del territorio.*

De ambas situaciones podemos concluir que para transformar un territorio vamos a necesitar unos criterios que sean los mismos para todos los ámbitos de gobierno, que esos criterios deben estar por encima de cualquier ámbito, sector o colectivo (es decir, no, dictados por unos u otros intereses sino pensados en clave de territorio) y que haciéndolo así es cuando cada ámbito del gobierno, y de la socie-

dad, podrá definir sus propias prioridades y actuaciones sabiendo que estarán integradas en el plan conjunto y que van a contribuir a un proyecto territorial con unos objetivos comunes.

Por supuesto, si bien me he apoyado en el ejemplo de una región, todas las reflexiones son aplicables a las ciudades. Tanto una ciudad como un territorio van a necesitar definir su estrategia. Es decir, definir hacia dónde quieren avanzar. Esto es, el primer paso es definir un objetivo, el punto al que queremos llegar.

2.1. ¿Qué es, pues, una estrategia de ciudad?

Para empezar, es una visión del futuro deseado por los actores de la ciudad para su ciudad.

Lo esencial es que no se trata aquí de ningún objetivo ni genérico ni sectorial. Se trata de un objetivo específico de ciudad que está por encima de cualquier otro objetivo (sectorial, territorial, de colectivo...). Es decir, toda la ciudad se conjura para alcanzar un objetivo común. (En el ejemplo citado un par de páginas atrás, ese objetivo común era: «ser el primer productor latinoamericano de xxxxx».)

Y es a través de ese objetivo común como la ciudad irá cumpliendo con las mejoras de los objetivos genéricos así como se irá acercando progresivamente al objetivo específico que se haya fijado. Al hablar de objetivos genéricos me refiero a los que se recogen en los ODS. Les llamo genéricos porque son objetivos para todos los territorios y ciudades indiscriminadamente. En contraposición, los objetivos específicos serán aquellos que se fije a sí mismo el propio territorio.

Obviamente, es imposible satisfacer plenamente todos los intereses y prioridades de cada sector de la sociedad. No obstante, es para lograr el progreso del conjunto de la sociedad para lo que la ciudad hace una apuesta estratégica determinada. Al hacerlo así, la ciudad puede mejorar hasta alcanzar la excelencia en esa apuesta concreta. Será gracias a esa excelencia como la ciudad atraerá talento y generará actividad económica y como va a conseguir también recursos para ir implementando todas las actuaciones que necesite para alinearse con los ODS y con la Nueva Agenda Urbana de ONU-Hábitat.

En definitiva, la palabra estrategia está directamente asociada a conceptos como:

- largo plazo
- previsión
- planificación
- transformación y
- diferenciación

2.2. ¡Pero aquí ya tenemos un Plan Estratégico! ¿Por qué, entonces, seguimos fracasando?

Hemos visto muchos casos en los que planes estratégicos, que incluso podían parecer perfectamente diseñados, han fracasado. Cuando hablamos de fracaso, estamos diciendo que han sido incapaces de hacer que se llevara a la realidad aquello que proponían. En la mayoría de los casos, ni tan siquiera una pequeña parte de ello.

Y esto es verdad en cualquier ámbito territorial que exploremos: por encima de países, de dimensión del territorio o de su población, independientemente de los colores políticos de los gobiernos e independientemente de que el territorio o la ciudad sean industriales, agrícolas o de servicios.

Y, sin embargo, se han gastado (no podemos hablar de invertir puesto que el poso que dejan esos planes es prácticamente nulo) muchísimos recursos, tanto locales como regionales, nacionales o de organismos multilaterales, en definir este tipo de planes así como en proyectos indicados por esos mismos planes y que nunca alcanzarán a generar las sinergias que, de haber estado integrados en una estrategia sólida y coherente, podrían haber producido.

¿Hay una receta para el éxito?

¿Existe alguna «receta» que nos permitiera que muchos más planes alcanzaran el éxito? ¿Cuál es esa receta? ¿Sería aplicable en cualquier caso? Si la hubiera, nuestro plan estratégico dejaría de ser un gasto para pasar a ser una inversión (porque sería un dinero invertido para conseguir la generación de riqueza y bienestar durante años).

Mi respuesta es que *sí existe esa receta* y, además, *la buena noticia es que no es muy complicada*. Está al alcance de cualquier territorio que cumpla un mínimo de requisitos y que tenga la voluntad de transformarse mediante la definición y la aplicación de un plan estratégico. Este libro está dedicado a describir esa receta cuya pieza clave se llama Plan de Futuro (ver Parte 3).

Para avanzar de forma lógica y metódica en nuestra exposición sobre estrategia territorial, vamos a ver cuáles son las razones por las que fracasan tantos planes estratégicos territoriales.

2.2.1. ¿Por qué fracasan los planes estratégicos locales?

Cuando una ciudad se plantea definir un Plan Estratégico es para dibujar la ciudad del futuro y los pasos a dar para hacerla realidad. Es así o debería ser así, en cualquier caso.

Y, no obstante, la gran mayoría de Planes Estratégicos locales suelen fracasar estrepitosamente en ese objetivo. El Plan Estratégico suele servir, como mucho, para poner en marcha un par de proyectos urbanísticos y ahí se queda su huella en el futuro de la ciudad. Falta de compromiso de los actores locales e, incluso, de parte de las áreas de la propia municipalidad o cambios de gobierno acaban con el flamante Plan Estratégico en la librería del Alcalde donde duerme y queda como mudo testigo de lo que pudo haber sido y no fue. Son Planes Estratégicos hechos «para la ciudad pero sin la ciudad».

Y, a pesar de eso, la ciudad necesita, imperativamente, cambiar, mejorar, avanzar hacia un nuevo futuro más vibrante, más cohesionado, más sostenible, con una proyección exterior mucho más clara y eficaz. Y esa transformación no puede hacerse en un año ni en cinco. El proceso transformador es, forzosamente, de largo plazo, necesita que la ciudad mantenga su voluntad y sus esfuerzos a largo plazo y requiere que sea el conjunto de los actores locales quien se implique en esa transformación.

¿Cómo se hace eso? Con un Plan Estratégico, por supuesto. Pero con un Plan Estratégico diferente, con un planteamiento distinto; definiéndolo junto a la ciudad y sus actores.

Empecemos por definir cuándo decimos que un plan ha tenido éxito.

2.2.2. ¿Cómo definimos el éxito o el fracaso de un PE?

Como ya vimos en el capítulo 1.3., los objetivos del Gobierno de cualquier ciudad son dos:

- mantener la ciudad al día con un nivel de servicios comparable a las demás ciudades de su mismo nivel y entorno y, para ello, es necesario no solo mantener la ciudad en buen estado sino también incorporar progresivamente las nuevas técnicas, los nuevos recursos y los nuevos métodos a la gestión de la ciudad.
- procurar el progreso de la ciudad para llevarla a una de sus épocas doradas. Es un hecho que las ciudades, como los países, viven, a lo largo de su historia, épocas de esplendor y prosperidad junto a otras de letargo y languidez o, incluso, de depresión. Un objetivo esencial de cada Gobierno de la ciudad debería ser el proyectar la ciudad hacia una nueva época dorada.

De estos dos objetivos, para lo que la ciudad necesita un Plan Estratégico es para el segundo: para el progreso de la ciudad, para conseguir que la ciudad avance hacia un horizonte de prosperidad y para llevarla a una nueva época dorada. *El PE tiene la misión de dibujar el futuro al que queremos llegar y el camino que proponemos seguir para llegar hasta allí.*

El éxito de un PE se tiene que medir, por lo tanto, a medio y largo plazo. El éxito significa que el PE va a ser la guía para la toma de decisiones a lo largo de los años; de las decisiones del Gobierno Local pero también de las de los centros de conocimiento, las empresas y las organizaciones de la sociedad civil. Solo así, siguiendo con el avance, año a año, de la implementación de este plan compartido que nos hace avanzar siempre en una misma dirección, se conseguirá transformar la ciudad para mejorarla. Lo mediremos en términos de la realización de los objetivos que nos habíamos fijado según la

estrategia por la que haya apostado la ciudad. Y podremos poner, por un lado, objetivos específicos de nuestra ciudad para la estrategia (proyección alcanzada por la ciudad en el exterior, crecimiento del número de turistas o del número de estudiantes universitarios, por las toneladas de queso exportadas o el número de asistentes a las ferias y congresos organizados) y, por otro, objetivos genéricos, comunes a todas las ciudades (el número de viviendas construidas, el crecimiento de puestos de trabajo, la reducción de la pobreza infantil, la superficie de zonas verdes, el nivel de recuperación del patrimonio histórico, o cualesquiera otros criterios de progreso que hubiéramos definido en el PE).

Si hablamos de definir cuándo consideramos que fracasa un PE, a partir de lo que acabamos de decir en el apartado anterior, *un PE fracasa cuando no consigue la transformación de la ciudad*. Es decir, cuando no consigue ser una referencia para la toma de decisiones en la ciudad y lo dejan reposando en la librería del Alcalde, del Gobierno local o de los actores relevantes de la ciudad.

Los motivos para ese fracaso pueden resumirse en *la incapacidad de generar ilusión entre la ciudadanía por el futuro de su ciudad*. Y esa incapacidad se produce por *la ausencia de una visión concreta del futuro de la ciudad* así como por *el fracaso en la implicación de los actores locales* en la implantación del PE.

Esa situación se deriva, en la mayoría de casos, de la forma como se han generado esos Planes. Casi siempre, elaborados por expertos que elaboran esos planes a partir de distintas fuentes de datos (informes, estadísticas, entrevistas, encuestas...). A pesar de que se suele aplicar cierto nivel de participación en ese proceso, los actores invitados a participar en esos procesos no se sienten implicados en la gestación del PE más allá de que se les ha pedido su opinión sobre determinadas cuestiones. Hablaremos mucho más acerca de este punto en la Parte 4. «¿Cómo definir un Plan de Futuro que transforme, realmente, mi ciudad?». Por ahora, baste decir que los actores invitados a participar en los procesos de definición de los PE no suelen considerar esos planes como propios, sino como un PE del Gobierno para el que se les ha pedido su opinión (sin duda, pedir

la opinión de la sociedad es positivo pero es completamente insuficiente). Por lo tanto, habrá que modificar los procesos de definición y elaboración de los PE si queremos contar con la implicación de nuestros conciudadanos.

¿Qué es, pues, lo que falla en tantos Planes Estratégicos?

Si consideramos que, para transformar con éxito una ciudad, necesitamos los siguientes tres elementos:

1. Una estrategia de ciudad
2. Un plan para hacerla realidad
3. La implicación de los agentes locales

podemos detectar fácilmente dónde es que se suele fallar. Veamos.

La estrategia sería la visión de futuro que queremos para la ciudad y las líneas estratégicas sobre las que queremos construir ese futuro. Sirva, por ahora, esta breve descripción.

El plan está conformado por una serie de proyectos concretos, un calendario y una organización interna que se encargue de la dinamización de todo ello así como de obtener los recursos necesarios.

Estas dos partes son bastante claras y comprensibles. Hasta aquí, pocas novedades. También parecen razonablemente simples de realizar. De hecho, los planes estratégicos habituales suelen aportar buena parte de esos elementos y existen especialistas capaces de aportar estos elementos mediante el proceso de consultoría correspondiente.

Si estos dos puntos iniciales parecen poder cubrirse razonablemente mediante los procedimientos habituales, habrá que deducir que *la razón del fracaso de los PE está en el tercer punto*: los planes estratégicos no consiguen la implicación del conjunto de actores de la sociedad. Y, en efecto, ahí es donde fallan los planes que fracasan.

¿Pero por qué es tan necesaria la implicación del conjunto de la sociedad? Sencillamente, porque no estamos hablando de construir un nuevo barrio, una nueva carretera o una nueva biblioteca. Estamos hablando de transformar la ciudad para que alcance nuevas cotas de calidad y bienestar para sus habitantes. No hablamos

solo de una modernización urbanística o de mejorar la dotación de servicios públicos. Hablamos de un cambio DE LA CIUDAD. Hablamos de una dinamización de la ciudad en innovación, en talento, en juventud, en cultura, en sus empresas, en sus universidades... Y, frente a lo que sí puede hacer una administración pública en solitario -construir un nuevo barrio, una nueva carretera o una nueva biblioteca..., eso, la transformación de la ciudad, *no está a su alcance*.

Dejadme utilizar un nuevo ejemplo. Supongamos que una ciudad necesitara reducir el consumo de agua de forma permanente. La forma de conseguirlo pasa por implicar a cada ciudadano y a cada empresa en ese esfuerzo. La Municipalidad por sí sola será incapaz de reducir ese consumo si no consigue implicar a todos en el esfuerzo. *El mismo razonamiento puede aplicarse a la mejora de la movilidad en las calles, a la reducción de los residuos urbanos generados y, por supuesto, a la transformación de la ciudad mediante un PE.*

Y es por eso que *si la administración no cuenta con la sociedad civil, con las empresas, con la academia, no logrará la transformación de la ciudad. Si la administración no es capaz de implicar en el plan a la sociedad civil, a las empresas y a la academia, no habrá transformación de la ciudad.* Dicho de otra forma, el plan debe ser UN PLAN DE LA CIUDAD. Y, para ello, debe ser definido por la ciudad. Es decir, por su sociedad civil, sus empresas, su academia y su administración, *en pie de igualdad*. Porque es en pie de igualdad como cada uno de los cuatro sectores de la sociedad va a tener que aportar su contribución a esa transformación de la ciudad, ahora sí, diseñada y deseada por todos.

Nótese, pues, por ahora que es imprescindible que la participación vaya más allá de informar a la ciudadanía y pedirle su opinión sobre decisiones pensadas con antelación por la administración.

2.3. Requisitos para el éxito: liderazgo, estrategia, colaboración

Para conseguir el desarrollo en un territorio con todos los factores de complejidad que hemos ido desgranando, vamos a necesitar que se den *tres aspectos esenciales*:

1. un estilo de liderazgo colaborativo,

2. definir una estrategia para la ciudad y
 3. la colaboración entre los actores locales.
- Vamos a comentarlos.

1. El estilo de liderazgo

Vamos a necesitar, en primer lugar, un cambio en el enfoque de la administración pública local. A ella corresponde el liderazgo del territorio que está encargada de administrar y debe ser capaz de dinamizar y motivar a los distintos actores locales.

Para ello va a necesitar ejercer ese tipo de liderazgo que convoca a la sociedad a definir el futuro que desea, que pone los medios para que esa definición sea compartida y asumida por el conjunto de la población y que, a la vez, renuncia a definir en solitario las conclusiones del proceso mientras se incorpora al proceso de definición como un actor más de la sociedad.

Adoptando esta actitud, además, va a reforzar su liderazgo, puesto que ese estilo de liderazgo es, precisamente, el que demanda la sociedad: un liderazgo colaborativo que la convoca para definir, entre todos, *el mejor proyecto de futuro para la ciudad*.

¿Cuál es el mejor Plan de Futuro para la ciudad?

Me parece que este es el momento adecuado para plantear esta pregunta. Una pregunta que puede parecer sorprendente, pero que es muy pertinente, como el lector va a comprobar. Y voy a empezar afirmando que no debemos pretender definir el mejor plan de futuro desde el punto de vista *técnico* sino el mejor Plan de Futuro *efectivo* para la ciudad.

Y ¿cuál es el mejor Plan de Futuro para una ciudad? La respuesta es «aquel que todos los actores comparten y con el que todos se comprometen a implicarse».

Voy a daros un ejemplo concreto. Hace años, cuando yo era concejal de innovación de mi ciudad, pusimos en marcha lo que llamamos en aquel momento un «Plan de Innovación Local». Corría el año 2004 y de hecho, era una innovación en sí misma el poner en marcha este tipo de Plan. Contratamos a un consultor de innovación

muy cualificado que realizó un trabajo en profundidad combinando el análisis de datos socioeconómico de la ciudad con entrevistas a personas relevantes para la innovación local.

De ese trabajo, surgió una propuesta en la que el consultor proponía, además de apostar por la industria metal-mecánica y de materiales, abrir una línea de actividad inexistente hasta la fecha alrededor del fuego. Su razonamiento estaba muy bien fundamentado pues la ciudad está en una amplia zona en la que los incendios mediterráneos, por las condiciones de sequía que se generan ahí habitualmente, hacen estragos año tras año. La propuesta del experto era la de abrir un centro de investigación sobre el fuego, su generación y propagación, así como el desarrollo de tecnologías para controlarlo. Esa propuesta tenía pleno sentido puesto que nuestra ciudad y su área de influencia constituyen, de hecho, un laboratorio natural donde estudiar y experimentar acerca del fuego.

No obstante, la reacción de los actores locales fue decir: «es interesante». Pero ninguno de ellos dijo: «avancemos en esa idea y veamos qué podemos hacer con ella». Esa idea no generó el interés de los actores locales. No tenía sentido intentar imponerla aún cuando «técnicamente» sin duda era una excelente idea que tenía, además, la ventaja de la diferenciación. No había otro lugar en el país que hubiera optado por transformarse en centro de investigación y desarrollo sobre el fuego.

Sin el respaldo activo, en este caso, del sector empresarial, no tenía sentido apostar por esta línea de especialización y se abandonó.

Con eso espero haber clarificado la idea de que el mejor Plan de Futuro es aquel que cuenta con el respaldo y el compromiso activo de los actores locales. Porque solo las apuestas que ellos hagan juntos van a ser las que podrán salir adelante. *Podemos decir que ese proyecto será el mejor de todos porque los actores relevantes se habrán puesto de acuerdo en él, porque están convencidos de que lo pueden hacer realidad y porque cada uno de ellos está comprometido a aportarle su parte de actitud, de esfuerzo y de recursos.*

2. Una estrategia para la ciudad

Vamos ya al segundo de los requisitos para el éxito del desarrollo territorial: una estrategia. Una vez que la ciudad dispone del liderazgo adecuado, va a necesitar definir su estrategia. Es decir, definir hacia dónde quiere avanzar. Esto es, el primer paso es definir un objetivo, el punto al que queremos llegar.

Cuando, al contrario, una ciudad no ha definido su estrategia de desarrollo, no puede progresar. No progresa porque no dispone de un objetivo hacia el que avanzar y, por lo tanto, sus distintos actores avanzan, pero lo hacen individualmente, cada uno de ellos en la dirección que él mismo elige. Y, obviamente, esas direcciones no coinciden. Como resultado, esos esfuerzos, que son lanzados en direcciones distintas, no permiten que la ciudad avance ni que destaque por ninguna de sus características. La ciudad ni avanza ni tiene personalidad propia: es una ciudad más entre todas las demás y, en consecuencia, ni tiene capacidad de atracción para los foráneos ni tampoco capacidad de retención de su talento local.

3.La colaboración entre los actores locales

Siempre ha sido así pero hoy, más que nunca, las ciudades que progresan son las que son capaces de avanzar unidas, de forma que sus actores locales (administración, universidad, empresa y sociedad civil) comparten una misma ilusión, unos mismos objetivos, una hoja de ruta que hace que las acciones de todos ellos vayan en la misma dirección y sumen sus esfuerzos multiplicando los resultados que consiguen.

No debe pensar el lector que este autor es un iluso y cree que todos los actores de un territorio pueden estar de acuerdo en todo y colaborar en todo. Por supuesto, cada uno de los actores seguirá teniendo sus propios intereses y, muy probablemente, ello generará tensiones entre ellos. Pero se trata de, una vez alcanzado el consenso alrededor de la estrategia local, dejar ese tema fuera del debate público y de las tensiones del día a día de forma que, en lo referente al futuro de su ciudad todos puedan coincidir, colaborar y trabajar juntos.

Para conseguir esta unión, es imprescindible apoyarse en los dos primeros apartados que he mencionado: el estilo de liderazgo y una estrategia de ciudad. Se necesita un liderazgo capaz y dispuesto a liderar «el equipo de los actores locales». Bajo ese *liderazgo*, el primer paso de ese *equipo* debe ser la *definición conjunta de la estrategia de ciudad*. Si se define esa estrategia entre todos los actores, con seguridad contará con el compromiso de todos ellos para llevar a cabo el plan y la ciudad estará en el camino de la transformación exitosa que sus ciudadanos desean.

2.4. Criterios a seguir para definir una buena estrategia de ciudad

Tras definir los requisitos previos que deben darse para poder definir una estrategia territorial, vamos a hablar ahora de los criterios que debe respetar cualquier buena estrategia. Os propongo los siguientes aunque, sin duda, puede haber otros:

- la diferenciación (frente a los demás territorios)
- definir la singularidad estratégica del territorio
- el reto, la meta para motivar a la población local
- debe ser posible
- debe ser una estrategia del territorio para el territorio
- su definición debe ser participativa
- partir de los recursos propios del territorio

Vamos a repasarlos, aunque solo brevemente, puesto que la mayoría de ellos son muy explícitos.

La diferenciación

La estrategia territorial debe ser *diferenciadora*. Eso significa que debe ser distinta de la de otros territorios. Se trata de ser diferente a otros lugares para tener nuestra propia identidad. Por supuesto, se entiende que hay que ser positivamente diferente. Es decir, ser mejores que otros lugares en un aspecto concreto. Con ello conseguiremos ser atractivos por aquello que nos diferencia (sea una industria, una producción agropecuaria, una tradición cultural o determinados servicios, ya sean sanitarios, tecnológicos, educativos o cualesquiera otros) y reconocidos por ello en el exterior.

Por eso es por lo que frases como «ciudad dinámica, inclusiva y sostenible» no nos sirven y no responden a ninguna estrategia real sino que, como mucho, son la expresión de un nivel de calidad al que aspira esa ciudad. Lo vimos claramente al inicio de esta Parte 2 del libro al estudiar *El caso del Estado de...* Es obvio que cualquier ciudad y cualquier territorio del mundo aspiran a eso mismo pero este tipo de descripciones no nos sirve para definir una estrategia territorial. Por eso es por lo que *la estrategia deberá definir una visión del futuro claramente diferenciadora.*

Para conseguir que esa diferenciación se haga realidad es para lo que necesitamos una estrategia. La estrategia nos marca el objetivo y el camino a seguir para alcanzarlo. A partir de su definición es cuando la ciudad puede empezar a trabajar para construir ese futuro definido por la estrategia. Y la definición de la mencionada diferenciación requiere apostar por una singularidad estratégica.

¿Y qué es la singularidad estratégica 'de un territorio?

Queda dicho que las ciudades que no disponen de una verdadera estrategia de ciudad tienden a parecerse todas ellas. Todas dicen aspirar a ser prósperas, inclusivas, sostenibles, seguras y algunos calificativos más. Al no definirse de ninguna otra forma, todas ellas se parecen y las diferencias que pueda haber entre ellas provienen de las características de su entorno y/o de su pasado, en el caso de aquellas que de verdad sí fueron prósperas en algún momento.

En la actualidad, los territorios y las ciudades compiten entre ellas por atraer talento, turistas, empresas, estudiantes y, en definitiva, actividad económica y vitalidad. La pregunta es, ¿cómo competir con éxito frente a otras ciudades que son muy parecidas, si no iguales a la nuestra?

En una ocasión estuve colaborando con una ciudad mediana del Área Metropolitana de Barcelona. Barcelona tiene 1,5M habitantes y el conjunto de su área metropolitana, tiene 4,5M. Las ciudades medianas de ése área metropolitana se han puesto a implementar

¹ Debo la expresión «singularidad estratégica» a Xavier Marcet, consultor internacional en innovación.

servicios de atracción para empresas. Su intención es atraer a empresas que, si bien vienen a instalarse en Barcelona, en realidad, van a instalarse en algún lugar del área metropolitana. La pregunta que les planteé a mis clientes fue la siguiente: «¿cuándo todos los municipios del área dispongan de los mismos servicios de atracción de empresas, ¿cómo vais a conseguir que las empresas que os interesan vengan a vuestro municipio y no, al de al lado?, ¿qué valor añadido les vais a ofrecer? Puesto que ellos vienen a “Barcelona”, ¿cómo vais a conseguir que vuestro municipio destaque entre todos los demás para que esas empresas aterricen aquí?».

La respuesta a esa pregunta se llama *singularidad estratégica*. Para definir la de cada ciudad, hay que estudiar con qué activos cuenta la ciudad y ver qué oferta diferencial puede elaborarse con esos activos. El objetivo es conseguir que la ciudad sea, internacionalmente, «el lugar de Barcelona donde se encuentra xxxx». Donde «xxxx» puede ser la industria farmacéutica, el centro para los transportistas, el barrio gastronómico, la huerta o la gran zona deportiva del área metropolitana. Y será esa característica, el ser «el lugar de Barcelona donde se encuentra xxxx», lo que atraiga, directamente, a la ciudad a todos los interesados en xxxx, ya sea talento, empresas, turistas...

Queda claro, pues, que la singularidad estratégica de un municipio es la realidad que ese municipio proyecta al exterior y que le permite destacar (ser singular) entre los demás municipios de su mismo territorio. Y la afirmación es válida a cualquier escala territorial: regional, provincial, nacional continental o global.

La construcción de una singularidad estratégica implica priorizar. En efecto, ninguna ciudad ni territorio puede destacar en todo. Por eso hay que priorizar y dedicar los recursos disponibles a reforzar una línea concreta de especialización. Si queremos destacar y, con ello, atraer actividad y talento, debemos ser mejores que otros territorios en el ámbito escogido. Hay un dicho popular que reza «quien mucho abarca, poco aprieta»; por eso debemos definir una (1) especialización concreta y diferenciadora, nuestra singularidad estratégica, a la que dedicaremos nuestros recursos y esfuerzos y que guiará nuestra decisiones.

Es cierto que, en algunos casos, esa especialización principal no impide poder desarrollar una subespecialización complementaria. Un caso muy recurrente que podemos citar como ejemplo es la combinación de la apuesta por una especialización de tipo agropecuario (por ejemplo, café o queso) con una subespecialización en turismo rural o turismo de experiencia. Esta combinación tiene sentido porque ambas se complementan y se refuerzan además de ampliar el rango de actores locales directamente beneficiados.

El reto

La estrategia *debe representar un reto*, una meta que el territorio se plantea y que es capaz de movilizar a los actores y a la población local para conseguirlo. Debe significar, por lo tanto, un estado mejor del actual que el territorio se compromete a alcanzar mediante un plan de actuación y su despliegue durante los próximos años. Para que el reto resulte motivador para los habitantes de ese territorio, deben poder entender lo que se propone, valorarlo, compartirlo e implicarse en ello.

Posible

Para que esa estrategia sea un reto, *debe ser* también *posible*. Si la propuesta aparece como irreal o inalcanzable, no conseguiremos que los ciudadanos se impliquen en su consecución.

Una estrategia del territorio para el territorio

Debe ser, no solo una estrategia *para* el territorio, es decir, una estrategia que guíe al territorio en sus decisiones, sino que debe ser también *una estrategia del territorio*, es decir, *una estrategia en la que se impliquen todos los actores locales*. Esto es, el territorio solo avanzará guiado por esa estrategia si todos sus actores colaboran en avanzar en la dirección marcada. Las empresas deben apostar por las prioridades fijadas por la estrategia, lo mismo que la academia y los centros de conocimiento así como las organizaciones sociales. Para asegurarnos de tener una estrategia *del* territorio...

Definida de forma participativa

...es imprescindible que sea definida de forma participativa. Es decir que la estrategia deben definirla, conjuntamente, *esos mismos actores locales que van a tener que impulsarla y llevarla a cabo.* No sirve que la marque ninguna autoridad local, por eminente que sea, ni tampoco una autoridad superior (nacional o regional) ni puede definirla ningún experto (economista, urbanista, etc.), ya sea local o foráneo.

Debe partir de los recursos propios del territorio

Además, es de lógica que debe construirse *a partir de los recursos propios del territorio* en el que estemos trabajando. Los factores que pueden hacer más próspero el territorio, con toda probabilidad, están ya en el territorio y es a partir de ellos como vamos a poder crear un nuevo desarrollo. Puede tratarse de una producción agropecuaria de la que tenemos tradición o de la capacitación específica de nuestra población, de unos paisajes idílicos o de nuestra reconocida trayectoria de vida cultural intensa. En cualquier caso, estos son los valores sobre los que podemos construir nuevos proyectos para un nuevo futuro. Quien intente crear algo de la nada, irá hacia el fracaso.

