

La participación ciudadana en la planificación estratégica territorial

Guías metodológicas para la planificación estratégica, 7



**Diputació
Barcelona**

Codirección: Oficina Técnica de Estrategias para el Desarrollo Económico
y Oficina de Participación Ciudadana de la Diputación de Barcelona

Dinamización y redacción: D'Aleph

Han colaborado en la resolución de dos casos prácticos que se presentan en el capítulo 4:

Àngels Fusté, del Ayuntamiento de Manresa; Anna Aurés, del Ayuntamiento de Barberà del Vallès; Marc Anna Casanova, del Consejo Comarcal del Alt Penedès; David Puig, del Ayuntamiento de Vilafranca del Penedès; Glòria Brusati, del Ayuntamiento de Mataró; Josep Torrent, del Ayuntamiento de Olesa de Montserrat; Lourdes Laudo, del Ayuntamiento de Barberà del Vallès; Marc Armengol, de Foment de Terrassa, SA; Maria del Mar Viera, del Ayuntamiento de Montcada i Reixac, y Montse González, del Ayuntamiento de Vilafranca del Penedès.

Implicación en los debates: Fernando Pindado, subdirector general de Participación Ciudadana de la Generalitat de Cataluña.

Índice

Presentación	4
Metodología	7
Definiciones previas	8
Definición de <i>participación ciudadana</i>	8
Definición de <i>planificación estratégica</i>	9
Reflexiones sobre el encaje entre participación ciudadana y participación estratégica	10
Aspectos de un plan estratégico que deben considerarse desde la vertiente de la participación ciudadana	11
Aspectos de los procesos participativos que deben considerarse en el contexto de un plan estratégico	14
El refuerzo mutuo de la planificación estratégica y la participación ciudadana	18
Aspectos críticos y cuestionario para la reflexión al encajar participación ciudadana y planificación estratégica	19
Dos modelos de participación ciudadana para dos contextos de planificación estratégica	27
El modelo de Mójate de Mar	28
El modelo de Opina de Vall	39
Valoración de la participación ciudadana en la planificación estratégica	49
Potencialidades de la participación ciudadana	50
Debilidades y amenazas de la participación ciudadana	50
Conclusiones	53

Presentación

La Oficina Técnica de Estrategias para el Desarrollo Económico (OTEDE) es una estructura orgánica que forma parte del Área de Desarrollo Económico de la Diputación de Barcelona. Su misión consiste en «definir y proporcionar el marco conceptual y operativo adecuado para que los territorios de la provincia de Barcelona reflexionen estratégicamente y se organicen convenientemente con el objetivo de avanzar en el diseño, implementación y despliegue de los modelos territoriales a los que se refiere la misión del Área».

Para llevar a cabo esta misión, la OTEDE se ha dotado, entre otros instrumentos, de la Red de Procesos Estratégicos Locales de la Provincia de Barcelona, constituida en 2006. Esto ha supuesto la creación de un espacio de debate, de intercambio de experiencias y de aprendizaje por parte de los entes locales de la provincia de Barcelona, en lo que a instrumentos y metodologías de aplicación a la planificación de estrategias de desarrollo económico local se refiere.

En el marco de esta Red de Procesos Estratégicos Locales, a lo largo del año 2006 y principios del 2007, se ha trabajado de manera especialmente intensa –mediante la constitución de un grupo de trabajo– en torno a los posibles mecanismos para implicar a la ciudadanía en los procesos de planificación estratégica¹. Con este propósito, se han utilizado como punto de partida las diversas experiencias de los participantes en el grupo y se ha contado con la esencial colaboración de la Oficina de Participación Ciudadana del Área de Igualdad y Ciudadanía de la Diputación.

La Oficina de Participación Ciudadana (OPACO) es un servicio especializado que trabaja transversalmente en todos los ámbitos del gobierno local, con los objetivos de potenciar al máximo la participación de la ciudadanía en la acción pública de los municipios, y de difundir la cultura de los derechos humanos como forma de convivencia.

Para desarrollar estos objetivos, la OPACO potencia la participación ciudadana como estrategia transversal de las políticas locales, fomenta la investigación y el conocimiento de metodologías y técnicas para la participación ciudadana, impulsa la implementación de prácticas participativas e innovadoras en el territorio, promueve la cultura de los derechos humanos y la solidaridad como forma de convivencia y organización política en los municipios y, finalmente, impulsa políticas en los municipios para fomentar una ciudadanía más solidaria, asociada y participativa.

1. A lo largo de todo el documento, la referencia a la planificación estratégica se entiende respecto de la planificación estratégica territorial o urbana, frente a otras aplicaciones de la planificación estratégica, como la sectorial o la de las organizaciones.

Cabe decir que la puesta en marcha de esta línea de trabajo responde al hecho de que la participación ciudadana ha resultado ser el ámbito en el cual han pedido apoyo, mayoritariamente, las personas que han formado parte inicialmente de la Red (representantes técnicos de entes locales de la provincia relacionados con planes estratégicos).

En este sentido, es evidente que la planificación estratégica urbana/territorial y los procesos de participación ciudadana han estado muy vinculados, ya desde la realización de los primeros planes estratégicos en la provincia de Barcelona a finales de los años 80 y principios de los 90. Todos esos planes estratégicos, así como los posteriores, han potenciado de una forma u otra la participación ciudadana, entendida como la implicación en el diseño, la gestión y la evaluación del modelo de ciudad o territorio que dibuja el plan estratégico. Es posible, incluso, que, en algunos territorios, el plan estratégico haya sido la primera experiencia de participación ciudadana llevada a cabo o, al menos, la primera con un enfoque no sectorial.

De este modo, hemos detectado que, en el territorio, las personas encargadas de gestionar la elaboración y la posterior implementación de un plan estratégico –en muchas ocasiones, personal técnico del ámbito de la promoción económica– necesitan contar con una cierta orientación sobre la naturaleza y el funcionamiento de los procesos de participación ciudadana, para así disponer de elementos de juicio suficientes para enfocar correctamente la inclusión de los procesos de participación en este tipo de planes.

Ahora bien, hoy en día, la participación ciudadana asociada a un plan estratégico ya no debe entenderse necesariamente como la organización de fórmulas dentro del proceso de elaboración y posterior gestión de cualquier plan. Esto es así porque, a diferencia de lo que sucedía hace una década o antes, actualmente existen múltiples mecanismos de participación ciudadana más o menos institucionalizados en prácticamente todos los entes locales, con su correspondiente personal técnico especializado. Lo que debe hacerse desde el plan estratégico, por lo tanto, es aprovechar el caudal de conocimiento y de propuestas que estos mecanismos habituales de participación ciudadana generan, establecer una comunicación permanente entre ellos y el plan y, en caso necesario, crear algún espacio que permita un seguimiento específico del plan por parte de la ciudadanía. Es decir, visto desde otro ángulo, en las sociedades del siglo XXI solo tiene sentido hablar de planes estratégicos urbanos/territoriales en el marco de sociedades y formas de gobierno que ya sean participativas.

Es por eso por lo que este documento también está diseñado para ser leído por el personal técnico dedicado a la participación ciudadana que, llegado el momento, pueda recibir el encargo de ofrecer los procesos y herramientas propias de su ámbito para la elaboración y desarrollo de un plan estratégico. En este caso, se trata de ayudarles a entender cómo pueden facilitar una aportación más efectiva y eficiente a través de la fusión de estos procesos y herramientas a lo largo de las diferentes fases de la planificación, teniendo en cuenta las peculiaridades que comporta un plan estratégico respecto de otros procesos participativos.

En definitiva, el documento que presentamos es fruto de la dinámica de trabajo generada a lo largo del primer año de funcionamiento de la Red de Procesos Estratégicos Locales y de la colaboración con la Oficina de Participación Ciudadana. Asimismo, recoge buena

parte de las aportaciones del grupo de trabajo que ha tratado este tema de manera específica y en el que han participado tanto personas del ámbito de la planificación estratégica y/o la promoción económica, como del ámbito de la participación ciudadana. El documento ha sido pensado como guía para los entes locales interesados en promover procesos participativos en el marco de la planificación de estrategias de desarrollo local. Por lo tanto, se ha concebido desde una perspectiva lo más práctica y operativa posible, intentando no convertirlo en un manual teórico o compendio de experiencias de participación ciudadana. Aun así, lógicamente, se han tenido que introducir algunos de estos aspectos para conseguir que fuera útil a los diferentes perfiles técnicos que pueden verse implicados en procesos de este tipo. En este sentido, también se ha intentado que fuera de utilidad tanto para aquellas instituciones con experiencia previa en este ámbito, como para las que abordan procesos participativos por primera vez.

En cuanto a la estructura del documento, en el capítulo 1 se presentan la metodología de trabajo y las entidades que han participado activamente en el proceso, con aportaciones y reflexiones efectuadas en el marco de las sesiones de trabajo del grupo de Participación Ciudadana de la Red de Procesos Estratégicos Locales, entre 2006 y 2007.

El capítulo 2 recoge el punto de partida conceptual para el grupo de trabajo y las definiciones de participación ciudadana y planificación estratégica. Estas definiciones han sido formuladas a partir de las reflexiones de la Oficina de Participación Ciudadana y de la Oficina Técnica de Estrategias para el Desarrollo Económico.

El capítulo 3 analiza la fusión entre participación ciudadana y planificación estratégica, plantea los objetivos y aspectos críticos de la participación ciudadana en los procesos de planificación (tal y como fueron consensuados en una de las sesiones de este grupo de trabajo de la Red). También propone un posible cuestionario de reflexión en torno a los elementos clave de todo proceso de participación ciudadana vinculado a la elaboración de un plan estratégico.

En el capítulo 4 se presentan dos posibles modelos de articulación de un proceso participativo para la elaboración de un plan estratégico: los de los municipios de Mójate de Mar y Opina de Vall. En él se reúnen las aportaciones de todos los participantes del grupo de trabajo sobre los dos casos prácticos previamente elaborados por el equipo técnico de apoyo.

Finalmente, el capítulo 5 recoge –también fruto del debate en una de las sesiones del grupo– el conjunto de potencialidades y debilidades de los procesos de participación ciudadana vinculados a la realización de planes estratégicos.

Metodología

Este documento ha sido elaborado siguiendo una metodología participativa, como no podía ser de otro modo, dada la temática principal del grupo de Participación Ciudadana de la Red de Procesos Estratégicos Locales de la Provincia de Barcelona, en cuyo marco se han desarrollado las sesiones de trabajo para la redacción de esta guía. En este sentido, el documento que os presentamos es fruto de las aportaciones efectuadas por parte del personal técnico adscrito a los ámbitos de la planificación estratégica y/o de la promoción económica, así como de la participación ciudadana de las siguientes entidades:

- La Oficina Técnica de Estrategias para el Desarrollo Económico de la Diputación de Barcelona, en tanto que promotora y coordinadora de la Red de Procesos Estratégicos Locales e integrante del equipo técnico dinamizador.
- La Oficina de Participación Ciudadana de la Diputación de Barcelona, como apoyo conceptual y operativo fundamental del grupo de trabajo de participación ciudadana en la planificación estratégica.
- Los ayuntamientos de Argentona, Badalona, Barberà del Vallès, Granollers, Manresa, Martorell, Mataró, Montcada i Reixac, Olesa de Montserrat y Vilafranca del Penedès; las sociedades municipales Fomento de Terrassa SANO y Gestiomat SAM; el Consorcio de Formación e Iniciativas Cercs-Berguedà y el Consejo Comarcal del Alt Penedès, en tanto que integrantes del grupo de trabajo de participación ciudadana en la planificación estratégica.

