

# La planificación estratégica y la participación de los actores sociales locales.

*Strategic planning and the participation of local social agents.*

Carlos Mario Yory

Universidad Nacional de Colombia, Pontificia Universidad Javeriana y Universidad Piloto de Colombia.

---

**Resumen:** La necesidad de concertación para que la “lógica del mercado” no resulte antagónica a la “lógica de la sociedad” resalta la importancia del territorio y las sociedades locales. Armonizar los factores básicos de “lo local” - la armonización de la gobernabilidad, la instauración de las adecuadas condiciones de habitabilidad y la puesta en marcha de las adecuadas estrategias de productividad - lleva a la conveniencia de la planificación estratégica como herramienta básica del Desarrollo Local.

**Palabras clave:** Desarrollo Local; Metodologías de Desarrollo Local; Planificación estratégica.

**Abstract:** The necessity of coordination so that “market logic” does not adversely affect “the logic of society” brings out the importance of territory and local societies. Harmonize the basic factors of “the locale” – the bringing together of governing bodies, the installation of adequate living conditions and the putting into practice of adequate producing strategies – lead to the advisability of planning strategy as a basic tool for Local Development.

**Key words:** Local Development; Methodologies of Local Development; Planning strategy.

---

## 1. Marco de referencia

Las profundas transformaciones de la sociedad actual provenientes, en gran medida, de la idea de un “nuevo mundo”, un mundo global de economía abierta donde cada vez existe una mayor interdependencia entre los diferentes contextos, hacen necesariamente que nos preguntemos por el destino de “lo local”, o mejor, por el papel que “lo local” en cuanto tal ha de jugar en este nuevo universo de economía de mercado.

Para nadie es un secreto que el mundo definitivamente ha cambiado, o al menos ha aprendido a mostrarse de una manera diferente: de un espacio cerrado, “sólido” y delimitado por fuertes tendencias ideológicas o nacionalistas hemos pasado a un mundo abierto, “fluido” y decididamente “universal” amparado en esa ya clásica idea de McLuhan de la “aldea global”. Fragmentariedad, levedad y flexibilidad parecen ser los tres conceptos que imperan en nuestra época y que de hecho afectan tanto a la sociedad y la cultura en general, como al propio Estado en particular que se ve obligado a transformarse para no quedar anacrónico respecto de tales cambios; un Estado que para responder a estas tendencias tiene que hacerse audaz, volátil, eficiente, ligero y, sobre todo, “invisible”, ya que de hecho, y para sobrevivir, tiene que “desaparecer” como

presencia inamovible, ubicable y fija, debe dejar de ser “el centro” para alcanzar ese anhelado estado de ubicuidad que una vez “descentrado”, o mejor, descentralizado, verdaderamente le permita “estar en todas partes” al convertirse en un “único” Estado, en un “Estado universal”.

Las tendencias no mienten, una vez desaparecida la inquietante y perturbadora presencia del comunismo, es posible declarar el triunfo del capital y con él la instauración de un nuevo orden, o mejor de un único orden, aquél que en el concierto de las naciones inexorablemente se ha ido haciendo espacio introduciendo también un único lenguaje, una única ideología y un único espíritu: el neoliberal. De este modo el neoliberalismo se convierte en la bandera de ese nuevo “Estado universal” amparado en el control y dominio del gran capital.

La situación es irreversible, la globalización es un hecho que no se puede negar pero, ¿cual es entonces el destino de los particularismos, de lo local en cuanto tal? Al parecer no hay más que dos opciones: ser absorbido acriticamente por el nuevo sistema que de tal forma arrasará con cualquier reducto de identidad local, o entrar activa y beligerantemente a competir en su interior haciendo valer las ventajas comparativas locales y así frenar, o al menos atenuar su apabullante embate homogenizador.

En este orden de ideas la conformación de este nuevo “Estado universal invisible” (el más fuerte de todos), como cualquier otro Estado, requiere necesariamente de la decidida anuencia (complicidad) de la ciudadanía que lo conforma; es decir, tiene que afianzar su representatividad (y con ella su poder) “vendiendo” un proyecto que así será “su proyecto”. La verdad es que esta “venta” es una sutil imposición orquestada por la alianza entre los medios de comunicación y el consumo: el neoliberalismo y su “Estado de Bienestar” nos ofrecen “tener más”, acceder a “más servicios”, tener “más movilidad”, en última instancia, “ser más...” No obstante, frente a esta irreversible tendencia surge una aparente disyuntiva: Estado Neoliberal o Estado de Derecho, el primero impuesto por las exigencias del mercado y del gran capital para favorecer un orden privado y el segundo construido consensualmente sobre la base de un interés público puesto de manifiesto a través de la utilización de canales y escenarios de diálogo, encuentro y participación.