Valga como ilustración la afirmación de que puede tener mucho sentido apostar por la innovación para desarrollar nuevos usos de un cultivo tradicional de nuestra tierra, mientras no lo tiene apostar por aplicaciones médicas de la nanotecnología si no tenemos una medicina destacada ni centros de investigación en nanotecnología.

Permitidme *una última reflexión* para llamar vuestra atención sobre el hecho de que *todos estos criterios son válidos para cualquier tipo de territorio y estrategia.* Tanto si hablamos de definir una estrategia de especialización territorial basada en la investigación y la innovación de una zona urbana como para definir la estrategia de desarrollo de una zona rural.

Ideas clave de «Pero, ¿por qué necesitamos una estrategia?»

1. Un planteamiento que no sea más que una suma de actuaciones sectoriales no integradas no puede resolver los problemas de fondo ni, por lo tanto, transformar el territorio.
2. Se necesita disponer de unos criterios que estén por encima de los distintos ámbitos. Unos criterios que no son técnicos sino que vienen definidos por un objetivo del territorio; unos criterios que van a ser comunes para todos los ámbitos y para todos los sectores del territorio.
3. La palabra estrategia está directamente asociada a conceptos como: largo plazo, previsión, planificación, transformación y diferenciación.
4. ¿Existe alguna «receta» que nos permitiera que muchos más planes alcanzaran el éxito? Sí, existe esa receta este libro está dedicado a describirla y su pieza clave se llama Plan de Futuro.
5. El Plan Estratégico tiene la función de dibujar el futuro al que queremos llegar y el camino que proponemos seguir para llegar hasta allí.
6. Un PE fracasa cuando no consigue la transformación de la ciudad o del territorio.
7. El motivo para ese fracaso es la incapacidad de generar ilusión entre la ciudadanía por el futuro de su ciudad.
8. Esa incapacidad se produce por la ausencia de una visión ilusionante del futuro de la ciudad así como por la no implicación de los actores locales en la definición del PE.
9. Requisitos para el desarrollo territorial son: un liderazgo colaborativo, una estrategia territorial y la colaboración entre los actores locales
10. El mejor proyecto para un territorio es aquel en el que los actores relevantes se han puesto de acuerdo, porque están convencidos de que lo pueden hacer realidad y porque cada uno de ellos está comprometido a aportarle su parte de actitud, de esfuerzo y de recursos.

11. Los criterios para definir una buena estrategia territorial son la diferenciación, definida en una singularidad estratégica del territorio, debe representar un reto motivador, ser posible, ser una estrategia del territorio para el territorio, con una definición participativa y que parta de los recursos propios del territorio.

Parte 3. El Plan de Futuro, elemento estructurador esencial de un Plan Estratégico

Podía haber titulado esta parte del libro algo así como: «El Plan Estratégico, sus componentes y su dinámica». Sin embargo, he preferido titularla «El Plan de Futuro, elemento estructurador de un Plan Estratégico». El motivo es que *es imprescindible que el lector comprenda que cualquier Plan Estratégico necesita, como elemento fundacional, un Plan de Futuro*. Y que la inexistencia de este Plan de Futuro en la mayoría de Planes Estratégicos es uno de los principales motivos de su fracaso.

¿A qué le llamamos Plan de Futuro? Vamos a describirlo en detalle en esta tercera parte del libro, pero, a modo de primera descripción, llamaremos Plan de Futuro a esa pieza de un Plan Estratégico que le marca el norte a seguir a todo el resto del Plan Estratégico (¿recuerdas, lector, ese Estado que quería ser el primer productor latinoamericano de xxxxxxxx y del que hablábamos en el apartado inicial de la Parte 2, *Pero, ¿por qué necesitamos una estrategia??*). Es la parte inicial de un Plan Estratégico en la que:

- se define la visión de futuro,
- se define la singularidad estratégica del territorio que se aspira a construir,
- se marca la dirección a seguir por todas las políticas sectoriales que se incluyen en el Plan,
- y que las estructura de forma que todas ellas actúen como complementos de las demás en la consecución de ese salto adelante que pretendemos hacerle dar a nuestro territorio.

En esta tercera parte del libro, además de describir lo que es el Plan de Futuro, vamos a clarificar términos como Plan Estratégico, Plan Sectorial y vamos a ver cómo se articula la relación entre ellos y cuál es su relación con otro tipo de planes.

Vamos a hablar, por supuesto de la estructura que debe tener un Plan Estratégico.

Vamos a hablar de cómo la planificación que establecemos hoy va a tener que ir adaptándose a lo largo de los años a los cambios que se producen en el territorio, en sus condicionantes y en su población. A ese mecanismo de adaptación del Plan Estratégico a lo largo del tiempo es a lo que llamaremos planificación flexible.

Con esta tercera parte del libro concluimos las labores de descripción de situaciones, procesos y terminología antes de dar paso, en la cuarta parte del libro al «cómo» llevar a cabo la definición de procesos estratégicos que logren transformar nuestras ciudades y territorios.

3.1. Plan de Futuro, Plan Estratégico, Planes Sectoriales y de Actuación

Conviene empezar esta tercera parte del libro clarificando la diferencia que hay entre distintos tipos de Planes: Plan Estratégico, Plan de Futuro, Planes de Actuación y Planes Sectoriales.

El Plan Estratégico es el que planifica el desarrollo de un territorio o ciudad a 10, 20 o 30 años vista, a largo plazo. Se trata de un plan integral en el que se recoge la planificación para los distintos ámbitos de un territorio o una ciudad: económica, de sostenibilidad, de infraestructuras, de usos del suelo, social (educación, salud, atención social, cultural, deportiva...).

En cuanto a los demás planes pueden ser subconjuntos de un Plan Estratégico si bien vamos a diferenciar entre Plan de Futuro, Plan de Actuación y Planes Sectoriales.

El Plan de Futuro es un documento breve en el que la ciudad define cuál es su ambición y en qué desea haberse transformado en el largo plazo. (Lo veremos en detalle en la Parte 4 del libro, pero quede claro desde ahora que el Plan de Futuro debe ser defi-

nido, conjuntamente por los cuatro sectores de la sociedad local: Academia, Administración Pública, Empresa y Sociedad Civil). Es, en realidad, *el primer capítulo con el que debería contar cualquier Plan Estratégico*. Se recoge en un documento breve, de una decena de páginas, cuyas grandes aportaciones son la definición de esa visión de futuro de la ciudad, la singularidad estratégica sobre la que se quiere construir la visión y el hecho de que, al ser definido por el conjunto de los actores locales, como luego veremos, consigue agrupar, detrás de esa visión, a todos los actores locales.

Volviendo al ejemplo del Estado mexicano, el Plan de Futuro de ese Estado definiría que su singularidad estratégica es la ser el primer productor americano de ese producto agrícola en concreto. Marcaría, además, los proyectos clave para alcanzar ese objetivo como podrían ser la construcción de zonas logísticas, la ampliación del puerto comercial, la apertura de líneas de investigación en la universidad, la especialización de estudios (secundarios y universitarios) para los distintos perfiles que va a requerir la nueva identidad territorial, la creación de una industria asociada al producto estrella, el impulso de la proyección de su imagen incluyendo congresos profesionales de ámbito internacional o el impulso de una línea de turismo de experiencia que complemente las actividades agropecuarias e industriales.

Si pasamos a hablar de los Planes Sectoriales, estamos hablando de los planes correspondientes a las cuatro áreas más habituales en la gestión local como son Territorio, Ciudadanía, Economía y Gobernanza. Pero admite otras derivaciones y también llamaremos Planes Sectoriales a un *Plan Urbanístico*, un *Plan de Turismo*, un *Plan de Desarrollo Industrial*, un *Plan de Movilidad* u otros. Lo importante es que todos ellos, tras haberse definido el Plan de Futuro de la ciudad, van a partir de los criterios iniciales que fija ese Plan de Futuro y van a ser definidos para contribuir a alcanzar el objetivo de ciudad fijado en el Plan de Futuro.

A modo de aclaración, es fácil entender que, para diseñar un Plan Urbanístico, es necesario partir de unos criterios determinados. ¿Qué ciudad queremos construir?, ¿industrial?, ¿patrimonial?,

¿universitaria?, ¿centro de una gran región agrícola?, ¿apostamos por ser una referencia en el ámbito de la sostenibilidad urbana?, ¿o por ser una ciudad pensada para niños y ancianos? Según la vocación que vayamos a imprimir a la ciudad, el Plan Urbanístico que se diseñe tendrá que ser distinto. Por eso es por lo que es esencial definir *el Plan de Futuro de la ciudad que va a ser la fuente de los criterios no solo para el Plan Estratégico, sino también para los distintos Planes Sectoriales*.

A menudo ocurre que una ciudad ya dispone de alguno de esos documentos de segundo nivel (digamos, por ejemplo, un Plan de Movilidad) y es a posteriori cuando se plantea la necesidad de disponer de un Plan de Futuro que aporte un criterio integrador al conjunto de sus actuaciones. En ese caso, convendrá revisar el documento preexistente a la luz de los criterios aportados por el Plan de Futuro. Esa revisión implicará que la mayoría de acciones previstas en el documento de segundo nivel preexistente probablemente se mantengan aunque, quizá, vean modificada su prioridad o su calendario de ejecución, algunas actuaciones se suprimirán y algunas otras surgirán de nuevo a la luz de los nuevos criterios y tendrán que ser definidas y detalladas. Es decir, la mayor parte del trabajo realizado anteriormente mantendrá su utilidad y será aprovechable tras su revisión bajo la luz de los criterios definidos por el Plan de Futuro. No obstante, adquirirá ahora una consistencia mucho mayor al integrarse en el marco de una acción integral de los distintos ámbitos sectoriales en pro de un objetivo común de ciudad.

De hecho, esta es la filosofía del proceso que estamos llevando a cabo en una destacada ciudad española que ya disponía de un Plan Estratégico. Tras comprobar que ese Plan Estratégico no cumple su función como herramienta de transformación efectiva de la ciudad (al no aportar una visión diferenciadora de futuro ni contar con la complicidad de los actores locales), su Ayuntamiento ha decidido *revisar ese Plan Estratégico* mediante un proceso, el primer paso del cual ha sido definir el *Plan de Futuro* de esa ciudad junto a los actores locales. A partir de ese Plan de Futuro que, ahora sí, ha sido definido y consensuado con los actores locales, y de la visión que

aporta para el futuro de la ciudad, la siguiente etapa del proceso consiste en revisar las propuestas del Plan Estratégico original. Esta revisión va a permitir validar, modificar o, incluso, eliminar algunas de esas propuestas así como añadir aquellas otras que resulten necesarias para hacer realidad la visión de futuro y que no estuvieran incluidas en el Plan Estratégico original. Finalmente, en esta fase del proceso se reasignarán prioridades y calendario para cada una de las actuaciones que se planifiquen.

Finalmente, *un Plan de Actuación* es, como su nombre indica, un plan de ejecución de acciones concretas y, en consecuencia, es un plan a corto y medio plazo. Un buen ejemplo de Plan de Actuación sería lo que se llama a veces Plan de Gobierno; es decir, el programa de actuación que un determinado gobierno prevé para su periodo de gobierno (tres o cuatro años). Es, por lo tanto, claramente distinto de un Plan Estratégico, si bien un Plan de Actuación puede ser perfectamente el plan de ejecución de un Plan Estratégico *para un periodo determinado*.

3.2. ¿Cuál es la estructura completa de un Plan Estratégico Territorial?

Esta pregunta es fundamental pues por ahí es por donde empiezan a fracasar la mayoría de Planes Estratégicos Territoriales (PET) antes de empezar a trabajar en ellos.

En efecto, si revisamos los PET que tengamos al alcance, veremos que suelen empezar con un primer capítulo en el que se enuncian una serie de objetivos o criterios a los que se suele denominar estratégicos. Esos objetivos o criterios son casi siempre los mismos: mejorar la cohesión social, impulsar la actividad económica y mejorar la protección del medio ambiente. A veces aparecen también la mejora de la seguridad, la lucha contra la pobreza u otros similares. Es decir, todos los PET suelen iniciarse con un capítulo que dice prácticamente lo mismo para cualquier ciudad o territorio. Y sin duda que los objetivos que se enuncian son loables y necesarios, sin duda.

Pero son objetivos genéricos. Es decir, que todas las ciudades del mundo quieren alcanzar buenos niveles en cada uno de esos objeti-

vos. También la nuestra, por supuesto, pero *nuestra ciudad es distinta a todas las demás ciudades*: tiene características distintas, personas, talento, tradiciones, cultura, recursos naturales, una situación geográfica, empresas, conocimientos, instituciones, historia, todos ellos distintos que, en conjunto, la hacen distinta a todas las demás ciudades. Por eso, no existe una pauta general que se adapte a cualquier ciudad y que sirva para impulsar el desarrollo de cualquier ciudad. Por eso también es por lo que *necesitamos crear nuestro propio modelo de ciudad*, a partir de su realidad y del potencial que atesora. Será a través de ese modelo propio como conseguiremos potenciar los objetivos de nuestra ciudad, tanto el objetivo singular como también los distintos objetivos genéricos.

Incorporando esta idea al documento tipo de un PET nos llevará a la siguiente estructura:

- Parte 1. El Plan de Futuro de la ciudad que incluirá:
- Parte 2. Definición de las actuaciones en los distintos ámbitos de la ciudad a partir de los objetivos y criterios definidos en el Plan de Futuro.

La diferencia entre los PE habituales y esta estructura está, obviamente, en el Plan de Futuro. Ese capítulo, que es el que da un norte a la ciudad, un objetivo hacia el que avanzar como ciudad, es el que está ausente de muchos planes estratégicos. Y es fundamental para que ese PET tenga éxito.

El Plan de Futuro es el elemento que define el objetivo de la ciudad que les marca a los distintos planes sectoriales la dirección en la que deben avanzar. Sin ese elemento, cualquier Plan Estratégico no es más que una adición de subplanes sectoriales sin coherencia entre ellos y sin más criterio definido que los que deciden cada uno de los sectores correspondientes.

Es decir, el sector turístico define qué quiere hacer en el apartado de turismo, el sector cultural define qué hacer en el apartado de cultura, las ONG definen cómo quieren abordar la pobreza, los urbanistas definen el plan de urbanismo y así sucesivamente con cualquier otro apartado que se incluya en el PET. Sin Plan de Fu-

turo, cada parte define «su» parte de la ciudad según sus propios criterios e independientemente de los criterios que se utilicen en la definición de otras partes del PET. En consecuencia, la relación entre las propuestas de unos y otros es mínima, cuando no completamente inexistente.

La razón para que esto se produzca es muy sencilla: nadie les ha dado a aquellas personas que han definido cada subplan un criterio específico a seguir, *el criterio común de la ciudad*. En consecuencia cada uno se ha lanzado a definir la parte que le interesa de la ciudad del futuro aplicando sus propios criterios sectoriales, o personales. El resultado es obvio desde el principio: vamos a tener una ciudad «como todas», por supuesto, sin personalidad y en la que cada apartado queda al albur de la calidad de las propuestas que se hayan elaborado en ese ámbito. Por supuesto, el compromiso del sector educativo, por poner un ejemplo, con el plan urbanístico o con el plan de sostenibilidad ambiental es nulo; ni conocen las propuestas en esos ámbitos ni les interesa conocerlas. Cada sector se ha preocupado y se preocupará en el futuro, como mucho, por «sus» propias propuestas.

Esta situación es altamente negativa para la ciudad y para su gobierno. Con este estado de cosas es obvio lo que va a suceder. Cada sector de los que han definido «su» parte de la ciudad presionará para que el gobierno se preocupe, en primer lugar, de «sus» prioridades. Y, por supuesto, eso va a ser en detrimento de las prioridades de los demás sectores de la ciudad quienes, a su vez, tienen «sus» propias prioridades y mantendrán también la misma tensión ante el gobierno local.

El resultado de estos procesos es claro, el fraccionamiento de los recursos que acaban dispersados entre las múltiples visiones y prioridades expresadas por los distintos sectores de la ciudad no alcanzándose ningún resultado significativo porque en ninguno de los ámbitos se dedican los recursos que serían necesarios para que la ciudad destacara en él. Además, el gobierno local sufre una tensión permanente, hay un descontento continuado de todos, o casi todos, los sectores locales y el progreso de la ciudad se revela insignifi-

cante, si es que se produce alguno, al ser incapaz de apostar por ninguna prioridad concreta.

El propio posesivo «su» es indicativo del resultado de esos planes: aparecen tantas «sub-ciudades» como ejes, estrategias, objetivos o equivalentes aparezcan en el PET. Pero *nadie es capaz de decirnos qué quiere ser esa ciudad, en qué quiere devenir, en qué quiere transformarse, cuál es su vocación o cómo quiere proyectarse.*

Espero que, de los razonamientos que acabo de exponer, surja como obvia *la necesidad de que la ciudad se dote, como primer paso, de una estrategia de ciudad, común y compartida por todos los sectores de la misma.* Eso es, la ciudad debe decidir, antes de continuar, cuál es el futuro que quiere para sí, es decir, cómo quiere ser conocida o cuál va a ser su singularidad estratégica.

Por eso es por lo que os propongo la siguiente estructura para el documento de nuestro PET:

Plan Estratégico Territorial/Local

- Plan de Futuro
- Planes sectoriales (por orden alfabético)
 - Planificación administración pública
 - Planificación económica
 - Planificación medioambiental
 - Planificación social
 - Planificación territorial
 - ...

(Describiremos en detalle la estructura del Plan de Futuro en la parte 4 del libro, dedicada en exclusiva al Plan de Futuro y al método a seguir para su definición).

3.3. El Plan de Futuro nos permite una planificación flexible

Imaginemos que nos encontramos perdidos en la naturaleza y, disponiendo de un mapa del lugar, debemos preparar el regreso a un lugar habitado. En esa situación, deberíamos:

1. Situar en el mapa el lugar en el que nos encontramos
2. Definir adónde queremos llegar

3. Trazar el camino para llegar al objetivo

Trasladando esta analogía a la planificación de una ciudad, esos pasos corresponden a:

1. Efectuar un diagnóstico de la situación de esa ciudad
2. Definir el objetivo estratégico
3. Trazar el camino a seguir hasta alcanzar el objetivo estratégico

Esa era la situación de la planeación de la ciudad quizá tan solo 20 años atrás. Era (relativamente) sencillo hacer el diagnóstico de la ciudad. El lugar al que se quería ir era también claro. El camino a seguir, casi evidente. El único obstáculo eran los recursos disponibles. Y era esa época en la que los Ayuntamientos eran capaces, con la única colaboración de sus gobiernos nacionales, de llevar a cabo aquellos proyectos que iban a transformar la ciudad.

En aquellos tiempos, los urbanistas podían definir, casi en solitario, el dibujo de la ciudad futura. Se disponía de un mapa claro de la construcción de la ciudad. La ciudad (en Europa, cuando menos) se construía a partir de la planificación urbanística. Los demás componentes de la ciudad (sanidad, educación, seguridad, cultura, deporte, comercio, ocio...) se iban añadiendo allá donde el urbanismo lo había previsto.

Hoy en día, la ciudad es mucho más compleja y ya no es posible diseñarla exclusivamente desde la planeación urbanística sino que deben considerarse muchos más aspectos. En muchos casos, además, la planeación no consiste solamente en planificar nuevas zonas de expansión de la ciudad, sino que es preciso también rehabilitar barrios enteros, ya sea que se encuentran degradados, ya sea que se trate de asentamientos informales que nunca disfrutaron de un mínimo de condiciones para una vida digna de sus habitantes.

Para seguir aplicando la analogía que utilicé al principio del artículo a la situación actual de las ciudades, debemos ser conscientes de una gran diferencia: hoy, ya no disponemos del mapa que nos permitía planificar con precisión la ruta a seguir de principio a fin. Hoy tenemos pistas, tendencias, expectativas, soluciones para hoy

que no sabemos durante cuánto tiempo seguirán siendo válidas... En consecuencia, el proceso a seguir deberá ser, forzosamente, más inconcreto, *más flexible*, porque vamos a necesitar adaptar las decisiones de cada momento a los cambios que se vayan produciendo en las condiciones de entorno. Por eso, los pasos a seguir hoy en la planificación de la ciudad se parecerán mucho más a:

1. Efectuar un diagnóstico de la situación de la ciudad
2. Definir el objetivo estratégico
3. Trazar el camino que vamos a tomar en nuestro avance hacia el objetivo
4. (al cabo de unos pocos años) Revisar el diagnóstico en función del lugar en el que estemos entonces
5. Repetir el paso 3 (y, a veces, incluso, regresar al punto 2 para reajustar el objetivo)

Es así porque hoy solo disponemos de un mapa borroso y con muchas indefiniciones sobre lo que podemos encontrar por el camino. Ese mapa no puede prever ni los posibles movimientos sociales (tanto los de carácter constructivo, como la innovación social, o los más clásicos, de oposición), ni la evolución económica o política, ni los cambios tecnológicos o ambientales, entre otros, que se irán produciendo a lo largo de los meses y años. En definitiva, *exactamente igual a lo que ocurre en una partida de ajedrez*: el objetivo está muy claro, pero la forma de alcanzarlo depende, jugada a jugada, de lo que haga nuestro oponente. Todo ello es lo que hace inoperante una planificación estática como la que se podía hacer anteriormente y nos obliga a...

«...hacer camino al andar»

Sí, permitidme incorporar a esta exposición el famoso verso de Antonio Machado:

«Caminante, son tus huellas
el camino y nada más.
Caminante, no hay camino,
se hace camino al andar».

En efecto, creo que hay al menos *cuatro razones* por las que este verso debe marcar la filosofía con que definamos *la planeación flexible de las ciudades*:

En primer lugar, es necesario recordar que no existe un único modelo a seguir para todas las ciudades, sino que cada ciudad debe partir de su propia realidad, definir su propio modelo, sus propios objetivos y, en consecuencia, el camino que decida seguir para alcanzarlo. Por lo tanto, *cada ciudad debe construir su propio camino*, un camino no transitado por otras ciudades anteriormente, y eso hace plenamente vigente la necesidad de «hacer camino al andar».

En segundo lugar, no es posible quedarnos de brazos cruzados esperando a que se produzcan los cambios que puedan venir para reaccionar después, según los que se hayan producido. Eso sería «lindo», pero *la realidad es que los cambios son una circunstancia permanente en el mundo actual*. Debemos «vivir con ellos» por mucho que la perspectiva nos desagrade. Hay que empezar a moverse ahora, debemos empezar a caminar cuanto antes, es inevitable «hacer camino» a la vez que se están produciendo cambios.

Por otra parte, la velocidad de los cambios que se suceden en múltiples ámbitos nos imposibilita prever las circunstancias en que se encontrará la ciudad dentro de un tiempo, a veces, bastante breve. Por eso, *tener una visión a largo plazo de adónde queremos llevar la ciudad combinada con la flexibilidad de la adaptación de los proyectos de acuerdo a los cambios que se vayan produciendo es la mejor forma de hacer progresar a la ciudad*.

Por último y cuarto, es evidente que, al no poder prever el futuro, *solo una vez que la ciudad ha avanzado una parte del camino, podrá avizorar nuevas perspectivas* y podremos hacernos una idea más precisa de cómo dar los siguientes pasos. Llegada a ese punto, la ciudad podrá revalidar sus objetivos y los medios necesarios para alcanzarlos o, si es necesario, revisar y adaptar unos u otros a partir de la nueva situación en la que se encuentre en ese momento. Por todo ello, queda claro que, *puesto que no hay un camino trazado, la ciudad debe hacer su propio camino al andar*.

A modo de primera conclusión, podemos decir que la tradicional planificación estratégica estática a 10 o 20 años es un instrumento del pasado porque es incapaz de responder a la cambiante realidad actual de ciudades y territorios. Que, al contrario, *necesitamos desarrollar planificaciones estratégicas flexibles, guiadas por una visión estratégica del futuro que deseamos, y con unas actuaciones que iremos adaptando a medida que las condiciones cambien.*

Si me permitís utilizar otra analogía, *la ciudad actual necesita una visión estratégica (es decir, de largo plazo) que, tal como haríamos en un barco, nos permitirá mantener firme el timón hacia el objetivo final aunque vayamos a necesitar adaptar los distintos planes y proyectos a los vientos o a las corrientes que encontremos en cada momento.*

Algunos requisitos a cumplir por una planeación flexible

Es imprescindible que disponga de un objetivo final a alcanzar, la singularidad estratégica que se defina en cada lugar y que es imprescindible para marcar el rumbo a seguir durante todas las turbulencias que la ciudad va a encontrar. Sin esa singularidad estratégica como objetivo a construir, la ciudad no va a ser capaz de avanzar y se arriesga a dar permanentes vueltas en círculo.

La flexibilidad de la planeación va a demandar *que los planes que tracemos sean adaptables* y no sean inamovibles como si estuvieran esculpidos en piedra. Debemos poder modificarlos en función de los cambios que se produzcan, tanto en las condiciones de entorno de la ciudad, del país y del mundo, como en la realidad interna de la propia ciudad.

Otro requisito para que la ciudad mantenga el rumbo de sus políticas estratégicas a lo largo de los años es *que la definición de esas políticas se haya producido conjuntamente entre los actores locales (Administración, Academia, Empresa y Sociedad Civil)* y que también las distintas fuerzas políticas locales hayan acordado que este es un proyecto de ciudad y que, por lo tanto, lo van a dejar fuera de la lucha política.

Además, las distintas fuerzas políticas necesitan tener la tranquilidad de que, en el momento en que lleguen al gobierno, esa estrategia de ciudad, que ellos comparten, no va a limitar su capacidad de toma de decisiones. Esto es, habiendo pactado los objetivos de largo plazo no solo entre los distintos actores locales sino también entre las diversas fuerzas políticas, los políticos necesitan la tranquilidad de saber que van a tener *libertad para gobernar y tomar decisiones según sus propios criterios, aun manteniendo los objetivos de ciudad*.

La afirmación del alcalde de una ciudad española importante puede ilustrar bien este punto. Él puso de ejemplo que si el Plan Estratégico recoge que la ciudad necesita construir un Palacio de Congresos, la fuerza política en el gobierno en el momento de la construcción podrá decidir si lo construye exclusivamente con inversión pública o si incorpora inversión privada a cambio de algún tipo de contrato de concesión administrativa.

A partir de estos requisitos, me permito esbozar la siguiente propuesta de reforma de los Planes Estratégicos Locales.

La propuesta

En el momento en que empezamos a hablar de Planeación Estratégica Flexible, lo que estamos diciendo es que *abandonamos la mecánica tradicional de definición de un nuevo Plan Estratégico cada diez años (aproximadamente)*. Y, sin duda, eso nos obliga a proponer un esquema distinto para asegurar que podremos disponer en todo momento de una planeación actualizada. Por ello sería bueno pactar también, dentro del Plan de Futuro, el mecanismo a utilizar para la revisión periódica del Plan Estratégico.

Lo que os propongo a continuación es una sistematización de la revisión de los Planes Estratégicos basada en dos momentos:

- Fase 1. la definición del Plan de Futuro (a 10, 20 o 30 años vista).
- Fase 2. la definición del Plan de Actuación según los objetivos y criterios establecidos por el Plan de

Futuro (a tres, cuatro o cinco años vista).

El proceso se inicia con la Fase 1. Tras la finalización de la Fase 1 (definición del Plan de Futuro), se lleva a cabo, inmediatamente, la Fase 2. La realización de esas dos fases consecutivas puede requerir un trabajo de un año a un año y medio.

Con esto, tenemos un plan Estratégico constituido por un Plan de Futuro a largo plazo y un Plan de Actuación para tres, cuatro o cinco años. Al cabo de esos tres, cuatro o cinco años, entraremos en la

- Fase 3, en la que revisaremos 1) la situación actual, 2) el camino avanzado, 3) el que queda por recorrer y, a continuación, haremos una nueva
- Fase 2, en la que definiremos el nuevo Plan de Actuación para los tres, cuatro o cinco años siguientes.