La generación de los materiales que conforman este documento se ha llevado a cabo a partir de la celebración de tres sesiones de trabajo, de una mañana de duración cada una, durante las cuales se han debatido, por un lado, los objetivos, las potencialidades y las debilidades de los procesos de participación ciudadana en la planificación estratégica, y, por otro, se han trabajado dos casos prácticos elaborados y planteados por el equipo técnico, en los que era preciso diseñar un proceso participativo en la elaboración de un plan estratégico en dos municipios hipotéticos, cada uno con su idiosincrasia.

Este mismo ejercicio fue realizado, paralelamente, en una sesión específica con los equipos técnicos de la Oficina Técnica de Estrategias para el Desarrollo Económico y de la Oficina de Participación Ciudadana.

Definiciones previas

Conceptos complejos como participación ciudadana o planificación estratégica suelen ser entendidos de formas muy diversas por los diferentes actores que los utilizan de manera habitual. Es por eso por lo que el grupo de trabajo de participación ciudadana en la planificación estratégica, de la Red de Procesos Estratégicos Locales, ha partido de dos definiciones elaboradas de manera conjunta por técnicos de la Oficina Técnica de Estrategias para el Desarrollo Económico y de la Oficina de Participación Ciudadana, de la Diputación de Barcelona.

Tal y como se verá a continuación, ambas definiciones –tanto la de participación ciudadana como la de planificación estratégica– incorporan la noción de consenso, la cual, a su vez, requiere necesariamente una discusión o deliberación previa entre los agentes implicados en ambos procesos. Esto es así en tanto que, tal y como se ha comentado en la presentación, actualmente no se puede entender ninguna forma de gobierno, especialmente en el ámbito local, que no sea, de hecho, participativa en su manera de funcionar y de formular e implementar políticas públicas en cualquiera de sus ámbitos de acción –entre ellas, la reflexión estratégica sobre el futuro del modelo urbano/territorial.

Las definiciones que siguen proporcionan el marco conceptual para comprender hasta qué punto es necesario adaptar o buscar una unión adecuada de los mecanismos de participación ciudadana en un proceso de planificación estratégica, dadas sus particularidades. Del mismo modo, también se subraya que, en las diversas fases del proceso de reflexión estratégica, deben buscarse las mejores fórmulas para implicar a la ciudadanía, y a menudo crear asimismo algún tipo de espacio *ad hoc* para el seguimiento del propio plan.

Definición de *participación ciudadana*

De acuerdo con la definición consensuada en el seno de la Red de Procesos Estratégicos Locales, se entiende por participación ciudadana

«cualquier actuación en la que participe la ciudadanía, dirigida a influir, de manera directa o indirecta, en las políticas públicas a través de la deliberación y el consenso».

Cuando abordamos la participación ciudadana, debemos distinguir los siguientes conceptos, que hacen referencia a los diversos niveles que comprende cualquier actuación que se ajuste a la definición anterior:

- El punto de partida no es metodológico ni técnico, sino ideológico; es la definición de un objetivo político a partir del cual avanzar.
- Para desarrollar este proyecto político, alguien promueve un proceso participativo con objetivos determinados, y aborda temáticas determinadas.
- Este proceso toma forma mediante un método; es decir, mediante una estrategia de trabajo para alcanzar los objetivos propuestos, en la cual se define qué y cómo se llevará a cabo.
- Este método debe servir para avanzar en la comprensión y en la intervención de la realidad que se quiere transformar, con la implicación de los actores sociales que sean pertinentes en cada caso. Para lograrlo, utilizaremos varias clases de herramientas, entre las cuales encontramos las técnicas participativas.

Definición de *planificación estratégica*

En cuanto a la planificación estratégica, esta se define como una

«metodología de trabajo que parte de una reflexión sobre la realidad actual de una ciudad o de un territorio para llegar, posteriormente, a un consenso entre agentes y ciudadanía sobre cuál debe ser el modelo territorial de futuro y cuáles los medios que permitan la transformación deseada».

Partiendo de esta definición, se establece que la planificación estratégica comprende diversas fases:

- la fase de diagnóstico territorial;
- la fase de definición del modelo territorial de futuro que se quiere lograr;
- la fase de diseño de los medios (o estrategias) para lograr el modelo consensuado;
- la fase de ejecución de las líneas estrategias seleccionadas; y, finalmente,
- la fase de seguimiento y de evaluación.

Habitualmente, el proceso de planificación estratégica va seguido de un proceso de planificación operativa, en el cual se definen de manera detallada y desde una vertiente menos estratégica, pero más técnica, cuáles deben ser las acciones concretas que hay que ejecutar para desplegar las estrategias, y lograr así los objetivos de tipo operativo.

Reflexiones sobre la unión entre participación ciudadana y planificación estratégica

La voluntad de este documento es doble: por un lado, pretende proporcionar pautas a las personas encargadas de gestionar la elaboración y la implementación de un plan estratégico sobre las características y la operativa de los procesos de participación ciudadana; por otro, quiere orientar en la participación ciudadana al personal técnico dedicado que, eventualmente, se vea implicado en la elaboración y despliegue de un plan estratégico, y deba aportar sus conocimientos, su experiencia y las herramientas de su ámbito de trabajo.

Esta doble voluntad confluye en un único objetivo: favorecer la fusión adecuada entre la participación ciudadana y la planificación estratégica. De este modo, no solo la aportación de las personas procedentes del ámbito de la promoción económica, de la planificación estratégica y de la participación ciudadana será efectiva, sino que su aportación estará basada en la comprensión de la naturaleza y las particularidades de un plan estratégico en relación con otros procesos participativos.

De acuerdo con este planteamiento, el presente capítulo proporciona algunas de las pautas para favorecer esta unión, que, como el resto del documento, tiene una orientación eminentemente práctica. Así, el apartado «Aspectos de un plan estratégico que deben ser considerados desde la vertiente de la participación ciudadana» va especialmente dirigido al personal técnico de participación sin experiencia en la elaboración e implementación de un plan estratégico. Por otro lado, el apartado «Aspectos de los procesos participativos que deben ser considerados en el contexto de un plan estratégico» se dirige, fundamentalmente, a los técnicos y técnicas de promoción económica o a los responsables de gestión de un plan estratégico, con escasos conocimientos y recursos en participación ciudadana. Es por eso por lo que algunos puntos de estos dos apartados se solapan o se asemejan bastante entre sí, a pesar de que se presentan desde dos perspectivas distintas.

De manera complementaria, los apartados posteriores apuntan algunos elementos clave que hay que tener en cuenta al articular y encajar procesos participativos en un plan estratégico, tanto en relación con los objetivos –que se quieren conseguir con la implicación de la ciudadanía–, como con el desarrollo de la participación ciudadana –cómo se puede garantizar una participación de mayor calidad y con mayores opciones de éxito. Así, las reflexiones sobre los objetivos y los factores críticos de la participación ciudadana en procesos de planificación estratégica provienen, una vez más, del trabajo realizado en el contexto del grupo de Participación Ciudadana de la Red de Procesos Estratégicos Locales.

Aspectos de un plan estratégico que deben considerarse desde la vertiente de la participación ciudadana

La naturaleza particular de un plan estratégico territorial en relación con otros instrumentos de planificación estratégica sectorial se refleja en determinadas cuestiones, como por ejemplo una mayor complejidad y un mayor alcance de la reflexión que, al fin y al cabo, debe acabar afectando a la acción global del gobierno municipal y a la de los otros muchos actores del territorio. También puede verse reflejado en un debate con múltiples ramificaciones sobre problemáticas de cariz muy diverso: lo que sucede en el plan estrictamente local se solapa con lo que sucede en el plan supralocal y está condicionado por ello. De igual forma condicionan un calendario inevitablemente dilatado en el tiempo o la necesidad de contar con un consenso amplio y de hacer partícipes del plan a todos aquellos agentes que se tengan que responsabilizar de su implementación.

Tal como se comenta a continuación, esta naturaleza comporta ciertas peculiaridades cuando se quieren incluir los mecanismos y espacios de participación ciudadana en el proceso de reflexión estratégica, en comparación con la articulación de procesos participativos en planes sectoriales o en actuaciones puntuales y con un objetivo más acotado.

Un plan estratégico integra un amplio y diverso conjunto de temáticas sectoriales (económicas, urbanísticas, medioambientales, sociales...) que deben integrarse en el proceso participativo para diseñar el modelo de futuro.

Un plan estratégico urbano/territorial es, por definición, un instrumento complejo que integra un conjunto de temáticas, amplio y diverso. En ningún caso se corresponde con la suma de problemáticas de cariz sectorial (sociales urbanísticas, económicas, ambientales, culturales...), sino que su carácter integral viene dado por la interrelación de las diversas variables que condicionan la posición y la funcionalidad de un municipio o de un territorio en relación con su entorno. En este sentido, la planificación estratégica territorial o urbana es el paraguas bajo el cual tiene sentido formular y desplegar otros instrumentos de planificación sectorial. Cuando en un territorio existen mecanismos de participación, ya sean territoriales (consejo de ciudad, consejos de distrito), ya sean sectoriales (consejo de movilidad, concejalía de la gente mayor, etc.), a menudo asociados al desarrollo de instrumentos de planificación sectorial (plan educativo de ciudad, plan de movilidad, etc.), tiene sentido buscar la fusión dentro del proceso participativo para la elaboración de un plan estratégico. Ahora bien, la dimensión de este condiciona la dificultad de la unión; asimismo, debe evitarse que la participación canalizada a través de espacios sectoriales suponga tratar las temáticas de manera excesivamente sectorializada y poco integrada, tanto en la diagnosis como en la definición del modelo urbano/territorial de futuro o en el diseño de las estrategias. En la propia articulación del proceso participativo, hay que velar por que el plan estratégico no acabe siendo una simple suma de ideas y propuestas efectuadas desde ámbitos sectoriales diversos.

El alcance y la complejidad de un plan estratégico requieren un debate amplio por parte de todo tipo de colectivos sociales del municipio o territorio. En el proceso participativo, estos tienen que estar bien dirigidos para evitar «contaminar» el debate con intereses particulares.

La complejidad de un plan estratégico presupone un debate amplio, por definición abierto a temáticas de interés para todo tipo de colectivos sociales del municipio o territorio. Dado que su elaboración suele generar expectativas entre la población, las instituciones y las entidades participantes, es necesaria una mayor movilización de las entidades y de la ciudadanía en comparación con la que suelen pedir los planes sectoriales o los procesos participativos más acotados: todo el mundo debe poder expresar su opinión, para así poder recoger aportaciones lo más diversas posible. A la vez, se debe prever la posibilidad de que algunos colectivos o personas deseen tener mayor protagonismo en los espacios de participación y, en consecuencia, «se contamine» el debate con intereses particulares. En este sentido, el ejercicio del proceso participativo se debe centrar en una conducción adecuada de la reunión, centrándose en los temas genéricos y evitando los intereses particulares o de los pequeños colectivos participantes.

El liderazgo político en un plan estratégico es la clave del éxito, pero el proceso participativo debe garantizar la implicación de todos los colores políticos y una buena comunicación interna (dentro del mismo consistorio) y externa (de la ciudadanía).

De un plan estratégico se derivan apuestas importantes para el futuro de un municipio o territorio. Por lo tanto, un liderazgo político fuerte es, a menudo, una de las claves del éxito. Por otro lado, esto implica que su planteamiento sea, a veces, una cuestión políticamente sensible. De este modo y desde el punto de vista de la participación ciudadana, son especialmente importantes la transparencia de la información, la garantía de participación en igualdad de oportunidades para todos los que deseen formar parte del proceso, y la gestión de calendarios. Además, la participación externa –la de la ciudadanía– debe ir acompañada de una participación y de un esfuerzo de comunicación y coordinación interno de todos los departamentos municipales, independientemente del departamento en el que recaiga la gestión del proceso de planificación.