Aquí la disyuntiva, insistimos en ello, es sólo aparente ya que una auténtica globalización, y con ella la instauración de un auténtico “Estado universal” no puede dejar de lado ninguna de estas dos opciones que, por lo mismo no son, ni pueden ser antagónicas. El reto en tal medida no puede ser otro que el de integrar a la economía de mercado, substrato del Estado Neoliberal, las demandas y exigencias de un Estado de Derecho, para lo cual, y dicho de la manera más cruda, han de demostrarse las bondades funcionales (económicas) de éste último; es decir, ha de probarse la “rentabilidad” de una sociedad organizada a través de él como *empresa*; lo que sólo resulta posible si existe un acuerdo entre las distintas fuerzas vivas de la sociedad para diseñar y llevar a cabo un “proyecto común compartido” que de tal forma resultará ser, a la postre, el propio Estado. Sólo de esta forma es posible aspirar a un Estado que no sólo sea garante de la seguridad y bienestar de sus miembros sino que, y por lo mismo, sea el dilecto promotor (a fin de cuentas es el primer interesado) de un espacio abierto para que estos dos anhelos de toda sociedad se alcancen colectivamente; he ahí la necesidad de movilizar e integrar

las fuerzas vivas de la sociedad puesto que el bienestar es responsabilidad de todos.

A fin de cuentas el Estado, entendido como ese “dispositivo panóptico” que antes vigilaba y controlaba la sociedad desde un privilegiado e inamovible principio de razón, ha salido de su tradicional lugar de dominio y se ha internalizado en las conciencias, ha llegado a la calle, se ha adentrado en las viviendas y los centros de trabajo; el “usted” de la sociedad que antes representaba “lo otro” del Estado, se ha transformado en el “nosotros” del Estado mismo bajo la premisa de que “el Estado somos nosotros”, de que “nosotros decidimos...” Democratización del Estado o estrategia seductora de atracción y consenso que de tal suerte acusa por parte de éste su propia fragilidad y debilitamiento. La conclusión es muy sencilla: el Estado no es ni mucho menos un proyecto acabado y definido ya que se constituye dentro de un *proceso*; de hecho, su propia necesidad de modernización le exige permanentemente adoptar nuevas estrategias y con ellas desarrollar nuevas herramientas.

Lo que se infiere de aquí es la urgencia (acaso inevitabilidad) de establecer un nuevo contrato social que permita una mejor asimilación del profundo cambio que experimenta nuestra época y que de tal suerte, en el mejor de los casos internalice un nuevo proceso de ruptura evolutiva para así verdaderamente plantear nuevas alternativas y no simplemente nuevos envases para las ya conocidas.

Valga señalar que la sociedad actual y los distintos fenómenos que la caracterizan han venido siendo estudiados desde hace tiempo por un buen número de expertos provenientes de diferentes disciplinas; allí están los filósofos, los sociólogos, los antropólogos, los comunicadores, los politólogos, los economistas y, en menor medida los urbanistas y planificadores; para no hablar de otras disciplinas que en alguna medida se ocupan de los temas sociales, como la psicología ambiental o la geografía humana entre otras. Expertos que coinciden en recalcar el reto de un nuevo siglo, los mas avezados hablan de un nuevo milenio, aludiendo al parecer más a la necesidad de introducir cambios radicales en nuestra manera de entender la sociedad, que en

señalar las tendencias que deberíamos asumir de manera concreta para enfrentar las exigencias de este nuevo mundo en el que de hecho ya nos movemos.

Los temas son siempre recurrentes: la superpoblación (entre 1950 y 1990 la población mundial se ha duplicado), la migración, el abandono del campo, el crecimiento de las megaciudades, la revolución tecnológica e informática, la exacerbación de las tensiones sociales, el desempleo, la exclusión, la vejez, el racismo, las relaciones entre países ricos y pobres, la complejidad de los sistemas de movilidad, la creciente precariedad del medio ambiente, en fin, tópicos comunes que reiteran la necesidad de concientizarnos, de dar una adecuada respuesta a este “nuevo mundo” donde paradójicamente frente a la idea de “mundo abierto”, cada día crecen más las diferencias, la exclusión, el deterioro ambiental y las contradicciones sociales.

No obstante, de los factores antes mencionados, uno por sobre todos resulta preponderante y es el papel que en los demás juega la revolución tecnológica e informacional (particularmente las comunicaciones) en lo que compete a la consolidación de un único mercado financiero mundial, en el que se llevan a cabo toda una serie de deslocalizaciones productivas ya no reguladas por las legislaciones de los distintos países sino por los impulsos eléctricos de los ordenadores. Sistema que lejos de ser operado por los distintos gobiernos es conducido por las compañías de bienes y servicios para las cuales el tráfico de divisas resulta en todo más rentable que el de bienes de capital. Por lo anterior el capital, como antes los recursos naturales, han dejado de ser ventajas competitivas entre las naciones; de hecho las puertas están abiertas a cualquier inversor de cualquier país que presente un proyecto susceptible de generar “beneficios globales” y, en contraposición, cualquier país que presente proyectos sociales importantes pero que definitivamente no sean rentables para el “gran capital” se verá con problemas para atraer la inversión.

