

# ¿Qué estrategias para qué retos?

25 criterios para el diseño de estrategias  
en el desarrollo local



**Diputació  
Barcelona**

## **Autores**

Quim Brugué, profesor de Ciencias Políticas de la UAB; Àlvar Garola, director técnico del GEE; Francesc Muñoz, profesor de Geografía de la UAB; Andreu Ulied, director de Mcrit; Frederic Ximeno, consultor de ERF y Maria Xalabarder, Diputación de Barcelona.

© Diputación de Barcelona

Octubre de 2014

Edición y coordinación: Gabinete de Prensa y Comunicación de la Diputación de Barcelona

DL B 13615-2014

# Índice

|   |    |
|---|----|
| <b>Presentación</b> .....   | 3  |
| <b>Los retos hoy</b> .....  | 8  |
| Comprender las dinámicas sociales, económicas y territoriales con impacto local ..... | 8  |
| Superar las dificultades en la definición de políticas públicas .....                 | 10 |
| ¡Renovar los instrumentos! El plan estratégico como oportunidad .....                 | 11 |
| <b>25 criterios para el diseño de estrategias</b> .....                               | 15 |
| Estrategias territoriales .....   | 15 |
| Estrategias para mejorar la sostenibilidad .....                                      | 17 |
| Estrategias económicas .....  | 20 |
| Estrategias socioculturales .....   | 23 |
| Estrategias para mejorar la gobernanza .....  | 26 |
| <b>La evaluación de las estrategias</b> .....   | 31 |
| Cuadro sinóptico: ¿Qué estrategias para qué retos? .....                              | 33 |

# Presentación

La Red de Procesos Estratégicos Locales (Xarxa de Processos Estratègics Locals, XPEL) constituye un espacio de trabajo en el que participan todos los entes locales de la provincia interesados en el desarrollo de metodologías de apoyo a los procesos de planificación estratégica, y es asimismo un marco de reflexión y de intercambio de experiencias. Busca la generación, la captación, el intercambio y la difusión de conocimiento sobre el pensamiento estratégico y su plasmación en procesos estratégicos locales. Los objetivos que se plantea son:

- La reflexión compartida sobre las pautas que permitan situar el pensamiento estratégico como un instrumento fundamental para el desarrollo económico de los territorios y su difusión entre los entes locales.
- El intercambio de información sobre los procesos estratégicos que se llevan a cabo en los territorios de la provincia de Barcelona.
- El debate sobre metodologías e instrumentos que permitan la aplicación y la difusión de los procesos estratégicos locales.
- La definición de criterios para el diseño de estrategias territoriales y sectoriales y su coordinación.
- El desarrollo de productos que resulten de utilidad para cualquier actor local implicado o interesado en los procesos estratégicos.
- El contacto y el intercambio con otras redes similares o con territorios de interés para la provincia de Barcelona que lleven a cabo procesos estratégicos.

Durante los años 2011-2013, la XPEL desarrolló un ciclo de trabajo que, con el título *¿Qué estrategias para qué retos?*, el diseño de estrategias para el desarrollo local, se centró en la formulación de criterios para el diseño de estrategias de intervención en clave local que pudieran orientar futuros procesos de planificación estratégica en la provincia de Barcelona.

Concretamente, se celebraron un total de cinco seminarios temáticos, abiertos a todos los interesados, que contaron con la participación de expertos en cada materia y donde se presentaron prácticas de éxito por parte de los protagonistas.

- Las estrategias territoriales (Barcelona, 22 de noviembre de 2011).
- Las estrategias económicas (Barcelona, 8 de mayo de 2012).
- Las estrategias ambientales (Barcelona, 10 de julio de 2012).
- Las estrategias socioculturales (Barcelona, 23 de octubre de 2012).
- La gobernanza en las estrategias locales (Barcelona, 22 de enero de 2013).

El momento de incertidumbre y crisis que vivimos acentúa la necesidad de disponer de herramientas enfocadas a apoyar la dimensión propositiva de la gestión local. En este contexto, la XPEL aporta ahora los resultados de una reflexión compartida sobre los retos de la gestión local y las estrategias para darles respuestas, y al mismo tiempo propone criterios de intervención como referencia para los planes estratégicos en curso y futuros.

El presente documento agrupa el trabajo realizado en aquellas sesiones, incorpora el análisis de los retos y las soluciones aportadas por cada una de las entidades y personas participantes en calidad de buenas prácticas y se alimenta singularmente de los documentos de síntesis redactados por los expertos-relatores de cada jornada: Andreu Ulied, director de Mcrit (estrategias territoriales); Àlvar Garola, director técnico de GEE (estrategias económicas); Frederic Ximeno, consultor de ERF (estrategias para la sostenibilidad); Francesc Muñoz, profesor de Geografía de la UAB (estrategias sociales y culturales), y Quim Brugué, profesor de Ciencias Políticas de la UAB (estrategias para mejorar la gobernanza).

Finalmente, el último apartado de evaluación se ha elaborado también a partir del trabajo en red de la XPEL y de la experiencia adquirida en los últimos años por OTEDE en el acompañamiento y el apoyo a los planes estratégicos de la provincia de Barcelona.

A continuación, se detallan las personas y las entidades participantes en cada sesión:

|  |   |
|--|---|
| <b>Las estrategias territoriales</b><br>22 de noviembre del 2011 | <b>Experiencias</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Territorios con resiliencia. Alt Penedès; Jordi Cuyàs, coordinador de Servicios Internos del Ayuntamiento de Vilafranca del Penedès.</li> <li>– Construyendo la ciudad en un mundo de flujos (Fer ciutat en un món de fluxos). El Prat de Llobregat; Fernando Domínguez, director de los Servicios de Urbanismo, Territorio y Medio Ambiente del Ayuntamiento del Prat de Llobregat.</li> </ul> <hr/> Mesa redonda y debate con los asistentes con Andreu Ulied, director de Mcrit, como moderador y relator, y los siguientes expertos invitados: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Pere Torres, consejero técnico de Territorio, Infraestructuras y Medio Ambiente del Institut Cerdà.</li> <li>– Joan López, director de Estudios Urbanos del Institut d'Estudis Territorials.</li> </ul>  |
| <b>Las estrategias económicas</b><br>8 de mayo del 2012          | <b>Experiencias</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Las estrategias económicas en los planes estratégicos de la provincia de Barcelona; Jordi Boixader, jefe de la subsección de Innovación del Desarrollo Económico de la OTEDE.</li> <li>– El Berguedà: de la crisis industrial al desarrollo integrado; Eduard Barcons, gerente del CFI Cercs-Berguedà.</li> <li>– Santa Perpètua de Mogoda: la dimensión estratégica del desarrollo económico; Úrsula Cornejo, directora de Promoción Económica de Santa Perpètua de Mogoda.</li> </ul> <hr/> Mesa redonda y debate con los asistentes con Àlvar Garola, director técnico del Gabinet d'Estudis Econòmics como moderador y relator, y los siguientes expertos invitados: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Oriol Guixà, consejero delegado de la Farga Grup.</li> <li>– Oriol Homs, director general de la Fundació CIREM.</li> <li>– Maite Vilalta, profesora de Economía de la Universitat de Barcelona.</li> </ul> |
| <b>Las estrategias ambientales</b><br>10 de julio del 2012       | <b>Experiencias</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– La Red de Ciudades y Pueblos hacia la Sostenibilidad (Xarxa de Ciutats y Pobles cap a la Sostenibilitat); Domènec Cucurull, director de la secretaría técnica de la Xarxa y gerente de Servicios de Medio Ambiente de la Diputación de Barcelona.</li> <li>– Haciendo emerger la economía verde en el Garraf (Fent emergir l'economia verda al Garraf); Rafael Florenciano, director de Node Garraf.</li> </ul>  |

- De la ordenación integral del Ter a las estrategias de dinamización: el Consorcio Alba Ter; Ponç Feliu, gerente del Consorcio Alba Ter.

Mesa redonda y debate con los asistentes con Frederic Ximeno, ERF, como moderador y relator, y los siguientes expertos invitados:

- Saamah Abdallah, New Economics Foundation.
- Aícia Gutiérrez, oficina técnica de Cambio Climático y Sostenibilidad de la Diputación de Barcelona.
- Carles Llop, arquitecto y director del Departamento de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la UPC.
- David Villar, técnico de prospectiva energética del ICAEN.

**Las estrategias socioculturales**  
23 de octubre del 2012

**Experiencias**

- Inventario de estrategias socioculturales locales; Eduard Miralles, Gerencia de Servicios de Cultura de la Diputación de Barcelona.
- Proyecto de intervención integral del barrio del Erm; Betlem Parés, coordinadora del Área de Servicios para las Personas del Ayuntamiento de Manlleu.

Mesa redonda y debate con los asistentes con Francesc Muñoz, de la Universitat Autònoma de Barcelona, como moderador y relator, y los siguientes expertos invitados:

- Ismael Palacín, director de la Fundación Jaume Bofill.
- Toni Luna, profesor de Geografía de la UPF.
- Fèlix Manito, director de Kreanta.

**La gobernanza en las estrategias locales**  
22 de enero del 2013

**Experiencias**

- El plan estratégico de la B-30; Daniel Criach, coordinador del Área de Servicios a las Personas del Ayuntamiento de Sabadell.
- El proyecto del eje de la C-17; Victoria Caballero, gerente de Mollet Impulsa.
- La mesa socioeconómica del Camp de Tarragona; Josep Maria Piñol, de la Universitat Rovira i Virgili.

Mesa redonda y debate con los asistentes con Quim Brugué (IGOP, UAB) como moderador y relator, y los siguientes expertos invitados:

- Josep Maria Pascual, director de Estrategias de Calidad Urbana.
- Joan Ganau, director de la Cátedra de Competitividad y Desarrollo Regional (Universitat de Lleida-Repsol).
- Mar Isla, economista y ex directora general de Avançsa.

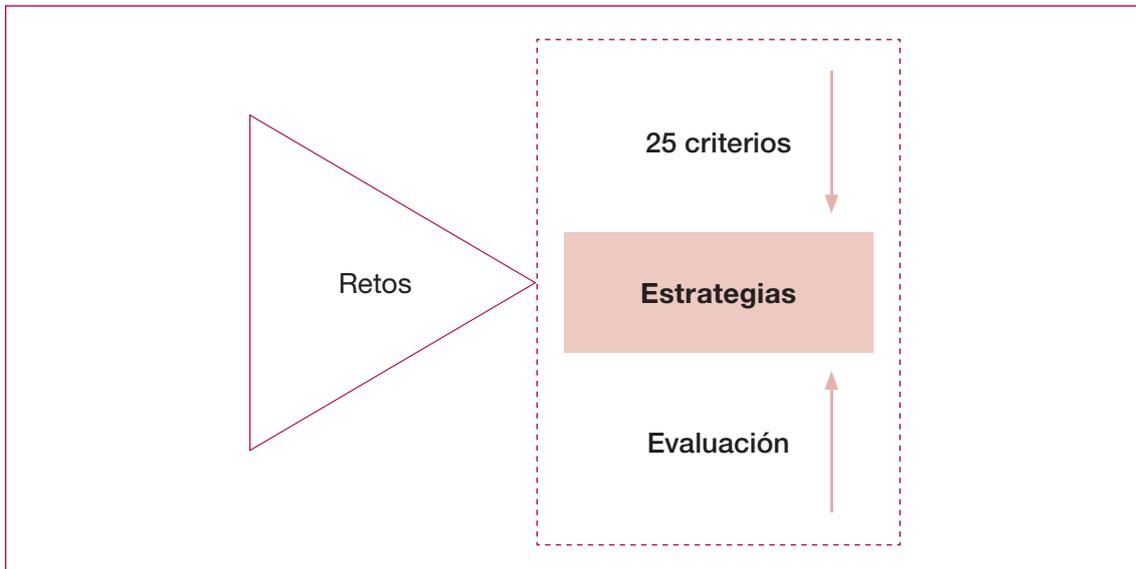
Más información y vídeos de cada una de las sesiones en este enlace: [¿Qué estrategias para qué retos?](#)

A todos, gracias por su contribución a los *25 criterios para el diseño de estrategias en el desarrollo local*, que debe servir como apoyo a todas las entidades locales que, aunque tienen que afrontar dificultades en el presente, quieren dirigirse con rigor y liderazgo hacia el futuro.