La planificación estratégica no debe verse limitada por los ciclos electorales, pues no es un proyecto de gobierno sino de ciudad; de ahí que el proceso participativo deba estar abierto a todo el mundo.

La planificación estratégica no puede encontrarse limitada por el ciclo electoral –a pesar de que, inevitablemente, este condiciona hasta cierto punto los calendarios del proceso de elaboración de un plan estratégico. En consecuencia, la tarea del proceso participativo tendrá que intentar seguir su dinámica, promoviendo la participación e informan-

do y comunicando continuamente a los miembros participantes del proceso de cuál es el estado en que se encuentra el plan estratégico.

La elaboración de un plan estratégico comporta calendarios relativamente largos, hecho que, a su vez, requiere un trabajo constante de comunicación, desde el punto de vista del proceso participativo.

La elaboración de un plan estratégico comporta calendarios largos, con al menos tres fases muy diferenciadas: una de diagnóstico de la situación del territorio, otra de definición del modelo urbano o territorial de futuro y, finalmente, la de identificación de las estrategias para transformar la realidad actual y lograr el modelo deseado. Desde el punto de vista de la participación, el calendario de un plan estratégico es especialmente complejo de gestionar, y las posibilidades de desaliento de la ciudadanía que participa son mayores que en otros procesos más acotados. Por ello, es imprescindible una buena comunicación, continuada y persistente, a lo largo del proceso. Todos los que participan deben saber de dónde se parte, cuál es el punto de llegada y dónde se encuentra en cada momento.

En el proceso participativo, debe aclararse el límite de competencias de la entidad gestora del plan estratégico para evitar así falsas expectativas entre la ciudadanía que participa.

En un plan estratégico, muy a menudo se tratan asuntos o problemas cuya solución no está necesariamente en manos de la administración local, sino en las de las administraciones superiores. En este sentido, no es preciso que la ciudadanía que participa en la elaboración de un plan estratégico sea consciente de la división de competencias entre administraciones, por lo que es importante dejar clara cuál es la capacidad de actuación de la administración local y de las entidades del territorio, para no contribuir a generar falsas expectativas entre la población.

Un proceso de reflexión estratégica engloba tanto objetivos sectoriales concretos como el objetivo general, el cual requiere un trabajo de abstracción considerable en los procesos sectoriales participativos.

Llevar a cabo un proceso de reflexión estratégica requiere un ejercicio de abstracción importante, sobre todo para integrar retos y oportunidades que, a veces, se perciben de manera poco integrada o que responden a visiones basadas en experiencias personales poco generalizables. Este ejercicio de abstracción no se debe confundir con la elaboración de discursos genéricos y aplicables a cualquier realidad territorial. En realidad, se trata de saber mantener, a lo largo de las diversas fases, la esencia de apuesta estratégica de futuro del plan. Uno de los principales retos de los procesos de participación ciudadana tiene que ver con la capacidad de articular un discurso sin perder el enfoque estratégico, a partir de intervenciones que, en muchos casos, se formulan desde preocupaciones muy

concretas de quienes participan en el proceso. Tanto en la comunicación inicial como en la dinamización del proceso, hay que buscar un equilibrio, y en la elaboración de las conclusiones habrá que realizar un esfuerzo adicional de síntesis y de integración de toda la información recopilada.

Los resultados de un plan estratégico se materializan a medio y a largo plazo en diversos departamentos municipales. Esto implica que dentro del consistorio hay que transmitir a la población que aquella actuación se está realizando como consecuencia del proceso participativo realizado en la elaboración del plan estratégico.

Un plan estratégico nunca lo implementa una sola institución, ni mucho menos un solo departamento o área municipal. La transformación de un territorio afecta a todos los que participan de la vida económica y social de este, por mucho que desde la administración pública se lleve la iniciativa en la elaboración del plan y en la implementación de gran parte de las estrategias. Ahora bien, por diversos motivos, los resultados de un plan estratégico y su materialización no siempre son evidentes para quienes participan: de nuevo, el alcance del plan y la diversidad de aspectos que aborda; el hecho de que no haya un único agente encargado de llevarlo a cabo y de que, a menudo, los efectos del plan se noten a medio y a largo plazo, etc. El seguimiento, la devolución y la comunicación de los resultados del proceso de elaboración del plan, así como de las acciones derivadas, son la única vía que tiene la ciudadanía para ver los resultados de su contribución. Por eso, todos los agentes y departamentos municipales que ejecutan las actuaciones que suponen una materialización de la estrategia acordada, ya sea por encargo directo del plan estratégico o a partir de instrumentos de planificación sectorial vinculados, deben ser conscientes de ello, para poder comunicarles qué políticas y actuaciones son fruto de su esfuerzo de participación. Por lo tanto, la articulación de los procesos participativos debe favorecer este sentimiento de apropiación del plan a todos aquellos que se han implicado. Los espacios de participación deben crear oportunidades reales para involucrar instituciones, entidades y personas a título individual.

Aspectos de los procesos participativos que deben considerarse en el contexto de un plan estratégico

Hoy en día, muchos territorios poseen una experiencia más o menos amplia en procesos de participación ciudadana, vinculada bien a la elaboración de un plan estratégico territorial o sectorial, bien al diseño de políticas o actividades puntuales y más acotadas. No obstante, ni todos los territorios comparten el mismo bagaje en cuanto a la participación, ni en todas partes se dan las mismas condiciones para garantizar el éxito de la participación ciudadana, ni en sí misma y ni en relación con los objetivos que pretende lograr.

Al articular adecuadamente esta participación en el contexto de la puesta en marcha y elaboración de un plan estratégico, un requisito previo es tener claros cuáles son los retos o las dificultades asociadas a la puesta en marcha de procesos participativos en un territorio, así como conocer las experiencias previas, para poder aprender de los errores y de

los aciertos cometidos. A continuación, se presentan algunos de los principales aspectos de los procesos de participación ciudadana que deben tenerse en cuenta, así como sus implicaciones en el contexto de la elaboración y desarrollo de un plan estratégico urbano/territorial.

Dado que la participación ciudadana implica la inversión de un tiempo personal por parte de la ciudadanía, se generan unas expectativas en torno al proceso que deben cumplirse mínimamente. En este sentido, querer incluir un proceso participativo en la elaboración de un plan implica más seriedad que cumplir con un mero formalismo.

La participación ciudadana depende, finalmente, de la voluntad de la ciudadanía de dedicar parte de su tiempo a reflexionar y a realizar aportaciones sobre temas de interés para el conjunto de la colectividad de un territorio. La participación, por lo tanto, genera unas expectativas de cambio ligadas a las aportaciones individuales. Pero cuando, por diversos motivos, estas expectativas se ven frustradas, la experiencia desmoviliza a la población y la hace más escéptica o refractaria ante nuevas iniciativas de participación. Debido a la movilización de la ciudadanía que se requiere en la elaboración de un plan estratégico, de la intensidad de su participación y de las fuertes expectativas que puede crear entre ciudadanos y determinados colectivos (pues de lo que se trata, al fin y al cabo, es de decidir colectivamente hacia dónde queremos ir y cuál es la mejor manera de llegar), la participación ciudadana no puede ser un simple «añadido» ni un trámite que se tenga que cumplir. Por otro lado, pecar de un exceso de ambición que no permita responder a las demandas generadas también acaba siendo contraproducente.

La participación es sinónimo de transparencia. Por lo tanto, en la elaboración de un plan estratégico –muy dilatado en el tiempo–, debe definirse previamente un procedimiento de participación que fomente la transparencia informativa.

Participación debe ser sinónimo de transparencia, no solo en los resultados –a qué conclusiones se ha llegado, en qué quedan las aportaciones de la ciudadanía–, sino también en el propio proceso de participación –sobre qué se debate, cómo se debate, en qué fases del proceso se convoca a la ciudadanía a participar, a quién se convoca y con qué finalidad. Si bien esta afirmación es válida para cualquier proceso participativo, el dilatado calendario que supone la elaboración de un plan estratégico, así como la fuerte movilización de ciudadanos y de entidades de todo tipo, implica tener previamente definido el procedimiento de participación, para poder informar a todo el que participe de cuál será su papel y cómo se encajará su participación en las diversas fases del plan. Es cierto que la inclusión de mecanismos de participación requiere cierta flexibilidad y capacidad de improvisación para encontrar soluciones a problemas puntuales, pero, en cualquier caso, la previsión del procedimiento y la transparencia informativa deben ser la norma.

El ritmo y la intensidad de un proceso participativo implicado en la elaboración de un plan estratégico es lento, discontinuo y largo.

La ciudadanía que participa en cualquier mecanismo de participación o espacio previsto para ello debe estar informada de sus ritmos, calendarios y procedimientos, porque, si no, no es capaz de formarse una idea del conjunto, ni entender qué supone su participación ni qué se hará con sus aportaciones, por lo que podría desmotivarse. Generalmente, y sobre todo en entornos territoriales de cierta dimensión o con dinámicas internas complejas, los instrumentos de planificación estratégica tienen unas fases en las que tiene sentido abrir la participación y otras en las que esta debe ser más restringida, como por ejemplo aquellas en las que los participantes se encierran para poder reflexionar y plasmar lo que se ha debatido en un marco de análisis o en propuestas de actuación.

En procesos participativos que se prevean largos, la ciudadanía participante debe ser consciente de ello para evitar malentendidos sobre el ritmo o la intensidad de la participación, y para que no se generen suspicacias en torno a una supuesta opacidad o falta de previsión en el proceso de elaboración del plan estratégico.

A pesar de que en algunas fases de la planificación estratégica la participación ciudadana está limitada, es conveniente abrirla a todo el mundo en otras fases.

A veces se tiende a restringir la participación a aquellos agentes que se consideran representativos de la sociedad o de algunos sectores de esta. Por otra parte, tampoco es extraño que la participación ciudadana, incluso cuando se plantea de manera abierta, acabe reuniendo a las mismas personas: aquellas con más tiempo libre, las más informadas, las más movilizadas o con más intereses para defender... La naturaleza y la finalidad de un plan estratégico es captar el mayor número de puntos de vista posible en la diagnosis, en la definición del modelo urbano o territorial futuro y en el diseño de las estrategias. La diversidad en la participación enriquece y legitima democráticamente el resultado y, para lograrla, hay que tener en cuenta quién no suele participar habitualmente y por qué motivos (por los horarios de las convocatorias, por una cierta «rigidez» en su formato, por la falta de información, porque algunos colectivos no la sienten cercana, porque el lenguaje del debate no lo pone al alcance de todo el mundo, etc.) y hallar soluciones. En este sentido, puede ser recomendable el diseño previo de actividades de sensibilización de la población o de los colectivos más saturados o desmovilizados, para evitar así un déficit de movilización, de representatividad o de diversidad en la participación ciudadana.

La ejecución de un proceso participativo en la elaboración de un plan estratégico debe tener en cuenta los procesos participativos sectoriales realizados o emprendidos ya en aquel territorio para evitar solapamientos.

Muchos territorios acumulan bastante experiencia sobre el funcionamiento y los resultados de la participación ciudadana como para saber qué factores contribuyen al éxito y cuáles al fracaso. El conocimiento de casos concretos permite anticipar las dificultades que habrá que afrontar en un nuevo proceso participativo: qué personas van a participar con la mirada puesta únicamente en sus intereses, en qué espacios se generan dinámicas de debate positivas, en cuáles imperan las relaciones conflictivas, etc. Aun así, para que un plan estratégico acabe siendo, efectivamente, un instrumento de transformación de un territorio y de las condiciones de vida de la colectividad que lo habita, hace falta que todos se sientan partícipes y se lo «apropien», en el mejor sentido del término. Por eso, es útil partir de un conocimiento previo de las experiencias anteriores de participación, lo cual evitará solapamientos con procesos o mecanismos en funcionamiento, la creación de espacios de participación paralelos o la mala gestión del proceso.