Surge de aquí nuevamente la ineludible necesidad de concertar intereses para que la “lógica del mercado” (del Estado Neoliberal) no resulte antagónica a la “lógica de la

sociedad” (del Estado de Derecho); a fin de cuentas ambas comparten un común denominador: *el territorio*. He ahí el primer y fundamental reto que debe acompañar cualquier proceso de planificación estratégica con enfoque local: demostrar la “rentabilidad” de la inversión social en el terreno mismo donde ésta se lleva a cabo.

Dos factores inciden aquí de manera preponderante; por un lado está la presión social acrecentada por las cada vez más numerosas demandas de bienestar (empleo, seguridad, servicios sociales y tiempo de ocio, entre otros), y por otro, las exigencias de un mundo “abierto” y hecho fundamentalmente de economía de mercado. ¿Cómo atender las demandas de una sociedad sin desatender las del mundo exterior con el que ésta necesariamente se relaciona e interactúa?; ¿será acaso posible lograr lo segundo a través de lo primero?; ¿cómo hacer “productiva”, entonces, una dinámica social? En cualquier caso el fortalecimiento del Estado inherente a la adecuada conciliación entre ambas tendencias pasa necesariamente por la armónica integración de tres factores básicos: la “afirmación de la gobernabilidad” (mediante una mejora sensible en la representatividad fundamentada en la paulatina e incremental construcción de consensos; es decir en la *participación*), la “instauración de las adecuadas condiciones de habitabilidad” (mediante la construcción de los elementos infraestructurales básicos para el bien público y la consolidación de pactos sociales que garanticen su adecuado uso y preservación) y la “puesta en marcha de adecuadas estrategias de productividad” (mediante la implementación de los adecuados mecanismos de concertación de fuerzas e intereses entre los sectores público y privado). Condiciones que en suma responden tanto a incidencias internas (factores endógenos) como externas (factores exógenos); aunque de hecho, en un “mundo abierto” cada vez resulta más difícil establecer la diferencia entre las dos, a no ser que en el primer caso hablemos de ventajas comparativas y en el segundo de exigencias del mercado, o lo que es lo mismo, de oferta y de demanda. La respuesta no puede venir de otra parte: es necesario concebir, y de hecho poner a interactuar la sociedad como una “empresa social”!

Por su parte, hablar de “empresa social” supone aludir a una estructura organizativa en la que existe un gerente, unos socios, un capital y, sobre todo, una estrategia orientada hacia un destino imaginario a alcanzar. Sin embargo no se puede desconocer que esta empresa no está sola, ya que hace parte de un proyecto mucho mayor, de un complejo sistema en el que se inserta y del cual es tan dependiente como permeable...

Por lo anterior, ¿hasta donde podemos hablar de problemática interna o externa de una determinada localidad o región cuando de lo que se trata hoy en día es de que ésta se sepa proyectar, de que se sepa “vender” y, de tal suerte, posicionar en el mercado global o regional como “producto”? ¿cómo asegurar su participación? ¿cómo hacerse necesaria? Sin lugar a dudas desde la óptima potenciación de sus fortalezas a la luz de unas determinadas oportunidades tanto políticas y económicas, como desde luego, sociales; éstas últimas manifiestas a través del capital social, o capital simbólico que constituye en gran medida el acervo patrimonial de una determinada colectividad (identidad cultural, ideosincracia, historia, expectativas de futuro deseable posible, etcétera). Particularidades que en suma nos hablan del “desde donde” se puede llegar a “ofertar” una determinada localidad o región. Pero tan importante es establecer esto como la propia dirección hacia donde el colectivo humano puesto de tal forma en juego se quiere dirigir; en cuyo caso la pregunta estratégica es siempre, ¿a dónde queremos llegar?, ¿qué clase de localidad (hablamos tanto de un municipio como de una ciudad) queremos tener a diez, quince o veinte años vista? Interrogantes que acusan la necesidad de establecer un “proyecto colectivo”, un proyecto con noción de futuro que en cualquier caso dirija a la comunidad organizada y debidamente liderada en una clara dirección estableciendo, en consecuencia, las vías más expeditas y claras para alcanzarlo (líneas estratégicas).

De esta suerte lo primero que una comunidad debe construir es, sin lugar a dudas, un imaginario; el que a su vez tendrá el activo papel de integrar y fortalecer a la propia comunidad en el proceso de su alcance. Más que un “norte” detenido en algún lugar remoto del futuro, el imaginario

será por el contrario el “motor” de cada una de las acciones que desde el presente dirijan, motiven y orienten a la comunidad en su conjunto. Pero para que cualquier clase de imaginario pueda llevarse a cabo se necesitan fundamentalmente tres cosas: 1. Territorializar la visión global de futuro, es decir, “localizar” el panorama global dentro de las expectativas y posibilidades reales de lo local mismo; 2. Anticiparse a los cambios que se contemplan, es decir, desarrollar una ágil capacidad de respuesta a los acontecimientos, y 3. Atraer la complicidad de los agentes económicos y sociales para reducir las tensiones y divergencias entre las lógicas de la comunidad y las del mercado.