El informe que presentamos se estructura en tres partes correlacionadas. La primera, bajo el título de *Los retos hoy*, subraya la necesidad de afrontar la complejidad territorial a partir de un diagnóstico actualizado que incluya las problemáticas y oportunidades de cada lugar, detecte las carencias de las políticas en curso y renueve los instrumentos en coherencia con este análisis. Por último, destaca la planificación estratégica como instrumento útil ya sea para la detección de los retos, ya sea para la definición de políticas públicas hoy.

A continuación se sintetizan los *25 criterios para el diseño de estrategias*, que pretenden orientar la toma de decisiones por parte de los gobiernos locales. Agrupados por ámbitos temáticos, los criterios apuntan a cuestiones críticas y palancas de cambio que hay que activar –o como mínimo contemplar– en la gestión pública local.

Para acabar, el documento concluye el ciclo de aproximación a las estrategias para el desarrollo local llamando la atención sobre la necesidad de evaluar tanto la pertinencia de las decisiones como su eficacia, eficiencia e impacto. De este modo, recoge una serie de recomendaciones para mejorar los resultados.



Fuente: Elaboración propia

# Los retos hoy

## Comprender las dinámicas sociales, económicas y territoriales con impacto local

La definición de políticas sectoriales debe comprender la evolución y el dinamismo socio-económico teniendo en cuenta lo que en cada contexto territorial e histórico se considera un reto o una problemática. Las tendencias que actualmente impactan en el desarrollo local de la provincia de Barcelona se pueden sintetizar en:

- La transformación de la forma de la ciudad y el territorio que señala la aparición de nuevos escenarios y/o modelos sociales y económicos de desarrollo.
- El uso intensivo de tecnologías de la información y telecomunicación en constante evolución, y las nuevas realidades sociales, económicas y culturales que representan.
- El cambio de los imaginarios y las formas de convivencia que muestra nuevos usos y aspectos de la pertenencia al lugar, y asimismo la valoración del patrimonio natural o del ejercicio de la ciudadanía.

En la evolución de las ciudades y los territorios existe una cierta tensión entre los conceptos global y local. Una tensión que es fácilmente constatable en los aspectos culturales, sociales y económicos que a su vez tienen una traducción física y territorial.

Como es sabido, la economía globalizada del siglo XXI genera nuevas formas de organización empresarial (las redes de subcontratación, la corporación global...) que estructuran el mundo en un espacio integrado de producción y consumo en el que la distancia física tiene una importancia relativa en la localización de actividades y donde, aparte de ganar peso los criterios de coste, también lo ganan los sociales, culturales y políticos. El impacto de la globalización sobre la estructura económica local tiene lugar en un entorno incierto y de movimientos empresariales que no por previsibles son menos traumáticos. El acceso al mercado de trabajo, la capacidad productiva y el mantenimiento y la mejora de la ocupación de los ciudadanos es la base para la inclusión social. La apuesta por el crecimiento de los servicios no deslocalizables, así como por las actividades de alto valor añadido, son parte de la construcción de la cohesión territorial.

Igualmente, la evolución demográfica lleva asociada a nivel local cambios en el perfil social de los municipios e impactos en la movilidad interna y externa, así como en el tejido productivo y la ocupación, además de introducir variaciones en la demanda de nuevos equipamientos e infraestructuras que hay que saber gestionar con eficacia.

La definición de estrategias de escala local exige un diagnóstico certero de las problemáticas y las oportunidades de cada escenario territorial y tejido urbano. Es necesario detectar

los procesos de incremento de la desigualdad que tienen lugar en las distintas configuraciones urbanas, por ejemplo: las ciudades compactas, los barrios industriales de primera generación, las periferias residenciales de los últimos 25 años del siglo xx, las urbanizaciones dispersas o los entornos rurales y agrarios con un peso relevante en el mosaico territorial de la provincia. Así lo muestran realidades ya conocidas –como los barrios históricos o de urbanización poco regulada en los que las políticas de regeneración urbana no han conseguido resultados suficientes en lo referente a equidad y diversidad social– y también realidades muy nuevas –por ejemplo los barrios de urbanización dispersa de primera generación, donde empieza a concentrarse población socialmente homogénea y con pocos recursos–. Esta diversidad de la forma en la que se territorializa la desigualdad socio-económica reclama, por lo tanto, detectar las diferencias para poder proponer estrategias más efectivas, orientadas a los distintos territorios.

Por otra parte, hay que afrontar las dificultades que la sociedad de la información conlleva para las administraciones públicas cuando se trata de atraer la atención del ciudadano. Efectivamente, en un entorno de múltiples estímulos derivados de dinámicas complementarias como son los impactos de la globalización, la exacerbada movilidad física en el territorio o el uso intensivo de herramientas y dispositivos digitales que permiten el rápido acceso a la información y su circulación, las políticas socioculturales, por ejemplo encuentran dificultades añadidas cuando se trata de darse a conocer y hacer participe al ciudadano. En este sentido, es necesario captar la manifestación cada vez más clara de los usos culturales 3.0, caracterizados por la combinación de los nuevos soportes digitales y los tradicionales formatos presenciales en lo referente a la producción, la gestión y el consumo de cultura. Al mismo tiempo, se debe hacer frente a la disfunción existente entre las exigencias de la sociedad de la información y la mínima capacidad de actualizar las competencias de población que se encuentra en situación de exclusión o de mayor vulnerabilidad socioeconómica.

Finalmente, hay que considerar los riesgos de polarización social derivados de una inmigración con pocos recursos que si bien actualmente se ha ralentizado por la crisis económica, todavía no se ha acomodado en el territorio. En este sentido, se detecta el riesgo de aparición de importantes bolsas de población joven que carezcan de contextos de inserción y de referencia claros, de modo que, a las desigualdades ya existentes, se añade lo que podemos llamar «desigualdades de expectativa», que delimitan la falta de opciones de mejora social de este segmento de la población.

Teniendo en cuenta estas tendencias, las estrategias para el desarrollo local deben partir de tres requerimientos previos y principales:

- La actualización de las diagnosis urbanas y territoriales en relación a las cuestiones más representativas del cambio social, económico y territorial considerando la problemáticas y oportunidades de un modo integrado.
- El establecimiento de marcos de cooperación y sinergia entre las distintas políticas sectoriales, administraciones y actores que ayuden a superar la complejidad de las problemáticas que hay que enfrentar.
- La puesta al día de las fórmulas de intervención y gestión, testadas a menudo con éxito durante las últimas décadas pero claramente insuficientes en relación a las nuevas condiciones del mundo local en el momento actual.

Pero si concretamos más, los criterios para definir estrategias en la escala local más actualizadas y efectivas deberían dar respuesta como mínimo a cuatro grandes cuestiones que resultan igualmente de la confluencia entre el escenario de cambio, los retos y las problemáticas que caracterizan la definición de las políticas sectoriales:

- ¿Cuáles son las principales transformaciones que han afectado a la sociedad y el territorio durante las últimas décadas, considerando especialmente la evolución de las dinámicas de globalización y su influencia en la escala local?
- ¿Cuál es la diagnosis sobre el estado de las estrategias y políticas públicas en curso, en relación a la necesaria puesta al día que este escenario de transformación invita a sugerir?
- ¿Cuáles serían los principales retos a considerar y cuáles serían los criterios orientadores que tendrían que constar en la agenda de medidas y acciones más efectivas?
- Partiendo de la necesidad de actualizar las estrategias y políticas en curso y del planteamiento de nuevos retos y criterios orientadores, ¿cuáles serían los elementos clave para evaluar la acción pública local?

Resumiendo, la necesidad de criterios para orientar estrategias en la escala local se explica con claridad si se consideran:

- Los retos actuales que afrontan las políticas sectoriales locales en su implementación.
- El escenario de cambio del mundo local que acentúa todavía más algunas de aquellas cuestiones.
- Las dificultades de gobernanza en un entorno complejo, con la emergencia de nuevos actores con capacidad de intervención en el mundo local y la necesaria función relacional que deben ejercer los ayuntamientos para gestionar esa complejidad y generar oportunidades de desarrollo.

## Superar las dificultades en la definición de políticas públicas

Una mirada atenta a cómo en los últimos treinta años se han definido las políticas públicas y su territorialización en la escala local muestra tres grandes cuestiones que dificultan claramente el diseño de estrategias y la gestión de actuaciones concretas:

- Las contradicciones en el diseño de las distintas políticas de tipo sectorial que provocan que el desarrollo de iniciativas concretas en la escala local se vea a menudo dificultado debido al funcionamiento de otras políticas del mismo gobierno local o de otro vecino que pueden ir dirigidas en direcciones opuestas, distintas o, como mínimo, no complementarias.
- Los solapamientos en el dibujo de atribuciones y competencias sectoriales en un momento en el que las problemáticas y oportunidades vinculadas a la gestión de las políticas públicas se caracterizan por su clara transversalidad. Esta situación dificulta tanto la gestión eficiente en el proceso de toma de decisiones como la visibilidad de responsabilidades, y reduce considerablemente las posibilidades reales de implementar una evaluación (*monitoring*) consciente y continua de las políticas, estrategias y acciones concretas desarrolladas en la escala local.

- La dispersión de las políticas sectoriales, derivada de la hasta ahora poco desarrollada integración entre políticas territoriales, ambientales, económicas y socioculturales, desde el momento del diagnóstico hasta el de la implementación de medidas y actuaciones. Se trata una integración necesaria porque permitiría visualizar relaciones y sinergias entre acciones de planificación concretas en estos ámbitos de gestión, sobre todo en relación a todas aquellas cuestiones que muestran más claramente que las problemáticas y oportunidades comparten un diagnóstico común y un abanico de soluciones comunes en la escala local.

## ¡Renovar los instrumentos! El plan estratégico como oportunidad

Después de casi cuarenta años de ejercicio democrático, las políticas públicas locales se han ido configurando básicamente sobre los ejes de la ordenación y la gestión urbanística, los servicios a las personas y el desarrollo económico.

En estos años, las transformaciones políticas, económicas, culturales y sociales derivadas de la mundialización (financiera y comercial) y del cambio tecnológico han impactado en la definición de problemáticas y en la agenda de medidas que se han llevado a cabo a nivel local, aumentándolas y diversificándolas. Los ayuntamientos han desplegado prácticas reactivas y voluntaristas aportando soluciones que, desde la perspectiva actual, seguramente habrían requerido abordajes integrales tanto en su contenido como en la escala de aplicación.

En este periodo, también han ido madurando iniciativas de participación pública para un mejor gobierno y gestión del territorio. La planificación estratégica, por su carácter voluntario, dinámico e indicativo, demostró rápidamente ser un instrumento facilitador de la integración vertical y horizontal de las políticas y estrategias de desarrollo territorial en la provincia de Barcelona. La visión que aporta –global, integrada y prospectiva– de las dinámicas y retos territoriales, además de su capacidad propositiva y orientadora por concentrar esfuerzos colectivos en una estrategia territorial coherente y explícita, ha sido clave en su éxito. Es remarcable que se hayan cumplido ya tres décadas desde la elaboración de los primeros planes estratégicos territoriales.