El lenguaje utilizado en el proceso participativo del plan estratégico debe ser llano y comprensible, dada la diversidad de colectivos y perfiles que confluyen.

La utilización de diversos canales para llegar a los diferentes colectivos y la adaptación del lenguaje para hacerlo accesible en cada caso, son una condición necesaria en todos los procesos de participación ciudadana. La amplitud de la participación ciudadana en un plan estratégico, en el que es positivo que confluyan colectivos y perfiles muy diversos, requiere evitar un lenguaje excesivamente técnico y adaptar el mensaje en cada caso, para brindar el mayor número de oportunidades de participación.

Los dinamizadores de la participación ciudadana en un proceso de planificación estratégica deben trabajar para extraer conclusiones de las sesiones de trabajo y aportar propuestas concretas desde una perspectiva estratégica.

Gran parte de la ciudadanía que responde a las convocatorias y que se implica en un proceso participativo, lo hace legítimamente movida por preocupaciones muy concretas, derivadas de su experiencia personal. Para que el debate en el marco de la elaboración de un plan estratégico pueda avanzar más allá de las circunstancias personales de los que participan, los que dinamizan la participación tienen que facilitar la transición entre las vivencias individuales y un nivel de abstracción que permita extraer conclusiones y aportar soluciones y propuestas desde una perspectiva estratégica.

Un buen proceso participativo en la planificación estratégica es aquel que consigue no solo una participación externa –de la ciudadanía–, sino también una buena participación y comunicación interna dentro de los departamentos del consistorio.

La participación se puede entender en dos vertientes: desde un punto de vista externo, para implicar a la ciudadanía, las entidades y las organizaciones del territorio, o interno, orientada a los otros grupos políticos y a los diferentes departamentos de la administración

local, para buscar su implicación y un consenso más amplio. La implementación del plan estratégico dependerá, por una parte, de hasta qué punto se haya logrado un consenso político con los diversos grupos representantes al consistorio y, por otra, del grado de implicación de todos los departamentos de la administración, que son los que, en gran medida, deberán materializar las propuestas de carácter estratégico en actividades concretas en su campo de actuación.

El refuerzo mutuo de la planificación estratégica y la participación ciudadana

Hoy en día, la planificación estratégica y la participación ciudadana suelen ocupar espacios diferenciados en la carpeta y en el organigrama de las administraciones locales que disponen de ambos ámbitos de actuación. Nuestra reflexión parte de la idea de que, en cualquier caso, existe la necesidad de encajarlos, tanto desde el punto de vista conceptual (planificación estratégica y participación ciudadana se tienen que alinear en un modelo determinado de gobierno del territorio), como desde el punto de vista operativo (¿cómo se vinculan los instrumentos de planificación con los de participación?). De este modo, se ha planteado una parte importante del debate en torno a cómo uno puede fortalecer al otro.

Las respuestas a la pregunta planteada por la Oficina de Participación Ciudadana de la Diputación de Barcelona, para conocer la opinión de los integrantes del grupo de trabajo sobre cuáles son los objetivos que se persiguen al incorporar la participación ciudadana en los procesos de planificación estratégica fueron las que se presentan a continuación, de manera sintética y no necesariamente por orden de importancia:

- Incorporar el mayor número de visiones posibles en el proceso de planificación estratégica. Este aspecto es importante teniendo en cuenta, por un lado, que la planificación estratégica afectará al conjunto de la ciudadanía y, por otro, que por eso es necesario oír su opinión en todas las fases del proceso. De este modo, los participantes no solo serán «usuarios» sino también «constructores» del plan estratégico. No obstante, debe tenerse en cuenta que la participación ciudadana en este tipo de procesos rompe dinámicas «más cómodas» o de entornos más «amigables» que todavía se dan mayoritariamente en la planificación estratégica. Aquí, la participación se reduce a los agentes socioeconómicos ya acostumbrados a participar como «representantes de la voz de la sociedad», a pesar de que su supuesta representatividad sea cada vez más cuestionable.
- Contribuir a generar un mayor consenso en torno a las estrategias y actuaciones que se tienen que desarrollar en el territorio y que nos permitan superar, en cierto modo, el ciclo político.
- Acercar las políticas públicas a la ciudadanía haciéndola copartícipe y corresponsable de las estrategias y actuaciones que se acaben acordando, de forma que la ciudadanía adopte el plan estratégico que se acabe llevando a cabo como algo propio. Para conseguir este objetivo con más garantías de éxito, es necesario que se implique a la ciudadanía no solo en las fases de diagnóstico y elaboración del plan estratégico, sino también en su ejecución.

- Promover la democracia participativa y generar una cultura participativa entre la ciudadanía para mejorar la predisposición a participar en otros procesos.

Desde el punto de vista de los objetivos relacionados con la participación ciudadana en los que puede contribuir un proceso de planificación estratégica, hay que citar de manera fundamental el establecimiento o el fortalecimiento de las relaciones entre los actores del territorio que, habitualmente, participan en ámbitos de cariz más sectorial o con una visión específica de los asuntos que afectan a la comunidad local. Se puede decir, por tanto, que mientras la elaboración de un plan estratégico, por su naturaleza, no se considera muy conveniente como punto de partida de procesos participativos allá donde no hay tradición (dada la complejidad de los aspectos que hay que tratar: modelo global de futuro de la ciudad o territorio), por el contrario, sí puede resultar un importante elemento dinamizador de las redes sociales existentes en aquellos casos en que la participación ya exista, a pesar de que siga lógicas diferenciadas según los temas que se aborden.

Mención aparte merecen los planes estratégicos de cariz supramunicipal, donde la participación ciudadana adquiere un cariz diferente en tanto que exige una visión del territorio que hace más complicada la implicación, que cuando es a escala municipal. En este caso, el plan estratégico puede contribuir a generar esta conciencia de territorio, así como a conectar las diversas redes sociales que funcionan a escala local en cada municipio.

Aspectos críticos y cuestionario para la reflexión al encajar participación ciudadana y planificación estratégica

Ya hemos visto que la planificación estratégica territorial o urbana es un proceso complejo y, también, que presenta algunas singularidades de orden práctico, tanto en relación con la puesta en marcha y la gestión de otros instrumentos de planificación sectorial, como con la articulación de otros instrumentos participativos. En línea con la voluntad de dar pautas para una buena fusión entre participación y planificación, seguidamente se exponen algunos aspectos o factores que se han determinado como críticos, al plantear la participación ciudadana en el marco de un proceso de planificación estratégica. La lista de factores que se presenta no pretende ser exhaustiva ni completa, pero sí ser una compilación, como mínimo, de aquellos aspectos que han resultado clave al emprender la tarea que nos ocupa, a partir de la experiencia del conjunto de agentes que integran el grupo de trabajo sobre Participación Ciudadana de la Red de Procesos Estratégicos Locales.

- Voluntad, acuerdo y liderazgo político.
- Conocimiento de la tradición participativa del municipio o de la existencia de estructuras previas de participación y potencia del tejido asociativo, antes de plantear las actividades de participación ciudadana.
- Definición de objetivos claros, con contenido, realistas, tangibles e interesantes para los participantes.
- Planificación coherente de todas las actividades de participación ciudadana.

- Planificación de la dotación de recursos humanos, materiales y económicos para el proceso de participación ciudadana.
- Métodos claros, adecuados y adaptados a los objetivos de todas las actividades de participación ciudadana y a los colectivos participantes en ellas.
- Generación de oportunidades reales para manifestar opiniones y debatir en todos los colectivos sociales del territorio.
- Previsión de cierta flexibilidad en la planificación de la participación ciudadana para adaptarse a los imprevistos o corregir aspectos que no funcionen.
- Coherencia y coordinación con otros procesos y mecanismos estables, así como procesos y proyectos puntuales de participación ciudadana ya existentes en el territorio.
- Coordinación interna entre las diversas unidades organizativas dentro de la administración que impulsa el proceso de planificación estratégica.
- Buena comunicación interna (dentro de la administración que impulse el proceso) y externa (entre la ciudadanía en general) sobre el quién, el para qué, el cómo, el dónde y el cuándo de la planificación estratégica, así como sobre el resultado de las diversas actividades de participación ciudadana que se desarrollen durante todo el proceso.
- Resultados concretos para cada actividad de participación ciudadana: devolución a los participantes y a la ciudadanía de los resultados obtenidos, respuesta sobre la utilidad o la finalidad de estos resultados, ejecución de las decisiones y/o (si se tercia) de las propuestas resultantes de la actividad, y, por último, seguimiento y evaluación de la ejecución.

En relación con los aspectos críticos que acabamos de apuntar, a continuación se propone un cuestionario a modo de guía para los municipios que quieran diseñar un plan para integrar la participación ciudadana tanto en el marco de la realización de un plan estratégico, como en el inicio de un proceso de reflexión estratégica sobre su territorio. Así pues, este cuestionario quiere ser una herramienta para llevar a la reflexión a los responsables de este tipo de proyectos impulsados desde las administraciones.

Autocuestionario de reflexión

Voluntad, acuerdo y liderazgo

¿Existe un acuerdo político unánime por parte del equipo de gobierno para llevar a cabo un plan de participación ciudadana vinculado al proceso de planificación estratégica? ¿Se han promovido acciones para llegar a un acuerdo con la oposición, con otras administraciones públicas y con los principales agentes socioeconómicos del territorio? ¿Se ha conseguido, como mínimo, que sea tolerado políticamente por la oposición?

Observaciones:

- Parece recomendable que el liderazgo político del proceso de planificación estratégica, así como del plan de participación asociado, se asuma directamente desde la alcaldía, la presidencia y/o el equipo de gobierno. Este liderazgo, si bien no lo garantiza, incrementa las posibilidades de ejecutar el proceso de una manera más transversal y con una implicación mayor por parte de las diversas unidades organizativas del ayuntamiento. Además, de cara al exterior, es posible que el proyecto adquiera una visibilidad y legitimación mayores que si fuera asumido por una concejalía o unidad organizativa concreta de la administración local (a menos que esta haya sido creada específicamente para la planificación estratégica, tal y como está sucediendo en algunos municipios de la provincia).
- Es aconsejable que el acuerdo político que se pacte al inicio del proceso con la oposición, con otras administraciones, con los agentes sociopolíticos, etc., en relación con el plan de participación, incluya la planificación o la programación (acciones previstas y calendario de ejecución) más allá de los objetivos y la justificación de este.

Conocimiento de la tradición participativa

Antes de plantear el plan de participación ciudadana para el proceso de planificación estratégica, ¿se han tenido en cuenta la tradición participativa del municipio o la existencia de estructuras previas de participación, así como la potencia del tejido asociativo (número de asociaciones por cada 100 habitantes, número de socios, etc.)?

Observaciones:

- Si se diera el caso de un municipio con una tradición participativa baja, será necesaria una acción pedagógica, de movilización, de dinamización o de sensibilización más intensa hacia la ciudadanía sobre su función como ciudadano y ciudadana y su responsabilidad sobre los asuntos públicos. También habrá que utilizar esta acción pedagógica para generar un cambio de mentalidad, pasando de la reacción a la prevención, puesto que la tendencia natural es pensar en el corto plazo y arreglar las cosas, más que prevenir de modo que no ocurra algo que podía evitarse.
- Si se diera el caso de un municipio con una tradición participativa alta, será necesario estudiar cómo han funcionado hasta ahora las experiencias de participación ciudadana, y también habrá que comprobar en qué grado se han frustrado expectativas creadas en procesos anteriores. En este sentido, podemos toparnos con una ciudadanía poco predispuesta a participar, incrédula, saturada e, incluso, «quemada». En casos extremos, también tiene que preverse una acción pedagógica, de movilización o de sensibilización de la ciudadanía hacia la participación ciudadana, con el objetivo de aumentar la confianza hacia el nuevo proceso.
- En ambos casos, también es necesario planificar una acción pedagógica o de sensibilización hacia la participación ciudadana para el personal interno de la administración organizadora del proceso, que vaya dirigida tanto al personal técnico como al político.