Nunca como ahora el mundo había facilitado tanto el acercamiento y la posibilidad de crear consensos que aún sobre la base de diferentes intereses posibilitasen un mutuo beneficio, pero nunca tampoco se habían exacerbado tanto las diferencias ni se había hecho tanta promoción y despliegue de lo individual. En un momento en el que la globalización impone una serie de principios homogenizadores en el uso del espacio, en la noción de valor y en el lenguaje mismo (el del capital), surgen por contraste toda una serie de gritos localistas, folcloristas o nacionalistas que claman por la defensa de lo individual; es “la parte” que no se deja absorber ni subyugar por ese abstracto e impersonal “todo global”; ¿despliegue de formas agónicas de identidad o reivindicación de insobornables formas de diferencia? En cualquier caso la lógica del capital no responde a otra cosa que no sea el *interés*.

## **2. La planificación estratégica como herramienta de desarrollo local**

El concepto de planificación estratégica surge en los años 80 en la Escuela de Negocios de Harvard y fue aplicado en primera instancia a la empresa privada con el fin de que a partir de ella ésta alcanzara un alto grado de competitividad en el mercado teniendo presente siempre los movimientos de la competencia; en tal medida se propone como un medio (flexible, maleable, dinámico y eficaz) para alcanzar un único objetivo, el éxito empresarial: consolidación, rentabilidad, expansión, continuidad y liquidez;

motivo por el cual las preguntas que se hacen no pueden ser distintas a: ¿qué se va a producir?, ¿cómo se va a producir?, ¿dónde se va a producir? Y, finalmente, ¿a qué precio?

No obstante, si bien el interés de la planificación estratégica es la *productividad*, el caso de las ciudades y municipios que la emprenden, dada su naturaleza socio-histórica y eminentemente espacial, exige que la entendamos con un matiz particular para que no traslademos, sin más, la lógica de la empresa a la de la comunidad; sin demérito por supuesto de la propia lógica espacial de las empresas que las hace ubicarse en un lugar u otro de acuerdo a las ventajas que éste les esté en capacidad de propiciar; y sin desconocimiento tampoco de que el territorio también participa en el juego estratégico de las empresas a través de sus planteamientos urbanísticos, así como de sus políticas fiscales, económicas y sociales, adaptándose de tal suerte a la “lógica del mercado”.

En este orden de ideas parecería justo pensar que así como las empresas se sirven de la planificación estratégica para alcanzar sus objetivos de rentabilidad, los territorios en los que éstas se asientan y gracias a los cuales se benefician, utilicen también esta técnica para alcanzar los suyos, con la salvedad, desde luego, que en el caso de las ciudades y municipios el tener como norte exclusivo la rentabilidad económica resulta un objetivo a todas luces peligroso ya que no podemos caer en ese círculo vicioso mediante el cual se piensa que o bien las ciudades deben ser productivas para ser gobernables y habitables, o bien la gobernabilidad y la habitabilidad son condiciones previas y fundamentales para emprender un proceso productivo. Sin embargo, en ambos casos es claro que el objetivo no puede ser otro que “la ganancia”, estableciendo claramente qué se entiende en uno y otro caso, puesto que es en la selección de los objetivos de las ciudades y municipios donde se ha de considerar, y de hecho poner a actuar, su propia lógica interna.

De cualquier forma, los principios que rigen la planificación estratégica del territorio resultan en gran medida distintos de los que alientan a las empresas privadas: máxima participación en la selección de objetivos y acciones, máxima divulgación de las estrategias seleccionadas, organización

específica para la puesta en marcha de una política de planificación urbana, organización mixta en la que participen los máximos responsables del gobierno local junto a los máximos responsables de los actores económicos y sociales, realización de acciones emprendidas sectorialmente con proyección multi o trans-sectorial y búsqueda de bienestar colectivo fundada en la satisfacción de intereses diversos.

Por otro lado comparte el territorio con la idea moderna de empresa la minimización del equipo base que la conforma, la flexibilidad y agilidad en su modo de operar, la adaptabilidad frente a las eventualidades, el sentido de oportunidad que responde a las coyunturas locales y globales potenciando sus fortalezas y ventajas comparativas, la optimización de recursos humanos, técnicos y financieros, la continuidad y capacidad de cambiar de rumbo si la lógica del mercado así lo requiere, y quizá lo más importante en tanto característica fundamental en ambos casos: la capacidad de alterar la línea de actuación tendencial que se viene siguiendo con el objetivo de anticiparse a los cambios, es decir, la innovación.

En este orden de ideas y en atención tanto a las similitudes como a las diferencias entre el modo estratégico de obrar de la empresa privada y el del territorio (éste último, entendido como “empresa social”), la apuesta que el territorio realiza ha de entenderse más como “aventura colectiva” que se emprende que como un “negocio” que se monta y, por lo mismo, como un proceso que se autoregula y redefine en el tiempo, razón por la que un plan estratégico no puede ser un voluminoso compendio de normas para alcanzar una deseable condición futura; de hecho suele ser un pequeño documento de tres o cuatro páginas donde se establece la imagen de “producto deseado” (es decir, su “objetivo estratégico”) junto con un listado ordenado y jerarquizado de las medidas necesarias a tomar para alcanzarlo; pero este pequeño documento en sí mismo resulta ser bien poco si no se acompaña de toda una larga memoria de trabajos y actividades realizadas. Estas son las que en definitiva permiten formular el plan como tal al llevar a cabo una serie de tareas indispensables para el mismo: establecer el aludido futuro deseable-posible,

promover la participación ciudadana, integrar intereses multiactoral y multisectorialmente y, finalmente, priorizar las acciones a realizar.