El primer antecedente de plan estratégico en España lo puso en marcha la ciudad de Barcelona en el año 1988, unos seis años después de los primeros planes estratégicos de Estados Unidos y antes de los primeros planes estratégicos de algunas ciudades europeas. Al cabo de un año, se inició el plan estratégico de Santa Coloma de Gramenet. Desde entonces, se han desarrollado un buen número de planes en Catalunya. En concreto, más de un centenar en la provincia de Barcelona.

Los impactos de estos planes han sido desiguales, pero han servido para la dinamización y el acompañamiento de proyectos estratégicos municipales y supramunicipales. Han impulsado el espíritu o la identidad del territorio, y también han sido útiles para promover el pensamiento estratégico entre los actores o para descubrir errores o carencias graves en las políticas en curso. En este momento, los planes estratégicos han demostrado ser una herramienta útil en la definición de modelos territoriales y políticas de desarrollo local favo-

reciendo la cooperación público-privada y articulando y otorgando una lógica sistémica a las distintas planificaciones sectoriales.

Pero más allá de su utilidad cuando se trata de orientar las acciones de una entidad, los planes estratégicos han acreditado su valor como «espacios para pararse y pensar colectivamente». A veces se considera el pensar como si se tratara de una pérdida de tiempo, una distracción para la acción. Pero en periodos de incertidumbre y complejidad como el actual, la necesidad de pensar es fundamental. Ya lo subrayaba Pericles veinticinco siglos atrás: «La discusión no es una piedra en el camino hacia la acción sino el paso previo a la toma de sabias decisiones».

Aún con notables excepciones, la reflexión estratégica no es todavía una actividad habitual y sistemática de las instituciones públicas, sino un esfuerzo episódico que difícilmente presenta continuidad en el tiempo y suficiente incidencia en la gestión local. Precisamente por las profundas transformaciones sociales y económicas que actualmente se producen y la complejidad que de ellas se deriva, es clara la necesidad de llevar a cabo reflexiones estratégicas a medio y largo plazo.

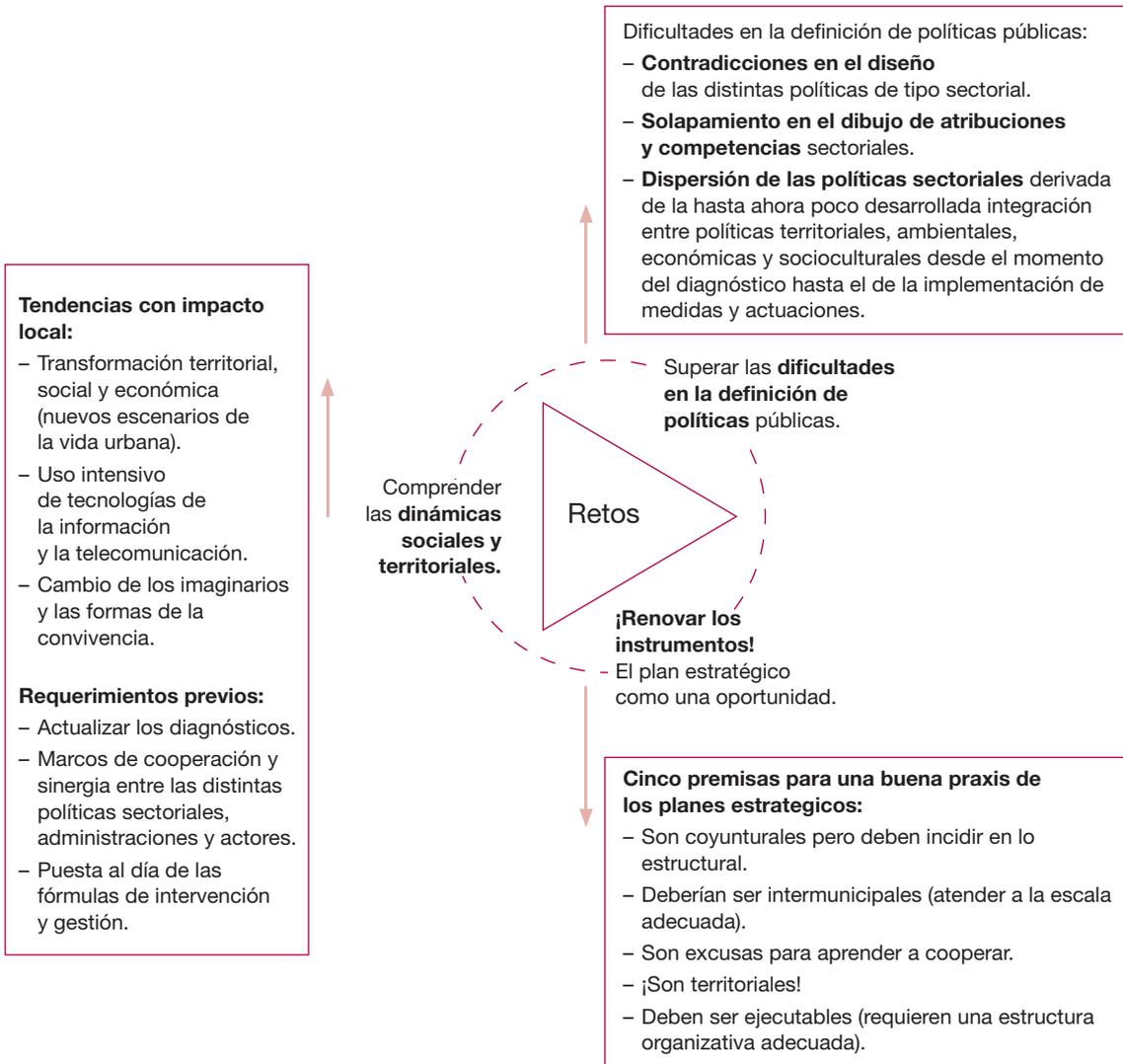
A continuación se describen las cinco premisas previas para garantizar una buena praxis en planificación estratégica y, en definitiva, la utilidad del plan estratégico:

1. **Los planes estratégicos son coyunturales, inevitablemente.** Definimos las estrategias ahora proyectando hacia el futuro nuestras expectativas actuales y buscando complicidades con agentes que viven pendientes del presente y del futuro inmediato. Para ello, hay que mirar atrás, y más allá, para distinguir lo que es efímero de lo que es permanente y ser capaces de incidir sobre los aspectos estructurales; pero al mismo tiempo es necesario conocer bien los problemas y las tensiones que realmente preocupan hoy. La credibilidad de la planificación estratégica depende en gran medida del conocimiento y de la gestión adecuada del presente. Las instituciones que no han demostrado suficiente capacidad de gestión del presente resultan poco creíbles cuando pretenden desarrollar planes estratégicos, y viceversa, una buena capacidad de gestión genera confianza. Los planes estratégicos deben construir una visión de futuro que resulte viable, que considere todos los elementos exteriores sobre los que difícilmente podrá incidir, y que programe las acciones más efectivas a corto y medio plazo para contribuir al bienestar de las personas, en concurrencia y coordinación con el resto de intervenciones y proyectos en curso.
2. **¡Los planes estratégicos municipales deben ser intermunicipales!** Las dinámicas sociales y económicas de carácter estratégico sobrepasan los términos municipales en Catalunya, y muy especialmente en la provincia de Barcelona. Los agentes sociales y económicos difícilmente inscriben sus estrategias a escala de un término municipal, y en cualquier caso, tanto el diagnóstico como la definición de estrategias y la creación de consenso requieren la escala que les es propia, que puede ser desde un barrio a una comarca, una cuenca fluvial o el entorno de un espacio natural protegido. Pero, de todos modos, no pueden dejar de ser municipales, necesitan que los municipios –la entidad de representación política más cercana al territorio– se impliquen en ello y lideren el proceso.

3. **Los planes estratégicos son excusas para aprender a cooperar.** El plan estratégico es un instrumento de inteligencia gubernamental. La visión territorial facilita consensos entre las distintas instituciones públicas y, en el interior de cada institución, entre áreas también distintas, porque permite visualizar intereses comunes a medio y largo plazo que superen las posiciones competitivas a corto plazo. Debe ser coherente con las estrategias de otras instituciones y con las capacidades y potencialidades reales de la institución que lo patrocina y del territorio donde se inscribe. En este sentido, las instituciones que tengan más experiencia de cooperación con otras instituciones públicas tienen más posibilidades de llevar a cabo planes estratégicos efectivos, y las que tienen menos deben considerar el esfuerzo del plan estratégico como una oportunidad para crear espacios de cooperación, ya sea en el interior de la institución como con otras instituciones.
4. **¡Los planes estratégicos son planes territoriales!** Los planes estratégicos no vinculados a una figura de planificación territorial tienen menos probabilidades de éxito. Complementariamente, los planes deben definir y acompañar proyectos de intervención territorial concretos. Los planes territoriales deben contar con estrategias de desarrollo socioeconómico claras y consensuadas, y los planes estratégicos deben estar vinculados a planes y proyectos territoriales.
5. **Los planes deben ser ejecutables, y para ello es necesario definir una estructura organizativa adecuada.** Un buen plan estratégico debe comportar una evaluación explícita de la capacidad de gestión de la institución y favorecer su mejora. A menudo, las estrategias del plan se ven constreñidas por la complejidad administrativa o la dificultad de legitimar algunas de las acciones previstas. Para ello hay que afrontar a los requerimientos administrativos, técnicos y legales del plan. Además, estrategia significa proyecto. Sin unos proyectos estructurantes o estratégicos definidos y capaces de figurar en el imaginario de los habitantes de la ciudad o territorio, el plan estratégico será poco más que un ejercicio de participación sin vida real. La existencia del plan se justifica por un entorno de crisis o voluntad de cambio y, en consecuencia, la propuesta de acciones para mejorar la situación de partida, también organizativa.

Por otro lado, solo se puede hacer estrategia de lo que se es capaz de controlar (decisión o influencia sobre las decisiones de terceros). Cuando se introducen propuestas no controlables se elimina la viabilidad de todo el plan. Para ello es fundamental garantizar que el plan contemple operativamente todos los factores que actúan sobre el territorio y realizar una gestión técnico-política inteligente y perseverante.

**Síntesis de los retos para el desarrollo local**



Fuente: Elaboración propia

## 25 criterios para el diseño de estrategias

A continuación, se recogen los 25 criterios que pueden guiar la redacción de estrategias locales en los procesos o las reflexiones estratégicas presentes y futuras, y que posteriormente se podrían formalizar como políticas públicas para el desarrollo local. Más que recetas de aplicación directa que se puedan entender en su literalidad, se trata de elementos de orientación para la conducción de procesos de toma de decisión.

Los criterios suponen un ejercicio de síntesis y estandarización de propuestas que emanan de los paradigmas y las tendencias sociopolíticas a nivel europeo que han sido validadas por expertos y observadas en las prácticas de éxito de la provincia de Barcelona. Los criterios son ideales que en la práctica puede que no sean completamente aplicables o, al menos, no de un modo rígido. Los redactores del plan, técnicos municipales y consultores, deben ser expertos en metodologías de planificación precisamente para poder flexibilizarlas según las necesidades y capacidades de cada territorio y, sobre todo, en función de la voluntad de los políticos responsables en último término. Los planes deben ser considerados, por encima de todo, como una gran oportunidad de aprendizaje para todos los participantes.

Se han seleccionado las estrategias más paradigmáticas de cada ámbito temático, aunque muchas propuestas se aplican a distintas políticas sectoriales. Se ha escogido presentarlas separadamente para facilitar la lectura y poder ofrecer una visión completa del alcance y la complejidad de cada temática.