Definición de objetivos

¿Se han definido claramente los objetivos de la participación ciudadana? ¿Se han contemplado los objetivos generales del proceso y se han definido los objetivos particulares para cada uno de los procesos previstos? ¿Estos objetivos son realistas, tangibles e interesantes para los participantes?

Observaciones:

- Hay que evitar, como sea, que los objetivos de los procesos de participación ciudadana estén vacíos, sean confusos, genéricos o demasiado abstractos. Las personas llamadas a participar tienen que conocer y entender claramente para qué se las convoca, qué se espera de su participación y para qué van a servir los resultados obtenidos en el proceso.
- Si los objetivos no están claros, existe el peligro de que la ciudadanía participante se cree falsas expectativas y de que esto se traduzca, posteriormente, en un fuerte sentimiento de frustración que condicione la participación ciudadana en procesos posteriores.

Planificación de actividades y definición de métodos claros, adecuados y adaptados

¿Se han planificado de manera coherente y clara las actividades que implica la participación ciudadana en el proceso de planificación estratégica: qué, cómo, cuándo, con quién y por qué? ¿Se han establecido métodos claros, adecuados y adaptados a los objetivos y a los colectivos participantes en todas las actividades de participación ciudadana?

Observaciones:

- Es muy importante que, antes de empezar a ejecutar, planifiquemos claramente todo lo que queremos llevar a cabo, cómo lo queremos ejecutar, a quién se llamará a participar en cada actividad, cómo se les convocará (mediante qué canales y con qué mensajes) y cómo se explotarán los resultados que se obtengan en cada actuación. Esta planificación debe ser coherente con los objetivos que hayamos establecido previamente, tanto los de todo el proceso, como los específicos para cada actividad o conjunto de actividades.
- Hay que buscar fórmulas que se adapten a los distintos públicos y a las diferentes actividades, adecuando a los colectivos participantes el lenguaje, los canales y los mensajes de comunicación, el formato de los procesos, la forma de transmisión de la información, etc.
- Igual que con los objetivos, estos cómo, cuándo, con quiénes, dónde, etc. deben comunicarse muy claramente a la ciudadanía para que la participación sea efectiva.

Generación de oportunidades de participación

En las actividades que se han planificado, ¿se prevén y se garantizan oportunidades reales para manifestar opiniones y debatir sobre las cuestiones planteadas a todos los colectivos sociales del territorio (ya sea a personas a título individual, ya sea a representantes de entidades), en condiciones de igualdad con los otros participantes y en plena libertad?

Observaciones:

- Hay que prestar especial atención a aquellos colectivos cuya participación sea más difícil: mujeres de mediana edad, jóvenes no asociados, inmigrantes, personas con bajos niveles de educación formal, poco integradas en la vida política y social, etc.
- Es importante intentar buscar el mayor número de participantes (extensión), pero también que estos sean lo más plurales y representativos posibles. De hecho, más que la cantidad, hay que primar la calidad y la diversidad de la participación.
- Debe garantizarse que todos los participantes de cada una de las actividades previstas estén debidamente informados sobre el tema que se vaya a tratar y que las metodologías de participación empleadas y el lenguaje utilizado no discriminen a determinados participantes cuando estos expresen sus opiniones.

Planificación de la dotación de recursos

¿Se han definido, se han cuantificado y se han asignado los recursos humanos, materiales y económicos necesarios para poder ejecutar las diversas actividades planificadas?

Observaciones:

- Es muy importante que, antes de empezar la ejecución, tengamos claro cuáles son los recursos que requiere el desarrollo de las actividades que queremos llevar a cabo. Debe haber un presupuesto en el que se identifiquen claramente cuáles serán los ingresos y cuáles los gastos que habrá que ejecutar, qué personal va a estar implicado y de qué áreas, en qué porcentaje de sus dedicaciones, y qué otros recursos se van a necesitar, por ejemplo, espacios.

Flexibilidad en la planificación del proceso participativo

¿Se han previsto mecanismos de revisión y adaptación de la planificación de la participación ciudadana durante el desarrollo del proceso de planificación estratégica?

Observaciones:

- Hay que prever mecanismos que garanticen una cierta flexibilidad en la planificación de la participación ciudadana, para adaptarse a imprevistos o corregir aspectos que no funcionen. En este caso, habrá que ir informando de los cambios y de lo que los ha motivado, en un proceso abierto y transparente, a las personas participantes.
- Desde las comisiones de seguimiento de la planificación estratégica (técnicas, políticas o ciudadanas), se pueden prever mecanismos de evaluación continua de la participación ciudadana, de acuerdo con el cumplimiento de los objetivos de los indicadores de este proceso que se tienen que haber fijado, previamente, en la planificación de las actividades. Por ejemplo, algunos de estos indicadores de proceso pueden ser porcentajes de asistencia a los talleres ciudadanos de diagnóstico, horas invertidas en la comunicación, número de participantes en las actividades y la diversidad de perfiles, etc.

Coherencia y coordinación con otros procesos y mecanismos de participación

¿El proceso de participación previsto es coherente y contempla mecanismos de coordinación con otros procesos y mecanismos estables, así como con procesos y proyectos puntuales de participación ciudadana existentes al territorio?

Observaciones:

- Probablemente, el plan de participación vinculado al desarrollo de la planificación estratégica es uno más de los procesos y planes de participación de la ciudad o municipio. Por eso, es muy importante, por un lado, que se tenga en cuenta el que ya existe en el territorio y, por el otro, que se prevean mecanismos de coordinación para evitar caer en el gasto innecesario de recursos o en el solapamiento de funciones y objetivos.
- Si no existe coherencia ni una buena coordinación con los procesos y mecanismos de participación existentes, puede crearse cierta confusión entre la ciudadanía, así como una sensación de pérdida de tiempo que la desincentive a participar.

Coordinación interna

¿Se han establecido mecanismos de coordinación interna entre las diversas unidades organizativas de la administración que impulsa el proceso de planificación estratégica?

Observaciones:

- Es recomendable la creación de un ente técnico que se encargue de la gestión, la organización, la coordinación y la comunicación interna del desarrollo del proceso de planificación estratégica. Este ente puede adoptar varias formas: comité, comisión o, incluso, unidad organizativa (oficina, gabinete, etc.).
- La comunicación interna es fundamental para garantizar la implicación de toda la organización en el proceso y para que esta no quede reducida a los integrantes del ente ges-

tor e impulsor del proyecto. En un plan estratégico de alcance necesariamente muy amplio, este aspecto deviene clave.

Comunicación interna y externa

¿Se han establecido los mecanismos y los responsables de la comunicación interna (dentro de la administración que impulsa el proceso) y externa (de la ciudadanía en general) del proceso de planificación estratégica y la participación ciudadana asociada?

Observaciones:

- Es importante tener en cuenta que no solo se debe comunicar el inicio del proceso de planificación estratégica, sino también todo su desarrollo. En este sentido, habrá que garantizar la máxima visibilidad del proceso y de los resultados obtenidos.
- Las unidades organizativas del ayuntamiento o del consejo comarcal dedicadas a la comunicación –gabinete de prensa, departamento de comunicación, etc.– tendrían que participar activamente en la comunicación del proceso, sobre todo por lo que respecta a la comunicación externa, puesto que ellos son los especialistas y conocen los mecanismos adecuados para llegar a todos los públicos.
- La comunicación interna siempre tendría que ser previa a la comunicación externa; es decir, primero habría que tener informados a los de «casa» y, después, a los otros. Debe evitarse que los miembros de la organización sepan de estos resultados por la prensa.
- La comunicación interna debe incorporar también los representantes de los partidos políticos con representación en el consistorio.
- Es muy conveniente que la organización y la ciudadanía estén informadas tanto de los procesos, mecanismos y órganos de participación ciudadana implicados (quién, para qué, cómo, dónde, cuándo, etc.), como del resultado de las diversas actividades que se desarrollan durante todo el proceso de planificación estratégica y los conozcan en todo momento. Así pues, habrá que garantizar la máxima movilización social.

Resultados concretos

¿Están previstas la devolución y la respuesta para todas las actividades de participación ciudadana que se desarrollen durante el proceso de planificación estratégica? ¿Se han previsto los mecanismos de seguimiento y de evaluación de las propuestas ciudadanas?

Observaciones:

- Para cada actividad de participación ciudadana que se lleve a cabo durante el proceso, deben obtenerse resultados concretos y tangibles. Posteriormente, habrá que devolverlos a los participantes en el proceso participativo y a la ciudadanía en general. Estos resultados se tendrán que validar con los participantes, explicándoles la utilidad o finalidad.

- El seguimiento y la evaluación del proceso y de los resultados de la participación ciudadana pueden vehicularse a través de una comisión de seguimiento integrada por ciudadanos y ciudadanas representativos y/o significativos del territorio, que participen activamente y ayuden a difundirlos entre el resto de la ciudadanía. Esta comisión de seguimiento puede ser de nueva creación o bien puede ubicarse, por ejemplo, en uno de los organismos de participación ya existentes, como puede ser el consejo de ciudad.

Dos modelos de participación ciudadana para dos contextos de planificación estratégica

Podríamos encontrar decenas de modelos de participación ciudadana en procesos de planificación estratégica; incluso, quizás podríamos encontrar uno para cada plan estratégico desarrollado con la implicación activa de la ciudadanía. Las múltiples experiencias que, sin duda, podríamos recoger responden probablemente a elementos diversos, como por ejemplo la naturaleza de la reflexión estratégica que se quiere llevar a cabo y la experiencia previa en este ámbito –nula, positiva, negativa–, la necesidad de adaptarse a determinadas características del territorio y a las dinámicas de su población, la disponibilidad de más o menos recursos técnicos y materiales para destinar a los procesos participativos, el hecho de tener un bagaje mayor o menor en materia de participación, etc. Y todo ello, sin tener en cuenta las contingencias que, de manera imprevista, puedan haber ido modificando y alterando los procesos participativos.

Conscientes de esta diversidad inherente al tipo de inclusión de los procesos de participación ciudadana en la planificación estratégica territorial, este capítulo no pretende aportar recetas cerradas o útiles para cualquier proceso de planificación estratégica, ni reivindicar que los procesos de planificación estratégica y de participación ciudadana descritos constituyen la mejor de las opciones posibles. Lo que se ofrece, en realidad, son dos modelos alternativos de participación, diseñados para dos contextos territoriales muy diferentes, pero que, en cualquier caso, pueden servir de guía al plantear la participación ciudadana vinculada a la elaboración de un plan estratégico en realidades más o menos asimilables a las que presentan los municipios –obviamente, ficticios– de Mójate de Mar y de Opina de Vall.

Finalmente, cabe recordar que ambos modelos han sido elaborados en el marco de una de las sesiones de trabajo de la Red de Procesos Estratégicos Locales, y de manera conjunta por técnicos y técnicas de los entes locales de la provincia de Barcelona, integrantes todos ellos del grupo de trabajo de participación ciudadana en la planificación estratégica de la Red de Procesos Estratégicos Locales. Asimismo, algunos de ellos están directamente implicados en la organización de procesos participativos en los respectivos municipios o territorios, y otros, más centrados en otros ámbitos como la promoción económica y las políticas locales de ocupación y, por lo tanto, con una experiencia menos intensa en el campo de la participación.