Pero, ¿por qué emprender un plan estratégico?, ¿qué ventajas ofrece respecto de otros tipo de planes?, y ¿por qué no hacer simplemente un plan de desarrollo?, la respuesta es muy sencilla y puede extrapolarse de lo señalado anteriormente respecto de las exigencias del mundo global en el que ineludiblemente nos encontramos, pero además puede verse en la utilidad práctica de concertar pactos y esfuerzos en la obtención de un objetivo consensuado en el que los distintos actores involucrados asuman responsabilidades concretas.

Numerosas diferencias separan la planificación estratégica de otras formas de planificación, entre ellas el hecho de que mientras las segundas involucran el concepto, un tanto pasivo de "agentes", la planificación estratégica no se concibe más que con la activa presencia de "actores"; si en la planificación tradicional el resultado final es una estructurada y más o menos rígida propuesta salida de la cabeza "iluminada" de unos pocos técnicos, en la planificación estratégica lo que tenemos es un concierto colectivo en el que se comparten tanto los riesgos como los beneficios; del mismo modo, si en la segunda se siguen una serie de etapas secuenciales que se comportan como insumos de las posteriores en un mismo escenario: la ciudad o región en abstracto, en la primera se trabaja simultáneamente en diversidad de frentes construyendo para ello los adecuados escenarios; en idéntica medida, si en el segundo caso el documento del plan o una norma que lo adopte tiende a convertirse en su final, en el primero dicho documento es apenas una etapa más dentro de su proceso, y sus resultados lejos de producirse al final, como en la planificación tradicional, se van logrando paulatinamente y a lo largo de su propio decurso; a fin de cuentas un plan estratégico no es otra cosa que una "apuesta", una apuesta de futuro y, por lo mismo, sus acciones se contemplan fundamentalmente en el mediano y largo plazo, no teniendo para ello que ser continuista ni depender de los vaivenes de las políticas de turno aunque éstas se sirvan coyunturalmente de él; esto

sin demérito de las acciones base que actuando como "laboratorios" de planificación, concertación y acción-participación muestren resultados en el inmediato plazo.

Numerosas razones llevan a que un determinado territorio opte por llevar a cabo este tipo de "apuesta"; por un lado están los contextos que simplemente quieren acentuar los beneficios de determinadas opciones coyunturales (Barcelona y los Juegos Olímpicos, por ejemplo), por otro lado están también los territorios donde el debilitamiento del Estado requiere de una urgente medida democratizadora en la que la participación ciudadana mengue los conflictos o las tensiones existentes entre la sociedad civil y el gobierno con el fin exclusivo de facilitar (o recuperar) la gobernabilidad, pero también está el caso en el que ésta simplemente se acoje como una vía expedita para reordenar el futuro económico, social y, de tal suerte espacial, de una determinada localidad; reordenamiento que por ser consensuado responde a los intereses de los actores involucrados (en teoría la sociedad en pleno representada a través de toda una gama de instancias y organizaciones), lo que supone hará tanto más gobernable el territorio donde se lleva a cabo como habitable y productivo. A fin de cuentas parece difícil que desde un Ayuntamiento se lleven a cabo políticas de largo alcance respecto del empleo, por ejemplo, sin contar con las organizaciones empresariales, o de renovación urbana sin contar con los habitantes y usuarios directamente afectados.

De cualquier forma, inherente a la dinámica misma del plan resulta crucial el recalcar su dimensión pedagógica; es necesario que el plan "enseñe" a "hacer territorio" (o a consolidarlo) sobre la marcha, de ahí que sus acciones han de suponer una didáctica ciudadana que, de paso, no sólo refuerce los nexos entre la ciudadanía y el lugar que habitan sino entre ellos mismos en tanto comunidad. Lo anterior implica la promoción de nuevos hábitos y comportamientos; situación que difícilmente se puede abordar de manera unilateral, como tampoco se puede plantear unilateralmente la idea de "ofertar" el territorio haciéndolo atractivo a la inversión sin el consentimiento, por ejemplo, de los sectores sindicales que, de hecho, resultan

afectados por cualquier cambio de política que, con tal fin, fuese necesario implementar en la normativa laboral.