### **Estrategias territoriales**

Las estrategias en general y las territoriales en particular constituyen el conjunto de acciones y políticas orientadas a alentar el progreso del territorio según una determinada visión generada a partir de objetivos compartidos. Se pueden considerar las políticas de regulación de los mercados, los programas de inversión plurianuales o proyectos concretos, responden a estrategias de desarrollo territorial.

Actualmente existe un amplio consenso social y político presente en el discurso europeo y catalán hacia una visión territorial basada en la eficiencia y la productividad, la inclusión social y la sostenibilidad (*smart, inclusive and sustainable*). Las estructuras territoriales policéntricas responden más a esta visión que a los crecimientos dispersos de poca densidad o a las grandes aglomeraciones urbanas. Esta visión se contempla explícitamente en documentos de referencia como el de la Estrategia Territorial Europea, la Carta Urbana Europea o los criterios del Programa de Planeamiento Territorial de Catalunya, y asimismo en las leyes de política territorial y urbanismo.

**El desarrollo urbano sostenible** se define como la utilización racional del territorio y el medio, y conlleva conjugar las necesidades de crecimiento con la preservación de los recursos naturales y de los valores paisajísticos, arqueológicos, históricos y culturales, con el fin de garantizar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras. Comporta la configuración de modelos de ocupación del suelo que eviten la dispersión en el territorio, favorezcan la cohesión social, consideren la rehabilitación y la renovación en suelo urbano, tengan en cuenta la preservación y la mejora de los sistemas de vida tradicionales en las áreas rurales y consoliden un modelo de territorio globalmente eficiente.

Ley de urbanismo de Catalunya, 2004

Los criterios que se establecen a continuación tienen por objetivo servir de guía a la elaboración de las estrategias territoriales de los planes estratégicos.

1. **Las estrategias territoriales deben proveer una estructura de orden territorial.** La interacción entre las estructuras materiales y las relaciones socioeconómicas tiene que garantizar y favorecer los elementos fundamentales del modelo territorial. En este sentido, las estrategias entendidas inicialmente como reglas de juego constituyen elementos de regulación y dinamización de las fuerzas que intervienen en la evolución de los territorios.
2. **Velar por el aprovechamiento social y económico de las estructuras físicas.** Las actividades localizadas en los territorios generan una compleja red de relaciones multidireccionales en varios niveles: medio físico, infraestructuras, instituciones, población, empresas, etc. Las estrategias deben partir de un enfoque integral y garantizar la interacción positiva entre los distintos sistemas o capas. La gestión eficiente de los recursos implica establecer objetivos en relación con la capacidad de atracción de los territorios, anticipar impactos y riesgos, y no sobrepasar los límites de calidad y seguridad del medio y las personas.
3. **Contemplar la creación de tejidos urbanos consolidados de ciudad densa, compacta y compleja adaptados a cada realidad territorial.** Apostar por la rehabilitación integral de barrios con problemas o subequipados, aumentando moderadamente sus densidades e integrando residencia, comercio, oficinas y, siempre que se pueda, industria que aumenten la autocontención laboral de los municipios allá donde sea posible. Se trata de estrategias de una dimensión no solo espacial sino también económica. Los servicios avanzados –que permiten la necesaria flexibilidad productiva para competir en la globalización– no pueden evolucionar con independencia de las actividades intensivas en trabajo. Estas últimas generan el grueso de la ocupación, aportan un fondo para el funcionamiento económico de la ciudad y se convierten en factores de ventaja absoluta de los territorios.
4. **Integrar y coordinar las redes de equipamientos municipales y supramunicipales** para una mejor rentabilidad y creación de capital social. Los cambios del número de habitantes de los municipios y la variación de los perfiles demográficos comportan demandas en equipamientos educativos, sanitarios y culturales que deben afrontar los gobier-

nos locales, que normalmente sufren limitaciones presupuestarias y carecen de suelo. Es necesario prever en el presente las nuevas demandas, valorar el papel de las distintas tipologías de instalación en la creación de capital social y llegar a optimizar el nivel de servicios en los equipamientos existentes. Por ello, conviene abordar nuevas modalidades de vivienda, adaptadas a las necesidades cambiantes, y al mismo tiempo elaborar planes de gestión supramunicipal de vivienda pública.

5. **Completar e interconectar las redes de infraestructuras de transporte** facilitando las relaciones económicas y reduciendo los impactos negativos sociales y ambientales. La accesibilidad externa y la movilidad interna son dos condiciones de velocidad distintas del territorio, la una global y la otra local, que hay que conjugar. Se trata de mejorar el acceso en transporte público, incluyendo el ferrocarril, en frecuencia y rapidez: resituar las estaciones de ferrocarril en una posición central dentro de los núcleos urbanos y reorganizar el sistema viario en una red eficiente y con una buena jerarquía, capaz de garantizar unos niveles aceptables de conectividad con el menor impacto posible, mejorando con ello la distribución de los tránsitos por la red y convirtiéndose en un elemento de orden de los procesos de reurbanización pendientes.

## Estrategias para la mejora de la sostenibilidad

La incorporación de criterios ambientales en la planificación estratégica ha ido creciendo en el entorno europeo. Las más de trescientas normas ambientales de la UE han configurado un corpus legislativo que ha abierto oportunidades interesantes.

La trascendencia de la Cumbre para el Medio Ambiente y el Desarrollo de Río de Janeiro en 1992 cambió el modo de abordar las cuestiones medioambientales con iniciativas como las llamadas *Agendas 21*, que pretendían convertirse en planes estratégicos de desarrollo que integraran criterios de sostenibilidad. Aunque finalmente se estructuraron como planes estratégicos ambientales, gozaron de gran difusión a escala municipal.

El corazón de la Unión Europea, con una larga tradición de políticas ambientales (y concernimiento ciudadano) avanzaba ya hacia una visión proactiva, planteando la incorporación de los retos ambientales en las dinámicas económicas. La estrategia de Lisboa aprobada por el Consejo Europeo en el año 2000 no incorporó todavía objetivos ambientales. Sin embargo, al año siguiente se aprobó en Goteborg la estrategia de desarrollo sostenible, que se vinculó a la estrategia de Lisboa, poniendo énfasis en la necesidad de examinar coordinadamente las consecuencias económicas, sociales y ecológicas de todas las políticas y de tenerlas en cuenta en los procesos de decisión. A pesar de todo, seguían siendo caminos paralelos, como ha sucedido con los planes estratégicos y las agendas 21.

El cambio más relevante se introdujo a partir de la decisión europea de asumir el liderazgo en las políticas de cambio climático y de cambio de modelo energético. Durante la primera década del siglo XXI, la elevada dependencia energética y la gran implicación en los impactos actuales y los impactos potenciales futuros del cambio climático, no solo desde el punto de vista ambiental sino también económico, generan un giro en la consideración estratégica de los asuntos ambientales. El informe Stern, encargado por el gobierno británico en el 2006 sobre la economía del cambio climático, se convierte en un punto de inflexión.

### **Estrategias locales hacia la sostenibilidad**

La ciudad es la unidad mayor capaz de dirigir inicialmente los muchos desequilibrios urbanos arquitectónicos, sociales, económicos, políticos, de recursos naturales y ambientales que perjudican nuestro mundo moderno, y al mismo tiempo la escala más pequeña en que pueden resolverse significativamente los problemas de un modo integrado, holístico y sostenible. Hay que integrar los principios de la sostenibilidad en todas las políticas. Con esta finalidad, la Carta de Aalborg impulsa procesos de la Agenda 21 Local como planes de acción local hacia la sostenibilidad.

Actualmente, la *estrategia europea 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador* refuerza el camino recorrido en el ámbito de las estrategias ambientales apostando por un uso más eficiente de los recursos y una economía más verde. En este sentido, concreta, entre otros, el objetivo de garantizar una reducción del 20% de los gases con efecto invernadero, un aumento del 20% en el consumo final de energías renovables y un ahorro del 20% por medio de la eficiencia energética.

En general, los planes del siglo XXI han de tomar en consideración los aspectos ambientales clave e integrar la prevención, la gestión y la minimización de impactos y, mejor todavía, sus efectos positivos sobre el medio ambiente. A continuación se reflejan los criterios para desarrollar estrategias ambientales e integrar la perspectiva socioambiental en el conjunto de los planes estratégicos. No se identifican vectores –agua, energía, residuos, biodiversidad...–, sino los criterios para definir las estrategias:

1. **Las estrategias ambientales deben potenciar la resiliencia.** Desde la perspectiva ecológica, la resiliencia es la capacidad de un sistema para sobreponerse a las perturbaciones, sin alterar significativamente sus características estructurales y de funcionalidad, y volver a su estado original una vez se ha puesto punto final a la perturbación. Desde la perspectiva ambiental, el criterio de resiliencia genera una nueva visión no vinculada a la solución de los impactos ambientales, sino a la incorporación de criterios para la prevención y la integración en el proceso estratégico. En general, es necesario desarrollar líneas que permitan una adaptación más ajustada ante las incertidumbres, orientadas, por lo tanto, a la generación de estructuras flexibles, capacidad de gestión, infraestructuras adaptables...

Por otro lado, hay que prever sistemas alternativos e infraestructuras en red para evitar disfunciones ambientales y en el acceso a los recursos. Nevadas excepcionales o sequías persistentes han cuestionado la garantía del bienestar y la competitividad. Con todo, desde la perspectiva ambiental y de sostenibilidad, el sobredimensionamiento o la duplicación de infraestructuras no es una buena solución. Por ejemplo, se necesitan sistemas alternativos de reserva para el abastecimiento de agua –podría tratarse de pozos que extraigan agua de un acuífero– más que aumentar la capacidad de una conducción de agua superficial, si se tiene en cuenta que cuando lo que faltan son precipitaciones ese incremento no es útil, mientras que, probablemente, puede generar un mayor impacto ambiental. Esta perspectiva es buena también en el diseño estratégico de infraestructuras de transporte, energía o modelo urbano.

2. **Atender y potenciar la biodiversidad, los servicios ecosistémicos.** Desde la perspectiva ambiental la atención a la biodiversidad no es un criterio nuevo y sigue siendo esencial. Sin embargo, se le tiene que incorporar el concepto de los servicios ambientales que los ecosistemas generan. Todavía son incipientes los modelos de valoración de los servicios ecosistémicos, pero ya resulta evidente el incremento de costes que la pérdida de estos servicios genera: control hídrico, control microclimático, control de la erosión, captación de CO<sub>2</sub>, generación energética, reducción de la contaminación del aire... También es importante el mantenimiento de la biodiversidad y el patrimonio natural para sectores productivos como el turismo y la agricultura. La pérdida de los valores naturales, por consiguiente, no solo tiene un efecto ambiental que hay que evitar, sino una elevada relevancia económica. Desde una perspectiva de sostenibilidad más amplia, la diversidad es un factor clave para la resiliencia. Los monocultivos sectoriales o una estructura urbana de baja complejidad son menos eficientes en el uso de los recursos y dificultan la capacidad de respuesta a los cambios y las perturbaciones.
3. **Vincular el desarrollo de proyectos estratégicos a la capacidad de carga del medio. ¡Reciclar, ser eficiente y smart!** Los costes energéticos, ambientales y de gestión de la generación de nuevos espacios urbanos o productivos a menudo no han estado bien dimensionados. Muchas disfunciones ambientales derivan de este mal dimensionamiento de los proyectos. Por ello, plantear proyectos modulares que pueden ir creciendo en función de las necesidades y la evaluación de sus impactos ambientales es un criterio clave tanto desde la perspectiva ambiental como también desde la perspectiva de la flexibilidad y la resiliencia. Si hay dudas sobre la capacidad del abastecimiento de biomasa, por ejemplo, existen soluciones modulares y de reciclaje que permiten un desarrollo progresivo. Por otro lado, es fundamental incorporar el criterio de eficiencia en las soluciones *smart*. Las opciones para el uso de «internet de las cosas» para una mejor gestión de la ciudad y el territorio implican cambios en la gestión basada en el análisis inmediato del comportamiento, con la colaboración de la ciudadanía. Los instrumentos *smart* abren muchas opciones para aplicar efectivamente todos los criterios socioambientales a una mejor gestión, si se integra su monitorización en la definición de los modelos de gestión (consumo de agua, calidad del aire...).
4. **Reducir la dependencia energética, garantizar la suficiencia y perseguir la adaptación al cambio climático.** La dependencia energética de Catalunya es del 94%. Por otra parte, existe el compromiso a escala europea de incrementar significativamente la proporción de energía de fuentes renovables. Como mínimo a corto plazo (2020) hasta el 20%. El compromiso de reducción de las emisiones de gases con efecto invernadero que ya ha tomado el Consejo Europeo a largo plazo (reducción del 85% en el 2050) nos obligará a incrementar más todavía esta proporción. Por lo tanto, la reducción de la dependencia energética para hacer frente a un previsible incremento de precios de la energía y la necesidad de afrontar igualmente el cambio climático nos obliga a desarrollar estrategias de ahorro y eficiencia energéticas, por un lado, y de incremento de las renovables, por el otro. La electrificación del transporte, una vía para reducir el consumo de combustibles fósiles, hará que aumente la demanda de electricidad. Un plan estratégico deberá considerar la necesidad de fijar objetivos en este sentido. La suficiencia no es un criterio válido solo para el ámbito energético, lo es también en