El modelo de Mójate de Mar

¿Cómo es Mójate de Mar?

Mójate de Mar es un municipio de 30.000 habitantes situado en el área metropolitana de Barcelona, de tradición más bien industrial y en proceso de terciarización de su tejido productivo.

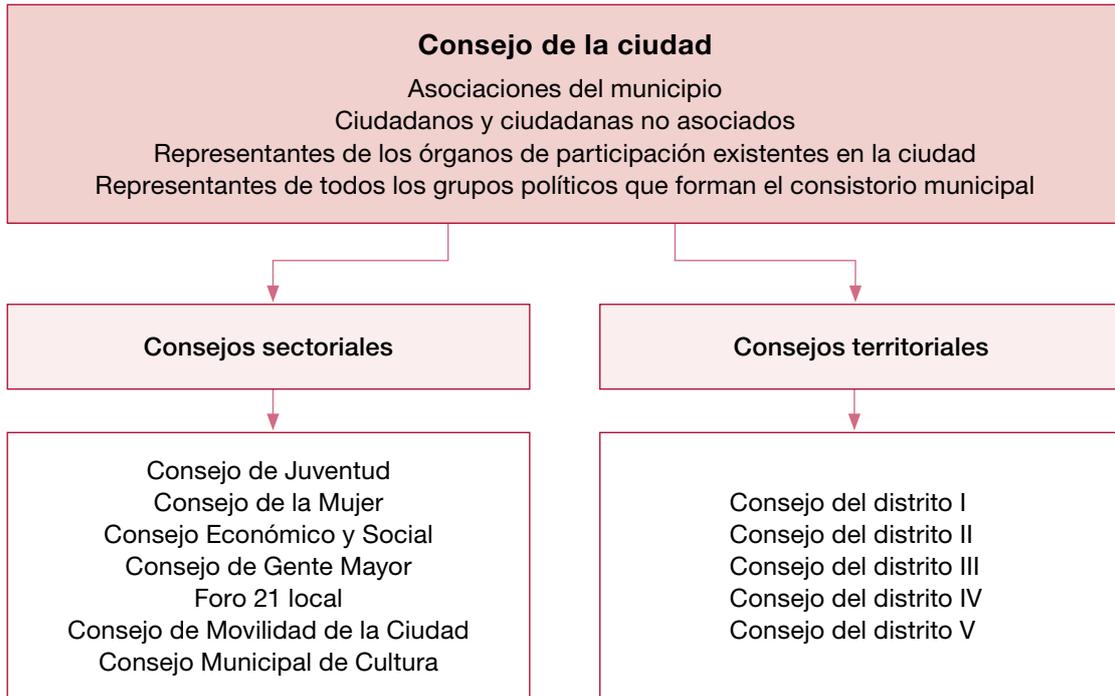
Está gobernado por una coalición formada por dos partidos. Dentro de su pacto de gobierno han establecido como prioridad desarrollar, durante la legislatura vigente, un plan estratégico para la ciudad y fomentar de manera activa la participación ciudadana y el asociacionismo.

En Mójate de Mar están vigentes tres procesos de planificación estratégica sectorial en los ámbitos de medio ambiente, educación y movilidad. Estos procesos se desarrollan de manera paralela, pero poco conectada. Hace unos años, la Concejalía de Promoción de la Ciudad inició un proceso de planificación estratégica para el conjunto del municipio. La reflexión no se llegó a concretar en un plan de acción y, en conjunto, todo el proceso sufrió importantes déficits de legitimidad –por carencia de consenso político–, y de comunicación y coordinación interna entre los departamentos del Ayuntamiento. La participación, además, se restringió a determinados agentes socioeconómicos, principalmente sindicatos y patronales.

En cuanto a la participación ciudadana, el Ayuntamiento cuenta con un departamento específico para este ámbito de actuación, integrado por un jefe de departamento y dos técnicos de participación ciudadana. El municipio tiene, además, una tradición participativa importante y un tejido asociativo amplio, diverso y muy activo.

Desde hace años, varios departamentos del consistorio están promoviendo la creación de órganos y de procesos de participación ciudadana, tanto de tipo sectorial como territorial. Así pues, la ciudad cuenta con varios organismos de participación ciudadana, como por ejemplo consejos consultivos sectoriales (entre ellos, el Consejo de Juventud, el Consejo de Gente mayor, el Consejo de las Mujeres, el Consejo Económico y Social, el Consejo de Movilidad de la Ciudad, el Foro 21 local y el Consejo Municipal de Cultura) y consejos territoriales (entre los cuales encontramos cinco consejos de barrio presididos por los cinco concejales de barrio).

La Concejalía de Participación Ciudadana impulsa, además, varios procesos de participación ciudadana cada año, por iniciativa propia o de alguna de las otras concejalías del Ayuntamiento. Los procesos más importantes que se han llevado a cabo últimamente son, por un lado, la Agenda 21 Local, que se ha organizado junto con la Concejalía de Medio Ambiente pero que en estos momentos se encuentra parada en la fase del plan de acción concretado; y, por otro, el Proyecto Educativo de Ciudad, que se ha organizado por iniciativa de la Concejalía de Educación y que todavía se encuentra en la fase de diseño.



Además, desde la misma concejalía de Participación Ciudadana, se ha emprendido un proceso de participación ciudadana con el objetivo de lograr un pacto para la movilidad en la ciudad. Este proceso se ha desarrollado con la participación de las Concejalías de Medio Ambiente, Policía local y Urbanismo.

Últimamente, el consistorio ha aprobado el nuevo Reglamento de Participación Ciudadana Municipal con el objetivo de organizar los diversos órganos y procesos de participación ciudadana que existen actualmente en la ciudad, así como aquellos que se puedan crear en un futuro.

Este reglamento de participación regula la creación de un Consejo de Ciudad del cual formarán parte una representación de las asociaciones del municipio, ciudadanos y ciudadanas no asociados, representantes de los órganos de participación existentes en la ciudad, representantes de todos los grupos políticos que forman parte del consistorio municipal y representantes del gobierno municipal. El objetivo del Consejo de Ciudad es debatir los asuntos públicos del municipio.

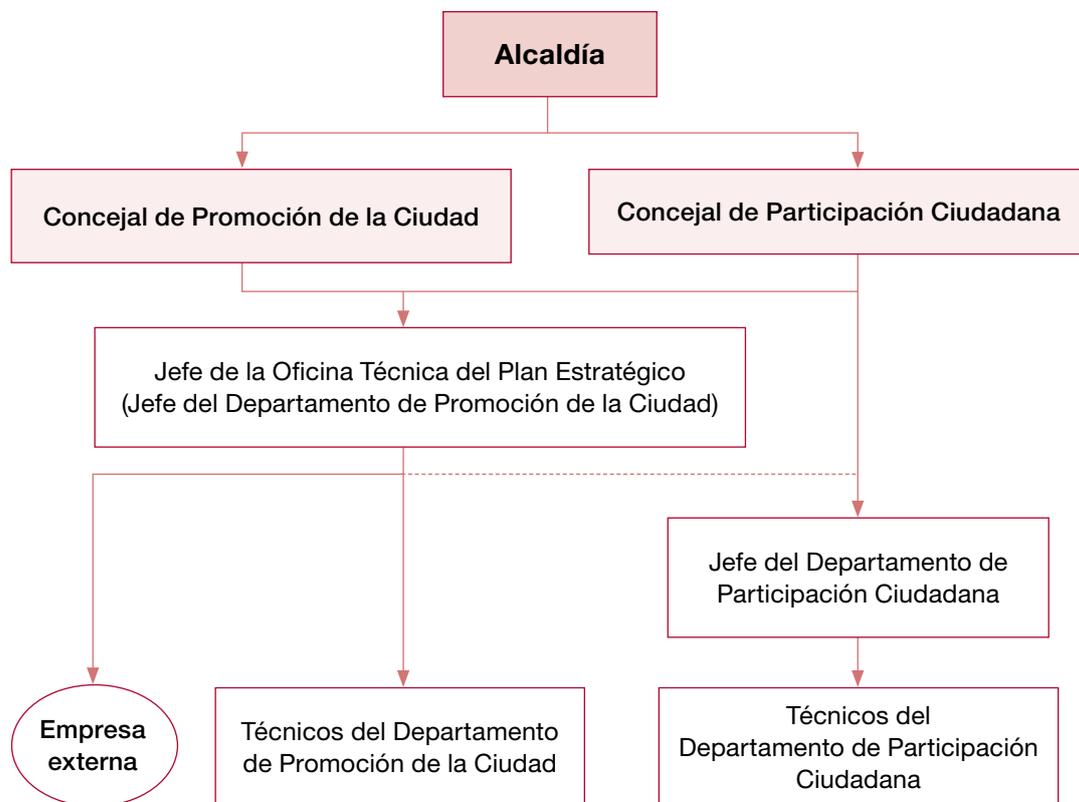
En este contexto, el Ayuntamiento se plantea reiniciar el proceso de reflexión estratégica que tendrá que liderar la Concejalía de Promoción de la Ciudad. Así pues, la Alcaldía encarga a esta concejalía el diseño de un proceso de planificación estratégica, con la condición de que tiene que conseguirse la complicidad entre todos los departamentos del Ayuntamiento e involucrar activamente a la ciudadanía.

¿Quién lidera y cómo se organiza la puesta en marcha del Plan Estratégico y del proceso participativo en Mójate de Mar?

Dado el papel destacado que se le quiere otorgar a la participación ciudadana en el nuevo proceso de planificación estratégica, el concejal de Promoción de la Ciudad, sin dilación, decide que el primer paso es organizar, ya des del primer momento, la participación ciudadana que se tendrá que llevar a cabo en todas las fases del proceso de desarrollo del Plan Estratégico.

En este sentido, desde la Concejalía se empieza a trabajar para conseguir y visualizar un liderazgo fuerte del proceso de planificación estratégica y de la participación ciudadana asociada. Con todo, se cree que solo podrá conseguirse si es la alcaldesa quien lo asume.

Paralelamente al liderazgo político, se trabaja para que el liderazgo técnico del proceso de formulación del Plan Estratégico no recaiga solo en el Departamento de Promoción de la Ciudad, sino que incorpore, también, el Departamento de Participación Ciudadana. Se decide crear, pues, una Oficina Técnica del Plan Estratégico, liderada por el jefe del Departamento de Promoción Económica e integrada por el personal técnico del Departamento de Promoción de la Ciudad y por el jefe y el personal técnico del Departamento de Participación Ciudadana. Además de estos recursos internos, se decide que la Oficina Técnica del Plan Estratégico deberá contar con la colaboración de una empresa externa que realice acciones puntuales de participación ciudadana.



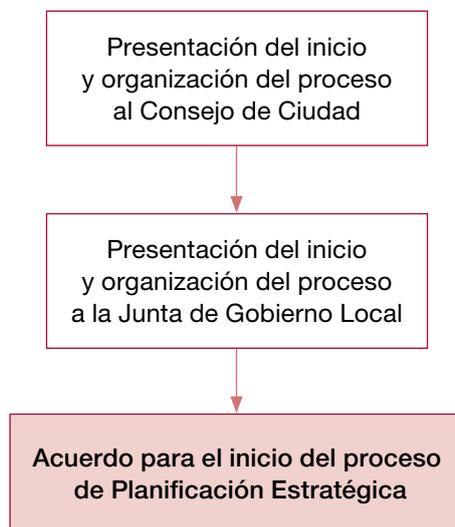
Asimismo, se plantea que la coordinación y el seguimiento de los procesos de participación ciudadana que se decida desarrollar a lo largo del proceso de planificación estratégica, se realicen desde el nuevo Consejo de Ciudad, teniendo en cuenta, por un lado, que esta tarea encaja perfectamente con su misión y, por otro, que se trata de una plataforma ya organizada que agrupa las visiones de agentes clave de la ciudad (asociaciones del municipio, ciudadanos y ciudadanas no asociados, representantes de los órganos de participación existentes en la ciudad, representantes de todos los grupos políticos que forman parte del consistorio municipal y representantes del gobierno municipal).