Esta mecánica tiene una ventaja adicional a la de adaptar el Plan Estratégico a los cambios que se van produciendo con los años. Es *fácilmente adaptable a los ciclos electorales municipales o territoriales* de cada país. Ello permitirá que los gobiernos locales, aun cuando cambien de color político, puedan compartir los objetivos de largo plazo para su ciudad, pero conservando la libertad de fijar, en sus mandatos, sus propias prioridades y formas de implementación.

El acordar esta dinámica de revisión y actualización de los Planes Locales desde el principio es una garantía adicional para el compromiso de las distintas fuerzas políticas con los objetivos de ciudad.

Ideas clave de «El Plan de Futuro, elemento estructurador esencial de un Plan Estratégico»

1. Cualquier Plan Estratégico necesita, como elemento fundacional, un Plan de Futuro.
2. La inexistencia de este Plan de Futuro en la mayoría de Planes Estratégicos es uno de los principales motivos de su fracaso.
3. El Plan Estratégico es el que planifica de forma integral el desarrollo de un territorio o ciudad a 10, 20 o 30 años vista, a largo plazo.
4. El Plan de Futuro es el primer capítulo con el que debería contar cualquier Plan Estratégico. Se trata de un documento breve en el que la ciudad define cuál es su ambición, cuál la singularidad estratégica por la que apuesta y qué desea llegar a ser en el largo plazo.
5. Los Planes Sectoriales son los planes de segundo nivel correspondientes a las cuatro áreas más habituales en la gestión local como son Territorio, Ciudadanía, Economía y Gobernanza o también a otras opciones como Plan Urbanístico, Plan de Turismo, Plan de Desarrollo Industrial, Plan de Movilidad u otros.
6. El Plan de Futuro de la ciudad va a ser la fuente de los criterios a aplicar no solo para el Plan Estratégico, sino también para los distintos Planes Sectoriales.
7. La estructura de un Plan Estratégico Territorial/Local es:
 - Plan de Futuro
 - Planes sectoriales (por orden alfabético)
 - Planificación administración pública
 - Planificación económica
 - Planificación medioambiental
 - Planificación social
 - Planificación territorial
 - ...
8. Hoy en día, la ciudad es mucho más compleja de lo que era anteriormente y ya no es posible diseñarla exclusivamente desde la planeación urbanística, sino que deben considerarse muchos más aspectos.

9. Ello nos aboca a disponer de un sistema de planificación flexible. Se trata de actuar *exactamente igual a lo que ocurre en una partida de ajedrez*: tener un objetivo final muy claro y avanzar hacia él dependiendo, jugada a jugada, de los cambios en las condiciones sociales, ambientales, económicas, políticas y tecnológicas.
10. Gestionar una ciudad equivale a «hacer camino al andar» porque:
 - cada ciudad debe construir su propio camino,
 - los cambios son una circunstancia permanente en el mundo actual,
 - la velocidad de los cambios impide que podamos prever las circunstancias de la ciudad en el futuro, a corto, medio y largo plazo,
 - solo tras avanzar una parte del camino seremos capaces de ver lo que viene después.
11. Todo esto nos lleva a la necesidad de desarrollar planificaciones estratégicas flexibles.
12. Para definir estrategias territoriales flexibles, necesitamos que:
 - los planes que tracemos sean adaptables,
 - la definición de la estrategia haya sido conjunta con los actores del territorio.
13. La nueva mecánica para la definición de un Plan Estratégico es:
 - Definir el Plan de Futuro.
 - Definir el Plan de Actuación correspondiente a los primeros tres, cuatro o cinco años.
 - Diagnóstico de la situación (al final del periodo de ejecución del Plan de Actuación).
 - Definición del Plan de Actuación para el nuevo periodo.
14. Esta mecánica nos permite adaptar el despliegue del Plan Estratégico al ritmo de los distintos periodos de gobierno que se suceden en el territorio y favorece el que las distintas fuerzas políticas mantengan vigente el Plan Estratégico común.
15. Conviene pactar esta mecánica desde el inicio de la definición del PE para asegurar el apoyo y el compromiso de las distintas fuerzas políticas respecto al Plan Estratégico.

Parte 4. ¿Cómo definir un Plan de Futuro que transforme, realmente, mi ciudad?

En capítulos anteriores hemos hablado ya de la necesidad de disponer de una estrategia territorial y de la importancia de que los Planes Estratégicos dispongan de una pieza clave que es el Plan de Futuro. Una pieza que es clave porque le da su sentido al futuro de la ciudad y porque es el elemento estructurador del conjunto de subplanes sectoriales incluidos en el Plan Estratégico.

Ahora vamos a centrarnos en aprender más cosas acerca de este nuevo elemento, el Plan de Futuro: ¿de qué componentes consta?, ¿cuáles son las etapas que vamos a seguir para ser capaces de impulsar un desarrollo territorial eficaz? Y, en esas etapas, ¿dónde encaja el Plan de Futuro? Y, la pregunta definitiva: ¿cómo proceder para definir ese Plan de Futuro de forma que alcancemos todos los objetivos que persigue?, ¿cómo hacerlo para que esa estrategia territorial, una vez definida, pase del papel a la realidad de manera que transforme realmente la realidad vital de nuestros conciudadanos?

Porque ese es uno de los retos esenciales de cualquier estrategia territorial. Todos conocemos brillantes documentos que duermen el sueño de los justos en un armario sin aportar ningún beneficio al territorio que los impulsó. El reto, por lo tanto, no está en generar un documento. Tampoco, en que ese documento sea brillante y proponga grandes ideas. *No. El verdadero reto está en conseguir que la estrategia reflejada en el documento sea asumida por el territorio (es decir, por sus actores relevantes) y que, gracias a eso, sea des-*

plegada con la implicación de todos ellos para que el territorio vea transformada su realidad y mejoradas las expectativas de vida de sus habitantes.

4.1. Los componentes del Plan de Futuro

Como ya expresé, una estrategia tiene la vocación de *transformar el territorio a medio y largo plazo*. Por lo tanto, su acción debe prolongarse en el tiempo. Por eso, una estrategia no es únicamente un enunciado ni un documento sino que debe incluir los siguientes elementos:

- una visión de futuro
- una(s) línea(s) o apuesta(s) estratégica(s)
- unas actuaciones básicas para cada línea
- un calendario
- una organización

Voy a describir brevemente cada uno de ellos.

La visión

Es el inicio de todo. La génesis del desarrollo del territorio. El punto de partida sin el que no es posible pensar en una estrategia. Es necesario proyectar ese futuro que perseguimos en una imagen, una visión, que exprese dónde queremos llegar. Debe ser una palabra, una frase, un enunciado que sea descriptivo y entendible por todos, tanto dentro del territorio como fuera de él.

La visión sirve para que los habitantes del territorio sepan de qué proyecto forman parte para poder sentirse parte de él, adherirse a él y contribuir a hacerlo realidad. En cuanto al exterior, la visión es clave para que el resto del mundo identifique claramente a esa región, esa ciudad, ese estado y lo posicione en su mente.

Ejemplos de visiones pueden ser: «la tierra del sol», «la tierra de los sentidos», «ciudad de los niños», «la ciudad del wellness» o «capital del automóvil». Cada una de estas visiones, puestas en el contexto de su territorio, significan una apuesta concreta partiendo de las posibilidades locales y abren un camino claro hacia las decisiones de futuro de los mismos.

He dicho que una visión podía expresarse en una palabra, una frase, un enunciado. Voy a citaros algunos ejemplos reales que os ayuden a comprender el concepto de visión. Os voy a aportar tres ejemplos reales y bien distintos de visiones definidas por las sociedades de algunos de los lugares con los que he tenido la oportunidad de colaborar.

En primer lugar, *Cuetzalán del Progreso, Puebla, México*, una ciudad eminentemente rural de cerca de 50.000 habitantes. Ellos definieron su visión como:

«Ika totekiuj van tomaseualnemilis tiyolpakij

(traducción: Con nuestro trabajo y nuestra vida maseual nuestros corazones son felices)

Avanzando hacia un territorio identificado por su cultura y tradiciones, su alta calidad productiva y su autosostenibilidad.»

Así lo enunciaron, en un texto bilingüe, para reflejar las culturas existentes en su territorio. Ciertamente es que no define la actividad principal del territorio. Pero no es menos cierto que esta visión surgió después de un debate prolongado entre diversas posiciones y que recoge con fidelidad lo que es aquella tierra y lo que persigue. Y os puedo asegurar que, habiendo estado unos días en Cuetzalan, esa visión es perfecta para esa tierra.

Como segundo ejemplo os hablaré de *Santa Cruz de Tenerife*, la capital de la Isla de Tenerife en *Canarias, España*, una ciudad de 200.000 habitantes cuyo proceso de definición del Plan de Futuro generó una visión de futuro de la ciudad definida en dos frases:

1. *Queremos mantener la calidad de vida de Santa Cruz y, teniendo a las personas como centro de la visión, mejorar nuestra relación con el medio natural y urbano.*
2. *Queremos hacer de nuestra calidad de vida un medio de vida para la ciudad.*

El tercer ejemplo que os voy a mencionar es el de Monte Buey, una pequeña ciudad de 7.000 habitantes situada en el corazón de la pampa húmeda argentina, en la Provincia de Córdoba.

En Monte Buey, la elaboración de su visión de futuro fue trabajosa y el compromiso estuvo en definir, previamente a la visión de futuro, la misión de la ciudad. El resultado fue el siguiente:

La Misión de Monte Buey como ciudad es:

- *Mejorar permanentemente la calidad de vida de los monteboyenses así como la calidad ambiental del entorno de nuestro territorio.*
- *Para ello, nos basaremos en las personas y en su desarrollo, actual y futuro, para conseguir ser un polo de innovación tecnológica y un espacio para la creación de nuevas soluciones.*

La Visión del Futuro que definimos para Monte Buey es:

- *Queremos ser una ciudad referente internacional en la producción agropecuaria sustentable orientada al sector porcino y la maquinaria, desarrollando los sectores primario, la industria y los servicios asociados.*

Tal como os decía, una visión territorial puede definirse con una palabra o con unas pocas frases. Pero siempre debe ser muy breve, muy densa, con cada palabra transmitiendo un mensaje y, desde luego, huyendo de la retórica y de los adornos que no aporten nada al contenido de lo que estamos diciendo. Por otra parte, debe ser clara y sencilla como para que la entiendan unívocamente todos los ciudadanos del lugar.

La(s) línea(s) o apuesta(s) estratégica(s)

Una vez tenemos la visión, nos corresponde empezar a definir el camino que vamos a seguir para alcanzarla. Para ello definimos *la línea* que vamos a considerar *estratégica*. Es el gran eje que va a guiar el desarrollo del territorio. Habréis visto que el título está en singular aunque admitiendo la posibilidad de un plural. Esto quiere transmitir que esa línea estratégica, esa apuesta del territorio debe ser una. Si bien podemos llegar a definir una segunda o, en algún caso extremo, una tercera.

Recordemos que el objetivo es el de concentrar los recursos y los esfuerzos en una línea de trabajo para ser capaces de progresos reales en ella de forma que podamos avanzar hacia la excelencia. Y lo hacemos así porque el hacer lo contrario, es decir, repartir los recursos entre tantos objetivos como puedan aparecer, o puedan proponer distintos colectivos del territorio, va a significar repartir los recursos que tenga el territorio, siempre escasos, entre múltiples esfuerzos con el resultado de no conseguir ninguna mejora significativa.

No se trata de abandonar unas actividades en favor de otras sino de potenciar, hasta alcanzar la excelencia, una de ellas que, de esta forma, actuará de tractora para el desarrollo de una gran variedad de otras actividades.

Al hablar de apuestas estratégicas, estoy hablando de potenciar un determinado tipo de cultivos o de impulsar el turismo o una industria específica o cualquier otra actividad concreta, todo ello adaptándose siempre al manto de la visión definida para el futuro del territorio.

Recordando el ejemplo de *Cuetzalán*, ellos definieron dos líneas estratégicas: *la producción agrícola ecológica* (café, canela, pimienta, flores...) y una línea complementaria de *turismo de experiencia*; es decir, un turismo orientado a personas interesadas en ver flores o pájaros o en descubrir cómo se cultiva la canela o la pimienta. Un turismo, por lo tanto, acorde a la voluntad de respeto por la tierra que expresa la visión de ese territorio.

Es importante mencionar que ello no limita para nada su perspectiva de proyección exterior puesto que esta va mucho más allá del Estado de Puebla al que pertenecen e incluso, más allá de las fronteras de su país, México. *Su visión de futuro es global* de tal manera que, cuando hicimos el taller en Cuetzalan, contaban ya con una primera experiencia de exportación de su café ecológico al Japón.

De este ejemplo conviene resaltar que su actividad estratégica esencial, la de ámbito más global, es la producción agrícola ecológica, siendo el turismo un complemento que viene a aportar la posibilidad de desarrollar servicios y actividades complementarias

y, por lo tanto, más puestos de trabajo, a partir y como complemento de su actividad estratégica principal. En particular, su proyecto de producción agrícola incorpora, además de la producción, también otras operaciones de la cadena de valor (envasado, elaboración, logística, marketing...) que permiten crear mayor empleo y desarrollar localmente más ámbitos de conocimiento.

Vale la pena mencionar también que, al objeto de apoyar la apuesta estratégica de la agricultura ecológica, Cuetzalan cuenta con una cooperativa financiera local dedicada a otorgar créditos a bajo interés a los agricultores locales para apoyarles, por ejemplo, en la adquisición de herramientas. Quiero decir con ello que queda evidenciado en Cuetzalan el efecto de arrastre de una actividad, la agrícola eco, sobre el resto de actividades locales, ya sea las turísticas, las financieras y todas las que se derivan de ello.

Un planteamiento análogo podemos decir que fue el que hizo Monte Buey al apostar por el sector porcino aun cuando la producción de soja tenía en ese momento una importancia mucho mayor. Sin embargo, apostaron por el porcino porque valoraron que tenía un margen de crecimiento mucho mayor que la soja y que podían alcanzar la excelencia para convertirse en referencia nacional, algo que habría sido imposible con la soja. Además, el sector porcino es consumidor de productos de la soja así como puede generar también la necesidad de maquinaria específica que pueden diseñar y producir los fabricantes locales. De esta forma, la apuesta por un sector generará un efecto de arrastre hacia los otros dos sectores productivos locales.

Las actuaciones para cada línea estratégica

Una vez definida la línea estratégica, hay que avanzar en la forma como vamos a alcanzar la excelencia y la proyección en ella. No estamos hablando, en este momento del proceso, de elaborar un completo plan de actuación sino solamente de identificar aquellos proyectos clave sin los que no nos será posible alcanzar la excelencia que buscamos en la línea que hemos definido.

En este sentido, el territorio puede necesitar desarrollar nuevos conocimientos, poner en marcha nuevas capacitaciones, construir infraestructuras, diseñar nuevos productos, quizá, crear nuevas entidades, lanzar planes de comunicación ya sea hacia la población del territorio ya sea hacia el exterior, y otra cantidad de posibles iniciativas que van a aportar, cada una de ellas, una de las piezas necesarias para alcanzar los objetivos estratégicos.

Por supuesto que, en caso de tener una segunda apuesta estratégica, deberemos también hacer este ejercicio para la segunda línea de trabajo.

El calendario

Muchos planes estratégicos fallan al detenerse en el apartado anterior y no definir un horizonte temporal. Es imprescindible marcar unos plazos para los proyectos y los pasos más importantes de la estrategia. Si no hay compromiso de plazos, siempre encontraremos excusas para ir retrasando las decisiones. Es una realidad que el día a día tiende a absorber todo nuestro tiempo y a apartarnos de esa labor tan importante como es la de construir el futuro.

Por eso es imprescindible que exista un calendario definido y bien conocido por todos los implicados en el desarrollo de la estrategia. Hay que definir, dentro de cada línea estratégica, un calendario para cada una de las actuaciones principales. Saber qué objetivos nos proponemos alcanzar en cinco años, en 10 años y en 15 años. Saber qué proyectos vamos a iniciar de inmediato y cuáles empezaremos dentro de uno y dos años. Es decir, un calendario claro y, por último...

La organización para la coordinación y el seguimiento

Si damos los pasos anteriores pero no dotamos al territorio de una organización cuya misión sea impulsar, coordinar y supervisar la puesta en marcha de la estrategia y su seguimiento, casi seguro que el trabajo hecho habrá sido en balde.

No estoy hablando de una estructura profesional y remunerada por esa labor, sino de una organización de la que se dota el propio

territorio y en la que participan los actores territoriales implicados en el desarrollo de la estrategia.

Puesto que van a participar en el esfuerzo, además de la administración pública, también el empresariado, la academia y las organizaciones sociales, esos cuatro sectores de la sociedad son los que deben aportar representantes para trabajar en la coordinación del plan común.

En un capítulo posterior me explayaré más sobre este aspecto, pero baste por ahora dejar constancia de la necesidad de una organización específica para asegurarse de que ese plan estratégico llega a buen fin.

Recopilamos, pues, los componentes que debe incluir el Plan de Futuro de nuestra ciudad o territorio:

- una visión del futuro que nos proponemos alcanzar
- una(s) línea(s) o apuesta(s) estratégica(s) en la que vamos a centrar los esfuerzos
- los proyectos clave a realizar para conseguir alcanzar la excelencia en la(s) línea(s) escogida(s)
- un calendario de grandes hitos para los próximos años
- una organización para la gobernanza del proceso que integre a todos los actores relevantes para llevar a la realidad nuestro plan

Como dato adicional, este Plan de Futuro deberá ser un documento breve de una extensión de alrededor de diez páginas. Solo diez páginas, pero llenas de información relevante y clave para las siguientes etapas del proceso de definición del Plan Estratégico.

4.2. Etapas para un desarrollo territorial eficaz

Me parece buen momento ahora, una vez que ya conocemos más cosas sobre lo que es el Plan de Futuro y después de haber conocido cuál debe ser la estructura de un buen Plan Estratégico de Desarrollo Local/Territorial, para hablar de los pasos a seguir para definir todos estos elementos que van a ser la base a seguir para impulsar el desarrollo de nuestro territorio.

Al hablar de desarrollo local o territorial estamos hablando de *procesos* a desarrollar en *comunidades humanas* (ciudades, regiones) y que *necesitan*, imperativamente, *que la comunidad* esté involucrada y *se implique directamente* en su puesta en práctica *si deseamos que tengan éxito*.

El objetivo del proceso de desarrollo local es dar *un impulso real* al desarrollo del territorio. Y para ello, *es esencial que ese proceso de desarrollo se lleve a cabo de forma que los actores locales se sientan involucrados en el mismo* y que participen de las propuestas que integren el plan de desarrollo.

Estamos hablando, además, de procesos a los que les pedimos que produzcan efectos positivos de transformación *en un plazo razonablemente corto* y no que tarden decenios en dar sus frutos. (Nota: el proceso completo y el conjunto de sus resultados, sin duda pueden tomar 10 o 20 años pero es importante, para mantener la dinámica del proceso, que los actores locales perciban progresos a corto plazo).

Para cumplir con todos esos requisitos y alcanzar todos esos objetivos, os propongo proceder cubriendo las siguientes etapas:

0) Tomar la decisión

Debe hacerlo la autoridad local correspondiente en cada caso. Puede ser el Alcalde/Intendente o las autoridades de la región. Es necesario insistir aquí en que, si no existe una voluntad clara de la autoridad territorial, no es posible impulsar el desarrollo de esa comunidad.

En algunos casos, puede tomar el liderazgo otro actor local. Esos casos pueden darse, por ejemplo, en pequeñas comunidades como vimos en los casos de Cuetzalan o de Salinas (véase el apartado 1.1.2. *¿De qué territorio hablamos para un desarrollo territorial eficaz?*), si bien vimos también que la velocidad a la que pueden mejorar la calidad de vida de sus conciudadanos es, en estos casos, muy, muy lenta. También hay casos, como los de los *Institutos Municipales de Planeación*, IMPLAN (en algunas ciudades importantes de México). Se trata de instituciones en las que están asociados los actores más dinámicos de sus respectivas ciudades (Universida-

des, Empresas, Gobierno Local...) y en ellas recae el liderazgo del desarrollo en su ciudad del brazo de la Municipalidad. La de los IMPLAN, o cualquier institución equivalente, es una situación muy deseable e incluso puede ser mejor que la del liderazgo único de la política siempre que los socios del IMPLAN compartan la voluntad de impulsar el progreso de su ciudad.

En cuanto a las autoridades de orden superior (como la nacional), si bien es bueno contar con su apoyo y mantenerla informada de nuestros pasos, no es necesaria su intervención en este momento del proceso. En efecto, es preferible que el primer paso consista en que el territorio defina su proyecto de desarrollo territorial con el respaldo de los actores locales. Una vez hecho esto, será más sencillo el acceso a la administración superior para dialogar con ella en nombre del territorio, presentarle el proyecto y conseguir el apoyo que se requiera.

1) Detonar el proceso convocando a todos los actores relevantes del territorio

Al líder, ya sea persona, gobierno o institución, que decide poner en marcha el proceso de desarrollo de su territorio, le corresponde detonar el proceso mediante una convocatoria de anuncio del proceso y de sus objetivos.

En este momento es cuando debe aparecer «la hoja en blanco» como punto de partida. La «hoja en blanco» es la idea de que se convoca a los actores locales a definir el futuro del territorio sin ideas previas que predeterminen cuál es ese futuro. Me extiendo en este concepto en el apartado 4.3.1. *Una hoja en blanco*, pero valga mencionar ahora la importancia de este enfoque que nos sirve para lanzar el mensaje de que es entre todos como vamos a construir un nuevo futuro más próspero para nuestra tierra, de que el primer paso va a ser definir ese futuro entre todos y de que partimos de una hoja en blanco: todo está por definir y todo cabe en ella; vamos a escribirla juntos.

2) Definir conjuntamente el Plan de Futuro

Esta etapa puede ser más simple o más elaborada en función de la comunidad de la que estemos hablando, de su dimensión y de su dispersión/concentración en el territorio. En territorios con menos población, bastará un trabajo con un grupo de actores territoriales adecuadamente seleccionados mientras que si la comunidad es mayor y/o el territorio más extenso, este trabajo inicial puede completarse con un proceso participativo (sectorial, por barrios, por comunidades...) que permita la socialización, la apropiación y, si es el caso, la modificación, por parte del conjunto de la comunidad, de las propuestas elaboradas previamente por el grupo inicial de personas representativas de la sociedad.

Este *Plan de Futuro*, como ya quedó dicho, deberá ser un documento breve (alrededor de diez páginas) pero denso, concreto y preciso que dibuje una imagen bien definida y diferenciada de cómo queremos conseguir que sea nuestro territorio en el futuro.

3) Definir una estructura de gobernanza para el despliegue del plan

Una vez definido el Plan de Futuro Territorial entre todos los actores, es imprescindible que esos mismos actores se organicen para que, *también entre todos*, definan una estructura de gobernanza para el proceso que se encargue de impulsar, coordinar y supervisar la ejecución del plan y de las propuestas que emanan de él. Las Agencias de Desarrollo Local, o los mencionados IMPLAN, en caso de existir, son el tipo de instrumento adecuado para asumir la misión de impulsar, coordinar y seguir el proceso de implantación del Plan Estratégico.

La parte del proceso descrita hasta ahora no debería durar más de tres a seis meses, dependiendo de la dimensión del territorio y de su población así como del nivel de capilaridad de la participación que deseemos alcanzar.

4) Definir las distintas áreas del Plan Estratégico (a partir de lo definido en el Plan de Futuro)

Una vez que el Plan de Futuro ha determinado la singularidad estratégica, los criterios y las grandes líneas por las que va a discurrir el desarrollo del territorio, llega el momento de bajar al detalle en cada una de las líneas de que conste nuestro Plan Estratégico. En este punto es donde deben intervenir los especialistas (en impulso económico, sostenibilidad ambiental, turismo, capacitación, urbanismo, cultura, lucha contra la violencia o la pobreza, capacidad financiera, etc.) para definir el detalle de los programas y proyectos. Y, además de las líneas específicas del Plan de Futuro, sin duda será necesario definir proyectos en otros ámbitos que, aun no estando directamente relacionados con la estrategia de futuro escogida, sí a) son necesarios para permitir su implementación (por ejemplo, mejorar las vías de acceso al territorio) o bien, b) para conseguir un desarrollo equilibrado (por ejemplo, preservar el medio ambiente, impulsar planes de vivienda asequible o mejorar la actividad cultural).

La duración de este cuarto punto del proceso va a ser del orden de un año (entre 6 y 18 meses).

2), 3) y 4) ¡Ya tenemos el plan estratégico territorial!

Con el trabajo realizado hasta este punto, hemos construido ya el Plan Estratégico de la ciudad o del territorio. En efecto, incorpora a) un primer documento (el Plan de Futuro), b) una organización de impulso, coordinación, seguimiento y control y c) el detalle de las distintas líneas de actuación que deberán llevarse a cabo. Y ese conjunto de elementos es lo que es un plan estratégico: un documento en el que se dibuja la visión de futuro del territorio compartida por todos sus habitantes, los proyectos a desarrollar para alcanzar esa visión y la estructura organizativa que se haga cargo del seguimiento del proyecto. Es decir, es *el manual para el desarrollo de nuestro territorio*.

5) Poner en marcha el despliegue del plan por todos los actores del territorio

Si bien desde la aprobación del Plan de Futuro es probable que hayan surgido de los actores locales propuestas que se hayan puesto en marcha rápidamente, es cuando se ha completado el Plan Estratégico cuando hay que empezar a preparar y desplegar proyectos de forma sistemática. Es en este momento porque ahora es cuando a) hemos alineado a todos los actores, b) entre todos hemos definido la estrategia que deseamos para nuestro territorio, c) han intervenido los especialistas para definir en detalle cada intervención y d) disponemos de una organización estructurada para el seguimiento de la implantación por parte de todos los actores y de la sociedad en su conjunto.

6) Perseverar

En las actuaciones definidas en el plan estratégico hasta que se vayan alcanzando los objetivos. Es un proceso largo que no se acaba con una inversión o con la ejecución de un proyecto; es un proceso que requiere de perseverar año tras año, más allá de los posibles cambios políticos, hasta llegar al momento en que el territorio ha alcanzado ya los objetivos que se había fijado; y es un proceso también que va a requerir cambios para adaptarse a la evolución de su entorno, como ya expliqué en el apartado 3.3. *El Plan de Futuro nos permite una planificación flexible.*

4.3. El taller estratégico, clave para definir una estrategia territorial

El elemento fundamental en la metodología para los procesos de definición estratégica territorial son *los talleres estratégicos con actores locales*. Y esta es, para mí, la clave del éxito en los procesos de definición estratégica. La respuesta a la pregunta de ¿por qué, en mi opinión, es tan importante utilizar esa herramienta y por qué no puede ser sustituida por ninguna otra? es lo que voy a presentaros en este apartado.

La mayoría de planes estratégicos utilizan diversas herramientas en su proceso de definición, combinando a menudo varias de ellas:

recopilación de información socioeconómica, análisis de datos, entrevistas con personas clave, sesiones participativas, encuestas online, etc.

Las carencias de las herramientas más clásicas

Cada una de estas herramientas es útil para obtener determinadas informaciones o para alcanzar determinados objetivos. No obstante, *ninguna de ellas es capaz ni de conseguir la implicación de los actores locales en el proyecto que se genere ni tampoco es capaz de hacer aflorar la inteligencia del territorio*, dos elementos clave para el éxito de la estrategia que se trata de definir. Veamos por qué.

Cuando se utilizan las sesiones participativas, suelen consistir en la exposición de unas propuestas estratégicas de partida previamente elaboradas sobre las que se les pide a los ciudadanos asistentes a la sesión que opinen y aporten alternativas.

Cuando utilizamos las entrevistas cara a cara con personas clave de un territorio, obtenemos información valiosa, sugerencias, propuestas *de una persona*, la persona entrevistada. Si hacemos 20 entrevistas, obtendremos 20 opiniones y 20 grupos de sugerencias, todo ello, *propuestas individuales*.

El consultor encargado del Plan Estratégico trabaja a partir de toda la información que ha recopilado por las distintas vías y elabora una síntesis para generar la Estrategia Local.