A su vez, la presión de los cambios incide necesariamente en un ajuste de los tiempos por parte de las administraciones locales ocupadas, en gran medida, y por lo mismo, en “apagar incendios”; al parecer cualquier plan a mediano plazo es reemplazado por la urgencia y en tal medida se convierte en un plan de contingencia; ¿cómo gobernar entonces?, ¿cómo liderar a una comunidad cuando la premura de las situaciones convierten al gobernante en un simple administrador? He ahí otra razón más para el establecimiento de un norte compartido, de un marco de referencia, de una carta de navegación. No obstante, la pregunta lógica que se hacen los políticos en este punto y que tan bien logra expresar Santacana (1993) resulta ser siempre: “¿por qué un político elegido para gobernar y decidir debe compartir parte de esta responsabilidad con representantes de otras instituciones ciudadanas?”

La respuesta en parte ya la hemos dado tanto en términos de las demandas del competitivo mundo actual, como en lo que compete al problema que para el gobierno resultan ser las inmediatas y urgentes demandas que permanentemente lo absorben y le quitan tiempo para pensar, es decir, para gobernar. He ahí el primer gran obstáculo para la realización de un plan de estas características: el contar con la anuencia gubernativa inicial dado que ésta es, precisamente la que, al menos en un principio, otorga el impulso inicial al plan; de ahí que sea, la voluntad política, la piedra angular de este proceso.

La preocupación de los políticos es apenas normal en tanto refleja la preocupación ante un cambio que, como todos, irrumpe en la manera tradicional de pensar y hacer las cosas, no obstante la creciente necesidad de modificar las formas de gobierno territorial adaptándolas a las exigencias de los nuevos tiempos poco a poco va logrando superar estas reticencias. Aquí como en cualquier caso la palabra “cambio” resulta íntimamente ligada a “dificultad”; la propia dificultad de cambiar, pero ¿qué pasa cuando el cambio es una necesidad? Sin duda

que la dificultad tiene que enfrentarse con resolución hasta que los resultados del cambio mismo paulatinamente la vayan menguando hasta hacerla desaparecer, ese es el reto, pero también la apuesta de la planificación estratégica, que de hecho se basa en la superación de dificultades con base en el diálogo y la concertación. El propósito no es otro que el de construir a cada problema (tema crítico) un escenario de resolución.

Los beneficios políticos no se hacen esperar; en primer lugar, el consenso garantiza a la administración del territorio el facilitar sus propias opciones en tanto a través de él evita discusiones con los distintos agentes sociales y económicos que, o bien pretenden frenar una iniciativa, o bien no responden a ella como se requiere; en este caso su transformación en “actores” resulta ser una manera de “ganarlos” para la causa, toda vez que la propia causa ha sido previamente concertada con ellos; en segundo lugar la existencia de un plan consensuado permite al político, dentro de un determinado marco, encuadrar sus acciones facilitando de tal suerte su tarea diaria; en el mismo sentido la aplicación de las acciones que el plan promueve ayudan, sin lugar a dudas, a garantizar el éxito de su gestión, sin contar, por supuesto, con la capitalización que el propio plan hace de su posición en términos de su capacidad de lobby y gestión, así como de su experiencia.

Como se ve, un plan estratégico resulta inconcebible sin la participación de los distintos sectores de la sociedad, los cuales al convertirse en “actores” cumplen en su momento el papel de “dolientes” de las distintas acciones y proyectos a implementar; lo que les exige no sólo concebir tales acciones y/o proyectos, sino ser gestores y promotores de las mismas, cuando no, directos ejecutores de ellas y, eso sí, en todos los casos, veedores de su correcta puesta a punto e implementación.

Pero llevar esto a cabo implica, necesariamente, adoptar una serie de principios básicos que garanticen la fluidez del proceso ya que sus resultados nunca son previsibles puesto que, en sentido estricto, el plan nunca se acaba (a pesar de que se fija tiempos y evalúa sus resultados de acuerdo a ellos) y, por lo mismo, es más una actitud

que se instala al interior de un determinado territorio que así aprende a ver estratégicamente sus problemas dentro de un marco de fortalezas y oportunidades, que un listado de proyectos con el que, como un memorial de agravios, se acomete contra el gobierno de turno para exigir inmediatas soluciones haciendo, en consecuencia, eco de las debilidades. En cualquier caso el plan es proactivo y, por lo mismo, todas y cada una de las actividades que lleva a cabo están siempre orientadas a la acción; razón por la que no puede ser un simple listado de demandas sino un compendio de respuestas frente a una determinada problemática. Respuestas que a su vez surgen de las propias posibilidades locales y de las sinergias generadas por y entre ellas.

### 3. Principios básicos de la planificación estratégica

De acuerdo con lo anterior podemos considerar los siguientes principios básicos de este modelo de planificación:

1. Contar con la voluntad política necesaria para llevar a cabo el proceso, la cual debe mantenerse a todo lo largo del mismo.
2. Conseguir un compromiso institucional por parte de los distintos agentes sociales y económicos desde el cual éstos se sientan solidariamente implicados.
3. Garantizar la capacidad de convocatoria de la instancia promotora del plan (normalmente un ayuntamiento o grupo de ayuntamientos en caso de que el plan tenga un radio de acción comarcal o regional), "sembrando" la idea de éste en toda una serie de instituciones que de tal suerte actúen como unidades replicantes y promotoras del mismo.
4. Lograr el máximo de participación, representatividad y compromiso de las distintas fuerzas vivas que conforman la comunidad.
5. Contar con una eficiente estructura técnico-operativa capaz de llevar a cabo los procedimientos pertinentes para el adecuado desenvolvimiento del plan.
6. Poseer los adecuados mecanismos de comunicación capaces de llevar a cabo tanto la convocatoria como de informar de sus avances y resultados.