Finalmente, y para poder realizar un seguimiento técnico del desarrollo del proceso desde el Ayuntamiento, se crea una Comisión Técnica del Plan Estratégico formada por los jefes o coordinadores de cada uno de los departamentos municipales.

¿Y el acuerdo político para iniciar el proceso?

Ahora que está claro el organigrama, la siguiente cuestión que preocupa al concejal de Promoción de la Ciudad, vista la experiencia frustrada de hace unos años, es conseguir el consenso de todas las fuerzas políticas en torno al desarrollo del proceso de planificación estratégica y del diseño organizativo de este proceso.

De este modo, el concejal insta a la alcaldesa para que impulse el acuerdo y esta determina que la mejor manera de proceder para conseguirlo es presentar la propuesta de inicio y de organización del proceso al Consejo de Ciudad y a la Concejalía de Participación de Ciudad, de la cual depende este órgano de participación.



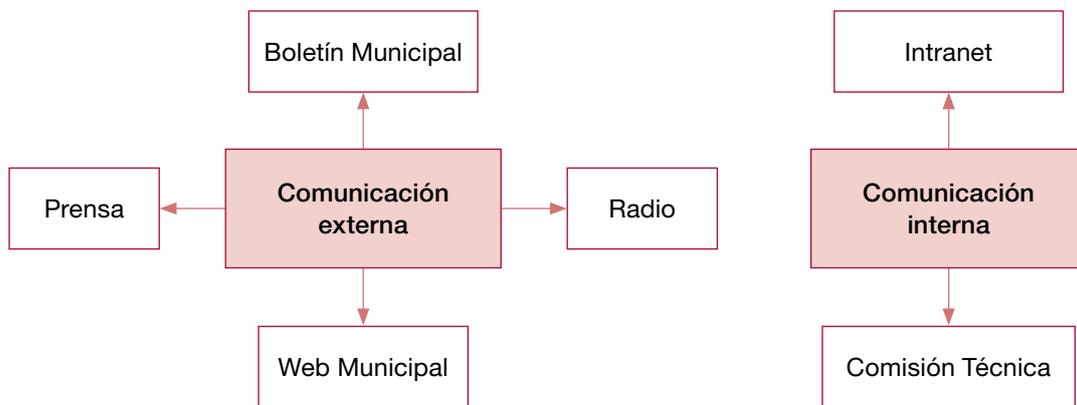
La presentación del proceso y su organización al Consejo de Ciudad garantiza la comunicación de la iniciativa por parte de la oposición, puesto que en ese momento están presentes todos los partidos políticos con representación en el consistorio. Tal como preveían la alcaldesa y el concejal de Promoción de la Ciudad, sin excesivas dificultades

se consigue el objetivo de lograr el máximo consenso posible para poner en funcionamiento el proceso. Posteriormente, esta misma propuesta es aprobada por la Junta de Gobierno Local, con la firma de un documento de compromiso para poner en funcionamiento el proceso dentro de los parámetros establecidos.

¿Cómo se organiza la comunicación del proceso de realización del Plan Estratégico?

Ya se ha conseguido generar consenso, al menos de partida; ahora, debe pensarse en la mejor estrategia para comunicar el inicio del proceso de planificación estratégica y para difundir los resultados de las acciones ciudadanas que se vayan desarrollando, desde una doble perspectiva: en primer lugar, de cara a los departamentos y al personal del Ayuntamiento (esto es, la estrategia de comunicación interna) y, en segundo lugar, de cara al conjunto de ciudadanos y ciudadanas de Mójate de Mar (es decir, la estrategia de comunicación externa). La responsabilidad de la comunicación del proceso recaerá en la Oficina Técnica del Plan Estratégico.

En cuanto a la comunicación interna, se plantea que la mejor estrategia es utilizar la intranet, con la que ya cuenta el Ayuntamiento, para crear un espacio dedicado especialmente al Plan Estratégico. De este modo, se establece que se informará a la Comisión Técnica del Plan Estratégico en las reuniones que periódicamente se realicen sobre el progreso del proceso.



En relación con la comunicación externa, se establece que se informará, regularmente, sobre el desarrollo y las actividades del proceso tanto al Consejo de Ciudad como a todos los consejos sectoriales y territoriales del municipio. Asimismo, en la página web municipal se habilitará un espacio reservado al Plan Estratégico y se utilizarán las vías habituales de prensa local, boletín municipal, radio, etc.

¿Empezamos? Primeramente, es necesaria una diagnosis...



La comunicación del inicio del proyecto ha sido todo un éxito. Ahora, por tanto, hay que ponerse a trabajar. El personal integrando de la Oficina Técnica del Plan Estratégico se reúne para abordar la primera fase del proceso: la elaboración de la diagnosis.

Hay diferentes maneras de plantear la participación ciudadana en esta fase. La Oficina Técnica decide por unanimidad que, para abrir el debate con la ciudadanía, el mejor momento será una vez el personal del departamento de promoción de la ciudad haya elaborado un primer informe técnico de diagnosis.

El informe técnico deberá nutrirse de información cuantitativa y cualitativa, y esta se obtendrá de la realización de entrevistas con agentes clave del territorio. El equipo técnico del departamento no parte de cero, puesto que se dispone de documentos sectoriales de

diagnosís elaborados en el marco del Proyecto Educativo de Ciudad, la Agenda 21 Local, el Plan de Movilidad, etc.

Pasadas unas semanas, se da por cerrada la primera versión del informe técnico. Siguiendo el protocolo establecido, la Oficina Técnica del Plan Estratégico lo presenta y lo somete a debate en todos los consejos consultivos sectoriales y territoriales del municipio y recoge las distintas opiniones y sugerencias.

Una vez incorporadas las aportaciones de los consejos sectoriales y territoriales, el informe técnico llega al Consejo de Ciudad, que lo estudia, realiza las aportaciones pertinentes y, finalmente, lo aprueba.

Con la aprobación del documento se acaba la fase de diagnóstico y lleva a cabo la comunicación interna y la externa de los resultados, a través de los canales explicitados anteriormente.

¿Cuáles son los escenarios de futuro para Mójate de Mar?

Una vez fotografiada la situación actual del municipio, el paso siguiente en el proceso de reflexión estratégica es definir cuál es el escenario de futuro que se quiere para la ciudad. Esta fase del proceso tiene, según el personal que lidera e impulsa el proyecto, un contenido más político que técnico. Por este motivo, la Oficina Técnica del Plan Estratégico, encargada de organizar el proceso, recibe la instrucción de ampliar la participación ciudadana.

En este sentido, se considera que la mejor metodología para el debate sobre los posibles escenarios de futuro de la ciudad consiste en la utilización de cuadernos de debate ciudadano. Se trata de unos cuadernos o documentos de formato sencillo, práctico y muy visual, que pretenden invitar a la reflexión y al debate sobre la ciudad, abordando varios temas clave: movilidad, economía, medio ambiente, sanidad, educación, etc.

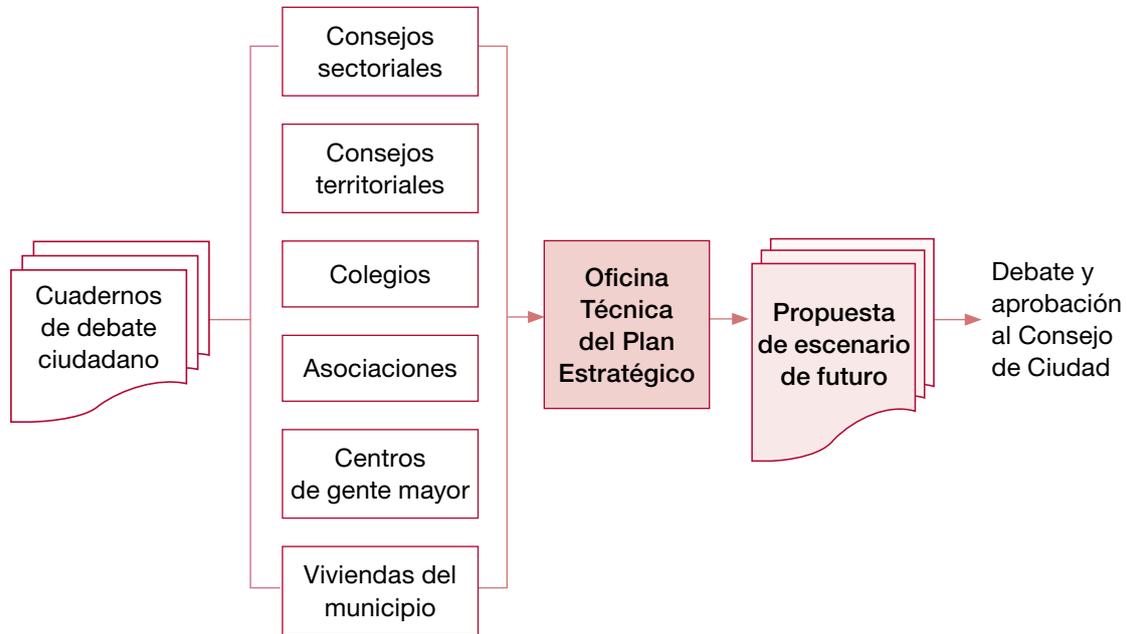
Con la ayuda del Departamento de Comunicación del Ayuntamiento y la colaboración de un diseñador gráfico, la Oficina Técnica del Plan Estratégico de Mójate de Mar confecciona unos cuadernos de debate ciudadano con dos apartados: el primero contiene información muy gráfica sobre los resultados de la diagnóstico de la fase anterior, y el segundo, en forma de cuestionario, permite recoger la opinión, las propuestas y las sugerencias de la ciudadanía en relación con lo que se expone en la diagnóstico. Por decisión de la Oficina Técnica, los cuadernos de debate se dirigirán a personas que quieran contestarlo a título individual, y, sobre todo, a grupos de ciudadanos que lo contesten de manera conjunta. De este modo, se consigue generar un debate colectivo previo.

Dado que se quiere que estos cuadernos lleguen al mayor número posible de ciudadanos y ciudadanas, la Oficina Técnica del Plan Estratégico y el Departamento de Comunicación deciden que la mejor estrategia es mandarlos a:

- todos las concejalías consultivas territoriales y sectoriales de Mójate de Mar, pidiéndoles que hagan la máxima difusión posible,
- los colegios del municipio, para que entreguen un ejemplar a cada alumno con el objetivo de que lo rellenen en sus casas y en familia,

- todas las asociaciones del municipio,
- los numerosos centros de gente mayor que hay en Mójate de Mar.

Asimismo, se realiza un envío particular a todas las viviendas del municipio.



Pasados unos días desde su distribución, el equipo técnico de la Oficina Técnica del Plan Estratégico recoge y procesa la información que se obtiene con los cuadernos de debate. A partir de ella, se elabora un documento donde se dibuja un escenario de futuro para el municipio, fruto de las aportaciones de todos los cuadernos de debate recibidos.

Este escenario de futuro se somete finalmente a debate, se contrasta, es aprobado por parte del Consejo Ciudad y, posteriormente, se divulga a través de los canales previstos inicialmente.