El resultado es una amalgama de informaciones, de opiniones y de propuestas en la que, sin duda, hay información valiosa y buenas propuestas de desarrollo pero... Hay tres «peros» muy importantes:

1) la propuesta inicial que se plantea a los ciudadanos para su debate ha sido elaborada previamente ya sea por el mismo consultor, por los servicios municipales, por un equipo universitario o consensuada entre todos ellos. Es decir, *los actores locales no tienen la posibilidad de incidir en el punto de partida de la estrategia* y únicamente se les deja opinar *sobre un marco que ya está previamente fijado*.

2) *el proyecto no surge del debate entre actores del territorio* puesto que no hay debate entre ellos a lo largo del proceso. Al no existir ese debate (no me refiero a sesiones de preguntas y respues-

tas sino a un verdadero debate entre actores locales), *se bloquea la posibilidad de que aparezcan propuestas diferentes (innovadoras)* que podrían surgir del cruce de opiniones de personas de ámbitos y sectores locales distintos. Además, el proyecto generado no puede acomodar las necesidades y los intereses del conjunto de los actores puesto que en ningún momento se les ha proporcionado el espacio para expresarlos y, menos aún, para debatirlos. En claro, no puede ser un buen proyecto para el territorio (me permito recordar la definición del mejor proyecto para la ciudad que di en el Apartado 2.3. *Requisitos para el éxito: Liderazgo, estrategia, colaboración*: «Y ese proyecto será el mejor de todos porque los actores relevantes se habrán puesto de acuerdo en él, porque están convencidos de que lo pueden hacer realidad y porque cada uno de ellos está comprometido a aportarle su parte de actitud, de esfuerzo y de recursos»).

3) *la propuesta final no la elabora el territorio sino un consultor*, quien integra una multitud de insumos que provienen de propuestas individuales o, incluso, sectoriales. Él es quien valora qué ideas son clave, cuáles, secundarias y cuáles quedan fuera del proyecto de desarrollo. Por eso los actores locales y los ciudadanos no tienen la sensación de que aquel documento tenga que ver con su aportación. Solo se les ha permitido, en el mejor de los casos, hacer aportaciones pero no saben ni quién las ha valorado ni por qué ha decidido incluirlas o suprimirlas en esa propuesta final. No sienten ese documento como propio, más allá de si el contenido final del plan les parece bien o mal.

Los tres «peros» que acabo de exponer son muy importantes puesto que, al fin y al cabo, quien deberá implementar la Estrategia Local no es el consultor encargado de elaborar el Plan ni siquiera las distintas administraciones públicas, sino que es imprescindible la implicación de todos los actores locales: administración, por supuesto, pero también, empresa, academia y sociedad civil para que el Plan se haga realidad. Y si el proyecto no parece suficientemente atractivo a los actores locales o no recoge suficientemente los intereses de cada colectivo, los actores no contribuirán a hacerlo realidad. Como ya expresé anteriormente, *el mejor proyecto territorial será aquel que los actores del territorio quieran llevar a la práctica*.

Una vez comprobadas las carencias de estas herramientas más clásicas para desarrollar una buena estrategia local, vamos a ver cómo, con *el trabajo en talleres específicos, sí podemos conseguir definir el mejor proyecto territorial* porque vamos a *implicar a los actores en el proyecto común* y, a la vez, *poner en juego la inteligencia territorial*.

Implicar a los actores locales en el proyecto común

Trabajar en formato de taller estratégico permite que sean los actores locales los que trabajen y *elaboren las bases del proyecto territorial desde cero* (en el siguiente apartado entraremos con mucho mayor detalle en este punto). Este método permite no solo que afloren propuestas, sino también debatirlas y alcanzar consensos sobre cuáles son las que se aprueban por el conjunto de actores y las que se validan para el proyecto común.

Poner en juego la inteligencia territorial

En cuanto a *la inteligencia territorial*, también es el trabajo en taller la herramienta que permite hacerla aparecer y generar ideas poderosas. En efecto, el hecho de que distintos actores locales trabajen conjuntamente en un taller consigue que:

1. sus resultados sean mucho más ricos (llamadles innovadores, si lo preferís) que si se lo define utilizando cualquier otra herramienta o una combinación de ellas y
2. responde mucho mejor a las necesidades y a los intereses de cada uno de los actores locales.

¿Y por qué digo que un proyecto elaborado así es mucho más rico, más innovador? ¿Cuál es el motivo que hace que eso sea así?

Porque, al partir de una hoja en blanco y generarse desde cero a partir de las aportaciones y del debate de todos los actores participantes, el formato de taller permite

1. *exponer entre todos y ante todos la diversidad de recursos del territorio* (que muchos de los actores no conocen en su totalidad o de los que no tienen conciencia),

2. a partir de esa lista de recursos, *permite explorar y descubrir nuevas potencialidades* que solo pueden aparecer cuando se cruzan en el debate la diversidad de perspectivas e intereses representados por los distintos actores del territorio y
3. de esa lista de potencialidades del territorio, debatida y cribada por los actores locales, *surgen aquellas por las que el conjunto de actores está dispuesto a apostar e invertir*. Y esas serán las verdaderas apuestas estratégicas del territorio, de todos sus actores.

El método del taller aporta, además, *un último valor muy importante*. Mediante el intercambio abierto que mantienen entre ellos los actores locales debatiendo sobre el proyecto de futuro de su ciudad o territorio, los actores locales descubren el potencial de los demás actores locales, de esos que van a ser sus socios en el proyecto de desarrollar su territorio común, *descubren que la realidad de su territorio tiene un potencial de desarrollo mucho mayor del que pensaban* y toman conciencia de que, juntos, *pueden plantearse metas mucho más ambiciosas* que aquellas en las que pensaban cuando ingresaron al taller.

Por todos estos motivos, y porque he comprobado su eficacia en múltiples ocasiones, es por lo que pienso que los talleres estratégicos deben ser una pieza esencial del método a utilizar en los procesos de definición estratégica territorial para alcanzar los dos objetivos esenciales: *la implicación de los actores en el resultado final y la activación de la inteligencia territorial*.

Una vez planteada la eficacia de la metodología de los talleres estratégicos, vamos a entrar a detallar los principios bajo los que debemos plantearlos y cómo debemos organizarlos y llevarlos a cabo.

4.3.1. Una hoja en blanco

Veamos el contexto para empezar

Los gobiernos nacionales son cada vez más conscientes de que es necesario impulsar el desarrollo territorial como única herramienta

eficaz para reducir las desigualdades entre las regiones del país. Y, además, disponen de recursos económicos para invertir en ello y, en muchos casos, los invierten. Esto es positivo. También hay una parte negativa que es la manera en que deciden, a veces, de forma unilateral, el destino de esos fondos. Y el resultado es que, a pesar de las buenas intenciones del gobierno nacional (o regional) de turno, la gran mayoría de esos fondos se malgastan irremisiblemente sin generar mejoras efectivas en la calidad de vida de las personas.

La historia de la fuente de agua que un gobernador de Puebla mandó construir sin consultar con los habitantes del pueblo afectado (ver el apartado 1.2. «*El desarrollo territorial debe surgir del propio territorio*») es un magnífico ejemplo de cómo la mejor de las intenciones de una autoridad superior resultó en un fracaso, un despilfarro de dinero *por haber decidido por su cuenta lo que era bueno para el territorio*. La frase «todo por el pueblo pero sin el pueblo» viene a describir con toda precisión lo que debemos evitar si queremos optimizar el uso de los recursos destinados a impulsar el desarrollo territorial de las ciudades y regiones de un país.

Entonces, ¿cómo actuar?

Para ver de qué otra forma deberíamos enfocar las cosas, hay que considerar que el desarrollo de un territorio necesita que se combinen cuatro elementos: *los recursos económicos*, buena parte de los cuales pueden ser aportados por los gobiernos (nacional, regional o local), *el conocimiento*, al que deben contribuir las universidades y otros centros de conocimiento e innovación, *el impulso de la actividad económica* que requiere contar con el apoyo de los empresarios y *el apoyo y la complicidad de la sociedad* que es quien va a dar vida a ese nuevo desarrollo que perseguimos (y quien va a decidir si utiliza o no «la nueva fuente en la plaza del pueblo»).

Para tener posibilidades de que esos cuatro elementos se sumen para transformar la ciudad,

- Nadie puede definir el Plan de Futuro desde fuera, ya sea Gobernador o consultor experto

- Tampoco puede definirlo ninguno de los actores del territorio por sí solo.
- Por último, tampoco puede definirlo ningún experto, aunque lo haga a partir de entrevistas a los actores locales, encuestas y reuniones sectoriales

Todas estas afirmaciones acaban desembocando en que **única-mente la comunidad, conjuntamente, es quien puede definir el futuro que desea para su territorio**. Y para hacerlo, deben ser los cuatro grupos de actores locales (administraciones públicas, universidades, empresas y sociedad civil) quienes lo definan por consenso. Y es así porque necesitamos que cada uno de ellos aporte su parte de esfuerzo cuando vayamos a poner en marcha el Plan de Futuro que se haya definido. Si no lo hacemos así, debemos entender que *nadie que no esté en la génesis del plan se va a sentir implicado en él*.

Si trabajan los cuatro sectores conjuntamente en la definición del Plan de Futuro territorial será cuando encuentren una propuesta que, impulsando el desarrollo del territorio, tenga en cuenta también los intereses de cada una de las partes. *Para que el proyecto sea de todos y satisfaga sus expectativas, debe ser definido por todos*.

Por eso no sirve, por ejemplo, partir de que el Gobierno Nacional quiera construir un nuevo puerto comercial porque el país lo necesita (e intentar aportar contrapartidas a la ciudad o la región para compensarla por todos los inconvenientes que genere el puerto), ni sirve la construcción unilateral de una canalización para el agua si eso no es valorado por la población como una necesidad. Seguro que cada uno de vosotros, lectores, podríais mencionar más ejemplos de intentos fracasados por este motivo.

Otro elemento clave para definir un proyecto en el que ganen todos es que ese proyecto *genere ilusión al territorio*, que ilusione a todos los sectores de la sociedad. Y la ilusión no se mide en beneficios concretos. La ilusión es un sentimiento que multiplica la fuerza de quien la tiene; en este caso, una ciudad. Consiguiendo ilusionar a todos será cuando consigamos que todos se impliquen y hagan su aportación para hacer realidad ese proyecto común en el que todos ganan.

Un cambio de planteamiento: la hoja en blanco

Y en ese cambio de enfoque, la hoja en blanco es una herramienta muy potente. Porque capta la atención y el interés de todos los sectores de la sociedad al transmitirles que *vamos a definir un futuro mejor, pero que ese futuro que queremos definir no está escrito sino que lo vamos a definir entre todos. No hay condiciones previas. Este es un argumento fundamental para conseguir la implicación de los actores locales.*

Significa un cambio radical en el planteamiento de la definición de cualquier *Plan de Futuro* territorial. Por lo tanto, también cambia el rol del facilitador de ese proceso. Por supuesto, deberá ser experto en desarrollo territorial pero debe actuar exclusivamente como facilitador. Es decir, *en modo alguno va ni a definir ni a orientar las decisiones de la ciudad sino que se va a limitar a estructurar y facilitar el proceso y sus distintos debates.*

La hoja en blanco es también un instrumento eficaz para facilitar que cada uno de los actores implicados deje de pensar exclusivamente en *sus propios intereses para pasar a pensar en el conjunto, en el territorio, en la ciudad.* Si, al contrario, iniciáramos el proceso presentando una propuesta concreta sobre la que trabajar, la tendencia natural de los consultados, es la de pensar qué problemas puede causarles a cada uno de ellos el cambio que se propone en vez de poner esos esfuerzos a trabajar a favor de construir un nuevo futuro. *Si planteamos una propuesta de partida, vamos a impedir que surjan propuestas constructivas y vamos a generar propuestas únicamente reactivas.*

Por otra parte, el proceso que genera la hoja en blanco implica que los actores trabajen conjuntamente para definir ese Plan de Futuro común. En ese proceso, *los actores locales* se conocen, se descubren mutuamente, descubren las capacidades de unos y otros y *descubren así el potencial real de su territorio.* Un potencial que desconocían y del que ahora, tras el proceso, son conscientes. Ese descubrimiento contribuye también de forma poderosa a la credibilidad del plan que han definido conjuntamente porque se dan cuenta de que, entre todos, pueden llevarlo a cabo; de que depende de ellos

impulsar su ciudad. Todo ello *genera una ilusión completamente nueva* en el territorio que le dará al plan un gran empuje.

Este planteamiento de hoja en blanco lleva asociada *otra gran ventaja*: se trata de la posibilidad de generar *innovación territorial*. En efecto, *el grupo de actores locales*, al pensar sobre el territorio, valorar todos sus activos y debatir sobre el futuro que desea desde las perspectivas de los distintos grupos de actores, es capaz de detectar nuevas oportunidades, *es capaz de diseñar un futuro distinto y más rico del que cualquiera de los participantes habría podido imaginar por sí solo sin el trabajo grupal*. Y eso es, precisamente, *la innovación territorial*.

Para concluir este punto, recordaré que es necesario huir de la idea de «todo por el pueblo pero sin el pueblo» si pretendemos impulsar el desarrollo de un territorio. Además, necesitamos *implicar a los cuatro grupos de actores del territorio*. Y, para ello, *el Plan de Futuro del territorio deben definirlo ellos*, conjuntamente, *desde el primer momento*.

La *hoja en blanco* nos proporciona el punto de partida para conseguir todos esos objetivos consiguiendo, además, generar *una nueva ilusión* en el conjunto de la sociedad y permitiendo la aparición de la *innovación territorial* (que trataremos en el apartado 4.3.2. *Un proceso de emprendimiento local (innovación abierta territorial)*) que abrirá nuevas oportunidades para el desarrollo de la comunidad.

4.3.1.1. ¿Trabajar con activos o con problemas?

En mi metodología para definir el Plan de Futuro de la ciudad, la primera tarea que encargo a los participantes en el taller estratégico consiste en *identificar los activos con los que cuenta el territorio* del que deseamos impulsar el desarrollo haciendo especial hincapié en los activos diferenciadores; es decir, aquellos con los que no cuentan otros territorios del entorno.

En el trabajo estratégico que recientemente estuve llevando a cabo para una de mis ciudades clientes, uno de los participantes dijo que le parecía que, para trazar el plan de desarrollo, era importante tener en cuenta no solo los principales activos de la ciudad sino también los principales problemas o carencias de la ciudad.

En aquel momento, reconozco que me costó argumentar mi posición de forma convincente. Ahora, unos meses más tarde y después de varias experiencias prácticas más, he podido reflexionar bastante sobre ello de forma que puedo daros la razón por la que, para definir un buen Plan de Futuro de un territorio, conviene centrarse, exclusivamente, en los activos.

Activos y carencias en la planificación de los territorios

A partir de la simple idea de la dualidad gestionar el presente vs. gestionar el futuro, ya queda mucho más claro el rol de los activos y dónde entran en juego las carencias.

Para definir el futuro al que aspira la ciudad y para definir su singularidad estratégica local, debemos apoyarnos en sus activos. Es decir, en todo aquello que nos va a permitir construir una ciudad mejor, más potente, excelente y bien diferenciada de las demás. Será sobre los activos, aquellos aspectos en los que ya somos «buenos» hoy o en los que tenemos ventajas frente a otras ciudades, sobre lo que construiremos ese futuro de progreso.

¿Y qué ocurre con las carencias? ¿Que no tenemos un sistema completo y eficaz de alcantarillado? ¿Necesitamos mejorar nuestro sistema local de recaudación fiscal? ¿Nuestra planificación urbana no identifica ni protege adecuadamente los espacios públicos o de servicios? ¿No disponemos aún de un sistema de recogida de residuos urbanos con selección y reciclaje?

Para proyectarse al futuro con éxito, nuestra ciudad va a necesitar tener todos estos asuntos resueltos. Por supuesto. Difícilmente atraeremos talento si nuestras calles están sucias están poco iluminadas o no son seguras. Menos aún podremos atraer turistas, en caso de que esa sea la apuesta estratégica de ciudad que hayamos hecho.

¿Y entonces?

Entonces, regresemos a la idea de la dualidad de gestionar *el presente* vs. *gestionar el futuro* y ahora añado una tercera idea: *ambas responsabilidades van, forzosamente de la mano*. En efecto:

- Para proyectar la ciudad hacia el futuro vamos a necesitar, además de la ilusión y la motivación de los actores locales por un nuevo futuro, también unos servicios ciudadanos homologables a los de aquellas ciudades con las que deseamos compararnos. Por eso, además de impulsar los proyectos de transformación de la ciudad, es imprescindible desarrollar además las infraestructuras y los servicios básicos para cualquier ciudad.
- Si, al contrario, decidiéramos limitarnos a desarrollar proyectos de infraestructura, puramente técnicos y funcionales, tampoco podríamos tener una ciudad vibrante y dinámica al no ofrecer a los ciudadanos una propuesta ilusionante, además de que, en ese escenario, será mucho más difícil conseguir financiamiento para los proyectos básicos si la ciudad no es próspera y competitiva.

La conclusión es que necesitamos desarrollar ambos aspectos de la ciudad en paralelo: construir el nuevo potencial de la ciudad y su proyección exterior a partir de sus activos diferenciadores, además de mejorar sus servicios básicos para garantizar una buena calidad de vida a todos sus conciudadanos.

Por lo tanto, se trata de *dos aspectos complementarios* de la ciudad que se necesitan mutuamente *para construir una ciudad especial*:

- que sea *referente nacional y/o internacional* por ser excelente (en su producción de cacao fino, sus sistemas ópticos de precisión, su oferta turística o...) y
- que *ofrezca una elevada calidad de vida a sus conciudadanos* al disfrutar de un conjunto de servicios públicos de calidad.

¿Cómo se conjugan ambos aspectos en un Plan Estratégico?

La respuesta es clara: ya hemos visto que un Plan Estratégico Local/Territorial tiene dos partes:

- Su primer capítulo es el *Plan de Futuro* y en él los actores locales definen cuál es el futuro deseado para su ciu-

dad, cuáles son sus apuestas para la excelencia, cuáles los proyectos clave a desarrollar y cuál la estructura mixta de gobernanza que va a dirigir y coordinar el despliegue de ese plan de desarrollo.

- A continuación, siguen *el resto de capítulos* tradicionales de una Plan Estratégico: *urbanístico, ambiental, desarrollo productivo, cohesión social...* Con la importante particularidad de que todos ellos deberán definirse con un mismo norte a alcanzar basándose en los criterios definidos por el Plan de Futuro.

Por fin, ¿cuál es la respuesta a la pregunta entre activos y carencias?

1. Las carencias deben ser resueltas y eliminadas. Obviamente.
2. Pero no es de ellas de las que debemos partir para pensar el futuro que deseamos.
3. Al contrario, debemos empezar por definir el futuro deseado a largo plazo para la ciudad y eso únicamente podemos hacerlo a partir de los activos diferenciadores (los que diferencian positivamente a nuestra ciudad de las demás).
4. Una vez definido el futuro deseado en el Plan de Futuro, podremos pasar a definir cada uno de los capítulos sectoriales a partir de los objetivos de futuro de la ciudad. Y ahí será donde, entre otros aspectos, incorporaremos la resolución de las carencias de la ciudad.

4.3.1.2. ¿En qué momento necesitaremos un diagnóstico detallado sobre la ciudad?

Puesto que el Plan de Futuro va a ser el determinante del diseño de nuestro Plan Estratégico, tiene sentido plantearse esta pregunta. Y voy a contestar dando respuesta a otra pregunta que me han formulado alguna vez durante la preparación de un proceso estratégico.

Como vais a descubrir en el apartado 4.3.4. *Un proceso participativo específico*, para elaborar los Planes de Futuro, trabajo, durante tres días, con un grupo de ciudadanos seleccionados. Hago seguir a ese grupo de ciudadanos un itinerario de pasos al que van respondiendo mediante el debate y el consenso entre ellos. Y el primer punto que deben abordar es la elaboración de un diagnóstico de los activos con que cuenta su ciudad. Un diagnóstico que no es mucho más que una lista de esos activos clasificados de determinada manera para facilitar los pasos posteriores del proceso.

La pregunta que me han formulado es si no sería necesario disponer, en este primer momento, de un diagnóstico detallado de la situación. La pregunta, desde luego, tiene lógica si seguimos pensamos en los Planes Estratégicos que no incluyen un Plan de Futuro. Efectivamente, si vamos a empezar, por ejemplo, con la definición de un Plan de Desarrollo Económico del territorio, es lógico partir de informes socioeconómicos que nos hagan un dibujo lo más real posible de la situación.

Pero no es esta la situación en la que estamos. Lo primero que vamos a hacer va a ser, precisamente, definir hacia dónde quiere avanzar la ciudad. Porque eso es lo que es el Plan de Futuro. Y, para definir el rumbo que la ciudad quiere tomar, nos hará falta reflexión, nos hará falta argumentación y nos hará falta debate pero no necesitamos conocer datos como el de si el número de empresas ha crecido en un 3% o ha disminuido en un 5% en el último año. Eso es irrelevante cuando estamos tratando de definir, cualitativamente, nuestro horizonte territorial a largo plazo. Lo que sí es relevante es una buena evaluación de los activos con los que podemos contar y esos, si hemos escogido adecuadamente el grupo de ciudadanos que van a elaborar y debatir esta propuesta, sin duda aflorarán durante las sesiones de trabajo.

Y por supuesto que vamos a necesitar un diagnóstico detallado en este proceso. Pero será en la segunda etapa, tras definir el Plan de Futuro y en el momento en el que nos adentremos en la definición de *los planes sectoriales*. Si vamos a definir un Plan de Movilidad para la ciudad, será necesario disponer de datos como el flujo de

vehículos en las calles de la ciudad a lo largo del día. Pero esa información será irrelevante cuando de definir el Plan de Futuro de la ciudad se trate.

4.3.2. Un proceso de emprendimiento local (innovación abierta territorial)

El concepto de innovación abierta es conocido desde hace años en su aplicación al mundo empresarial. Para las empresas, se trata de una herramienta metodológica que les permite trabajar con su entorno (clientes, competidores, proveedores...) para incorporar sus opiniones y propuestas como criterios para generar nuevos productos y servicios exitosos. De esta forma, las empresas hacen evolucionar sus productos de acuerdo a las necesidades, las preferencias y los requisitos que formulan los actores con los que la empresa comparte un espacio de mercado.

Y ese proceso de diagnóstico y de análisis de opciones de la empresa compartido con sus agentes externos *permite que aparezcan oportunidades que no se consideraban al inicio del proceso*. Oportunidades que surgen al analizar la situación del mercado (clientes, competidores, proveedores, tecnología...) y al confrontarlas a las posibilidades propias y a las posibles alianzas. Esto es, ni más ni menos, que un proceso de innovación alrededor del modelo de negocio del que se partía; de tal manera que la propuesta final es distinta, mejor argumentada, más asentada y con mayores probabilidades de éxito que la idea de la que se partía inicialmente.

En el ámbito del desarrollo territorial, cuando hablamos de definir el Plan de Futuro para una ciudad o para cualquier otro territorio subnacional, utilizar *un proceso de emprendimiento territorial* es lo que nos va a permitir explorar las posibilidades de desarrollo con las que cuenta el territorio y nos va a llevar a *optimizar las oportunidades del territorio mediante el descubrimiento de posibilidades que no habíamos imaginado antes de iniciarse el proceso*.

Este proceso parte, por supuesto, de los activos del territorio pero nos permite ir más allá de las opiniones obvias («nosotros somos

una ciudad turística» o «aquí producimos leche» o tantos otros que, seguro, cada uno de vosotros puede mencionar referido a su propia región o ciudad) para darnos cuenta de que hay más posibilidades que esas y para descubrir cuál es esa singularidad estratégica que podríamos desarrollar como territorio.

La idea clave, por lo tanto, es *no conformarse con aquello que cualquier agente local o externo podría decir a partir de la realidad de cada territorio*, sino intentar avanzar para precisar y descubrir nuevas posibilidades que abran realmente un campo *en el que nuestro territorio pueda ser excelente y, con ello, ampliar las fronteras de su área de influencia* (de forma que nos permita exportar nuestros productos y servicios a un área geográfica más extensa que en la actualidad: por ejemplo, pasar de la región al país o del país al ámbito internacional).

Para los más interesados, sugiero leer lo que se escribe en la *Guía para las Estrategias de Innovación e Investigación para la Especialización Inteligente (RIS 3) (de las Regiones) de la Comisión Europea* cuando se habla de *proceso emprendedor de descubrimiento*. Se refiere la guía al proceso por el que el territorio (es decir, el conjunto de los cuatro ámbitos de sus actores territoriales) es capaz de crear nuevas oportunidades de desarrollo mediante el debate y la colaboración entre todos ellos.

Para ilustrar este tipo de procesos, os voy a relatar brevemente cinco posibles escenarios que podría producir un proceso como este:

1) Una ciudad en la que *los hospitales* colaboren con grupos de *personas mayores*, con *los centros tecnológicos/universitarios* y con *las empresas* para crear nuevos productos destinados a la tercera edad (ayudas a la movilidad, técnicas terapéuticas...). Se especializa así en tecnologías para los mayores. El concepto puede ampliarse también a otros ámbitos de la ciudad: accesibilidad, inclusión de los mayores en la vida activa de la ciudad (educación, cultura...), etc.

2) *Un territorio con particularidades geológicas* muy específicas decide que *academia y empresas* desarrollen, valiéndose de esas características de su territorio, técnicas de experimentación aplica-

das a las industrias petrolera, minera, sismología... y se convierte en *un auténtico laboratorio natural internacional para estas industrias*. En paralelo, esto le permite desarrollar también una línea de turismo «geológico».

3) En otra ciudad, *los centros de conocimiento y las empresas colaboran con las asociaciones deportivas* para desarrollar *productos específicos para deportistas* (dietética, ropa técnica, nuevas técnicas de entrenamiento...). Esta idea puede ampliarse también difundiendo la práctica deportiva entre la población, construyendo áreas de ocio deportivo en los barrios de la ciudad, etc.

4) *Una región agrícola decide apostar por la excelencia en un producto determinado de su cesta de productos* para convertirse en la referencia nacional de ese producto. En ello se implicarán *los agricultores y también las escuelas, los centros universitarios y las organizaciones civiles*. Se mejorará la calidad, se incrementará la producción (para abastecer mayores mercados), se podrá generar una industria de productos derivados y las mayores oportunidades que generará toda esta actividad contribuirán a la reducción de la pobreza y de la violencia en ese territorio.

5) Un territorio industrial con diversidad de sectores decidió que iba a especializarse en el *diseño e innovación en sistemas industriales* al sumar las colaboraciones de *centros técnicos en automatización con centros de diseño y con las múltiples empresas* interesadas en modernizar el diseño productivo de sus plantas. Con ello, el territorio puede a) responder a las necesidades de su tejido industrial de cualquier sector -automoción, alimentación, química...- a la vez que b) se convertirá en territorio de referencia internacional en ese área de conocimiento lo cual le generará una actividad económica adicional.

Podríamos añadir más ejemplos en los campos ambiental, de la movilidad urbana, de las industrias creativas, del patrimonio histórico-artístico, de la maquinaria agrícola y de tantos más que nos permitirían desarrollar proyectos que dotarían de una personalidad única e identificativa al territorio que los adoptara. Una personalidad que proyectará a cada territorio hacia el exterior generando nue-

vas actividades económicas que potenciarán la riqueza del territorio y, por ende, la calidad de vida de su población.

Lo importante de todos estos casos es que: 1) no son posibles de imaginar sin antes llevar a cabo un proceso de emprendimiento territorial, 2) crean una auténtica singularidad estratégica del territorio que le permite situarse en la excelencia en el ámbito que ha definido y 3) requieren, para ser llevados a la práctica, de la colaboración entre los agentes locales.

En realidad, si no es por la colaboración entre los actores locales, esos proyectos no solo no serían posibles, sino que ni tan siquiera podrían llegar a ser enunciados. *El emprendimiento territorial* nos aporta, pues, *la generación de nuevas líneas de actividad económica, basadas en los recursos propios del territorio*, y lo hace gracias a *la innovación territorial* que se produce mediante la colaboración entre los actores locales.