7. Mantener un espíritu pedagógico permanente tanto en los modos de acercamiento de los diferentes actores como en sus modos de operar bajo la premisa de *construir colectivamente el bienestar de todos*.

8. Tener presente siempre las características específicas del territorio donde el plan se va a llevar a cabo en sus componentes tanto físico-ambientales como en los psico-sociales e histórico-culturales.

9. Establecer compromisos y responsabilidades entre los diferentes actores con el fin de que el plan no se diluya en toda una serie de "huérfanas" buenas intenciones.

10. Lograr integrar y armonizar los intereses sociales y los económicos con el fin de que estos interactúen como dos caras de una misma moneda.

11. Subsanan las diferencias generadas por la lógica sectorial, introduciendo la mirada transectorial del pensamiento estratégico.

12. Elaborar el plan a partir de la potenciación de las ventajas y oportunidades locales y no sobre un compendio de debilidades y amenazas que, en consecuencia, atienden más a un carácter reactivo que al carácter proactivo del plan.

13. Mantener un alto nivel de discusión así como de decoro y respeto en la misma para analizar los problemas con seriedad, profundidad y diversidad de perspectivas.

14. Construir el diálogo sobre consensos y no sobre discensos para aunar intereses teniendo claro que no se trata de negociar nada sino simplemente de exponer y analizar argumentalmente los pros y los contras de las distintas situaciones en cada caso.

15. Insistir en la perspectiva a mediano plazo dado que un énfasis excesivo en la problemática inmediata suele distraer la atención respecto del verdadero trasfondo de los problemas impidiendo de tal suerte que "los árboles dejen ver el bosque".

16. Estimular los análisis imaginativos promoviendo en las relaciones de causalidad de los problemas la búsqueda de asociaciones que no necesariamente son obvias ni aparentes.

17. Adoptar la flexibilidad como valor inherente al plan a la hora de establecer las prioridades dado que el proceso no se debe detener ni circunscribir a ninguna organi-



zación de orden secuencial. El proceso y sus acciones tienen que tener varios puntos posibles de partida, así como varias rutas alternativas.

18. Establecer los adecuados mecanismos de seguimiento y evaluación que permitan hacer ajustes sobre la marcha y garantizar el adecuado desenvolvimiento del plan en su conjunto.

19. Fijar un imaginario a alcanzar y establecer unos tiempos determinados para establecer el logro parcial de los objetivos que de tal forma conduzcan a alcanzarlo.

20. Tener presente siempre que el verdadero éxito del plan no está en el plan mismo sino en la manera como éste incida en los modos de obrar de sus distintos actores y en los resultados que cada uno de ellos merecidamente cosechen.

21. No olvidar que el plan no es una fórmula en sí misma a seguir indiferentemente de los distintos contextos sino una "construcción contextual" y, por lo mismo, inscrita en una realidad geográfica y socio-histórica concreta; después de todo el territorio es una construcción histórico-colectiva.

Teniendo en cuenta que el plan es un proceso social y político que busca poner de acuerdo a un conjunto de distintos actores en torno a unas líneas estratégicas y a la puesta en marcha de unos proyectos, es de esperar que la auténtica participación sea aquella que privilegia la deliberación y la búsqueda de consensos en torno a ese conjunto de acciones encaminadas a alcanzar el imaginario local compartido; por tanto, no debe confundirse el espacio de participación que ofrece el plan - deliberar y buscar acuerdos en torno a estrategias y proyectos - con otras formas y espacios de participación. El plan estratégico no es el lugar para buscar solución a todos los problemas de un determinado territorio ni mucho menos el lugar para buscar reivindicaciones de cada sector en particular, sino un espacio donde prevalece como norte a toda costa la idea de un imaginario colectivo a alcanzar en un determinado plazo.

Desde esta perspectiva pueden establecerse en tres los principales objetivos de la participación de los actores sociales:

1. Promover la puesta en marcha de una política de liderazgo compartido que combata

la disfunción generada por la realización de acciones aisladas o descoordinadas en las que se multiplican los esfuerzos en forma vana para lograr objetivos muchas veces comunes. Política que apunta tanto a construir alternativas de desarrollo para el futuro de las localidades como a garantizar los compromisos que requiere la puesta en marcha de los distintos proyectos.

2. Poner en marcha un proyecto local compartido que permita que los tradicionales agentes sociales superen frente a esta iniciativa posiciones de escepticismo, apatía o desgano, haciéndolos protagonistas de todas y cada una de las etapas del proceso.

3. Superar los límites de los tradicionales planes de desarrollo elaborados al margen de los actores sociales y de sus particulares sesgos sectoriales o políticos.