el uso de recursos –gestión de la demanda, reutilización...– y, en muchos casos, en otros ámbitos: alimentación, abastecimiento de servicios, transportes... Ahora bien, como mínimo, el balance energético del plan resulta un instrumento imprescindible.

Y más allá de evaluar en términos de emisiones de CO<sub>2</sub> las estrategias del plan y, de ese modo, su aportación a la mitigación del cambio climático –en especial a raíz del modelo energético y de transporte definido– es necesario considerar las proyecciones climáticas y los impactos que pueden generarse en el municipio. Las nuevas infraestructuras y los proyectos físicos deben incorporar en su diseño la capacidad de adaptación a los impactos que ya se presentan y tomar en consideración, razonablemente, los que se pueden presentar.

**5. Proteger y restaurar los espacios abiertos como base para recuperar la calidad global del paisaje y promover actividades económicas de mayor valor añadido.**

La oferta territorial debe tener en cuenta las actividades agrarias conformadoras del paisaje. Se tiene que evitar la conurbación extensiva y gestionar el paisaje poniendo en valor los elementos del patrimonio cultural, urbanístico y arquitectónico preexistentes. Los espacios no urbanos deben ser una red sin solución de continuidad capaz de combinar todas las protecciones, a nivel local y regional, desde los parques y jardines urbanos, o los parques periurbanos, hasta los espacios de interés natural, inclusive ríos y torrentes. Al mismo tiempo, es necesario estimular y gestionar la diversidad de usos que actualmente se encuentra en la base del valor económico y productivo de los espacios libres. En esta línea, es importante considerar el papel de los ecotonos. Un ecotono es el área de frontera entre dos ecosistemas de distinta naturaleza, son espacios ricos en biodiversidad. Sin embargo, a menudo estas zonas constituyen ámbitos territoriales de escasa definición y en ellos se generan disfunciones ambientales particularmente graves. Tener especial cuidado en la definición de las funciones y la estructura de estos espacios de frontera es un criterio ambiental necesario para garantizar modelos territoriales eficientes.

## **Estrategias económicas**

La aparición y extensión de la planificación estratégica en la gestión local se relaciona con la eclosión de un nuevo entorno que se caracteriza por una economía cada vez más globalizada e integrada a escala internacional, y en la que se da una gran movilidad de los factores de producción, especialmente los que tienen que ver con el capital y los flujos financieros.

Este contexto hace que el territorio, con sus características en forma de infraestructuras, equipamientos, servicios, medio ambiente, calidad de vida, entorno paisajístico, educación, estructura productiva, nivel de formación, etc., se convierta en un factor de competitividad para las empresas que se hayan establecido en él y un elemento primordial para mantener, impulsar y atraer actividades productivas. El buen funcionamiento del territorio es, por lo tanto, parte del activo de las empresas que en él se ubican.

### **Crecimiento inteligente, sostenible e integrador**

Europa 2020 es la estrategia de crecimiento de la Unión Europea que define tres prioridades: una economía que favorezca un crecimiento inteligente, basado en el conocimiento y la innovación; sostenible, que realice un uso más eficiente de los recursos, más verde y competitivo; e integrador, con un alto nivel de ocupación, cohesión social y territorial.

*Estrategia Europa 2020, Unión Europea 2010*

Las estrategias económicas ocupan un lugar preeminente en el desarrollo de los territorios locales. Su elaboración es una cuestión compleja y las prácticas acumuladas en la provincia de Barcelona muestran diversidad de resultados en el espacio y el tiempo.

Los criterios que a continuación se establecen tienen como objetivo servir de guía a la elaboración de las estrategias económicas de los planes estratégicos. Como criterio general, y aunque parezca algo obvio, es importante remarcar que los planes estratégicos tienen que incluir objetivos de carácter económico, que deberán fundarse en un buen diagnóstico de la estructura productiva y empresarial del territorio.

1. **Favorecer la endogeneidad del desarrollo.** A mayor densidad, diversidad y calidad de las relaciones económicas locales, mayor potencial territorial. En los procesos de desarrollo económico local resulta vital la capacidad de los actores locales para liderar y decidir sobre las opciones de futuro del territorio a partir del establecimiento de redes más o menos formales. En la misma línea, las estrategias de captación, retención y apropiación de valor tienen que evitar las fugas de gastos y tratar de incrementar los efectos multiplicadores de los ingresos en el territorio; tienen que tratar de promocionar las cadenas de producción y de intercambios locales, una compra pública con continuidad en las empresas locales y que sea fertilizadora, etc.
2. **Estimular las economías de aglomeración.** Los instrumentos de intervención física deben favorecer las economías de localización derivadas de la concentración espacial de unos determinados sectores. Igualmente, han de buscar las ventajas que proceden del aumento de la dimensión de los mercados locales, la diversidad productiva, la riqueza social o la dotación de bienes públicos. Las economías de urbanización benefician a todas las empresas de un determinado entorno. Con lógicas diferentes, las dos opciones refuerzan los tejidos productivos locales, contribuyendo así a la creación de puestos de trabajo, a mejorar la empleabilidad, a estimular la inversión, a consolidar nuevas empresas y a difundir el conocimiento y la innovación.

Por otro lado, muchos de los elementos de un plan estratégico están condicionados por decisiones empresariales tomadas en territorios colindantes. La mancomunación de actuaciones con otros municipios vecinos puede generar economías de escala y reducir costes, además de generar economías externas territoriales. Se trata de superar el concepto de suma cero, que conduce a una competencia muy local, y sustituirlo por un esquema de cooperación supramunicipal que produzca beneficios para todos los territorios. La combinación de especializaciones, diversificación y funcionamiento

en red es compleja, pero constituye un esquema completo de explotación de los factores territoriales. En este sentido, es asimismo necesario que las estrategias económicas persigan la redistribución equitativa de beneficios.

3. **Desarrollar especializaciones inteligentes potenciando la variedad relacionada y teniendo en cuenta las vocaciones productivas.** En un contexto de globalización y competencia entre territorios, esta perspectiva implica detectar aquellos ámbitos en que, a escala internacional, puedan existir ventajas comparativas en relación con otras áreas, focalizar patrones de especialización concretos y explorar la variedad relacionada como fuente de competitividad e innovación, en un proceso que puede describirse como de descubrimiento emprendedor. La especialización inteligente no consiste en una especialización pura, sino en la explotación de las economías que se derivan de la diversidad relacionada. Al mismo tiempo, no obstante, las vocaciones productivas locales tienen que ser revalorizadas y relegitimadas.

La consecuencia de que la economía haya adoptado prácticamente en exclusiva una visión global ha sido que el énfasis se ha puesto con preferencia en las actividades punteras y en los casos de referencia a escala mundial, en detrimento de una realidad enormemente rica, variada y cambiante, lo que en ocasiones incluso ha hecho olvidar la importancia que tienen las políticas de mantenimiento de las empresas y de los puestos de trabajo existentes. Aparte de los sectores emergentes, también incluye de una manera significativa el sostenimiento y la reinención de los sectores tradicionales –comercio, textil, automóvil, metal, etc.– que son grandes creadores de puestos de trabajo y sin los cuales, teniendo en cuenta el redimensionamiento a la baja de la construcción, será muy difícil que el empleo se recupere.

4. **Las estrategias territoriales orientadas a acondicionar suelo para la actividad económica han de tener en cuenta los requerimientos de las distintas implantaciones.** Las necesidades varían en función de la tipología del establecimiento, de la naturaleza de las actividades y de las vocaciones territoriales. Además, están limitadas por la exigencia de ocupar el suelo racionalmente. El continente tiene que adaptarse al contenido. Es imprescindible ser restrictivos en la implantación de polígonos industriales o parques de actividad formalmente autónomos separados de las tramas urbanas, que deberán justificarse por tener un interés territorial estratégico y una dimensión suficiente para garantizar una dotación de servicios eficiente. En relación con los distritos tecnológicos urbanos, su atractivo económico no puede hacer olvidar el riesgo de expulsión de personas y actividades, con la tensión sobre los tejidos locales que eso comporta, de forma que se tendrán que adoptar los mecanismos de corrección oportunos.
5. **Incorporar nuevas visiones del desarrollo local y favorecer la innovación social empoderando a las personas.** El desarrollo local en la provincia de Barcelona se encuentra en una fase de madurez. Pese a ello, algunos de los aspectos que en las últimas décadas han marcado los enfoques canónicos experimentan dificultades para dar respuestas a la situación actual. En este contexto, y fuera de los marcos habituales de funcionamiento de la economía local, han aparecido nuevas prácticas que deben evaluarse y, si fuere oportuno, potenciar. Es en este sentido que conviene destacar la Eco-

nomía Social y Solidaria, cuyo objetivo es la satisfacción de necesidades en lugar de la maximización del beneficio sobre el capital invertido; se organiza de modo democrático y actúa con responsabilidad social. Aparecen así nuevas maneras de satisfacer necesidades que no están adecuadamente cubiertas, o bien se producen cambios en los comportamientos que mejoran o transforman situaciones sociales.

## Estrategias socioculturales

Las estrategias socioculturales representan el conjunto de políticas públicas orientadas hacia la intervención y la gestión de las cuestiones pertenecientes al ámbito de la sociedad y la cultura. A diferencia de otras políticas sectoriales, las cuestiones de tipo sociocultural se caracterizan por una serie de aspectos que hacen su gestión más difícil y compleja y que vamos a exponer a continuación de forma sintética:

- Su extremo dinamismo, en tanto que traducen mucho más que otros ámbitos de gestión los cambios por lo que respecta a la vida cotidiana de las personas. Este dinamismo contrasta con la fuerte inercia administrativa que caracteriza a las políticas instituidas. Por eso, de manera contradictoria, fenómenos ciertamente dinámicos y cambiantes acostumbra a ser gestionados con políticas demasiado estandarizadas y con importantes rigideces de cara a su actualización.
- Las cuestiones socioculturales son de difícil diagnóstico en lo que atañe a la recolección de datos, la provisión de información y la implementación de aparatos estadísticos eficientes. Al mismo tiempo, existe una cierta dificultad para delimitar el campo de las cuestiones socioculturales, porque el abanico de fenómenos y aspectos de un territorio que potencialmente podrían ser objeto de estas políticas es muy amplio. A ello hay que añadir la elevada dispersión de la retórica que utilizan las distintas instituciones en relación con la definición de estrategias socioculturales, en un momento en que la construcción de identidades se vincula más que nunca a la producción de cultura.
- Esta dificultad de delimitación se ve agravada por la tradicional tendencia de la administración y la gestión pública a la parcelación y compartimentación de los procesos de planificación, toma de decisiones y gestión. La estructura de la gestión en canales sectoriales a menudo conlleva una excesiva simplificación de los enfoques, objetivos y procesos de gestión de las estrategias socioculturales.