Y la pregunta que surge inmediatamente es ¿cómo se consigue eso?, ¿cómo consigue la administración implicar a los demás agentes locales en un mismo proyecto común?, ¿cómo generar esa innovación territorial?, ¿cómo se consigue que los agentes locales trabajen juntos sumando fuerzas?

De mi experiencia, y seguro que de la de muchos de vosotros, lectores, es obvio que no basta con convocar a los agentes locales para que empiecen a colaborar. De hecho, esa colaboración requiere de un aprendizaje. Es necesario crear complicitad entre los actores locales para que empiecen a trabajar juntos. Cada agente debe darse cuenta de que los demás tienen capacidades y recursos muy interesantes y que, sumados todos ellos, la ciudad, el territorio, es mucho más potente y capaz de mejorar su desarrollo.

La respuesta la he dado ya al principio de este capítulo del libro (Apartado 4.3) y se llama *taller estratégico territorial*. Un taller territorial que no es sino el primer paso del proceso de definición de un plan de desarrollo territorial: *una actuación inicial, previa*, que desencadena todo el proceso de despliegue que le seguirá. Ese taller estratégico (del que hablo más en detalle en el apartado 4.3.4. *Un proceso participativo específico*) cubre tres grandes funciones:

1. Detonar el proceso estratégico en el territorio, es decir, dar la señal de salida y movilizar a los actores locales.
2. Generar, mediante el trabajo compartido durante los días del taller, la complicidad necesaria entre los agentes locales y aunar voluntades.
3. Como resultado tangible, aportar los mimbres fundamentales del proceso estratégico a desarrollar: la singularidad estratégica que decide construir el territorio, las líneas estratégicas, los proyectos esenciales de cada una, un primer calendario (a varios años) y una estructura organizativa en la que quedan identificados los roles de cada uno de los actores y el funcionamiento de la gobernanza del proceso al que se ha dado inicio y además....
4. ...habremos iniciado el camino de un nuevo desarrollo y de la innovación abierta en ese territorio.

En definitiva, *el proceso de emprendimiento territorial* abre para el territorio nuevas oportunidades no exploradas anteriormente para permitirle alcanzar la excelencia en un ámbito determinado, superar las fronteras actuales de su área de influencia, aumentar las oportunidades para sus pobladores y favorecer el progreso de la calidad de los servicios de la ciudad.

Este proceso tiene la virtud de hacer aflorar la *inteligencia territorial*, única manera de generar la *innovación territorial* que el territorio necesita para dar un salto hacia adelante.

4.3.3. Construir el mejor equipo para la ciudad: estrategia y transversalidad

En este punto quiero hacer un apartado para resaltar otra idea que ayude a enfocar los procesos de desarrollo territorial en las que el lector se vea involucrado. Y esta idea, que es una clave para el desarrollo de una ciudad, o de un territorio, es la palabra EQUIPO. Para explicar cómo debe actuar una ciudad voy a valerme del paralelismo con los equipos deportivos.

¿Qué es un equipo de fútbol? (o de baloncesto o de voleibol o...)

Es un grupo de personas que comparte un objetivo y que se organiza de forma que cada uno de ellos asume una función determinada en el seno del equipo para alcanzar ese objetivo común. Esas personas son distintas y tienen distintas capacidades e, incluso, motivaciones. Hay delanteros para golear, un portero que intenta evitar los goles de los contrarios, unos defensores que arropan al portero en su función y un centro del campo que organiza el juego y que aporta buenos balones para que sus delanteros consigan golear al contrario. Por supuesto, hay un entrenador que es quien arma el equipo, reparte funciones y responsabilidades y hace que esos jugadores jueguen como un equipo. También hay un equipo directivo y, por supuesto, están los socios y la hinchada que apoyan al equipo.

Por lo tanto, un equipo de fútbol es un conjunto de actores que combinan sus funciones y *cooperan permanentemente entre ellos para alcanzar un objetivo que todos ellos comparten.* Además, también *son capaces de adaptar sus planes según las circunstancias* ya sea dependiendo del rival al que se enfrentan o del momento por el que pasa cada partido (ganan cómodamente, pierden, etc.).

Podemos ver como *el equipo tiene un objetivo a largo plazo*, es decir, *estratégico*, ganar el campeonato o subir de categoría o conseguir no perderla o... Un objetivo de largo plazo *que se alcanza a través de una serie de objetivos de corto plazo*, o *tácticos*, que consisten en ir ganando, partido a partido, a lo largo del campeonato.

Si hablamos de los jugadores, alguien puede argumentar que el equipo con los mejores jugadores va a ganar siempre. Y eso, la realidad ha demostrado sobradamente que no es cierto. Sin ánimo de molestar a nadie, me permitiré citar a Lionel Messi, el mejor jugador del mundo desde hace una década, quien ha ganado todos los títulos en su club, el FC Barcelona, mientras que, con su selección nacional, la Argentina, está lejos de haber conseguido resultados comparables, a pesar de que la selección argentina es una de las más potentes del mundo. Por lo tanto, *no basta con tener buenos jugadores sino que hacen falta más elementos para alcanzar el éxito.* Si le damos la vuelta al argumento, *aunque no se disponga de los*

mejores jugadores, se pueden alcanzar grandes éxitos si sabemos conformar un buen equipo.

Intentemos trasladar el ejemplo a las ciudades

Vamos a traducir todo este lenguaje al mundo de las ciudades y veremos que los principios a seguir serán los mismos: sumar, trabajar juntos, compartir objetivos, complementarse, apoyarse... Parece sencillo, pero está claro que no lo es tanto.

Los «jugadores» de la ciudad son sus actores locales, los que ya hemos citado repetidamente a lo largo de esta guía: la administración pública, el sector del conocimiento, el sector empresarial y la sociedad civil. Se trata de que los distintos actores de nuestra ciudad sean capaces de actuar como los jugadores de un equipo de fútbol para conseguir proyectarla hacia mejores cotas de progreso. Os parecería fantástico, ¿verdad? Pues eso es perfectamente posible. Vamos a ver qué necesitamos para ello.

El elemento que se requiere para conseguir esta cooperación para la acción es *un objetivo común*, un objetivo que les motive a todos. Obviamente, ese objetivo no podrá ser únicamente sectorial puesto que, entonces, únicamente motivaría a la parte de la ciudad relacionada con ese objetivo. Es decir, no podrá ser un objetivo ni del sector económico ni del urbanístico ni del de seguridad ni de ningún otro aspecto parcial de la ciudad. Tampoco, por supuesto, el de ningún partido político ni el de una zona determinada de la ciudad o de la región. Tendrá que ser *un objetivo de ciudad*. Es decir, el que definiremos en el Plan de Futuro.

Una diferencia importante es que, en el caso de los deportes, el objetivo de los equipos es claro (ganar el campeonato). En el caso de la ciudad, ese objetivo de largo plazo, que llamamos objetivo estratégico, no existe a priori sino que debe ser definido por la propia ciudad. Y esta parte del proceso es clave pues, como ya hemos dicho, *solo si este objetivo de ciudad (la estrategia de ciudad) es definido entre todos los actores se convertirá en un objetivo común para todos ellos*. Y será entonces cuando cada uno de los actores locales va a aportar sus mejores esfuerzos para el progreso de la

ciudad tal como lo hace cada uno de los jugadores en un equipo de fútbol.

De acuerdo, ya sabemos que la estrategia de ciudad debe ser definida entre todos los actores locales. Pero, **¿quién va a convocar a los actores locales a definir la estrategia de su ciudad?** Para hacer realidad todos estos pasos, la ciudad necesita un impulsor, un líder que convoque a los actores a poner en marcha un plan de impulso de su ciudad. El equivalente en un equipo deportivo sería el fundador del club deportivo. Esa persona que, un día, decidió agrupar esfuerzos para poner en marcha un equipo. Ese papel, para la ciudad, *le corresponde naturalmente al alcalde o alcaldesa*. Es a la autoridad local a quien corresponde convocar a los actores de la ciudad a unirse en pro de un impulso que beneficie a todos sus ciudadanos.

Bien, ya hemos identificado al impulsor del proceso en la ciudad (el alcalde) y a los jugadores de la ciudad que no son otros que sus actores locales. (Nota: es importante señalar que el Ayuntamiento tiene una función de liderazgo del proceso en el momento de convocar a los demás actores pero, una vez hecho esto, debe adoptar el rol de un actor más que participa en el debate de la estrategia de ciudad).

Y ahora, entre todos los actores, vamos a definir nuestro objetivo estratégico, es decir, hacia dónde queremos llevar a nuestra ciudad, en qué vamos a hacerla mejor, en qué queremos que destaque, cuál va a ser la razón por la que el talento o las empresas, los turistas o los estudiantes van a venir a nuestra ciudad, en qué vamos a hacerla excelente. Al hacerlo así, será cuando consigamos que todos los actores se impliquen en la consecución de ese objetivo común, «ganar nuestro campeonato».

Y, en ese punto, por supuesto, *vamos a necesitar un entrenador*.

La siguiente pregunta es: *¿quién adopta el rol del entrenador* del equipo de la ciudad? Probablemente, más de uno contestaría que ha de ser la Municipalidad...pero no acertaría. El rol del entrenador es el de conformar el equipo en cada jornada, poner a cada jugador en su rol más efectivo, conseguir que cooperen entre ellos, coordinar sus esfuerzos. Y eso no puede hacerlo ninguno de los actores en

solitario. *Ese rol* de estructurar la colaboración, de coordinar las actuaciones, de conseguir que las actuaciones se desplieguen de forma que se refuercen mutuamente, *esa función debe llevarla a cabo una estructura de gobernanza mixta en la que estén integrados los distintos actores de la ciudad.*

Buenos ejemplos como «entrenadores» de la ciudad son las Agencias de Desarrollo Local o también organizaciones como los IMPLAN (Institutos Municipales de Planeación) de México. Deberán ser estructuras de gobernanza dedicadas al impulso a largo plazo del desarrollo de la ciudad, capaces, a partir de los objetivos compartidos por todos, de coordinar las actuaciones de los distintos jugadores/actores locales.

Se trata, por lo tanto, de estructuras de gobernanza conformadas por los actores locales que reciben el encargo de coordinar el despliegue del Plan a lo largo de los años. Esas estructuras no se van a limitar a desplegar el plan inicialmente definido, sino que, apoyándose en él, van a ir adaptándolo en función de la situación de cada momento, coordinando y pilotando el rumbo de los distintos actores de la ciudad, de forma que se consiga un avance consistente de la ciudad hacia sus objetivos finales.

Conseguimos así que cada actor local actúe en su ámbito aportando sus mejores activos y saber hacer, que lo haga de acuerdo con la actuación de los demás actores de forma que no solo se sumen los resultados de cada uno de ellos, sino que, además, se produzcan sinergias multiplicadoras entre sus distintas actuaciones y todo ello, desde luego, haciendo que cada actor actúe de acuerdo a sus propios intereses. *Esto es lo que llamamos transversalidad.* Que los actores actúen en un marco común a todos, que las acciones de unos se sumen a las de otros y, en último extremo, que los actores sean capaces de apoyar sus acciones en otros actores y en sus acciones.

Cuando una ciudad se organiza para el desarrollo, define una estrategia de ciudad y consigue que sus actores lleguen a trabajar de forma transversal, esa ciudad va a progresar con toda seguridad. Al igual que en un equipo deportivo, en una ciudad es clave la capacidad de coordinar los esfuerzos de sus actores. Por eso cualquier

ciudad puede progresar significativamente y diferenciarse de las de su entorno si es capaz de alinear sus objetivos y de coordinar sus esfuerzos.

4.4. Un proceso participativo específico

Hemos hablado de la necesidad de que la participación de la ciudadanía intervenga desde el primer momento del proceso de definición estratégica. Y hay que considerar que participación es una palabra que no siempre es bien recibida ni bien interpretada tanto en los ámbitos políticos como en los técnicos de las administraciones públicas. Por eso no me voy a limitar a describir la forma de organizar el proceso participativo, sino que voy a aprovechar este apartado para hablar también sobre la participación, su importancia y también del rechazo que puede generar para concluir con la forma de organizar el proceso participativo específico para el diseño estratégico territorial. Os propongo cuatro subapartados:

1. La dificultad para conseguir la transformación de la ciudad
2. Los temores de la política respecto a la participación ciudadana
3. La participación ciudadana como nuevo activo para la gobernanza de la ciudad
4. El diseño de un proceso participativo de definición estratégica territorial

La dificultad para conseguir la transformación de la ciudad

El problema para la transformación de una ciudad (se entiende que hablamos de una transformación deseada, impulsada, canalizada) es que *requiere tiempo, años, quizá, decenios*. Por lo tanto, se necesita que la ciudad (es decir, el conjunto de sus actores) mantenga su timón orientado en la misma dirección durante todo ese tiempo.

Esa necesidad de persistencia encuentra varias grandes «piedras» en su camino:

- los cambios políticos que suelen interrumpir la trayectoria y decidir iniciar otro camino

- el paso del tiempo tiende a desdibujar los objetivos, a sumirlos en el olvido de forma que se pierde el impulso ilusionante que se tenía y se vuelve a ser «la misma ciudad de siempre»

El secreto para conseguir llegar a buen puerto y conseguir superar las piedras del camino está en dos elementos clave:

1. En primer lugar, tener *una visión del futuro que queremos para la ciudad* que sea *capaz de ilusionar* a la ciudadanía y a los actores locales.
2. En segundo lugar, se requiere que *el conjunto de la ciudad*, es decir, no solo la municipalidad sino también ciudadanos y actores locales, *se implique* y asuma su propia cuota de responsabilidad *en el progreso de la ciudad* hacia ese nuevo futuro.

Para alcanzar ambos objetivos, *la participación ciudadana es imprescindible.*

Los temores de la política respecto a la participación

Uno de los problemas que surgen frente a la participación en general, y más aún, cuando se trata de aplicarla a la definición de la estrategia local, está en los recelos de la política frente a ella.

Recelos comprensibles puesto que, a menudo, en particular cuando la participación no se plantea adecuadamente, la participación puede significar que personas poco representativas del conjunto de la población defiendan posiciones interesadas de asociaciones a las que pueden pertenecer o representar cuando no, intereses directamente personales pero, casi siempre, prescindiendo de una visión global de ciudad.

La política teme que el hecho de abrir sus decisiones a la participación ciudadana tuerza sus planes en direcciones que no tengan sentido o que, incluso, puedan ser perjudiciales para la ciudad.

Y, sin embargo, además de la necesidad expresada en la primera sección de este artículo, hay otro elemento que nos encamina hacia la utilización de la participación. Y ese elemento es *la exigencia creciente de la sociedad de participar en las decisiones que le afec-*

tan. Y eso se aplica tanto al conjunto de la ciudad como a partes de ella. Así, tanto los barrios como los distintos ámbitos (cultura, comercio...) de la ciudad quieren tomar parte en las decisiones que les afectan más directamente en la vida diaria en su ciudad.

Por todos estos motivos, es muy necesario ser capaces de mirar a la participación como un activo real de la ciudad.

La participación ciudadana como nuevo activo para la gobernanza de la ciudad

Para avanzar en el dilema que he presentado –(necesidad de la participación frente a los temores que genera) necesitamos cambiar nuestra percepción de los procesos de participación ciudadana. En vez de verlos como una piedra en el camino de las «decisiones correctas», debemos verlos como *una herramienta a nuestra disposición que nos permite mejorar los proyectos a los que la aplicamos*.

La participación ciudadana debe ser el medio que nos permita sumar los conocimientos y las experiencias de la ciudadanía para mejorar el diseño y la definición de cualquier proyecto. Se trata de *activar la inteligencia colectiva de la ciudad* para mejorar las decisiones de gobierno. ¿Qué tal si sumáramos las opiniones y los consejos de los activistas sociales locales para impulsar la cultura de recogida selectiva de residuos entre nuestros conciudadanos? ¿Qué tal si incorporamos la inteligencia de los taxistas y conductores de colectivos para rediseñar el sistema de movilidad? ¿Y las ideas de los vecinos para definir cómo debe ser la urbanización de la plaza central de su barrio? Espero que estemos todos de acuerdo en que sería fenomenal poder hacer todo eso.

Sí, sería fenomenal poder aprovechar todo ese caudal de inteligencia colectiva en la acción de gobierno. Y para que la participación sea la herramienta poderosa que nos permita hacerlo, *es imprescindible diseñar cada proceso participativo a la medida de sus objetivos*.

En efecto, lo que es un fracaso asegurado es la aplicación de la misma receta para cualquier proceso participativo que ponemos en marcha. Al contrario, cada proceso participativo debe ser cuidado-

samente diseñado antes de ponerlo en marcha: ¿cuál es el objetivo?, ¿qué duración tendrá el proceso?, ¿qué etapas vamos a cubrir?, ¿con qué calendario?, ¿a qué colectivo(s) vamos a implicar?, ¿cuántas personas?, ¿qué personas? ¿qué técnicas participativas utilizaremos (entrevistas, encuestas, reuniones, talleres, debates...)?, ¿cuántas sesiones?, ¿qué punto de partida tomaremos?, ¿qué resultados queremos alcanzar (el incremento en las tasas de recogida selectiva de residuos, la mejora de la movilidad en el centro de la ciudad, el diseño de una plaza para su uso óptimo por parte de los vecinos...o la definición de la estrategia de ciudad)?

Solo podremos tener éxito si desarrollamos los procesos participativos y la gestión de sus dinámicas a partir de las técnicas adecuadas. Eso es, los procesos participativos exigen la implicación de profesionales especializados capaces de diseñar y gestionar los distintos procesos desde el punto de vista de la participación. Obviamente, según el tipo de proceso, requeriremos también de la implicación de profesionales especializados en el contenido de cada proceso: especialistas en gestión de residuos, en movilidad, urbanistas....o en estrategia territorial.

Y de que hagamos bien esta parte de preparación del proceso dependerá el que consigamos movilizar al territorio tras una propuesta estratégica ilusionante y compartida o bien que celebremos una actividad participativa más que no produzca fruto alguno más allá de la frustración de los asistentes a la misma.

El diseño del proceso (participativo) de definición estratégica local/regional

El núcleo central del proceso de definición del Plan de Futuro va a ser siempre el taller estratégico. Y por eso voy a hablar sobre él.

Estamos de acuerdo en que queremos *implicar al conjunto de la ciudad* (primer objetivo) y que, para ello, necesitamos construir *el proyecto común entre todos desde su inicio*. Por otro lado, *para definir el mejor proyecto posible* (segundo objetivo), vamos a reunir un grupo de personas con el mejor talento de la ciudad para que nos aporte las mejores ideas.

Esto es, allí donde, en los planes estratégicos tradicionales la propuesta de las líneas básicas del futuro Plan Estratégico se le encargaba a un experto (consultores o académicos universitarios), en nuestro proyecto va asumir este papel un grupo de ciudadanos. Obviamente, no van a ser ciudadanos cualesquiera sino que van a ser cuidadosamente seleccionados, entre otros criterios, por su talento y por su compromiso con la ciudad.

Este grupo de ciudadanos al que llamaremos *Grupo de Agentes de Innovación Local* –(GAIL) deberá estar constituido por entre 30 y 50 personas y ser seleccionado de forma que incorporemos personas...

- Innovadoras y con talento (de espíritu abierto y dispuestas a abrirse a ideas nuevas)
- Que hayan demostrado compromiso y vocación de trabajar por la mejora de la comunidad local (por encima de intereses personales y/o gremiales)
- Con capacidad para adoptar una visión de ciudad
- Representativos individualmente, cada uno de ellos, de uno o varios colectivos de la ciudad
- Que, como grupo, sean representativos del conjunto de la ciudadanía
- Que cubran, de manera realmente representativa, los distintos ámbitos de la sociedad local: edades, géneros, los cuatro grupos que constituyen la sociedad: administración, empresa, academia, sociedad civil), barrios, sectores locales (educación, cultura, deporte...). Y, en el caso de que esto sea relevante, también deberán representar proporcionalmente a: etnias, religiones y cualquier otro aspecto que sea significativo en la comunidad con la que estemos trabajando.

El nombre de *Agentes de Innovación Local* no es gratuito, sino que proviene del hecho de que, mediante la forma de trabajo en grupo que van a llevar a cabo, van a hacer aflorar y poner en juego *la inteligencia del territorio* y van a *generar innovación local*. En efecto, va a ser el hecho de cruzar personas provenientes de dis-

tintos ámbitos, con distintos tipos de conocimiento y experiencias, el que lleve al grupo a generar propuestas novedosas que nunca habrían surgido mediante otros procedimientos en los que no hay confrontación de ideas.

En cuanto a la política y a la presencia de representantes políticos en el Grupo, quiero hacer dos recomendaciones:

1. Es mucho mejor que no haya ningún político en activo en el grupo. Voy a dar tres motivos para ello: 1) porque si un partido está representado, habría que incorporar también a representantes de los demás partidos desnaturalizando así el Grupo y sus objetivos, 2) porque no suele ser fácil que los partidos puedan aportar representantes que cumplan con los requisitos enunciados para los miembros del GAIL y 3) porque el hecho de que el Grupo incluya políticos puede coartar la libertad de ideas y de expresión del resto del Grupo.
2. Sí es necesario que el GAIL sea representativo también de todas las sensibilidades políticas y de todas las ideologías. Es conveniente que todos los partidos políticos se sientan cómodos con el conjunto de componentes del Grupo al percibir que sus puntos de vista e intereses van a ser adecuadamente representados.

Una vez conformado este Grupo, nuestro proceso de definición estratégica tendrá cuatro pasos:

1. El GAIL va a definir sus propuestas de futuro para la ciudad durante *un taller estratégico* celebrado a lo largo de tres días consecutivos. Obviamente, lo que los participantes van construyendo durante el taller son cada uno de los componentes del Plan de Futuro (una visión, apuesta(s) estratégica(s), proyectos clave, calendario y estructura de gobernanza). Añadiré que, la dinámica de trabajo en este taller sigue, para cada uno de los puntos que se trata de definir, la siguiente pauta:
 - i. Exposición del tema a cargo del consultor. Por ejemplo, qué se entiende por visión, ejemplos de

otros territorios...de manera que se sitúe a los participantes en el taller en posición de poder hacer propuestas y debatirlas.

- ii. Trabajo de los participantes organizados en grupos reducidos (8-10 personas) para elaborar propuestas para su territorio y debatirlas en el grupo.
- iii. Presentación en plenario de las propuestas y aportaciones de cada grupo, debate conjunto y conclusiones.

El papel del consultor en ese proceso no es el de hacer propuestas ni el de dar «soluciones» desde fuera sino, exclusivamente, el de facilitador y dinamizador del proceso. Se busca hacer aflorar las propuestas desde los actores del territorio; propuestas que, luego, van a consensuarse en el mismo grupo o decaer si no reciben el apoyo suficiente.

Como se ve, los resultados que se obtienen del trabajo en grupo del taller surgen del grupo y se aprueban por el grupo. Este es el requisito fundamental para definir un proyecto plenamente compartido y que, por ello, cuente con las máximas probabilidades de ser llevado a la práctica.

- 2. La propuesta inicial resultado del trabajo del GAIL se someterá a *un proceso participativo abierto a la ciudadanía* para su discusión y para la aportación de modificaciones, mejoras, nuevas ideas... Por supuesto, el hecho de que esta propuesta sobre la que la ciudad va a debatir haya sido elaborada por el GAIL, es decir, por un grupo de ciudadanos representativos de la sociedad local, es un elemento fundamental.
- 3. Tras el proceso participativo, el GAIL vuelve a reunirse para un segundo taller, *el taller de consolidación*, en el que trabajarán sobre el conjunto de propuestas aportadas por sus conciudadanos y por los distintos ámbitos locales en el paso 2. La misión del GAIL en este segundo taller es la decidir acerca de cada aportación participativa si se añade

a la propuesta inicial o se rechaza o sirve para modificar las propuestas iniciales. En función de ello, el GAIL rediseña su propuesta inicial y deja como resultado de su tarea *el Plan de Futuro definitivo* de la ciudad.

4. El Plan de Futuro definitivo, una vez aprobado formalmente y presentado a los actores y a la sociedad local, pasa a ser el marco para la definición del resto de políticas locales, ya sean transversales (urbanismo, movilidad, seguridad, lucha contra la pobreza...) o verticales (agrícola, turismo, industria...). Y *el proceso de definición del Plan Estratégico continúa*, ahora en los distintos ámbitos sectoriales que se haya decidido.

El esquema propuesto es el más habitual y corresponde a una ciudad intermedia (aunque el criterio no es únicamente por la cantidad de población, podemos pensar en comunidades desde 50.000 hasta un millón de habitantes) pero admite variaciones en función del territorio con el que trabajemos. Citaré un par de situaciones.

Si trabajamos *en una ciudad pequeña*, puede bastar con celebrar un solo taller estratégico para definir el Plan de Futuro y pasar luego directamente a trabajar en grupos sectoriales para desarrollar los distintos ámbitos del Plan Estratégico. En una comunidad con pocos habitantes (algunos, miles) este nivel de participación probablemente sea suficiente para la apropiación del proyecto por la población.

Otra situación es cuando trabajemos *en una región*, ya sea estado, provincia, departamento u otra denominación según los países. En cualquier caso, un territorio que puede contar con diversas ciudades intermedias y pequeñas. Cuando es la región la que toma la iniciativa de diseñar una estrategia territorial, mi planteamiento sería el siguiente:

1. Fase 1. Definición de la visión de futuro del conjunto del territorio. Para ello se utilizará el método descrito anteriormente con su *Grupo de Agentes de Innovación Regional*, teniendo en cuenta que los participantes en el taller deberán

- ser representativos, también, de las distintas partes y comunidades de la región. El resultado será la *propuesta inicial de Plan de Futuro Regional*.
2. Fase 2. Cada ciudad o territorio pasará a definir su propio *Plan de Futuro Local* que deberá encajar dentro del Plan de Futuro Regional. Para ello, utilizará la dinámica descrita para las ciudades intermedias.
 3. Fase 3. Es posible que del proceso de definición de los distintos Planes de de Futuro Locales surjan ideas relevantes que puedan modificar el Plan de Futuro Regional y esto deberá ser valorado por el Grupo de Agentes de Innovación Regional en un nuevo encuentro específico para este objetivo. De este encuentro surgirá el *Plan de Futuro Regional definitivo*.
 4. Fase 4. A partir de aquí, tanto la región como cada ciudad o territorio dentro de la región, seguirán su propio proceso de definición estratégica.

Comentarios acerca del método propuesto

Como se ha visto, la estrategia y sus principales líneas de actuación no se derivan de propuestas elaboradas por especialistas en distintos apartados (economistas, urbanistas....) sino de las propuestas y el debate entre personas, eso sí, relevantes del territorio. Es decir, representativas de los distintos colectivos y sectores, con iniciativa, con una trayectoria de compromiso con su territorio y que van a tener que poner en práctica aquello que están decidiendo.

Por supuesto, en el Grupo de Trabajo Local podrá haber especialistas y expertos pero actuarán en ese grupo como un miembro más del mismo aportando los conocimientos y experiencias de su especialidad pero también su visión amplia como ciudadanos. Cuando sí deben entrar en juego especialistas de los distintos ámbitos será después del proceso que he descrito en párrafos anteriores, es decir, una vez que el Plan de Futuro ya está definido y, por lo tanto, en el momento en el que corresponde empezar a detallar y desmenuzar

las distintas líneas estratégicas por las que se haya optado definiendo programas y proyectos.

La importancia del experto en la dirección del taller reside en dos aspectos. Por un lado, para aportar la capacidad de dinamización del grupo y la de gestionar los debates y destilar aquellas decisiones que alcancen el consenso del grupo. Por otro, si bien el experto no debe determinar el resultado final en cuanto a las decisiones que se tomen, sí debe encargarse de introducir en el debate los criterios básicos de sustentabilidad, cohesión social, competitividad o innovación en caso de que no surgieran del propio debate.

Por último, en ningún caso pretendo exponer esta técnica como si fuera la única forma de actuar. Obviamente, admite variaciones y, yo mismo, introduzco adaptaciones en cada uno de los procesos en que estoy implicado. Pero sí deberían tomarse como determinantes las grandes líneas de lo que expongo.