En conclusión, y como señala Francesc Santacana i Martorell en las conclusiones del *Primer Seminario Técnico del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU)* celebrado en Barcelona en 1993, la planeación estratégica puede considerarse como "un nuevo instrumento para facilitar el gobierno de las ciudades en épocas de cambios tendenciales frecuentes; una gran operación de comunicación y marketing; y una metodología para estimular la imaginación necesaria para hacer frente a los cambios".

## Bibliografía

- AGUILAR, S.. Las políticas de medio ambiente, entre la complejidad técnica y la relevancia social. In: SUBIRATS, J. & GOMÁ, R., eds.. *Políticas públicas en España*, Barcelona, Ariel, 1998.
- ALBERICH, T.. La crisis de los movimientos sociales y asociacionismo de los años noventa. In: *Documentación Social*, n. 90, 1990.
- ARCHIBUGI, D. & MICHIE, J.. *Technology, Globalisation and Economic Performance*. Cambridge, Cambridge U.P., 1997.
- Associació Pla Estratègic Barcelona 2000. *II Pla Estratègic Econòmic i Social Barcelona 2000*. Barcelona, 1994.
- Ayuntamiento de Córdoba. *Plan Estratégico de Córdoba*. Córdoba, Servicio Técnico de Desarrollo Local, 1994.
- Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián. *Plan Estratégico Guipuzcoa 2000. Informe final*, 1991.
- BALLS, A.. *Mecanismos de regeneración urbana*, Encuentros Bilbao Metrópoli-30, Bilbao, Bilbao Metrópoli-30, 1995.
- BARBER, B.. *A Place for Us: How to make Society Civil and Democracy Strong*. Nueva York, Hill and Wang, 1998.

- BERGER, P.L. & NEUHAUS, R. J.. *To empower people: the role of mediating structures in public policy*. Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1997.
- BILBAO METRÓPOLI-30. *Informes Anuales de Progreso del Bilbao Metropolitano*. Bilbao, 1992-1998.
- CARPIO, J. et alii. Los retos del Mato Grosso do Sul. In: MÁRQUEZ, D., coord.. *Territorio y Cooperación*. Sevilla, AGEAL / Universidad de Sevilla, 1999.
- CASTELLS, M.. *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. 3 vol.. Madrid, Alianza, 1997.
- CIVICUS, *World Alliance for Citizen Participation*. Citizens, Strengthening Global Civil Society.
- FERNÁNDEZ GÜEL, J.M.. *Planificación Estratégica de Ciudades*. Barcelona, Gustavo Gili, 1997.
- FONT, J. & RIVERO, C.. Participación de la sociedad civil en el desarrollo estratégico urbano y territorial. In SUBIRATS, J. ed., *¿Existe Sociedad civil en España?*. Madrid, Fundación Encuentro, 1999.
- Fundación CIEDES. *La aventura de diseñar el propio destino*. Plan Estratégico de Málaga. Málaga, 1996.
- GIL CALVO, E.. El estado del Estado. Colapso público, colusión privada. In: *Claves de Razón Práctica*, n. 53, 1991.
- HIRSCHMAN, A.. *Interés privado y acción pública*. México, FCE, 1986.
- MELLA MÁRQUEZ, X. M.. *Estudios del Plan Estratégico de Vigo y su área de influencia*. Vigo, Consorcio de la Zona Franca de Vigo, 1994.
- PASTOR, S.. El papel del Estado y el mercado. Rasgos e implicaciones políticas. In: TEZANOS, J. F., MONTERO, J.M. y DÍAZ, J. A., eds., *Tendencias de futuro en la sociedad española. Primer foro sobre tendencias sociales*, Madrid, Sistema, 1996.
- SANTACANA, F. & CAMPRECIÓS I HERNÁNDEZ, J.. *Primer seminario técnico del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU)*. Barcelona, Mimeo, 1993.
- TAPIA, L. G.. La importancia de la cooperación público-privada en la ejecución de un plan estratégico. In: *El desarrollo urbano en el Mediterráneo: la planificación estratégica como forma de gestión urbana*, Barcelona, 1998.
- VELTZ, P.. *Mundialización, ciudades y territorios*. Barcelona, Ariel Geografía, 1999.
- YORY, C.M.. *La Topofilia, una alternativa en torno a la revolución de las pequeñas cosas*. Bogotá, PNUD, Imprenta Distrital, 1993.
- \_\_\_\_\_. La Topofilia como propuesta de desarrollo comunitario y planeación participativa. In: *La academia y su intervención en la aplicación de soluciones*, Bogotá, Universidad Gran Colombia, 1995.
- \_\_\_\_\_. La Topofilia como estrategia para hacer ciudad desde sus habitantes. In: *Cuadernos de Estudios Urbanos n° 2, Construcción socio-cultural del espacio urbano*. Bogotá, Corporación de Estudios Urbanos, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Topofilia, o la dimensión poética del habitar*. Bogotá, CEJA, Pontificia Universidad Javeriana, 1999.