La dimensión sociocultural a nivel europeo en general y en los planes estratégicos en particular ha adquirido importancia y ha ensanchado sus significados: el proyecto territorial, el capital social, la identidad, la imagen y los imaginarios, los nuevos residentes, la cultura como política de desarrollo y, evidentemente, la cohesión y la inclusión social.

La estrategia europea 2020 explicita como una de sus prioridades el crecimiento integrador, basado en una economía con alto nivel de empleo que tenga cohesión social y territorial.

Aunque las políticas sociales deben situarse cerca del ciudadano –a nivel local, regional o nacional–, la Unión Europea tiene ciertas competencias en la esfera social. En los últimos años ha promovido políticas de crecimiento y empleo, de igualdad de género y mejora de las condiciones laborales. También se han invertido esfuerzos en luchar contra la discriminación, la pobreza y las desigualdades entre regiones.

Por otro lado, en cuestiones culturales, la Agenda 21 de la cultura es el documento de referencia de los gobiernos locales para elaborar políticas culturales. Se basa en los principios de la diversidad cultural, los derechos humanos, el diálogo intercultural, la democracia participativa, la sostenibilidad y la paz.

**La Agenda 21 de la cultura** es el primer documento con vocación mundial que apuesta por establecer las bases de un compromiso de las ciudades y los gobiernos locales para el desarrollo cultural. Parte de la idea de que la cultura realiza una contribución muy importante en el desarrollo humano y aporta valores como la creatividad, la diversidad, la memoria o la ritualidad.

El modelo de tres pilares del desarrollo sostenible (medio ambiente, inclusión social y economía), o bien no incluye la cultura, o bien la considera un elemento instrumental. Por este motivo, la Agenda 21 de la cultura propone reforzar las políticas locales, afirmando tanto la importancia de unas políticas culturales sólidas y autónomas, como el establecimiento de puentes con otros ámbitos de la gobernanza local, e integrar la cultura como un elemento fundamental de nuestro modelo de desarrollo.

Agenda 21 de la Cultura, 2008

Partiendo de estos referentes europeos, a continuación se proponen algunos criterios para orientar la definición de nuevas estrategias sociales y culturales en la escala local. Se plantean nuevos enfoques para analizar los instrumentos, las herramientas y los recursos que están a disposición de las políticas en el momento de diseñar estrategias y vinculados con la incorporación de formas transversales y creativas de actuación, gestión y monitorización.

1. **Aumentar la capacidad semiótica y representativa del espacio urbano y rural** asociando determinados usos económicos del patrimonio ordinario en la escala local y potenciando usos de formación y creación cultural en espacios que los han perdido o que se encuentran sin función como mecanismo de regeneración urbana y de resignificación colectiva del territorio local.
2. **Evitar los riesgos de dualización social ideando estrategias de desarrollo comunitario que promuevan la inclusión social.** Ante la creciente desvinculación de los ciudadanos a su municipio de residencia, debido a una más elevada movilidad residencial y laboral y al debilitamiento de los tejidos sociales, son necesarios programas supramunicipales de intervención que sean capaces de anticipar déficits, impulsar procesos de mediación y evitar el riesgo de conflictos sociales. En esta línea, serían remarcables iniciativas como por ejemplo las políticas supramunicipales de vivienda social de alquiler que faciliten el acceso a una vivienda a todo el mundo y que prioricen el apoyo a entidades cívicas de alcance supramunicipal en el ámbito de la integración social y cultural, o bien diseñar el espacio público como un lugar que refuerce los vínculos de la comunidad promoviendo un uso abierto e inclusivo de los equipamientos deportivos y culturales ya existentes.
3. **Implementar programas de intervención integral destinados a áreas con una mayor precariedad social y urbana.** La internacionalización de la economía, la flexibilización de los mercados laborales, la disparidad salarial y la intensidad y variación de

los flujos migratorios a escala mundial, unido a la más limitada capacidad protectora de los estados y de la institución familiar, son algunos de los factores que impactan sobre el riesgo, la composición y la duración de la pobreza, y que se plasman en la estructura socioespacial de las ciudades. Para hacer frente a la polarización social y socioespacial en las ciudades o a la aparición de una nueva infraclase de marginados y excluidos, se debe contar con diagnósticos completos y actualizados –con indicadores de renta, trabajo, vivienda, condiciones de vida, etc.– y diseñar programas ad hoc de intervención integral –sobre los aspectos materiales, inmateriales y organizativos– de la población y que se focalicen, prioritariamente, en aquellos lugares en que se hayan identificado riesgos más importantes. Una estrategia para la cual sirve como principal referente el programa de la Ley de Barrios de Catalunya.

4. **Impulsar un cambio de paradigma por lo que a la educación respecta y una reorientación operativa de la escuela** en cuanto lugar de formación. Para ello, tienen que valorarse las posibilidades que ofrece la escuela invertida, que se caracteriza no tanto por la adquisición literal de información o acumulativa de competencias lineales, sino por la capacitación del individuo para producir conocimiento. Desde esta perspectiva, se entiende la formación curricular más bien como un proceso que permita acceder a contenidos y producirlos y adquirir competencias transversales de forma que la escuela se configure mucho más como fábrica-distribuidora de contenidos y conocimientos que como almacén contenedor de información. Es a partir de esta reformulación que la escuela puede adquirir un papel en el futuro como nodo de cooperación y sinergia para acoger y reforzar diferentes tipos de estrategias socioculturales en la escala local.
5. **Favorecer formatos y soportes para canalizar el trabajo colaborativo, sobre todo a partir del uso de herramientas digitales.** Sería deseable una clara redefinición de los equipamientos con carácter estratégico en la escala local, como pueden ser escuelas y bibliotecas, entendidos como nodos catalizadores y canalizadores de la cultura y la actividad colaborativa. Igualmente sería deseable reconvertir la lógica del «centro cívico + taller» sobre criterios de innovación creativa que propongan la producción y circulación de conocimientos. El trabajo en red, planteado de manera transversal y poniendo en común las posibles iniciativas que pueden desarrollarse desde distintos tipos de equipamiento público pertenecientes a ámbitos de gestión sectorial o temáticos diferentes, es un buen ejemplo de esta posibilidad. Se tienen que repensar las estrategias socioculturales como impulsoras de nuevas experiencias de trabajo horizontal y auto-gestión de los mismos ciudadanos por lo que se refiere a las variadas dimensiones de la vida comunitaria, o incluso de la propia gestión de las políticas sociales o culturales. Ante los problemas de gestión para poner de acuerdo a los diferentes niveles competenciales y de decisión, se deben impulsar nuevas formas de participación pública y colectiva, y en definitiva la multiplicación de la dimensión comunitaria del lugar. De esta manera, la noción «de ecosistema de gobernanza» adquiere una nueva dimensión, real y efectiva, que posibilita claramente un rol mucho más activo de las estrategias socioculturales como herramientas de consenso, participación y democracia, por una parte, y como instrumentos de emprendimiento y creación de nuevas narrativas compartidas, por la otra.

## Estrategias para la mejora de la gobernanza

Hace ya bastantes años que observamos múltiples y diversas experiencias de planificación estratégica. Disponemos tanto de las herramientas metodológicas como de las personas formadas y experimentadas necesarias para diseñar estos tipos de planes. Así pues, un plan estratégico no representa ninguna novedad para las administraciones locales catalanas.

Aunque se ha expresado y concretado de formas diversas, durante estos años hemos aprendido que la planificación estratégica requiere una fase inicial de diagnóstico y que posteriormente se mire hacia adelante realizando una apuesta de futuro. También sabemos que el elemento distintivo de un plan estratégico consiste en reconocer la necesidad de discutir y llegar a acuerdos con los múltiples actores territoriales e institucionales, lo mismo en el diagnóstico de partida como en la apuesta de futuro. Un plan estratégico es un proyecto colectivo y, para ser efectivo, tiene que haber sido elaborado con las aportaciones y la participación de todo el mundo. La planificación estratégica, en definitiva, reconoce que *somos interdependientes y que solo alcanzaremos el futuro si nos ponemos a trabajar todos juntos*.

A pesar de todo, pasar de la retórica a la práctica no siempre ha sido fácil ni posible. Aunque entendamos que hemos de trabajar juntos, estamos acostumbrados a hacerlo en espacios de especialización y, además, operar en entornos de colaboración es difícil. Estamos convencidos de que hemos de interactuar en el marco de una red compleja, pero estamos más habituados a operar en estructuras piramidales. Entendemos que las instrucciones han de abrirse al diálogo, pero estamos programados para hacer lo que nos digan, y nos desorienta la voluntad de hablar con todo el mundo. Estas dificultades prácticas para trabajar en equipo, para interactuar en red y para construir a partir del diálogo es lo que los académicos, de una manera enfática, hemos bautizado como el *problema de la gobernanza*.

El llamado *problema* de la gobernanza es de naturaleza operativa. Sabemos lo que se ha de hacer, pero no sabemos cómo hacerlo. Desde este punto de vista, la gobernanza supone dos giros conceptuales que se convierten en retos para la práctica de la planificación estratégica:

- En primer lugar, un cambio estructural: de las jerarquías a las redes. Las jerarquías son estructuras piramidales que actúan distribuyendo funciones y responsabilidades. En razón del lugar que se ocupa dentro de esta estructura, cada actor sabe qué papel tiene que jugar y a quién ha de rendir cuentas. Mientras que las jerarquías operan a través de la delimitación y la dependencia, las redes lo hacen mediante la interacción y la interdependencia. En una red, los diferentes actores se necesitan mutuamente, pero desde la autonomía. Las estructuras reticulares –las redes, en definitiva–, conforman un entorno organizativo que definiría perfectamente el entorno de un plan estratégico. Se trata de un entorno en el que tampoco estamos acostumbrados a operar.
- En segundo lugar, un cambio en las dinámicas relacionales: de la autoridad a la deliberación. En un entorno jerárquico, lo que actúa como cimiento de la organización es la autoridad. La autoridad sirve para asignar funciones, para integrarlas, para dotarlas de coherencia y para resolver los conflictos que pueden surgir. La autoridad es el corazón que impulsa a la organización y el cerebro que le marca la dirección a seguir. Por el contrario,

en una red no existe autoridad, de manera que son estructuras que tienden a quedarse faltas de dirección y de impulso. En una red, las dinámicas deliberativas sustituyen las relaciones de autoridad, pero no es algo inmediato convertir estas dinámicas en el motor que impulse y dé sentido a la nueva estructura reticular.

En el contexto actual, además, el territorio ha sido testigo de la emergencia de nuevos actores y nuevas dinámicas sociales, los cuales han articulado una estructura reticular y han establecido formas de relación y dinámicas desconocidas hasta no hace mucho. Estas novedades se han intensificado en el actual contexto de crisis y se añaden al reto general de la gobernanza. Los responsables públicos tienen que incorporarlas en los procesos de planificación o, de lo contrario, sus decisiones se verán limitadas por la incapacidad de entender e integrar una realidad que los desborda.