Finalmente, conviene mencionar que, si la ciudad ha decidido, en un proceso con los agentes locales, cómo desea que sea su futuro, es mucho más improbable que un cambio político eche a perder los esfuerzos ya realizados. Si las empresas han invertido recursos y esfuerzos, si la academia ha puesto en marcha iniciativas de investigación y capacitación, si las organizaciones sociales están llevando a cabo acciones, todo ello en el marco de la estrategia común, será más difícil que un nuevo dirigente político local pueda parar ese movimiento del territorio. Sin olvidar que los actores locales pueden aprovechar las campañas electorales para preguntar a los distintos candidatos cuál es su posicionamiento respecto a la estrategia local, acabando así de asegurar la continuidad de las políticas de ciudad o territoriales que deberían mantenerse por encima del debate político.

4.5. Plazos y tempos

A todo lo relatado le falta una información relevante como es el tiempo que puede requerir cada uno de estos procesos. La primera indicación es que el tiempo necesario para *definir el Plan de Futuro de una ciudad intermedia* se puede cifrar en *seis meses*. Podemos

detallarlo en de uno a dos meses para la preparación del taller inicial. De tres a cuatro, para el proceso participativo y otro mes para la preparación y celebración del taller de consolidación.

En cuanto a la definición posterior de un «plan de desarrollo local» dependerá de cuál de los distintos planes vayamos a definir (estratégico, desarrollo económico local, urbanístico...), puesto que cada uno de ellos tiene distintas cargas de trabajo.

En todo caso, la puesta en práctica del Plan de Futuro va a ser un proceso que se lleve a cabo a distintas velocidades. Quiero decir que se derivarán de él tanto actuaciones que puedan iniciarse de forma casi inmediata mientras otras requerirán de una planificación previa, de búsqueda de financiación, etc., antes de poder ser llevadas a cabo.

Esto será así, en buena medida, gracias al hecho de haber implicado a los actores locales en la definición del Plan de Futuro. Por ejemplo, si, como resultado de las apuestas de ese Plan de Futuro, un grupo de productores agropecuarios e industriales de la ciudad propone impulsar una «Feria de Productos Lácticos», no es necesario esperar a completar la definición de un Plan Estratégico o de un plan de Desarrollo Económico Local para empezar a avanzar en el nuevo futuro. Se puede crear un grupo de trabajo, liderado por quienes han tomado la iniciativa, y en el que también estarán otros actores como el Ayuntamiento, representantes del sector turístico o del cultural según los que manifiesten su interés en participar en la organización de la citada feria. Y ese grupo puede conseguir que la feria se celebre, quizá, en un plazo breve que puede ser, desde luego, mucho antes de que concluya la definición del Plan Estratégico en el que esté trabajando la ciudad.

Con este ejemplo, podemos ver cómo algunas acciones se podrán poner en marcha casi inmediatamente tras la aprobación del Plan de Futuro, mientras otros planes, por ejemplo, el estratégico, el urbanístico o el de movilidad pueden tomar hasta uno o dos años para completar su definición. Y todo ello forma parte de ese plan de desarrollo que se irá definiendo y desplegando progresivamente,

siempre mirando al objetivo final y enmarcado por las líneas estratégicas aprobadas.

No estamos hablando, pues, de un plan rígido que debe llevarse a cabo punto por punto siguiendo el documento al pie de la letra sino más bien de un plan que, a partir de su objetivo final y de sus líneas estratégicas básicas, combinará acciones a planificar con fechas concretas (por ejemplo, la construcción de un nuevo centro de convenciones), otras que pueden implementarse de inmediato y otras que quizá persigan cambios sociales como la reducción de adicciones o la promoción del emprendimiento y que podrán llegar a ser subplanes dentro del Plan general.

En cuanto al plazo para recoger frutos, seguirá también el ritmo de la puesta en marcha de las distintas actuaciones. Algunos resultados se podrán ver muy rápidamente como la celebración de la nueva feria de productos lácticos que os ponía de ejemplo. Otros proyectos (por ejemplo, la creación de un nuevo centro de desarrollo tecnológico) tomarán sus años (búsqueda de financiación, elaboración de proyecto, contratación, construcción, atracción de talento...). *En cuanto a los cambios de fondo*, se irán produciendo poco a poco a lo largo del tiempo. Para esos últimos y para monitorizar su evolución, *sin duda será necesario definir indicadores y medirlos periódicamente*.

A los efectos de mantener la dinámica de la ilusión ciudadana en el progreso del proceso de desarrollo, es muy importante gestionar bien este ritmo de concreción de resultados de forma que, además de estar generando avances efectivos, consigamos también mantener la sensación de que la ciudad está avanzando continuamente hacia los objetivos de ciudad. En efecto, la nueva ciudad se irá construyendo por la confluencia sucesiva de los distintos proyectos sociales, económicos, urbanísticos y ambientales. Por eso es importante que vayan tomando cuerpo actuaciones a distintas velocidades: algunas de forma rápida, otras a medio y otras a largo plazo.

Ideas clave de la Parte 4. ¿Cómo definir un Plan de Futuro que transforme, realmente, mi ciudad?

1. El verdadero reto está en conseguir que la estrategia reflejada en el documento sea asumida por el territorio (es decir, por sus actores relevantes) y que, gracias a eso, sea desplegada con la implicación de todos ellos.
2. Los componentes del Plan de Futuro son: una visión de futuro, una(s) línea(s) o apuesta(s) estratégica(s), unas actuaciones básicas para cada línea, un calendario, una organización.
3. Las etapas para un desarrollo eficaz son: tomar la decisión, detonar el proceso convocando a los actores locales, definir el Plan de Futuro con los actores locales, definir una estructura de gobernanza para el despliegue del plan, detallar las distintas líneas de desarrollo, poner en marcha el despliegue del plan por todos los actores del territorio, perseverar.
4. El mejor Plan de Futuro es aquel que cuenta con el respaldo y el compromiso activo de los actores locales. Porque solo las apuestas que hagan juntos van a poder salir adelante.
5. El taller estratégico es la herramienta clave para definir un Plan Estratégico eficaz porque permite alcanzar los dos objetivos esenciales: la implicación de los actores en la implementación del Plan y la activación de la inteligencia territorial.
6. Empezar con una hoja en blanco es determinante para conseguir implicar a los actores locales en el resultado final del proceso de definición estratégica y en su ejecución.
7. Son los activos del territorio, y no las carencias o los problemas, la base sobre la que construir nuestra singularidad estratégica.

8. Para definir la singularidad estratégica de nuestro territorio, necesitamos poner en marcha un proceso de emprendimiento territorial capaz de abrir, para el territorio, oportunidades no exploradas anteriormente.
9. Un objetivo de todo proceso de definición estratégica es el de conseguir articular los actores locales de forma que formemos, entre todos, el mejor equipo de nuestra ciudad.
10. El Plan de Futuro debe ser definido por un Grupo de Agentes de Innovación Local, plenamente representativo del conjunto de la sociedad local.
11. El método propuesto es válido para ciudades intermedias (hasta un millón de habitantes) y para subdivisiones nacionales como provincias, regiones o departamentos con las adaptaciones adecuadas a cada situación.

Parte 5. Más sobre la implementación del Plan de Futuro

En la Parte 4 hemos dado los elementos para la definición del mejor Plan de Futuro para un territorio.

No obstante, hay una serie de elementos que pueden ser relevantes en los procesos a desarrollar. Se trata, en algunos casos, de elementos complementarios para mejorar las probabilidades de éxito del proceso estratégico como es la estructura de gobernanza para el despliegue del Plan Estratégico o de las características de la organización municipal que van a favorecer ese mismo despliegue.

En otros casos, se trata de situaciones específicas que se dan en la realidad. Ya sea que una ciudad dispone de un Plan Estratégico recientemente aprobado pero que «no funciona» y desee revitalizarlo, o bien una ciudad que no necesita definir un Plan Estratégico completo sino tan solo desea elaborar un Plan de Proyección Internacional. Por último, hay casos en que se modifican las estructuras territoriales de un país (con creación de regiones a partir de la unión de varias provincias o de creación de nuevas subdivisiones territoriales) y los nuevos territorios que aparecen pueden necesitar definir una identidad propia que permita dar a su población un sentido de pertenencia y empezar a caminar unidos.

También dedico dos apartados a situaciones muy particulares, pero no por ello menos difundidas. Me refiero a la lucha contra la despoblación en la que el refuerzo de los territorios es esencial. Y a otra situación que es el caso de los territorios ricos en recursos

naturales en los que se implanta una empresa extractiva (minerales, bosques, petróleo, electricidad...).

Añado también un apartado en el que doy mi punto de vista sobre descentralización y acerca de la importancia de las ciudades intermedias.

Confío en que al lector le parezca un buen broche final y que no eche en falta demasiados temas. En cualquier caso, de los temas no tratados, lo más probable es que yo pudiera aportarle poco al lector.

5.1. Sobre la estructura de gobernanza del proceso

En cuanto a la estructura de gobernanza para el despliegue del Plan Estratégico, se trata de aplicar un cambio de paradigma en el que su impulso, coordinación y supervisión debe dejarse a cargo de una estructura de gobernanza mixta en la que participan los cuatro grandes sectores de la sociedad regional: la Administración Pública, la Academia, la Empresa y la Sociedad Civil.

Por lo tanto, si bien corresponde a la Administración Pública la responsabilidad de liderar el proceso de definición del Plan de Futuro del territorio y convocar al conjunto de la sociedad a participar en ese proyecto, debe pasar a situarse, seguidamente, como un actor más en ese proceso de definición conjunta y deberá integrarse en la nueva estructura de gobernanza, ejerciendo, además su Presidencia como veremos a continuación.

Ya ha quedado dicho que, para mantener el impulso del proyecto a lo largo de los años, es fundamental la participación de los ciudadanos y de los distintos actores de la sociedad y esa necesidad *se aplica también a la conformación de la estructura de gobernanza*.

De forma más genérica, la estructura de gobernanza debería adoptar un esquema como el siguiente:

- Una Asamblea Plenaria, normalmente presidida por el alcalde, a la que puedan asistir todas las instituciones, organizaciones locales y ciudadanos que se deseen hacerlo. Se reúne, típicamente, dos veces al año:
 - una vez al final de cada año en que se presentan los objetivos del año siguiente,

- una vez a final del primer semestre del año para presentar los avances producidos, así como el resultado económico del año anterior.
- Un Comité de Dirección, institucional, presidido por el alcalde de la ciudad y que está conformado por representantes al máximo nivel de las instituciones locales. Es una buena práctica nombrar vicepresidencias que recaigan en un representante de la academia, en otro, empresarial y en otro de la sociedad civil. Se reúne justo antes de las reuniones de la Asamblea con el objetivo de aprobar los presupuestos y las líneas de trabajo del nuevo año, así como para aprobar el cierre del ejercicio anterior. Es a continuación de sus reuniones cuando se producen las reuniones de la Asamblea Plenaria.
- Un/a director/a-gerente del Plan de Desarrollo. Es el alma que da vida y que impulsa el Plan de Desarrollo de la ciudad. Su dedicación es plena y sus responsabilidades son:
 - Gestiona la actividad diaria del Plan.
 - Impulsa el Comité Ejecutivo que le sirve de apoyo a lo largo de todo el año.
 - Es responsable de la elaboración del presupuesto anual.
 - Elabora el calendario anual y propone las líneas de actuación de cada año.
 - Investiga fuentes de financiamiento para los proyectos del Plan.
 - Gestiona y coordina la actividad de los distintos grupos de trabajo.

La selección de esta persona es esencial para el buen despliegue del Plan. Debe escogerse al margen de criterios políticos pues es importante que esta figura no se vea afectada por los vaivenes políticos que puedan producirse en el Municipio a lo largo de los años.

Por ello, los criterios a seguir para la selección de esa persona son:

- debe tener dedicación exclusiva a esta tarea
 - debe ser una persona ejecutiva con total orientación a resultados
 - debe tener una cualificación clara en impulso al desarrollo productivo
 - debe tener facilidad de relación con los distintos actores locales puesto que va a tener que articular proyectos de colaboración entre todos ellos
- Un comité ejecutivo, responsable de la toma de decisiones en el día a día a partir del presupuesto y de las líneas de trabajo aprobadas por el Comité de Dirección. Este Comité se reunirá mensualmente. Su función es la de dar apoyo y consejo al director-gerente en su gestión diaria del Plan así como aprobar la toma de decisiones relevantes en el día a día del funcionamiento del Plan. Está formado por no más de cuatro o cinco personas (además del director), de forma que sus reuniones puedan ser realmente ejecutivas. Esas personas deben representar a los distintos sectores de la sociedad local y tener una visión global y puntual, cuando menos, de la situación del sector al que representan. Son personas con capacidad para efectuar contactos y gestiones entre el colectivo al que representan.
- Los grupos de trabajo. Cada programa y/o cada proyecto son motivo de la creación de un grupo de trabajo encargado de desarrollarlo y de llevarlo a la práctica. Esos grupos se crean a partir de las personas y/o de las instituciones que manifiestan su interés por implicarse en él y, por supuesto, es el Comité Ejecutivo quien los aprueba, quien sigue sus trabajos y quien coordina su ejecución de acuerdo con el resto del Plan.

5.2. Sobre la organización municipal

La organización de las instituciones municipales (los Ayuntamientos) tiene relación directa con el desarrollo de los municipios que están encargadas de dirigir y gestionar. Como vamos a ver, una organización interna inadecuada puede ser un impedimento relevante para el impulso al desarrollo del municipio.

En efecto, los Ayuntamientos suelen estar organizados de la forma en que lo han estado tradicionalmente desde decenios: según las funciones que se encargan a cada departamento. La consecuencia de ello, combinado con la muy frecuente ausencia de una visión de futuro común para el municipio, es que cada uno de esos departamentos suele diseñar sus propios planes de actuación, por lo general, sin tener en cuenta a los demás departamentos municipales.

Eso conlleva *un problema gravísimo y dos graves efectos* que actúan directamente en contra, tanto de la eficacia como de la eficiencia de las actuaciones municipales. En cuanto al problema, al decidir cada departamento la dirección hacia la que va a avanzar, no hay unidad de objetivos y el resultado será un estancamiento de la ciudad. La ciudad puede ir mejorando, en el mejor de los casos, en sus distintos aspectos, pero, sin duda, no logrará progresar en ninguna dirección concreta al no existir esa dirección.

En cuanto a los efectos perniciosos de esta situación, en primer lugar, al no existir una unidad de acción para alcanzar objetivos comunes, es *casi imposible que aparezcan sinergias entre departamentos* que podrían multiplicar los efectos de cada actuación. Además, no solo no se producen sinergias, sino que la descoordinación existente entre departamentos lleva a menudo a que *distintos departamentos desplieguen actuaciones paralelas cuando no, solapadas*, orientadas a un mismo objetivo, produciéndose así claras ineficiencias en el uso de los recursos.

Como resultado de la organización actual, en lo que concierne al Plan Estratégico local, los departamentos municipales suelen participar en ellos con la filosofía de asegurarse de que «su parte» del PE responda a lo que ellos tienen previsto llevar a cabo en sus propios planes de actuación departamentales y prescindiendo del resto de

partes del Plan. Con este planteamiento no es extraño que los Planes Estratégicos no provean a la ciudad de una Visión de Futuro. Simplemente, la aparición de una Visión de Futuro de la ciudad es imposible cuando tan solo se aborda desde una perspectiva sectorial o departamental.

Definir una Visión de Futuro de la ciudad solo es posible si quienes participan en su definición dejan a la puerta de la sala de reunión sus intereses departamentales, sectoriales y personales para entrar únicamente con su rol de ciudadanos.

Por eso, cuando hablamos de la necesidad de que los actores locales y la Administración Local colaboren en determinados proyectos, no debemos olvidar que esa tarea debe empezar «en casa» haciendo que los departamentos municipales sean capaces y se acostumbren a colaborar entre sí. Para evitar que los PE acaben siendo una mera acumulación de planes sectoriales (de los distintos sectores de la sociedad local) y/o departamentales (de los departamentos del Ayuntamiento), es necesario modificar la estructura organizativa de los Ayuntamientos.

¿Qué hacer y cómo hacer, desde la organización municipal, para evitar estos efectos perversos para el PE local?

Lo primero que hay que hacer es *un cambio en el enfoque del Plan Estratégico*. El PE local no puede ser un documento supeditado a las políticas que interesa desarrollar a cada departamento municipal. Al contrario, debe definir cuál es el futuro deseado por la ciudad (y no únicamente por el Ayuntamiento ni, menos aún, por alguno o varios de sus departamentos).

Para ello, *debemos introducir, como primer paso en la definición del Plan Estratégico, la definición del Plan de Futuro de la Ciudad.*

Ese Plan de Futuro, deberá ser definido conjuntamente por los actores de la ciudad y constituirá el primer capítulo del nuevo Plan Estratégico. Una vez definido y consensuado el Plan de Futuro por toda la sociedad local, será cuando cada ámbito de la sociedad local y cada departamento municipal, podrán destilar, junto a los demás

actores locales, sus propios planes de actuación *a partir de aquello que indica el Plan de Futuro*.

Por lo tanto, el PE no puede derivarse de los planes de ningún sector local o departamento municipal sino, al revés. *La ciudad debe definir primero su Plan de Futuro para que cada actor local y cada departamento municipal extraiga del mismo los criterios para definir «su» parte del Plan Estratégico*.

El otro punto clave es reorganizar la estructura del Ayuntamiento a partir de los objetivos a cubrir por el Ayuntamiento (es decir, dar el mejor servicio a los ciudadanos), en vez de en función de las capacidades de cada departamento.

Los cambios en la organización municipal

En mi propuesta de reorganización de la institución municipal *aparecen cuatro áreas*, como se describirá más adelante, definidas por sus objetivos. Propongo, en primer lugar, un Área de Alcaldía. Además de esta área de «Dirección General» propongo tres áreas municipales que deberán organizarse, no en función de las competencias de cada departamento, sino en función de la satisfacción de los intereses y necesidades de los distintos colectivos y bienes comunes a los que debe atender la municipalidad. Esos tres grandes centros de atención para toda municipalidad son:

- **Área de Alcaldía,**
- **Área de las Personas,**
- **Área de Sostenibilidad Ambiental y Gestión del Territorio,**
- **Área de Economía Local.**

Obviamente, estas denominaciones pueden adaptarse al sentir de cada institución.

La primera de esas áreas debe ser *el área de Alcaldía*. Un área que debe tener una cierta equivalencia con la Dirección General de una empresa. Esta área de «Dirección General», con dependencia directa del alcalde, se hará cargo de los aspectos generales y estratégicos de la ciudad. Del alcalde deben depender:

- La estrategia de ciudad y, por lo tanto, el Plan Estratégico
- La organización de la gobernanza de la ciudad con la pieza clave de la participación ciudadana
- La comunicación y la proyección exterior de la ciudad (local, nacional e internacional)
- La administración del personal del Ayuntamiento, clave para la gestión del cambio cultural que, muy probablemente, va a necesitar la institución
- La gerencia del Ayuntamiento y la coordinación del resto de las áreas municipales

Están, pues, bajo dependencia del alcalde las áreas transversales que deben permear al conjunto de la organización. Esto es, la cultura organizativa de la administración, la estrategia de ciudad (que deben aplicar e impulsar todas las áreas municipales) y la participación ciudadana (que también debe permear a todas las áreas municipales). Por supuesto, también la comunicación municipal y la coordinación del conjunto de áreas que deben depender de la máxima autoridad.

Respecto a las restantes tres áreas sectoriales que he mencionado, si reordenamos los departamentos municipales alrededor de los tres sujetos que dan nombre a esas áreas, podemos obtener el siguiente esquema para su propuesta de conformación:

- **Área de las personas.** Dedicada a las políticas y servicios directamente destinados a las personas. En esta área se integrarían los servicios siguientes:
 - Servicios sociales
 - Seguridad ciudadana
 - Protección civil
 - Vivienda
 - Cultura
 - Deportes
 - Educación y Universidad
 - Juventud
 - Mayores
 - ...

- **Área de sostenibilidad medioambiental y de gestión del territorio**
 - Agua
 - Residuos
 - Energía
 - Movilidad
 - Zonas verdes y espacio público
 - Planeación urbanística
 - Vía pública
 - Resiliencia
 - ...
- **Área de economía local**, con dos grandes apartados que conviene que sean tratados sinérgicamente: la economía local y la economía de la institución municipal:
 - La economía de la institución municipal
 - La gestión económico-financiera del Ayuntamiento
 - La fiscalidad municipal
 - La gestión de la compra y la contratación públicas
 - ...
 - La economía local:
 - Sector agropecuario
 - Sector industrial
 - Sector de servicios
 - Sector de servicios avanzados a las empresas
 - Impulso al emprendimiento y a las nuevas empresas

Desde luego, esta distribución no tiene ánimo de ser inamovible sino más bien orientativa, aunque los criterios de partida sí deberían ser de aplicación general en cualquier institución subnacional.

Siendo distinta cada ciudad y teniendo sus propias particularidades, habrá ciudades con departamentos que yo no he menciona-

do mientras alguno de los mencionados no tendrán razón de ser en otras ciudades. También es posible que haya ciudades en las que un determinado departamento tenga más sentido si está ubicado en un área distinta a la que propongo. Y, por supuesto, el perfil de determinados responsables, políticos o técnicos, puede influir también en ese reparto.

Por citar algunos ejemplos de posibles variaciones respecto a mi propuesta, «universidades» podría asignarse al área de economía, «participación», a la de las personas o también, incorporar «seguridad» o «elaboración del presupuesto municipal» al Área de Alcaldía.

En cualquier caso, es fundamental que la nueva organización municipal esté pensada en clave de los destinatarios de sus servicios y con la vocación y el objetivo de que sus servicios se acerquen cada día más a la excelencia.

Es obligado decir que no bastará con aplicar un cambio de estructura organizativa, sino que este cambio de estructura debe ir acompañado de un cambio cultural del conjunto de la organización. Un cambio cultural según el cual cada trabajador municipal deberá orientar su labor a la satisfacción de los intereses y las necesidades de sus usuarios.

Por supuesto, deberá hacerlo siempre dentro del respeto a la legislación y a la normativa vigentes, pero su motivación no será la satisfacción de las normas, sino la satisfacción de los usuarios.

Criterios de actuación para las nuevas áreas y sus departamentos municipales

Una vez que las áreas se han reestructurado y una vez redefinidos sus objetivos para atender a las necesidades del sujeto al que se dirige cada una de ellas:

1. Sus respectivos planes de actuación deberán, siempre, tomar como referencia de partida el Plan de Futuro de la Ciudad y nunca podrá ocurrir a la inversa.
2. A partir de este momento, la mayoría de proyectos que desee poner en marcha cualquier departamento municipal va

a tener que contar, desde su definición, con la participación activa de otros departamentos/áreas: los departamentos de su misma área, por supuesto, pero también deberá contar con las demás áreas municipales.

3. Los departamentos deberán aprender, también, a contar con otros actores locales para desarrollar proyectos (mucho más allá de la simple participación) e, incluso, deberán aprender a integrarse, como un actor más, en proyectos conjuntos de distintos actores en los que, a veces, serán la parte líder y, en otras, serán nada más que un colaborador dentro de una estructura organizativa liderada por otros actores locales.

Con eso conseguiremos adecuar la organización municipal de forma que contribuya activamente al despliegue del Plan Estratégico de la Ciudad, es decir, al Desarrollo Local. Y esa contribución es determinante pues, si el Ayuntamiento no es el primero en asumir como propio el Plan Estratégico de la Ciudad, está imposibilitando prácticamente, que dicho PE tenga un despliegue real y, por lo tanto, está bloqueando de facto su puesta en práctica.

5.3. Otros escenarios en los que aplicar la misma metodología

Hay escenarios que son específicamente la definición de un Plan Estratégico Territorial, pero a las que se pueden aplicar las mismas ideas, los mismos criterios y la misma filosofía que he presentado a lo largo de este texto. Son situaciones distintas, si bien es verdad que tienen notables puntos en común. Las que describo son situaciones en la que he trabajado realmente, por lo que la descripción que hago de ellas se adapta a situaciones que se dan en la realidad.

5.3.1. Revitalizar un Plan Estratégico

Estamos hablando del caso de las ciudades que cuentan con un PE, definido no hace mucho tiempo, pero que no ha sido capaz de dinamizar el desarrollo local (y que no dispone de una visión de futuro compartida que ilusione a los actores locales). El objetivo del proyecto es el de revitalizar ese PE de forma que podamos aprovechar toda la información y las buenas propuestas que incorpora dotándole, previamente, de una visión de futuro y aportándole la legi-

timidad y la implicación de los actores locales a través de nuestro proceso metodológico.

Se trata de proceder como se ha descrito en la Parte 4 del libro, empezando por crear un Grupo de Agentes de Innovación, y definir con ellos el Plan de Futuro.

A continuación, en vez de empezar a trabajar en la definición del detalle de cada ámbito sectorial en el que organicemos nuestro PE, habrá que retomar el PE a revitalizar, revisando sus propuestas, por ámbitos, a partir del recientemente definido Plan de Futuro y mediante una colaboración entre especialistas y actores locales interesados. Por ejemplo, las propuestas urbanísticas, con técnicos municipales, el colectivo de arquitectos y urbanistas, el sector empresarial y las organizaciones de vecinos. O las propuestas en el ámbito cultural pueden debatirse entre los técnicos municipales y los sectores culturales y artísticos locales, así como con los espacios de exhibición.

De esta forma lograremos disponer de un PE bien consensuado, compartido y recreado a partir de los criterios de la sociedad local, además de aprovechar los esfuerzos que se realizaron para elaborar el PE original.

5.3.2. Definición del Plan de Proyección Internacional de una ciudad o territorio

El concepto de Plan de Proyección Internacional territorial:

- es una herramienta orientada a la acción al servicio de un gobierno local y de los actores de su territorio
- se basa en un modelo de ciudad o de territorio definido previamente
- resalta las potencialidades del territorio
- es un proyecto de ciudad y no solamente del Ayuntamiento y, por lo tanto,
- hay que asegurarse de que integra las decisiones de los actores empresariales, asociativos y académicos
- se diseña con una perspectiva de medio y largo plazo y
- parte de una visión integral de la acción exterior del municipio

Respecto a un Plan Estratégico, vemos que sus objetivos son más limitados y se ciñen a los aspectos más exportables hacia el exterior con el objetivo de reforzarlos y de generar una propuesta integral de proyección del municipio.

El trabajo con los actores directamente interesados permite tejer alianzas y compartir planes que tengan la capacidad de proyectar la ciudad hacia el exterior para el beneficio de los participantes y, en consecuencia, en beneficio del conjunto de la ciudad.

Un aspecto específico a considerar en este tipo de planes es la capacidad de la institución municipal para abrirse a participar en proyectos de carácter internacional. No me estoy refiriendo exclusivamente a la posibilidad de recibir financiación de fuentes multilaterales, sino a la capacidad del Ayuntamiento para participar en proyectos de intercambio y colaboración con instituciones municipales de otros países. Este es un tema extraordinariamente interesante que abre la puerta del Ayuntamiento al conocimiento de otros enfoques y de otras soluciones para los múltiples retos que las ciudades enfrentan.

En cuanto a la definición de un PPI territorial, es bastante obvio que la misma metodología presentada en el libro está perfectamente adaptada. Aparte de que los temas a definir son mucho más limitados que en un PE, solo habrá que introducir matices en la composición del grupo de agentes de innovación para centrarlo más en aquellos ámbitos que más potencial presenten para su proyección internacional.

5.3.3. Creación de la identidad de un nuevo territorio

Esta situación resulta más infrecuente, pero es relevante para aquellos territorios que estén inmersos en ella. Estas situaciones son las que se dan cuando se producen cambios en la organización territorial de los países o de las regiones.

Puede ser un cambio en el diseño de las regiones, o la aparición de un nuevo nivel de organización nacional incorporando un nivel adicional (regiones y provincias o bien regiones y comarcas, por ejemplo). Puede ser también la formación de un área metropolitana

que ha ido surgiendo con el tiempo hasta que llega el momento de formalizarla. O puede ser la necesidad de articular un territorio alrededor de una alianza territorial para abordar retos de desarrollo con más activos y mayor fortaleza. Este último caso puede ser el de una ciudad intermedia que se asocia a un entorno amplio de ciudades menores y zonas rurales para poder

En cualquiera de estos casos, se necesita forjar la unidad entre las instituciones, los habitantes y las asociaciones de las comunidades que se asocian. Eso pasa por ir construyendo una identidad territorial del nuevo territorio y el sentido de pertenencia que se deriva de esa identidad. Y para construir esa identidad, la definición de una visión de futuro que sea compartida entre todos es el primer paso.