### Principios de la buena gobernanza

- **Abertura:** las instituciones tendrían que trabajar de una forma más abierta y con una comunicación más activa y accesible.
- **Participación:** es necesaria una amplia participación de los ciudadanos en todas y cada una de las distintas fases del proceso de definición de las políticas, ya que hacerlo reforzaría su calidad, su pertinencia y su eficacia.
- **Responsabilidad:** es indispensable una mayor claridad y responsabilidad de todos los agentes que participan en el desarrollo y la aplicación de las políticas.
- **Eficacia:** las medidas que se toman han de ser eficaces y oportunas, además de generar los resultados buscados sobre la base de unos objetivos claros, de una evaluación de su futuro impacto y, si conviniese, de la experiencia acumulada.
- **Coherencia:** las políticas y las acciones tiene que ser coherentes y fácilmente comprensibles. La coherencia requiere, en el marco de un sistema complejo, un liderazgo político y un firme compromiso de los implicados.

Extractos del *Libro Blanco de la gobernanza europea*,  
Comisión de la Comunidad Europea. Bruselas, 25 de julio de 2001

Los criterios que se enumeran son orientaciones para mejorar la gobernanza de las estrategias locales e identificar ideas fuerza.

1. **Partir de la necesidad, compartir objetivos con los agentes implicados y generar confianza.** Gobernanza implica trabajar en equipo y, en consecuencia, el primer criterio no puede ser otro que la necesidad mutua: la base de la interdependencia. Solo si comprendemos que necesitamos a los demás para conseguir nuestros objetivos estamos dispuestos a iniciar la colaboración. Así pues, la gobernanza tiene que ofrecer una adecuada relación coste-beneficio para todos los actores involucrados en el proceso de planificación estratégica. Por lo tanto, debe cuidarse la composición de este espacio y garantizar, por un lado, que no hayan actores superfluos –es decir, que no perciban la necesidad de formar parte de él– y, por otro lado, que estén todos los que tienen que estar: no dejar fuera a ningún actor necesario. Es prioritario asegurar la participación, la

complicidad y el compromiso de los ciudadanos y las empresas facilitándoles su acceso y la comprensión tanto de las dinámicas como de los objetivos de la planificación.

El cálculo coste-beneficio es imprescindible para iniciar un trabajo conjunto, pero insuficiente para mantenerlo a lo largo del tiempo. Para conservar la colaboración que exige un proceso estratégico también necesitamos lo que llamamos compatibilidad estratégica; es decir, objetivos conocidos y compartidos por todas las partes.

Una de las mayores dificultades en la redacción de un plan estratégico es lograr una comunicación efectiva con las grandes empresas y actores económicos privados, que poseen visiones a corto y medio término, son muy jerárquicas y que a veces dependen de centros de decisión alejados del municipio y que continuamente cooperan y compiten entre ellas. El éxito del plan estratégico consiste en redefinir e impulsar ámbitos de diálogo efectivo entre empresas, instituciones públicas y la ciudadanía susceptibles de tener continuidad. Para favorecer la confianza entre todos ellos, se necesitan espacios y lenguajes compartidos con objeto de facilitar el conocimiento mutuo, transparencia para romper mitos y recelos en torno a los demás y paciencia, esto es, reconocer que la experiencia de trabajar juntos requiere dedicar un tiempo que no se pierde, sino que se gana.

2. **Gestionar las incompatibilidades culturales de los actores del territorio.** Aunque las instituciones públicas locales lideran los procesos de planificación estratégica, comparten el protagonismo de dichos procesos con la ciudadanía y con los actores del ámbito privado. En este proceso de apertura se genera un conflicto de lógicas. No nos estamos refiriendo a la convivencia de intereses y objetivos –que ya hemos mencionado anteriormente– sino a formas de hacer y de entender susceptibles de provocar desencuentros y reticencias. Tanto los representantes de la ciudadanía como de los intereses privados-empresariales refieren un conjunto de incomprensiones mutuas que la literatura recoge bajo la etiqueta de incompatibilidades culturales. No se trata solo de adecuar horizontes, sino de poner el día a día en sintonía, de conseguir que esos estilos y lógicas diferentes se vayan acomodando. En el marco de un proceso de planificación estratégica sería apropiado redactar conjuntamente un manual de estilo cuyo objetivo fuera construir la compatibilidad cultural. Un manual que, al recopilar las aspiraciones de agilidad del sector empresarial con los requerimientos de seguridad del ámbito público se convirtiera en una herramienta de comprensión y respeto mutuo.
3. **Acomodar las múltiples escalas del desarrollo local y fomentar las relaciones de red con diferentes ámbitos geográficos.** Es importante explorar el potencial de las relaciones con otros territorios y entre los diferentes niveles de gobierno. Por un lado, se trataría de sacar provecho de los vínculos que puedan establecerse con otros centros especializados, ciudades o territorios, con funciones distintas a las nuestras. Por el otro, conviene buscar socios con características similares para obtener beneficios derivados de una mayor masa crítica. Finalmente, es necesario no olvidar que la cooperación es una vía de introducción de innovaciones territoriales y un elemento fundamental para la gestión de la influencia en relación con grandes infraestructuras o proyectos territoriales. El enfoque multinivel y la coordinación de estrategias, aspectos considerados *soft* en las políticas territoriales, es decir, vinculados a la gobernanza, son cada vez más la

clave del éxito de las propuestas de los planes.

4. **Hacer visibles los resultados.** Una de las principales dificultades que presenta el trabajo colaborativo deriva de la dificultad de hacer visibles los resultados, que tienden a diluirse en la dispersión de actuaciones. Los resultados son una intensa fuente de compromiso, de manera que la capacidad de mostrarlos resulta crucial si se desea mantener el impulso de un esfuerzo conjunto. Los tradicionales programas sectoriales pueden pecar de simplistas, pero dibujan sin demasiada dificultad la línea que une las acciones con sus resultados. Los planes estratégicos, que en cambio tienden a la complejidad, ven cómo se diluyen los impactos prácticos. Gestionar la complejidad es imprescindible, pero necesitamos dotarnos de mecanismos para poder celebrar, compartir y mostrar resultados efectivos. Es necesario reconocer explícitamente las aportaciones de cada uno de los participantes. El reto consiste en cómo realizar un esfuerzo conjunto para diseñar y construir nuestro futuro colectivo. Un esfuerzo que, inevitablemente, reclama generosidad. Sin generosidad por parte de todos los actores, el esfuerzo será infructuoso y, por tanto, debemos invocarla y agradecerla de manera explícita.
5. **Internalizar el proceso estratégico.** Las instituciones públicas locales –como el resto de actores– tienen sus propios requerimientos, pero no deberían olvidar que la apertura hacia fuera –que todo proceso estratégico comporta– tiene que ir necesariamente acompañada de una transformación hacia dentro. No existe una colaboración efectiva con los actores externos sin una administración que asuma la colaboración en sus relaciones internas. El uso prolífico del concepto de transversalidad no se ha visto acompañado por los resultados esperados; y si no se resuelve este reto, los planteamientos estratégicos difícilmente progresarán. Una administración que no sepa interactuar y colaborar internamente no puede pedir al resto de actores externos que interactúen y colaboren. O, si lo hace, pierde credibilidad y eficacia. Tienen que abordarse los procesos de modernización administrativa que están pendientes desde hace demasiado tiempo. Son procesos que, sin embargo, no consisten en replicar las técnicas empresariales –calidad, ISO, direcciones por objetivos, etc.–, sino, sobre todo, en superar las barreras sectoriales y en fortalecer las capacidades de diálogo interno.

Una buena parte de los criterios mencionados hasta el momento no son fáciles de conseguir, ya que exigen romper con lógicas y con dinámicas fuertemente incrustadas en nuestras organizaciones. Por ello, por la necesidad de romper inercias que corresponde a los procesos estratégicos, resulta imprescindible contar con un liderazgo público potente que lo impulse, que sea capaz de superar las resistencias y que dé sentido en los momentos de desconcierto.

Además, este liderazgo tiene que contar con unas características peculiares que no siempre se encuentran en las administraciones públicas: debe ser fuerte, pero ha de saber contar con los demás; tiene que dar una dirección, pero hacerlo articulando propuestas diversas; ha de saber escuchar y no limitarse a dar instrucciones; tiene que aprovechar el hecho de saber de todos en lugar de imponer su propio saber; debe ser fuerte para superar las resistencias, pero ha de alcanzar esta fortaleza mediante el diálogo. Es tan necesario un liderazgo político comprometido en conducir la red externa y en transformar la organización tam-

bién externa, como el soporte técnico. En general, se debe emplear el diálogo, la transparencia y el intercambio como fuente de calidad democrática.

## 25 criterios para el diseño de estrategias en el desarrollo local

| 25 criterios                    |  |
|---------------------------------|--|
| <b>Ámbito temático</b>          | 1. Proveer una estructura de orden territorial.  |
| <b>Territorio</b>               | 2. Velar por el aprovechamiento social y económico de las estructuras físicas.<br>3. Crear tejidos urbanos consolidados de ciudad densa, compacta y compleja adaptados a cada realidad territorial.<br>4. Integrar y coordinar las redes de equipamientos municipales y supramunicipales para mejorar su rentabilidad y creación de capital social.<br>5. Interconectar las redes de infraestructuras de transporte de manera que se faciliten las relaciones económicas y se reduzcan sus impactos negativos.   |
| <b>Sostenibilidad del medio</b> | 1. Potenciar la resiliencia. Prever sistemas alternativos e infraestructuras en red.<br>2. Atender y potenciar la biodiversidad, los servicios ecosistémicos.<br>3. Vincular el desarrollo de procesos estratégicos a la capacidad de carga ambiental. ¡Reciclar, ser eficiente y <i>smart!</i><br>4. Reducir la dependencia energética, garantizar la suficiencia y perseguir la adaptación al cambio climático.<br>5. Proteger y restaurar los espacios abiertos como base para recuperar la calidad global del paisaje.   |
| <b>Economía</b>                 | 1. Favorecer la endogeneidad de los procesos de desarrollo.<br>2. Estimular las economías de aglomeración.<br>3. Desarrollar especializaciones inteligentes potenciando la variedad relacionada y teniendo en cuenta las vocaciones productivas.<br>4. Atender los requerimientos de las diferentes implantaciones.<br>5. Incorporar nuevas visiones del desarrollo local favoreciendo la innovación social y apoderando a las personas.   |
| <b>Sociedad y cultura</b>       | 1. Aumentar la capacidad semiótica y representativa del espacio urbano y rural.<br>2. Evitar los riesgos de dualización social ideando estrategias de desarrollo comunitario que promuevan la inclusión social.<br>3. Implementar programas de intervención integral dirigidos a los lugares con mayor precariedad social y urbana.<br>4. Impulsar un cambio de paradigma por lo que a la educación respecta y una reorientación operativa de la escuela en cuanto lugar de formación.<br>5. Favorecer formatos y soportes para canalizar el trabajo colaborativo, sobre todo mediante el uso de herramientas digitales. |
| <b>Gobernanza</b>               | 1. Partir de la necesidad, compartir objetivos con los agentes implicados y generar confianza.<br>2. Gestionar las incompatibilidades culturales de los actores del territorio.<br>3. Acomodar las múltiples escalas del desarrollo local y fomentar las relaciones de red con diferentes ámbitos geográficos.<br>4. Hacer visibles los resultados.<br>5. Internalizar el proceso estratégico.   |

# La evaluación de las estrategias

En el ámbito de las políticas públicas, la evaluación tiene por objetivo comprobar que la planificación y la gestión pública son pertinentes y rigurosas, y que con ella se evita el uso arbitrario de los recursos escasos. Evaluar es hacer un análisis objetivo para comprobar si se han obtenido los fines marcados, verificar el impacto y el efecto a los que han contribuido la política, el servicio y/o el proyecto con las acciones desarrolladas; comprobar la sostenibilidad de los cambios producidos y obtener una información que permita introducir ajustes y correcciones en proyectos futuros, así como consolidar servicios destinados a satisfacer determinadas necesidades de los beneficiarios y usuarios.