De nuevo, la definición conjunta del Plan de Futuro nos proporciona el medio para avanzar en el proceso de la consolidación del nuevo territorio.

5.4. Acerca de la descentralización

Puesto que el desarrollo territorial solo puede dirigirse eficientemente desde la cercanía, desembocamos en *la necesidad de la descentralización del gobierno de los países*. En efecto, que el desarrollo territorial no pueda definirse de forma centralizada no significa que los gobiernos nacionales no puedan incidir directamente en el mismo y que no deban contribuir, y muy activamente, al desarrollo de las regiones y ciudades de su territorio nacional.

La solución a ese aparente dilema se llama descentralización y consiste, en esencia, en asignar las distintas competencias de gobierno a aquella administración que va a poder ejercerlas de la forma más eficiente. Esto es, se trata de distribuir las distintas competencias entre los Gobiernos Nacional, Regionales y Locales.

La descentralización es un proceso que lleva decenios desplegándose en Europa y es el concepto que permite aplicar la subsidiariedad. La subsidiariedad propone que cada servicio, cada necesidad pública, cada decisión, sea gestionada por el nivel administrativo (en Europa, niveles europeo, nacional, regional, local) que más eficientemente puede prestarlo.

Para poner unos ejemplos muy claros, parece obvio para todo el mundo el que la recogida de basuras debe gestionarse por la administración local, mientras que la defensa nacional o el servicio diplomático son servicios que debe prestar la administración nacional. Está claro que he puesto unos ejemplos muy evidentes, pero no todos los que podamos citar lo serían tanto. Así, por ejemplo, ¿cómo gestionar la educación o la salud? Hay desde modelos puramente nacionales hasta modelos compartidos en que los recursos son aportados por el país pero son gestionados por las regiones, o incluso por los municipios, siguiendo criterios definidos nacionalmente. Y así podríamos ir revisando distintos servicios (vivienda, infraestructuras, agricultura, economía, servicios sociales...) y distintas fórmulas de gestionar su prestación en distintos países.

Quiero mencionar el caso de la Unión Europea pues, en ese caso, tenemos un nivel supranacional añadido. Un nivel europeo que tiene importantísimas competencias legislativas a través de su Parlamento (cerca del 85% de la legislación y de la normativa españolas son de origen europeo) y que se aplican al conjunto de los países de la Unión. Dispone también de un presupuesto, aportado por los estados miembros, que se aplica en parte a desarrollar políticas de desarrollo regional.

La descentralización en Europa: de la UE hasta las ciudades y zonas rurales

Voy a describir rápidamente el mecanismo de esas políticas de desarrollo regional para ejemplificar el funcionamiento de un sistema descentralizado eficaz. En primer lugar, la propia UE define sus políticas de desarrollo, con sus criterios, sus ámbitos de actuación y sus prioridades. Es decir, les indica a los países cuáles son las reglas que deberán seguir los proyectos que deseen que sean financiados por fondos europeos.

Ahí es donde se indica, por ejemplo, que son prioritarios proyectos locales que desarrollen zonas verdes en las ciudades, proyectos de implantación de energías alternativas en edificios públicos o bien políticas de rehabilitación (urbana y social) de barrios desfavorecidos.

Además de indicar qué tipo de proyectos se van a financiar, se indican también los criterios a seguir. Por ejemplo, se promueve la difusión y formación en tecnologías digitales para la integración social de colectivos en peligro de exclusión o se promueve la innovación en las políticas de desarrollo económico.

La asignación de recursos tiene lugar, entonces, a través de convocatorias europeas abiertas y competitivas que se dirigen a distintos sujetos. Pueden ser regiones o pueden ser ciudades. A veces, se trata de convocatorias en que deben agruparse ciudades de distintos países para desarrollar y probar soluciones de forma colegiada. Otras veces, se trata de fondos que se adjudican a los países para que ellos sean quienes los distribuyan entre sus regiones o ciudades pero siempre mediante convocatorias abiertas y competitivas.

El término «convocatorias competitivas» es determinante, pues exige un esfuerzo previo de quien espera recibir recursos para su proyecto. Es determinante, en primer lugar, porque ya no se reciben recursos si no es con un trabajo previo de la ciudad o región para definir un proyecto que responda a los requisitos emitidos por la convocatoria. Es determinante también porque solo si el sujeto participante a la convocatoria hace un buen trabajo, mejor que el de los demás, va a recibir recursos.

Esas políticas descentralizadas se van refinando, periodo presupuestario tras periodo presupuestario, y, en lo que se refiere a las políticas de desarrollo económico, *se exige ya la implicación de los actores locales* tanto en la definición de los proyectos de desarrollo que se presentan a la convocatoria como el compromiso de aportación de recursos para la ejecución de los mismos. Esto último tiene la finalidad de mejorar la eficacia de los fondos europeos en cuanto al retorno de la inversión en proyectos de especialización territorial. Se entiende que si los sectores empresariales, especialmente, están decididos a invertir sus recursos en un proyecto territorial, eso significa que se van a aumentar las probabilidades de éxito del mismo.

Este mecanismo de descentralización de las políticas de desarrollo aúna las ventajas de orientar, desde el gobierno europeo, las políticas a seguir (tecnología, innovación, sostenibilidad ambiental,

cohesión social...) a la vez que se deja la definición de cada proyecto concreto en manos del territorio en el que se va a llevar a cabo. Es el territorio quien decide qué hacer a partir de los recursos de conocimiento y de producción de los que dispone, recibe fondos para hacerlo y el gobierno de ámbito superior se asegura de que se siguen unos criterios determinados en todos los proyectos que financia además de asegurarse de que todos ellos cumplen con un nivel de calidad suficiente.

Podemos resumir la filosofía del funcionamiento de los fondos europeos para el desarrollo en tres grandes ideas clave:

1. *La administración superior define los criterios* a seguir por los territorios que quieren llevar a cabo los proyectos
2. *El sistema de competencia entre las ofertas* obliga a los territorios a elaborar ofertas 1) que cumplen con los criterios enunciados y 2) de buena calidad para asegurarse entrar en el cupo de ofertas aprobadas. (Este no es un mecanismo con vocación de exclusión, sino que su objetivo es que solo reciban fondos europeos los proyectos con calidad suficiente). Este sistema implica también un primer nivel de *compromiso del territorio* al tener que preparar una oferta de calidad.
3. *La cofinanciación de los proyectos* exige que el territorio que presenta su candidatura para recibir fondos se compromete, por su parte, a aportar, de sus propios recursos, una parte significativa de la financiación. Y con eso se quiere garantizar *un nivel de compromiso territorial* con el proyecto. Es decir, está claro que un proyecto que no le cuesta nada al territorio no solo no es valorado sino que, sobre todo, no recibe localmente la atención y el interés que requiere para alcanzar el éxito (recuérdese la historia de la fuente en el pueblecito del Apartado 1.2.).

En cuanto a *la participación*, ya hemos visto que se requiere también en estos mecanismos de descentralización y la UE la exige también a los territorios en los proyectos que financia. Es lógico que así sea puesto que se considera que la administración por sí sola no

puede llevar a cabo proyectos exitosos si no cuenta con la complicidad y la colaboración de la sociedad.

Queda mucho por aprender todavía en descentralización y en participación, pero me interesa incidir aquí en que son dos caras de una misma moneda: *la de la mejora de las formas de gobierno*. Ambas van en la misma dirección:

- *la descentralización* consiste en delegar o transferir competencias de los gobiernos nacionales a los regionales y/o locales para que atienda a cada problema aquella administración que está mejor preparada para ello.
- *la participación* permite a los gobiernos locales contar con los ciudadanos en las decisiones que toma de forma que se genere un mayor consenso alrededor de esas decisiones.

En ambos casos, una administración transfiere a otro nivel una capacidad de decisión con el ánimo de que esa decisión sea más acertada y más adecuada a los deseos y los intereses de la sociedad que va a recibir sus efectos.

5.4.1. Descentralización y ciudades intermedias

Como sabéis, mis reflexiones, mi experiencia y mi trabajo se orientan, prioritariamente, a *las ciudades intermedias*. Y me parece que vale la pena aportar aquí unos datos que constan en el interesantísimo informe GOLD IV producido por la CGLU (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, o UCLG, en sus siglas en inglés). El informe cuenta con un capítulo titulado «Ciudades Intermedias, nexo vital entre lo local y lo mundial» que evidencia muy bien lo procedente de la idea de la descentralización.

Nos interesa responder a la pregunta de ¿a qué le llamamos una ciudad intermedia? Así como a: ¿cuán importantes son las ciudades intermedias en el contexto mundial?, ¿y en el iberoamericano? Para eso, empiezo citando unas cuantas cifras.

Las Ciudades Intermedias, según se las clasifica en el Informe GOLD IV, son las que tienen entre *50.000 y 1.000.000 de habitantes*. La parte de población mundial que reside en ciudades es del

55% y esa cifra va a seguir creciendo. En cuanto al reparto de ese 55% *que reside en ciudades*, es de la siguiente manera:

- 23% de la población urbana mundial vive en pequeñas ciudades (menos de 50.000 habitantes)
- *36% de la población urbana mundial vive en ciudades intermedias*
- 41% de la población urbana mundial vive en grandes ciudades (más de 1.000.000 habitantes)

Hay 8.923 ciudades intermedias en el mundo (casi la mitad de ellas en la región Asia-Pacífico) que acogen a 1.423 millones de habitantes.

Como este libro está dirigido a la comunidad iberoamericana, os doy las cifras para América Latina y el Caribe que aparecen en el mismo informe:

- 23,6% de la población urbana latinoamericana vive en pequeñas ciudades
- *31,5% de la población urbana latinoamericana vive en ciudades intermedias*
- 44,9% de la población urbana latinoamericana vive en grandes ciudades

En la región hay *961 ciudades intermedias que albergan a un total de 157,9M habitantes* que corresponden a un 31,5% de la población urbana de la región, a un 25% del total de la población de la región y a un 11,1% de la población de las ciudades intermedias del mundo.

Las recomendaciones para las ciudades intermedias

Una vez situada la importancia de las ciudades intermedias, me interesa mencionar aquí cuál es la agenda específica para las ciudades intermedias que propone el informe. La CGLU resume esa agenda en once recomendaciones. Solo voy a citar aquí los títulos de esas 11 recomendaciones teniendo en cuenta que son recomendaciones para las ciudades pero también para sus administraciones nacionales y regionales.

1. Pide reconocer el papel de las CI para facilitarles que sean motores de la democracia local, de la cohesión social y del desarrollo sostenible (social, económico, ambiental y cultural).
2. Redefinir las políticas urbanas nacionales para apoyar a las CI.
3. Dotar a las CI de los poderes para que puedan asumir plenamente sus responsabilidades de desarrollo urbano
4. Es necesario preservar la proximidad y la escala humana de las CI reforzando sus capacidades de planificación y de gestión del suelo.
5. Las CI deben aumentar su visibilidad y reafirmarse ante los gobiernos nacionales como interlocutores capaces y ambiciosos.
6. Fomentar el desarrollo regional y promover una colaboración más estrecha entre las áreas urbanas y su entorno rural.
7. Desarrollar políticas económicas locales ambiciosas que abran nuevas oportunidades.
8. Afrontar las crecientes desigualdades con políticas sociales que garanticen un acceso asequible a los servicios básicos, a la sanidad y a la educación.
9. Reducir la huella ambiental urbana para luchar contra la degradación del medio ambiente y contra el cambio climático.
10. Asegurar el acceso universal y la participación de todos en la vida cultural.
11. Promover el «Derecho a la Ciudad» para garantizar el respeto de los derechos humanos a nivel local.

La gran importancia de las ciudades intermedias para los países está en que son la rótula alrededor de la que se deben articular los territorios al ser las proveedoras de servicios de calidad a las zonas rurales más próximas. Como veremos en el apartado 5.5., las ciudades intermedias son un elemento fundamental de los países para luchar contra la despoblación y conseguir fijar a la población en los territorios.

5.4.2. Primero, el proyecto; solo después, el dinero

He dejado esta afirmación para el final y la expreso de forma tan prosaica porque es *absolutamente determinante del éxito o del fracaso de cualquier iniciativa de desarrollo territorial*.

Lo que significa la frase del título es que, si ponemos un dinero encima de la mesa de un territorio antes de que ese territorio haya definido su proyecto de desarrollo, vamos a fracasar. Así ha ocurrido múltiples veces con las aportaciones de gobiernos nacionales para impulsar el desarrollo de una, o de varias, regiones y así seguirá ocurriendo, mientras no se cumpla la condición de «Primero necesitamos el proyecto».

Aunque creo que el lector es consciente de esta situación, me permito describir lo que ocurre cuando se aporta un dinero sin saber para qué va a ser utilizado. El territorio no es capaz de organizarse como tal y ese dinero se va distribuyendo (dilapidando sería una expresión más certera) entre aquellos que son más rápidos en proponer «su proyecto» o entre los que están en mejor posición para «convencer» a quien tiene la autoridad de decidir el destino de esos recursos. El resultado es, en el mejor de los casos, algunos proyectos dispersos que, en modo alguno consiguen cambiar la dinámica del territorio y, en el peor, ese dinero desaparece en operaciones que solo interesan a quien las ha promovido (por decirlo en términos educados).

Por eso, el procedimiento seguido por la Unión Europea es muy adecuado. Los pasos del procedimiento que define la UE son los siguientes:

1. La UE aprueba una bolsa de XXX millones de euros para proyectos de desarrollo territorial.
2. La UE define que esa bolsa se distribuirá en fracciones de hasta Y millones, entre aquellos territorios que presenten un proyecto que cumpla con determinados requisitos y criterios.
3. Queda claro que esos recursos de la UE son un cofinanciamiento. Es decir, el territorio debe financiar con sus propios recursos (públicos o privados) la parte del proyecto no financiada por la UE.

4. Esa cofinanciación de la UE es variable en función del desarrollo de cada región pudiendo variar desde el 25% para las regiones más ricas hasta el 75% para las más rezagadas.
5. Los territorios interesados elaboran su proyecto en colaboración con los actores locales (requisito impuesto por la UE) y de acuerdo con las condiciones fijadas por la UE.
6. La UE analiza los proyectos presentados y su cumplimiento de los requisitos y criterios enunciados y decide adjudicar recursos a los que mejor se adaptan a ellos.
7. El dinero solo puede dedicarse exactamente a los proyectos cuyo cofinanciamiento la UE ha aprobado, so pena de tener que reintegrar el dinero posteriormente.
8. El dinero no suele entregarse una vez aprobado el proyecto por la UE, sino que se entrega al territorio de acuerdo con las justificaciones de gastos que el territorio va enviando.

Este procedimiento les dice a los territorios interesados: «hay un dinero para vuestro desarrollo si cumplís unas condiciones». Los territorios, para acceder a ese dinero, están obligados a definir su proyecto de forma previa y, además, de forma colaborativa entre los actores locales. Si ese proyecto es fiel a los criterios de la UE y es de calidad suficiente, la UE aporta ese dinero al territorio.

De esta forma se evitan los proyectos de parte, que no van a incidir en el desarrollo de ese territorio, y, por supuesto, también se evita el «desvío de fondos» a intereses individuales. El hecho de que este sistema se aplique por la Unión Europea, una región del mundo con una larga experiencia en descentralización administrativa, debería indicar que es un buen sistema para garantizar los intereses de todas las partes:

- a la UE, que el dinero se utiliza según los criterios que define
- al territorio beneficiado, que el dinero se utiliza en beneficio del impulso de su desarrollo
- a todos, que se avanza en el objetivo común: impulsar el desarrollo territorial en la UE

La afirmación que da título a este apartado: «Primero, el proyecto; solo después, el dinero» es válida para todos los procesos de desarrollo a los que nos hemos referido en esta obra, incluidos los dos últimos escenarios que se tratan en los capítulos siguientes: la lucha contra la despoblación rural y el caso de las empresas extractivas.

5.5. Para luchar contra la despoblación rural

Uno de los grandes problemas de nuestra época es la creciente despoblación del medio rural. Una despoblación que se debe a la falta de oportunidades, a la dureza del trabajo en el medio agrícola y a la falta de servicios de que disponen las zonas rurales comparadas con las zonas urbanas.

No solo pueblos sino también ciudades intermedias en entornos rurales pierden población de forma continua y revertir esta tendencia debería ser una preocupación prioritaria de los gobiernos nacionales, regionales y locales. Así, Isaura Leal, Comisionada del Gobierno de España frente al Reto Demográfico, afirma que «el 53% de nuestro territorio está en grave riesgo de despoblación» y que «el 90% de la población se centrará en grandes entornos urbanos, lo que ocasionará tensiones de todo tipo, como el aumento del precio de la vivienda o el problema del transporte. Las soluciones implican a todo el territorio, no es un problema de los pueblos. Es un problema que afecta a España como país». Y estas afirmaciones son válidas para Latinoamérica y también para España y Portugal.

La migración hacia las ciudades genera, a la vez, un envejecimiento de las poblaciones rurales, con la consiguiente disminución de la tasa de natalidad así como de la pérdida de buena parte del capital humano más joven y cualificado.

Para detener estos procesos debemos poner en marcha políticas que consigan retener a las personas locales y atraer a nuevos habitantes.

Retener y atraer población

En efecto, necesitamos frenar la migración hacia las grandes ciudades y atraer a nueva población a provincias. Eso implica poner en

práctica políticas de apoyo a las regiones rurales que incorporen los siguientes elementos.

Para frenar la partida de población hacia las ciudades es imprescindible brindarle a esta población *buenas infraestructuras (carreteras, telecomunicaciones, ferrocarriles...)* y *servicios básicos (educación, salud, transporte...)* que mejoren la calidad de vida de las personas que viven en zonas rurales. Para eso, la existencia de *una buena red de ciudades intermedias* distribuidas por todo el territorio nacional es fundamental para los países pues son estas ciudades las que pueden proporcionar esos servicios así como los de cultura, deporte, ocio, comercio, etc., a la población de sus territorios circundantes.

Hasta aquí los medios necesarios para poder fijar población a los territorios. Necesitamos añadir a eso *un potencial de atracción* de esos territorios para conseguir que parte de la población de las grandes ciudades decida desplazarse a ciudades intermedias o al ámbito rural. Y no debemos conformarnos con políticas de subvención (vivienda gratis...) sino que debemos ser más ambiciosos y pensar en *hacer que el medio rural sea atractivo*. Por supuesto, no pretendamos hacerlo atractivo para todo el mundo. Pero sí puede haber muchos perfiles de personas que valoren una vida tranquila y sana como entorno para desarrollar sus proyectos vitales. Se puede pensar en distintos tipos de profesionales que basando su trabajo en las redes, residan en el medio rural y se desplacen a centros urbanos cuando lo necesiten.

Las *políticas de desarrollo territorial* nos van a permitir definir un proyecto de futuro ilusionante que revigore el tejido local, a la vez que permitirá proyectar la zona hacia el exterior como nuevo centro de actividad que permita atraer a profesionales y empresas interesados.

Para intentar una gestión eficaz de estos procesos de freno a la despoblación e impulso a la repoblación, vuelve a entrar en juego la descentralización. En efecto, los tres puntos citados deben ser implementados en cooperación entre los gobiernos nacional, regional y local. Las infraestructuras y los servicios recaen bajo la respon-

sabilidad, bien del gobierno nacional o del regional. En cuanto al impulso del desarrollo territorial, deberá partir del territorio del que estemos hablando (una ciudad, una región, una provincia...) y deberá ser apoyado por el gobierno nacional y el regional, tal como ya se describió en el Apartado 1.2. *El desarrollo territorial debe surgir del propio territorio.*

Reflexiones sobre la situación

El reto está en conseguir que territorios que han quedado fuera del progreso, que sí han alcanzado otros territorios más dinámicos, vuelvan a acercarse al nivel promedio del conjunto del resto del país. Y no puedo evitar insistir en que *cualquier proyecto de impulso al desarrollo debe contener dos elementos de forma ineludible*. De otra forma, todos los esfuerzos que se hagan y todos los recursos que se inviertan se perderán irremediablemente. *Esos dos elementos imprescindibles son:*

1. *generar ilusión entre los actores locales por un proyecto de futuro de su tierra*
2. *que ese proyecto de futuro sea definido e impulsado localmente*

De hecho, ambas condiciones van ligadas. La ilusión no puede generarla ninguna institución ni personas de forma individual. Menos aún si esa institución es exterior al territorio (el gobierno nacional, por ejemplo). La ilusión solo se genera si la sociedad local cree en sí misma y está convencida de que va a hacer realidad su proyecto de futuro.

Por otra parte, tampoco pueden generar ilusión ni uno, ni dos ni tres macroproyectos con los que alguien pueda pretender resolver la situación de rezago de ese territorio. La ilusión solo puede generarla un proyecto integral de futuro que resulte creíble para los actores locales porque ellos sientan que eso sí puede hacerse realidad porque ellos pueden llevarlo a cabo. Ese proyecto de futuro debe significar una apuesta del territorio por *alcanzar la excelencia en algún aspecto concreto*. Esa excelencia, que no se alcanzará con acciones o proyectos de relumbrón sino con un trabajo planificado, pausado y

perseverante, es la que puede despertar el orgullo de pertenencia de los habitantes de una zona hasta entonces abandonada y conseguir que todos ellos crean en un nuevo futuro y empiecen a trabajar para construirlo.

Quiero detenerme en esta última frase «alcanzar la excelencia en algún aspecto concreto». En efecto, ningún territorio puede ser excelente en múltiples aspectos (industria, turismo, agricultura, cultura, sostenibilidad, educación...). Y ahí está el fallo de muchos planes estratégicos o de desarrollo: que suelen presentar cinco, seis o más «ejes estratégicos», pero carecen de un norte claro. El tener cinco o seis prioridades significa, automáticamente, renunciar a la excelencia y a la diferenciación en cualquiera de ellas, puesto que, si los recursos se reparten entre muchas prioridades, en ninguna de ellas se podrán alcanzar resultados excelentes.

Por eso, los planes estratégicos territoriales no deberían limitarse a ser una suma de «programas sectoriales» sino que deben empezar por definir: ¿cuál es el gran objetivo de futuro?, ¿en qué nuestro territorio va a ser excelente?, ¿en qué aspecto vamos a convertirnos en referencia nacional o, mejor aún, internacional?, ¿cuál va a ser la razón por la que personas y empresas de todo el país van a desear venir aquí?, ¿qué es lo que va a atraerles?

Solo después de definido ese objetivo estratégico de excelencia, tendrá sentido pasar a definir planes de actuación por sectores (economía, sostenibilidad, cohesión social, infraestructuras, cultura, educación...). Y entonces conseguiremos que esos planes, cada uno de ellos, sean elementos fundamentales para construir el proyecto de excelencia que da sentido al conjunto.

Ese proyecto de futuro, ya lo sabemos, requiere haber sido definido por los actores locales *mediante el debate y la interacción entre ellos con lo que activaremos la inteligencia territorial* que hace fuerte al territorio. Una inteligencia que las decisiones individuales o de un colectivo restringido jamás serán capaces de activar.

Unos requisitos de partida

Bien es cierto que conviene recordar que, como dije en el apartado 1.1.2. *¿De qué territorio hablamos para un desarrollo territorial eficaz?*, «para ser capaz de todo esto y llevar a cabo el desarrollo de un territorio que ha sufrido un proceso de despoblación debemos contar con:

1. la existencia de *un liderazgo local*, normalmente, político, con una voluntad clara de impulsar el desarrollo del territorio que administra y de su población,
2. la disponibilidad de *al menos un actor potente del sector del conocimiento* (universidad, centro tecnológico o de investigación),
3. la existencia de *un tejido empresarial con capacidad para crecer* y para potenciar el desarrollo que buscamos».

Estos requisitos nos obligan a pensar, casi con total seguridad, en *una dimensión de territorio que cuente con una ciudad intermedia* que aporte los elementos de conocimiento y empresa. Eso nos permitirá actuar sobre todo el territorio de influencia de esa ciudad.

Lo más seguro es que, una vez que hayamos definido el territorio de forma que cuente con estos elementos y que dicho territorio haya definido su Plan de Desarrollo, necesitará ayudas exteriores y ahí es donde entrarán las inversiones nacionales y regionales, públicas y privadas. Pero *el paso previo debe ser que los actores locales* (universidad, empresariado, sociedad civil y administración pública, en pie de igualdad) *definan el futuro que quieren construir para su territorio*.

Y una actuación importante

Para conseguir atraer nuevos pobladores, hemos hablado de la importancia de las infraestructuras y de la disponibilidad de servicios. También, de la necesidad de disponer de un Plan de Futuro del territorio. Si avanzamos un poco más, una de las actuaciones que debería derivarse de ese Plan de Futuro es la creación de *un ecosistema de acompañamiento emprendedor e innovador* que ponga en contacto los emprendedores e innovadores locales que surjan así

como que sirva de acogida e inserción de los nuevos habitantes en el tejido social y profesional de la zona.

Conclusiones

He ido desgranando algunas de ellas a lo largo del apartado y pueden resumirse en:

1. Cualquier proyecto territorial de éxito debe surgir del propio territorio
2. Solo se conseguirá que ese proyecto pase del papel a la realidad con la implicación permanente de los actores locales para su despliegue.
3. Para ello se necesita generar ilusión entre los actores locales por ese proyecto de futuro.
4. Eso solo será posible si son los propios actores locales los que definen ese proyecto.
5. La ilusión solo puede ser generada cuando el proyecto de futuro significa una apuesta del territorio *por alcanzar la excelencia* en algún aspecto concreto.
6. Y, por supuesto, el territorio necesita, como requisitos de partida, un liderazgo, un actor del conocimiento sólido y un sector empresarial con potencial de crecimiento.

Con estos elementos y *la metodología de trabajo adecuada* para la definición del Plan y para la dinamización de su puesta en práctica, pienso que los territorios tienen buenas posibilidades de parar la sangría permanente que representa su despoblación, recuperar el terreno perdido y relanzar su desarrollo para pasar a contribuir activamente al crecimiento del país al que pertenece.

5.6. El caso de las empresas extractivas

Un caso particular, desde el punto de vista del desarrollo territorial, es el de las empresas extractivas. Me refiero a esas empresas que explotan los recursos naturales de una zona determinada. Habitualmente son mineras, pero también madereras, petroleras o eléctricas. Se caracterizan por explotar los recursos naturales de un área geográfica determinada bajo una concesión del gobierno nacional

correspondiente y pagando unas regalías como contrapartida a esa explotación.

Debo decir que no tengo la experiencia de haber trabajado directamente en un entorno como este y que, por lo tanto, mi propuesta de enfoque se deriva de otras experiencias así como de un conocimiento de esta situación adquirido mediante lecturas y conversaciones con expertos en el tema.

Voy a estructurar este tema bajo una serie de subapartados:

- Contextualización
- Los objetivos a alcanzar
- Los criterios a aplicar:
 - Respeto
 - Concertación
 - Un desarrollo sostenible
 - Un enfoque territorial. ¿Cuál debe ser ese territorio?
 - El rol de los gobiernos nacionales
- Conclusión

Contextualización

Estas explotaciones, si bien aportan recursos al país a través de los impuestos que pagan, no suelen revertir en beneficios significativos para las comunidades en cuyos territorios se llevan a cabo las operaciones. A menudo, además, producen un deterioro importante del medio ambiente o agresiones diversas a la forma de vida local.

Suelen localizarse en entornos rurales, a menudo, remotos e infradotados en cuanto a infraestructuras de todo tipo: comunicaciones, educación, sanidad, etc. Los lugareños ven cómo un extraño, la empresa, se enriquece explotando los recursos de su tierra, mientras a ellos apenas les alcanza alguna mejora. De ahí que se generen conflictos sociales que llegan a veces a producir muertes entre los lugareños.

El problema por resolver está en cómo llevar a cabo esas explotaciones generando, a la vez, una mejora de las condiciones de vida de los lugareños así como de sus expectativas de vida. La respuesta teórica es evidente: es necesario llegar a una situación en la que cada parte considere que obtiene buenos beneficios de la explotación.

Las grandes empresas extractivas, obviamente, son conscientes de esta difícil situación y, para paliarla, disponen de programas de Responsabilidad Social Corporativa (RSC) que consisten en invertir en el desarrollo de proyectos y programas de mejora del entorno en el que operan: construcción de escuelas, asfaltado de carreteras, programas de reforestación o impulso de proyectos de desarrollo comunitario son algunas de las acciones que incorporan esos programas de RSC.

No obstante esas actuaciones, los conflictos brotan una y otra vez y generan dolor y pérdidas, además de degradar continuamente las condiciones de vidas de los lugareños. ¿Cómo, entonces, superar esa situación?, ¿qué hay que hacer?, ¿qué es lo que no hacemos bien?, ¿cómo habría que actuar?

Los objetivos

En mi opinión, los objetivos a perseguir son dos:

Un *objetivo de corto plazo* que es *la paz social en la zona de actuación de la empresa*. Para alcanzarlo deberán darse tres elementos: 1) la concertación entre los actores involucrados, 2) la definición conjunta de una visión de futuro para el territorio que ilusione a sus habitantes y 3) la contribución activa por parte de todos los actores para construir ese futuro acordado entre todos.

El objetivo a largo plazo sería que, al finalizar las operaciones de la empresa, la sociedad local pudiera seguir manteniendo un *nivel económico muy superior* al que tenía antes de la llegada de la empresa al territorio.

Para conseguir el objetivo de largo plazo, la filosofía con la que debemos trabajar es la de, aprovechando los recursos que la empresa está en disposición de aportar al territorio durante toda su permanencia, elevar significativamente el nivel de vida del territorio más allá de la actividad minera. Para ello, debemos haber sido capaces de *desarrollar nuevas actividades económicas independientes de la mina*.

Varios criterios a considerar

Respeto

Yo empezaría por *la palabra respeto*. Cualquiera de las tres facetas de los conflictos, la social, la ambiental y la cultural debe abordarse desde el respeto; desde una posición de igualdad; desde la consideración de que las otras partes implicadas en el conflicto (las tres partes habituales son la empresa, la comunidad local y el gobierno) tienen sus razones para mantener su posición.

No valen actitudes ni de superioridad ni de condescendencia; la única actitud que puede acabar con los conflictos es la de considerar a la otra parte como un igual que defiende unas posiciones en las que tiene tanta razón como podemos tener nosotros en las nuestras.

Concertación

De la actitud de respeto se deriva directamente la concertación. Es decir, abandonar el enfoque de negociación de unas u otras propuestas entre una parte y la otra, la empresa y las comunidades locales, para substituirlo por un proceso de *construcción conjunta*, desde cero, *de un plan de desarrollo para la zona*.

Un desarrollo sostenible

Sostenible significa generar un desarrollo que permita *que, una vez desaparecida la explotación* (una vez se agoten los recursos), *el territorio continúe su andadura con otras fuentes de riqueza* que habrán elevado el nivel de vida de los pobladores y que se habrán levantado *aprovechando los recursos que la empresa haya aportado durante su presencia en la zona*.

Solo un horizonte de sostenibilidad es capaz de motivar e ilusionar a la población local tanto para trabajar por él como para aceptar algunas contrapartidas. Es decir, «será aceptable pagar un precio si es para construir una tierra mejor para nosotros y para nuestros descendientes».

Por supuesto, en el párrafo anterior, el término sostenibilidad debe ser entendido en toda su extensión: *económica, ambiental y cultural*, con las particularidades que se den en cada lugar.

Ver a la empresa extractiva como palanca del desarrollo territorial

Estamos hablando de territorios que tienen una gran riqueza en su suelo, pero que no tienen la capacidad económica para explotarla por lo que se requiere que una empresa exterior se encargue de las ingentes inversiones necesarias para poner en marcha esa explotación.

La cuestión está en encontrar la forma de revertir parte de esa riqueza en las comunidades locales, de forma que se satisfagan los intereses de todas las partes y la explotación de los recursos naturales pueda llevarse a cabo sin generar conflictos graves.

La forma de revertir riqueza en el territorio no puede ser más que mediante una aportación de parte de los beneficios generados por la explotación de las materias primas para impulsar el desarrollo del territorio. Esa aportación de la empresa extractiva, canalizada por su fondo de RSC, debe utilizarse para generar un fondo que impulse el desarrollo del territorio. Y, como queda dicho, el primer paso, antes de efectuar ningún gasto de ese dinero, es la definición de un Plan de Futuro y de un Plan Estratégico de Desarrollo a largo plazo de ese Territorio. Una vez el territorio disponga de ese Plan, podremos identificar dónde invertir el dinero disponible para impulsar el desarrollo local.

A eso es a lo que llamo utilizar a *la empresa extractiva como palanca del desarrollo territorial*. Eso es. Los territorios, y los países en los que se ubican, deben aprovechar la existencia de recursos naturales extraordinarios para construir nuevas capacidades competitivas en esos territorios y para transformar los sistemas productivos locales.

Y debemos hacerlo así, además, porque los recursos naturales de que dispone un territorio son, obviamente, finitos. Y se trata, por lo tanto, de utilizar la riqueza que generan esos recursos finitos para poner en pie otras actividades productivas que permitan al territorio continuar con su desarrollo una vez que sus recursos naturales se agoten.

El enfoque territorial

Para definir un plan integral para el desarrollo de la zona, es imprescindible utilizar un enfoque territorial como ya se justificó en el Apartado 1.1.2. *¿De qué territorio hablamos para un desarrollo territorial eficaz?* En efecto, las operaciones extractivas se producen por lo general en zonas en situación de rezago que no tienen los recursos para generar lo que se suele denominar «desarrollo endógeno». Es decir, no tienen capacidad para desarrollarse por sí mismas y, por lo tanto, no es eficaz intentar impulsar proyectos de alcance local. Pero esas zonas sí podrían generar dinámicas de desarrollo autosostenible si las consideramos en un entorno geográfico más amplio que cuente con mayores recursos (universidades, sector empresarial, administración territorial...) y, por supuesto, con la participación de la empresa extractiva. Ampliando el foco a la región, la provincia o a una delimitación de ese orden podremos incorporar a sus actores lo que nos va a permitir construir un plan de futuro creíble y sostenible para la zona.

Se trata, por lo tanto, de que el *Programa de RSC de la empresa* impulse un *Proyecto de Desarrollo Territorial* junto a los demás actores de ese territorio más amplio. Un enfoque territorial del desarrollo nos permitirá incorporar el conocimiento y la capacidad de investigación de las universidades, el potencial económico de la región (por ejemplo, para agrupar producción, crear marca o promover la exportación a otras regiones y países) y los recursos y la interlocución política de la administración territorial.

Una vez definido *el Plan de Futuro Territorial*, tendrán mucho más sentido los *Planes Comunes* que derivemos de él para cada una de las comunidades del territorio. Unos Planes Comunes que estarán enmarcados y que formarán parte del Plan de Futuro Territorial.

Con este enfoque obtenemos tres ventajas añadidas: 1) la implicación de todos en el plan, 2) gracias a la aportación de más y distintos puntos de vista se consiguen mejores propuestas y 3) una metodología de trabajo adecuada permitirá que se genere un proceso de *innovación territorial*.

El rol de los gobiernos (nacionales y subnacionales)

A los gobiernos corresponde ver la existencia de recursos naturales explotables en su territorio no solo como una fuente de recursos inmediatos (vía las regalías que generan) sino como la gran oportunidad para impulsar el desarrollo de las regiones donde se encuentran esos recursos.

Y deben hacerlo adoptando un enfoque de colaboración con las empresas extractivas, por supuesto, además de añadir a esa colaboración los centros de conocimiento del territorio, su sector empresarial y las comunidades directamente afectadas. De esta manera, el esquema habitual del desarrollo territorial a cuatro bandas (administración, universidad, empresariado y sociedad civil) se amplía en estos territorios a cinco al incluir a un actor determinante, en este caso, como es la empresa extractiva.

¿Qué territorio?

Falta detenernos en cuál es el territorio del que estamos hablando. Es claro que el territorio sobre el que deberemos trabajar será distinto en función de los condicionantes de cada caso.

Lo que sí puede decirse respecto al territorio sobre el que vamos a trabajar para impulsar su desarrollo es que deberá cumplir con los requisitos que mencionábamos en el apartado 1.1.2. *¿De qué territorio hablamos para un desarrollo territorial eficaz?* anterior. Es decir, que *debería contar con un liderazgo claro*. Un liderazgo que puede venir de las autoridades nacionales o regionales o que puede venir también de una empresa que asumiera la filosofía de desarrollo que expongo en este texto y que asumiera que debe trabajar en colaboración con los distintos actores implicados. Debería contar, además, *con un sector académico* (con generación de conocimiento y capacidad de investigación y desarrollo y con vocación de implicación en su territorio) *y con un sector empresarial* (con capacidad de crecer y de adaptarse para aprovechar nuevas oportunidades). Si no existen esos tres elementos, en mi opinión, será muy difícil impulsar un desarrollo con perspectivas de sostenibilidad a largo plazo.

Por eso es por lo que no tienen capacidad de permanencia iniciativas que se toman únicamente a nivel de pequeñas comunidades y por lo que se requiere una mayor dimensión territorial.

En cada país la estructura administrativa es distinta, pero parece una medida razonable utilizar el nivel regional-departamental-provincial como punto de partida para la definición del territorio de actuación. No debemos excluir, sin embargo, que el territorio de trabajo deba englobar, por ejemplo, dos distintas regiones o, incluso, áreas limítrofes de distintos países.

Los valores añadidos de esta solución

Este enfoque aporta un buen conjunto de resultados que resultan intangibles, pero que no por ello son menos importantes:

- establece un diálogo fructífero entre empresa y comunidad
- mejorando así significativamente el ambiente social
- incorpora a otros actores al diálogo, es decir, nuevas miradas y nuevos recursos
- incorporando a otros actores al diálogo despolariza el debate, facilita la desactivación del conflicto y es capaz de aportar nuevas soluciones
- diseña un plan a largo plazo en el que se comprometen todas las partes
- genera una motivación positiva y un impulso de la autoestima para todo el territorio al aportar un proyecto de futuro para la mejora tanto del territorio como de las expectativas en la calidad de vida de sus habitantes
- ofrece perspectivas de futuro no solo a habitantes locales que trabajen en la empresa, sino también al resto de la población
- el plan es una herramienta que pueden presentar conjuntamente los actores regionales al gobierno nacional para pedirle que haga su contribución al mismo

Nota final: soy consciente de que hay posiciones contrarias a la explotación de los recursos naturales en la medida en que pueden representar destrucción de formas de vida, ancestrales y que eso se

hace, a menudo, sin tener en cuenta la voluntad de los pobladores de las tierras que encierran las riquezas naturales. Con mi propuesta no pretendo entrar en ese debate. Únicamente propongo unas reflexiones que creo que son pertinentes y que quizá puedan ayudar a alcanzar puntos de equilibrio en los que las comunidades locales reciban una compensación justa por la riqueza que se extrae de su tierra, a la vez que se respeta de la mejor manera posible tanto su entorno natural como su cultura y su forma de vida.

Ideas clave de «Más sobre la implementación del Plan de Futuro»

1. La estructura de gobernanza del proceso de implementación del Plan debe ser mixta con la participación de los actores locales.
2. Esta estructura contará, genéricamente, de una Asamblea Plenaria, un Comité de Dirección, un/a director/a gerente, un Comité Ejecutivo, Grupos de Trabajo ad-hoc.
3. La administración local también debe aprender a trabajar en pos de un mismo objetivo y de forma transversal.
4. La administración local debe reorganizarse en función de sus objetivos (prestar el mejor servicio a los ciudadanos y empresas) en vez de hacerlo según las funciones/capacidades de cada departamento.
5. Los departamentos municipales deben aprender a diseñar sus nuevos proyectos con la participación de los demás departamentos así como con los actores locales implicados.
6. La metodología expuesta en este libro es aplicable a otras situaciones de desarrollo territorial como:
 - Revitalizar un Plan Estratégico existente, pero sin influencia en el devenir local
 - Definir el Plan de Proyección Internacional de una ciudad o territorio
 - La creación de la identidad de un nuevo territorio
7. La tendencia en la gobernanza avanza en dos líneas paralelas y complementarias: la descentralización y la participación.
8. Una regla fundamental para impulsar el desarrollo de cualquier territorio es que primero hay que definir el plan de desarrollo, solo después, se deberán aportar los recursos.
9. Acerca de la lucha contra la despoblación, las conclusiones a recordar son:
 - Cualquier proyecto territorial de éxito debe surgir del propio territorio.

- Solo se conseguirá que ese proyecto pase del papel a la realidad con la implicación permanente de los actores locales para su despliegue.
 - Para ello se necesita generar ilusión entre los actores locales por ese proyecto de futuro.
 - Eso solo será posible si son los propios actores locales los que definen ese proyecto.
 - La ilusión solo puede ser generada cuando el proyecto de futuro significa una apuesta del territorio *por alcanzar la excelencia* en algún aspecto concreto.
 - Y, por supuesto, el territorio necesita, como requisitos de partida, un liderazgo, un actor del conocimiento sólido y un sector empresarial con potencial de crecimiento.
 - Por último, habrá que aplicar *la metodología de trabajo adecuada* para la definición del Plan.
10. En el caso de las empresas extractivas, las ideas fundamentales a aplicar son:
- Respeto por todos los actores involucrados
 - Concertación para la definición conjunta de un plan de desarrollo del territorio
 - Pensar en alcanzar un desarrollo sostenible por sí mismo
 - La empresa extractiva debe verse como una palanca del territorio para la construcción de su desarrollo
 - Aplicar el enfoque territorial para poder incorporar actores locales cualificados tanto del conocimiento como empresariales

Parte 6. Resumen del libro en 56 ideas clave

Recopilo en esta última parte, a modo de resumen del libro, el conjunto de las ideas clave de cada uno de los capítulos.

Fundamentos del desarrollo territorial (Parte 1)

1. El desarrollo de una ciudad es un proceso largo que requiere perseverancia.
2. La administración no tiene la capacidad de impulsar el desarrollo de un territorio por sí sola, sino que requiere de la complicidad, la voluntad y el apoyo activo de los actores locales.
3. El desarrollo de un territorio es un proceso de transformación de ese territorio.
4. Un territorio, para desarrollarse, necesita tener una dimensión suficiente que le permita contar con un liderazgo local, al menos, un actor potente del conocimiento y un sector empresarial con capacidad para crecer.
5. El desarrollo comunitario es una herramienta complementaria a utilizar en el marco de una estrategia de desarrollo territorial.
6. El desarrollo de un territorio es posible a partir de la voluntad y el compromiso de sus actores locales.
7. Si un territorio no es capaz de organizarse para definir un plan o, cuando menos, de compartir una visión de futuro,

- no va a ser capaz de iniciar un proceso de desarrollo que mejore las oportunidades de su población.
8. Cualquier gobernante de un territorio subnacional tiene dos responsabilidades:
 - la gestión del día a día
 - la gestión del futuro
 9. La gestión del futuro del territorio es diferenciada para cada ciudad y territorio y únicamente los políticos pueden liderarla y conseguir que su territorio defina un futuro hacia el que avanzar.

Pero, ¿por qué necesitamos una estrategia? (Parte 2)

10. un planteamiento que no sea más que una suma de actuaciones sectoriales no integradas no puede resolver los problemas de fondo ni, por lo tanto, transformar el territorio.
11. se necesita disponer de unos criterios que estén por encima de los distintos ámbitos. Unos criterios que no son técnicos, sino que vienen definidos por un objetivo del territorio; unos criterios que van a ser comunes para todos los ámbitos y para todos los sectores del territorio.
12. la palabra estrategia está directamente asociada a conceptos como: largo plazo, previsión, planificación, transformación y diferenciación
13. ¿Existe alguna «receta» que nos permitiera que muchos más planes alcanzaran el éxito? Sí, existe esa receta, este libro está dedicado a describirla y su pieza clave se llama Plan de Futuro.
14. El Plan Estratégico tiene la función de dibujar el futuro al que queremos llegar y el camino que proponemos seguir para llegar hasta allí.
15. Un PE fracasa cuando no consigue la transformación de la ciudad o del territorio.
16. El motivo para ese fracaso es la incapacidad de generar ilusión entre la ciudadanía por el futuro de su ciudad.

17. Esa incapacidad se produce por la ausencia de una visión ilusionante del futuro de la ciudad, así como por la no implicación de los actores locales en la definición del PE.
18. Requisitos para el desarrollo territorial son: un liderazgo colaborativo, una estrategia territorial y la colaboración entre los actores locales
19. El mejor proyecto para un territorio es aquel en el que los actores relevantes se han puesto de acuerdo, porque están convencidos de que lo pueden hacer realidad y porque cada uno de ellos está comprometido a aportarle su parte de actitud, de esfuerzo y de recursos.
20. Los criterios para definir una buena estrategia territorial son la diferenciación, definir la singularidad estratégica del territorio, que debe representar un reto motivador, posible, debe ser una estrategia del territorio para el territorio, su definición debe ser participativa y debe partir de los recursos propios del territorio.

El Plan de Futuro, elemento estructurador esencial de un Plan Estratégico (Parte 3)

21. Cualquier Plan Estratégico necesita, como elemento fundacional, un Plan de Futuro.
22. La inexistencia de este Plan de Futuro en la mayoría de Planes Estratégicos es uno de los principales motivos de su fracaso.
23. El Plan Estratégico es el que planifica de forma integral el desarrollo de un territorio o ciudad a 10, 20 o 30 años vista, a largo plazo.
24. El Plan de Futuro es el primer capítulo con el que debería contar cualquier Plan Estratégico. Se trata de un documento breve en el que la ciudad define cuál es su ambición, cuál la singularidad estratégica por la que apuesta y qué desea llegar a ser en el largo plazo

25. Los Planes Sectoriales son los planes de segundo nivel correspondientes a las cuatro áreas más habituales en la gestión local como son Territorio, Ciudadanía, Economía y Gobernanza, o también a otras opciones como Plan Urbanístico, Plan de Turismo, Plan de Desarrollo Industrial, Plan de Movilidad u otros.
26. El Plan de Futuro de la ciudad va a ser la fuente de los criterios a aplicar no solo para el Plan Estratégico sino también para los distintos Planes Sectoriales.
27. La estructura de un Plan Estratégico Territorial/Local es:
 - *Plan de Futuro*
 - *Planes sectoriales (por orden alfabético)* (Planificación administración pública, Planificación económica, Planificación medioambiental, Planificación social, Planificación territorial...)
28. Hoy en día, la ciudad es mucho más compleja de lo que era anteriormente y ya no es posible diseñarla exclusivamente desde la planeación urbanística, sino que deben considerarse muchos más aspectos.
29. Ello nos aboca a disponer de un sistema de planificación flexible. Se trata de actuar exactamente igual a lo que ocurre en una partida de ajedrez: tener un objetivo final muy claro y avanzar hacia él dependiendo, jugada a jugada, de los cambios en las condiciones sociales, ambientales, económicas, políticas y tecnológicas.
30. Gestionar una ciudad equivale a «hacer camino al andar» porque:
 - cada ciudad debe construir su propio camino
 - los cambios son una circunstancia permanente en el mundo actual
 - la velocidad de los cambios impide que podamos prever las circunstancias de la ciudad en el futuro, a corto, medio y largo plazo
 - solo tras avanzar una parte del camino seremos capaces de ver lo que viene después

31. Todo esto nos lleva a la necesidad de desarrollar planificaciones estratégicas flexibles
32. Para que las estrategias territoriales flexibles funcionen correctamente, necesitamos que:
 - los planes que tracemos sean adaptables
 - la definición de la estrategia se haya definido conjuntamente con los actores del territorio
33. La nueva mecánica para la definición de un Plan Estratégico será:
 - Definir el Plan de Futuro
 - Definir el Plan de Actuación correspondiente a los primeros tres, cuatro o cinco años
 - Diagnóstico de la situación (al final del periodo de ejecución del Plan de Actuación)
 - Definición del Plan de Actuación para el nuevo periodo
 - ...y así sucesivamente al principio de cada nuevo periodo de gobierno
34. Esta mecánica nos permite adaptar el despliegue del Plan Estratégico al ritmo de los distintos periodos de gobierno que se suceden en el territorio y favorece el que las distintas fuerzas políticas mantengan vigente el Plan Estratégico común.
35. Conviene pactar esta mecánica desde el inicio de la definición del PE para asegurar el apoyo y el compromiso de las distintas fuerzas políticas respecto al Plan Estratégico.

¿Cómo definir un Plan de Futuro que transforme, realmente, mi ciudad? (Parte 4)

36. El verdadero reto está en conseguir que la estrategia reflejada en el documento sea asumida por el territorio (es decir, por sus actores relevantes) y que, gracias a eso, sea desplegada con la implicación de todos ellos.
37. Los componentes del Plan de Futuro son: una visión de futuro, una(s) línea(s) o apuesta(s) estratégica(s), unas actua-

ciones básicas para cada línea, un calendario, una organización.

38. Las etapas para un desarrollo eficaz son: tomar la decisión, detonar el proceso convocando a los actores locales, definir el Plan de Futuro con los actores locales, definir una estructura de gobernanza para el despliegue del plan, detallar las distintas líneas de desarrollo, poner en marcha el despliegue del plan por todos los actores del territorio, perseverar.
39. El mejor Plan de Futuro es aquel que cuenta con el respaldo y el compromiso activo de los actores locales. Porque solo las apuestas que hagan juntos van a poder salir adelante.
40. El taller estratégico es la herramienta clave para definir un Plan Estratégico eficaz porque permite alcanzar los dos objetivos esenciales: la implicación de los actores en la implementación del Plan y la activación de la inteligencia territorial.
41. Empezar con una hoja en blanco es determinante para conseguir implicar a los actores locales en el resultado final del proceso de definición estratégica y en su ejecución.
42. Son los activos del territorio, y no las carencias o los problemas, la base sobre la que construir nuestra singularidad estratégica.
43. Para definir la singularidad estratégica de nuestro territorio, necesitamos poner en marcha un proceso de emprendimiento territorial capaz de abrir, para el territorio, oportunidades no exploradas anteriormente.
44. Un objetivo de todo proceso de definición estratégica es el de conseguir articular los actores locales de forma que formemos, entre todos, el mejor equipo de nuestra ciudad.
45. El Plan de Futuro debe ser definido por un Grupo de Agentes de Innovación Local, plenamente representativo del conjunto de la sociedad local.
46. El método propuesto es válido para ciudades intermedias (hasta un millón de habitantes) y para subdivisiones nacionales como provincias, regiones o departamentos con las adaptaciones adecuadas a cada situación.

Más sobre la implementación del Plan de Futuro (Parte 5)

47. La estructura de gobernanza del proceso de implementación del Plan debe ser mixta con la participación de los actores locales.
48. Esta estructura constará, genéricamente, de una asamblea plenaria, un comité de dirección, un/a director/a gerente, un comité ejecutivo, grupos de trabajo ad-hoc.
49. La administración local también debe aprender a trabajar en pos de un mismo objetivo y de forma transversal.
50. La administración local debe reorganizarse en función de sus objetivos (prestar el mejor servicio a los ciudadanos y empresas), en vez de hacerlo según las funciones/capacidades de cada departamento.
51. Los departamentos municipales deben aprender a diseñar sus nuevos proyectos con la participación de los demás departamentos, así como con los actores locales implicados.
52. La metodología expuesta en este libro es aplicable a otras situaciones de desarrollo territorial como:
 - Revitalizar un Plan Estratégico existente, pero sin influencia en el devenir local
 - Definir el Plan de Proyección Internacional de una ciudad o territorio
 - La creación de la identidad de un nuevo territorio
53. La tendencia en la gobernanza avanza en dos líneas paralelas y complementarias: la descentralización y la participación.
54. Una regla fundamental para impulsar el desarrollo de cualquier territorio es que primero hay que definir el plan de desarrollo, solo después, se deberán aportar los recursos.
55. Acerca de la lucha contra la despoblación, las conclusiones a recordar son:
 - Cualquier proyecto territorial de éxito debe surgir del propio territorio

- Solo se conseguirá que ese proyecto pase del papel a la realidad con la implicación permanente de los actores locales para su despliegue.
 - Para ello se necesita generar ilusión entre los actores locales por ese proyecto de futuro.
 - Eso solo será posible si son los propios actores locales los que definen ese proyecto y
 - si ese proyecto de futuro significa una apuesta del territorio por alcanzar la excelencia en algún aspecto concreto.
 - Y, por supuesto, el territorio necesita, como requisitos de partida, un liderazgo, un actor del conocimiento sólido y un sector empresarial con potencial de crecimiento.
 - Por último, habrá que aplicar la metodología de trabajo adecuada para la definición del Plan.
56. En el caso de las empresas extractivas, las ideas fundamentales a aplicar son:
- Respeto por todos los actores involucrados
 - Concertación para la definición conjunta de un plan de desarrollo del territorio
 - Pensar en alcanzar un desarrollo sostenible por sí mismo
 - El territorio debe mirar a la empresa extractiva como una palanca para la construcción de su desarrollo
 - Aplicar el enfoque territorial para poder incorporar actores locales cualificados tanto del conocimiento como empresariales

Acerca del autor

Alain Jordà es experto en desarrollo local y, desde 2011 acompaña a ciudades intermedias y territorios de Latinoamérica y España en la definición de sus estrategias de desarrollo en un mundo en el que sostenibilidad, cohesión social, competitividad, *smart cities*, participación, colaboración o innovación son conceptos a integrar necesariamente en cualquier estrategia de futuro.

Diplomado en Dirección General por EADA (Barcelona, España) e Ingeniero Superior en Telecomunicación por la UPC (Barcelona, España), durante 20 años dedicó su carrera a empresas como INDRA o EPSON, fue Director de Proyectos para la Agencia Europea del Espacio (ESA), ejerciendo responsabilidades de gerencia de negocio y marketing en diversas empresas. Fue también consultor independiente en E-Marketing en España y Latinoamérica.

En 2001 se incorporó como Teniente de Alcalde a su ciudad, Manresa, Barcelona, España, donde tuvo responsabilidades en Desarrollo Económico, Innovación, Tecnología, Seguridad Ciudadana y Hacienda durante diez años. Impulsó la innovación en la ciudad desde 2003, desplegando *el primer Plan de Innovación Local de España* (2005) así como la «Ruta del Emprendedor». Estuvo directamente implicado en la creación y dirección de diversas iniciativas público-privadas y lideró la incorporación de Manresa a proyectos europeos, llegando a ejercer *la Presidencia de la Red de Ciudades Europeas Eurotowns* de 2008 a 2011. Bajo su impulso, Manresa fue designada «Ciudad de la Ciencia y la Innovación» por el Ministerio Español de Ciencia y Tecnología en 2010.

En la actualidad es *Experto del Programa URBACT* de la *Comisión Europea* en los ámbitos de «Desarrollo Económico Local», «Investigación, Innovación y Economía del Conocimiento», «Emprendimiento y Pymes competitivas» y «Gobernanza Local».

Es miembro de la *Red DETE ALC* (Red de Expertos en DESarrollo TERRitorial de América Latina y el Caribe) desde 2014 y colaborador de la *Unión Iberoamericana de Municipalistas* (UIM) impartiendo múltiples cursos virtuales y presenciales para la UIM sobre Desarrollo Local desde 2012.

Publica el blog *Ciudadinnova*, desde 2005, y es autor de los ebooks *Manual de Introducción Rápida al Desarrollo Económico Local*, *Desarrollo Local y Smart Cities* y *Estrategia de desarrollo para Ciudades Intermedias (y Territorios)*, además del presente *Desarrollo Local y Territorial, una guía práctica para Políticos y Técnicos*, 2019.

Web: www.alainjorda.com
Correo: alain@alainjorda.com
Teléfono: +34 629 629 869
Twitter: [@AlainJordaDEL](https://twitter.com/AlainJordaDEL)
Skype: alain.jorda