La evaluación de las políticas públicas tendría que ser una práctica habitual en las administraciones públicas catalanas, como mejora continua de la propia administración y como un ejercicio de transparencia y legitimidad. Lo ideal sería que se emplearan métodos y criterios comunes, y producir resultados que fueran directamente comparables y estuviesen suficientemente integrados en los procesos de toma de decisiones.

Es fundamental que la evaluación esté presente en el proceso de toma de decisiones y en su implementación. Debe de estar incluida en la definición y el despliegue de estrategias para el desarrollo local. Las estrategias en general y los planes estratégicos en particular, más que un esfuerzo independiente de reflexión sobre el futuro –más o menos interesante, a menudo excesivamente retórico y tal vez políticamente mediatizado– tendrían que auditar la manera en que dentro de las instituciones se toman, se presentan y se evalúan las decisiones. A continuación se sintetizan cuatro recomendaciones finales sobre la evaluación de las estrategias.

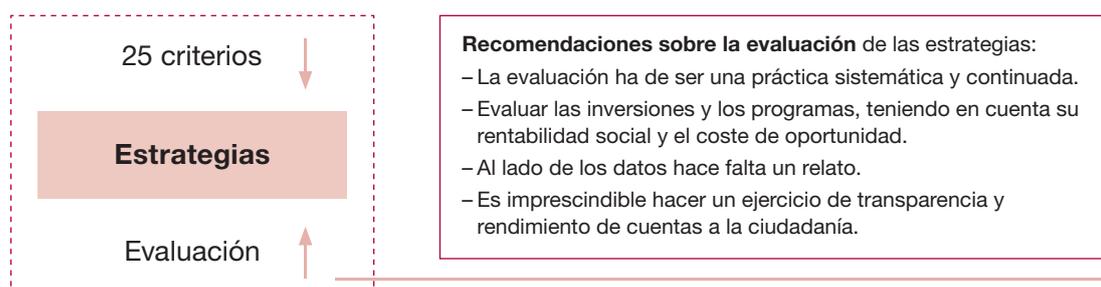
- **La evaluación debe ser una práctica sistemática y continuada.** Las estrategias tienen que ser evaluadas antes, durante y después de su definición e implementación. En la fase de planificación, se ha de hacer una evaluación *a priori*, o *ex-ante*, que proporcione información para poder escoger la solución óptima en cada caso. Esta evaluación se basará en un diagnóstico de partida y en estudios prospectivos. Una vez en funcionamiento, se efectuarán evaluaciones de seguimiento y posteriormente *ex-post*, basadas en hechos reales, ciertos y fácilmente cuantificables, lo que permite calcular los resultados y compararlos con los objetivos que se pretendían alcanzar.
- **Las inversiones y los programas deben evaluarse teniendo en cuenta la rentabilidad social y el coste de oportunidad.** El valor social de la evaluación económica es muy elevado dado que, en su ausencia, los criterios de decisión pueden tener un grado de aleatoriedad importante. Los criterios de eficiencia de las inversiones ayudan en la toma de decisiones. Hay que distinguir las inversiones buenas de las que no lo son, y priorizarlas en función de los objetivos que deben lograrse. Las inversiones privadas se rigen por criterios de rentabilidad. Por el contrario, si nos atenemos a las actuaciones públicas, estas no es-

tán reguladas por la viabilidad financiera, sino por el objetivo que le es propio: satisfacer necesidades sociales en un contexto de restricciones presupuestarias y de demanda creciente de nuevas inversiones. Con el empleo de técnicas coste-beneficio se busca evaluar estas inversiones desde la óptica social. En términos generales, consiste en cuantificar, monetariamente, los beneficios y los costes que sobre el conjunto de la sociedad comporta la puesta en marcha de una actuación determinada. Su gran ventaja reside en que, cuantificar los costes y los beneficios sociales de las actuaciones que se plantean, permite evaluarlas, compararlas y seleccionar aquellas que presenten una rentabilidad social más elevada.

Por otro lado, debe considerarse el coste de oportunidad de las intervenciones, que no solo han de abarcar las actuaciones concretas, sino el conjunto de la evolución que se induce o limita en cada caso. En el ámbito del desarrollo local sucede que los territorios no solo siguen trayectorias condicionadas y de carácter acumulativo, sino que las intervenciones físicas sobre su espacio tienen resultados en la mayoría de casos irreversibles. El análisis coste-beneficio y el análisis multicriterio aportan herramientas potentes de soporte en la decisión y que deberían incorporarse a los planes estratégicos y a la cultura de las administraciones.

- **Los datos deben acompañarse de un relato.** Hasta ahora se ha puesto excesivamente el acento en las evaluaciones cuantitativas, sin completarlas con aproximaciones cualitativas. La proliferación de datos y de indicadores es absolutamente necesaria, pero tiende a situar la evaluación en un terreno reservado a los expertos. Junto a los datos se requiere un relato, una explicación cualitativa de lo que estamos consiguiendo que sea convincente para el conjunto de los participantes.
- **Es imprescindible hacer un ejercicio de transparencia y de rendición de cuentas a la ciudadanía.** Uno de los déficits más evidentes de la administración pública catalana y española es su dificultad para informar con transparencia de las decisiones e iniciativas que toman, y posteriormente evaluar de manera objetiva su impacto efectivo. Evaluar los resultados es indispensable para aprender de los éxitos y los errores, para incrementar la inteligencia corporativa y reforzar el papel de gestión y planificación de los técnicos en la administración pública. Hay que poner énfasis en los instrumentos de evaluación y de rendición de cuentas, que han de permitir hacer visibles los resultados y que la institución pública promotora gane credibilidad como agente relevante en el desarrollo económico de su territorio. En este sentido, juegan un papel fundamental tanto el liderazgo político para dar soporte a los técnicos en la tarea de evaluar la institución de una forma explícita y pública, como las herramientas y maneras que emplean en la comunicación del conocimiento y los mensajes que deben ser accesibles a todo el mundo.

#### Síntesis de recomendaciones sobre la evaluación de las estrategias



**Cuadro sinóptico: ¿Qué estrategias para qué retos?**

**Síntesis de los retos para el desarrollo local**

Dificultades en la definición de políticas públicas:

- **Contradicciones en el diseño** de las distintas políticas de tipo sectorial.
- **Solapamiento en el dibujo de atribuciones y competencias** sectoriales.
- **Dispersión de las políticas sectoriales** derivada de la hasta ahora poco desarrollada integración entre políticas territoriales, ambientales, económicas y socioculturales desde el momento del diagnóstico hasta el de la implementación de medidas y actuaciones.



**25 criterios para el diseño de estrategias en el desarrollo local**

| Ámbito temático                 | 25 criterios   |
|---------------------------------|--|
| <b>Territorio</b>               | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Proveer una estructura de orden territorial.</li> <li>2. Velar por el aprovechamiento social y económico de las estructuras físicas.</li> <li>3. Crear tejidos urbanos consolidados de ciudad densa, compacta y compleja adaptados a cada realidad territorial.</li> <li>4. Integrar y coordinar las redes de equipamientos municipales y supramunicipales para mejorar su rentabilidad y creación de capital social.</li> <li>5. Interconectar las redes de infraestructuras de transporte de manera que se faciliten las relaciones económicas y se reduzcan sus impactos negativos.</li> </ol>  |
| <b>Sostenibilidad del medio</b> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Potenciar la resiliencia. Prever sistemas alternativos e infraestructuras en red.</li> <li>2. Atender y potenciar la biodiversidad, los servicios ecosistémicos.</li> <li>3. Vincular el desarrollo de procesos estratégicos a la capacidad de carga ambiental. ¡Reciclar, ser eficiente y smart!</li> <li>4. Reducir la dependencia energética, garantizar la suficiencia y perseguir la adaptación al cambio climático.</li> <li>5. Proteger y restaurar los espacios abiertos como base para recuperar la calidad global del paisaje.</li> </ol>  |
| <b>Economía</b>                 | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Favorecer la endogeneidad de los procesos de desarrollo.</li> <li>2. Estimular las economías de aglomeración.</li> <li>3. Desarrollar especializaciones inteligentes potenciando la variedad relacionada y teniendo en cuenta las vocaciones productivas.</li> <li>4. Atender los requerimientos de las diferentes implantaciones.</li> <li>5. Incorporar nuevas visiones del desarrollo local favoreciendo la innovación social y apoderando a las personas.</li> </ol>   |
| <b>Sociedad y cultura</b>       | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aumentar la capacidad semiótica y representativa del espacio urbano y rural.</li> <li>2. Evitar los riesgos de dualización social ideando estrategias de desarrollo comunitario que promuevan la inclusión social.</li> <li>3. Implementar programas de intervención integral dirigidos a los lugares con mayor precariedad social y urbana.</li> <li>4. Impulsar un cambio de paradigma por lo que a la educación respecta y una reorientación operativa de la escuela en cuanto lugar de formación.</li> <li>5. Favorecer formatos y soportes para canalizar el trabajo colaborativo, sobre todo mediante el uso de herramientas digitales.</li> </ol> |
| <b>Gobernanza</b>               | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Partir de la necesidad, compartir objetivos con los agentes implicados y generar confianza.</li> <li>2. Gestionar las incompatibilidades culturales de los actores del territorio.</li> <li>3. Acomodar las múltiples escalas del desarrollo local y fomentar las relaciones de red con diferentes ámbitos geográficos.</li> <li>4. Hacer visibles los resultados.</li> <li>5. Internalizar el proceso estratégico.</li> </ol>   |

**La evaluación de las estrategias**

**Recomendaciones sobre la evaluación** de las estrategias:

- La evaluación ha de ser una práctica sistemática y continuada.
- Evaluar las inversiones y los programas, teniendo en cuenta su rentabilidad social y el coste de oportunidad.
- Al lado de los datos hace falta un relato.
- Es imprescindible hacer un ejercicio de transparencia y rendimiento de cuentas a la ciudadanía.

Fuente: Elaboración propia

La Diputación de Barcelona se caracteriza por su naturaleza local, de apoyo y cooperación con los municipios. Para cumplir estos objetivos ha desarrollado un modelo estrictamente municipalista que tiene su referente en el establecimiento de redes de gestión con los ayuntamientos, y con el que aporta medios técnicos, conocimiento y experiencia, asesoramiento, recursos económicos y apoyo a la gestión de los servicios municipales.

El informe *¿Qué estrategias para qué retos? 25 criterios para el diseño de estrategias en el desarrollo local* es una iniciativa de la Red de Procesos Estratégicos Locales (Xarxa de Processos Estratègics Locals, XPEL) de la Oficina Técnica de Estrategias para el Desarrollo Económico de la Diputación de Barcelona. Su objetivo es aportar conocimiento y apoyo a las decisiones sobre la estrategia a seguir en el desarrollo local desde la perspectiva local.



**Diputació  
Barcelona** | Àrea de Desenvolupament  
Econòmic Local

**Oficina Tècnica d'Estratègies  
per al Desenvolupament Econòmic**

Travessera de les Corts, 131-159

Recinte Maternitat. Pavelló Mestral

08028 Barcelona

Tel. 934 049 171 · Fax 934 022 785

[o.estrategiesde@diba.cat](mailto:o.estrategiesde@diba.cat) · [www.diba.cat/promoeco](http://www.diba.cat/promoeco)



Mancomunitat  
de Catalunya  
1914 2014