¡Y ahora hay que definir y hay que priorizar aquellas estrategias que nos permitan llegar al escenario de futuro que entre todos hemos dibujado!

Igual que en la fase de diagnóstico, la Oficina Técnica del Plan Estratégico decide plantear la participación ciudadana a partir de un documento técnico elaborado previamente por la misma oficina. En él, debe determinarse una propuesta de estrategias que hay que seguir, para pasar de la situación actual al escenario de futuro deseado y aprobado en la fase anterior.

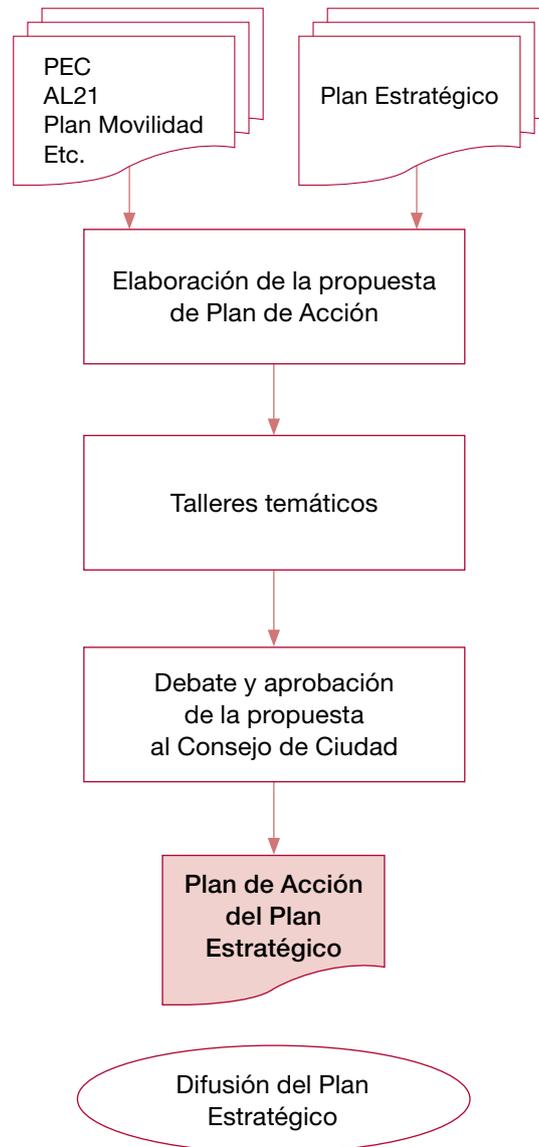
Una vez elaborado el documento-propuesta de estrategias, la Oficina Técnica de Plan Estratégico decide abrirlo a la participación ciudadana, pero no de forma tan amplia como en la fase anterior.

Es por eso por lo que el documento-propuesta de estrategias se presenta, se debate y se contrasta con los consejos consultivos sectoriales y territoriales. El documento, con las



aportaciones de dichos consejos, se presenta, se debate y se aprueba nuevamente en el Consejo de Ciudad y, posteriormente, se lleva a aprobación del Pleno Municipal de Mójate de Mar.

Ya tenemos Plan Estratégico... ¡Pasemos a la acción!



La Oficina Técnica del Plan Estratégico de Mójate de Mar recibe, nuevamente, el encargo de plasmar las estrategias aprobadas en un Plan de Acción.

De modo similar a como se abordó la diagnosis, el equipo técnico de la Oficina elabora una primera propuesta de Plan de Acción, que incorpora y revisa las actuaciones ya previstas en otros documentos de planificación sectorial que se han elaborado recientemente impulsadas por varios departamentos del Ayuntamiento (PEC, Agenda 21 Local, Plan de Movilidad, etc.).

Para contrastar y de debatir este documento inicial se decide volver a abrir la participación ciudadana y convocar diferentes talleres temáticos en los que participen ciudadanos y entidades o asociaciones especialistas o representativas de cada temática que haya que tratar.

Una vez finalizados los talleres, la propuesta de Plan de Acción y las aportaciones resultantes de los talleres temáticos se someten a debate, contraste y aprobación por parte del Consejo de Ciudad.

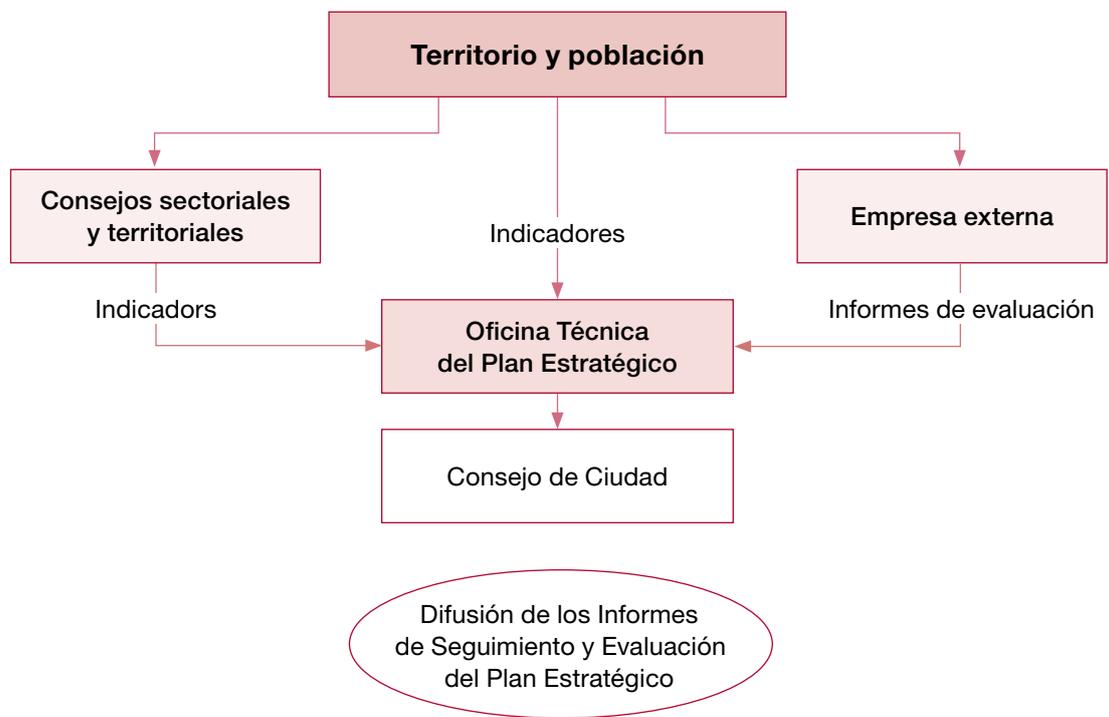
¿Y qué sucede ahora con el Plan de Acción? Hay que organizar el seguimiento y la evaluación para no perderle el rastro...

Las fichas de acciones que conforman el Plan de Acción contienen una serie de indicadores cuantitativos y cualitativos que tienen que facilitar el seguimiento y la evaluación de Plan Estratégico.

El seguimiento de los indicadores es una tarea centralizada por la Oficina Técnica del Plan Estratégico, pero esta no es la única responsable de recoger y analizar los datos. En este sentido, se decide implicar también los consejos consultivos sectoriales y territoriales, a quienes se otorga la responsabilidad de medir determinados indicadores relacionados con sus ámbitos de actividad y de comunicarlos, de acuerdo con la periodicidad establecida, a la Oficina Técnica del Plan Estratégico.

Para la evaluación intermedia y final del Plan de Acción y del Plan Estratégico, la Oficina Técnica, que teme acabar desbordada por todo este proceso, cuenta con poder contratar una empresa externa.

Siguiendo con la metodología implantada en las fases anteriores, tanto los informes de seguimiento realizados por la Oficina Técnica del Plan Estratégico, como los de evaluación, elaborados por la empresa externa tendrán que ser presentados, debatidos, contrastados y aprobados por el Consejo de Ciudad.



Mirando atrás, parece que esta vez el proceso ha funcionado mejor que hace unos años...

Ya se ha acabado el proyecto y el balance del proceso que se lleva a cabo desde el Ayuntamiento es, sin duda, muy positivo. Por parte del equipo de la Oficina Técnica del Plan Estratégico se ha trabajado mucho. Gestionar la participación ciudadana con la cantidad de consejos sectoriales y territoriales que hay en Mójate de Mar ha sido una tarea compleja, pero tanto los técnicos como los responsables políticos perciben que, esta vez, el Plan Estratégico se ha desarrollado de manera mucho más satisfactoria que en el primer intento, hace ya unos años.

El concejal de Promoción de la Ciudad y el jefe de la Oficina Técnica del Plan son conscientes de que hay partes que, probablemente, se podrían haber hecho mejor, pero todo el equipo ha aprendido de la experiencia. Asimismo, consideran todo un éxito el haber sido capaces no solo de elaborar y ejecutar el Plan Estratégico, sino también de definir criterios para su evaluación.

El modelo de Opina de Vall

¿Cómo es Opina de Vall?

Opina de Vall es un municipio de 5.000 habitantes situado en la tercera corona metropolitana. Recientemente ha empezado a experimentar un crecimiento demográfico y urbanístico bastante importante, teniendo en cuenta las dimensiones del municipio, fruto de la llegada de población procedente de municipios más cercanos a Barcelona.

Después de dos legislaturas de estabilidad política y de algunos escándalos urbanísticos en los últimos dos años, las elecciones municipales llevan al gobierno, con mayoría absoluta, al hasta entonces principal partido de la oposición. El nuevo gobierno municipal establece, como una de sus prioridades de mandato, la configuración de un nuevo modelo de municipio, y pretende llevarlo a cabo, además, con la participación de todos los ciudadanos y ciudadanas del municipio.

Esta voluntad de emprender un proceso de reflexión compartida sobre el futuro de Opina de Vall tiene que ver, por un lado, con una cierta preocupación por los cambios que está experimentando el municipio y, por otro, con un creciente debate ciudadano, aunque escasamente articulado, en torno a cuestiones relacionadas con la gestión del territorio, el crecimiento demográfico y la preservación de la identidad y la idiosincrasia locales. A pesar de todo, obviamente, todavía hay quien se beneficia del crecimiento urbanístico reciente y, por tanto, no hay una única visión sobre estas cuestiones sino, más bien, una preocupación latente entre la población nacida en el municipio y parte de la que ha llegado hace ya algunos años, buscando una mejor «calidad de vida».

En Opina de Vall es la primera vez que se plantea la elaboración de un plan estratégico para el municipio, a pesar de que algunas de las asociaciones más activas, así como algunas personas a título individual, ya habían sido convocadas a un proceso de reflexión

estratégica de alcance supralocal impulsado por el Consejo Comarcal. Aun así, la ciudadanía participante no ha recibido ningún tipo de retorno de los resultados de su implicación en el proceso.

En cuanto a la participación ciudadana, el Ayuntamiento no cuenta con una tradición participativa muy importante. Además, desde los años de la transición, momento en que las asociaciones de vecinos jugaron un papel activo en identificar y solucionar las demandas sociales básicas (sanidad, educación, etc.), no ha habido ninguna otra movilización social destacable.

El tejido asociativo existente actualmente en Opina de Vall no es muy numeroso. Asimismo, casi la mitad de las asociaciones activas fueron creadas hace más de treinta años y, por lo tanto, disponen de unos participantes con una media de edad elevada y son bastante endogámicas en cuanto a su funcionamiento. Aun así, cabe remarcar que, en estos últimos dos años, se han creado algunas nuevas asociaciones gracias a la llegada de población joven procedente del Área Metropolitana de Barcelona. Todo ello ha originado un cierto debate ciudadano: unos opinan que los recién llegados no tienen ningún interés en integrarse en el tejido social y cultural ya existente, y otros, que los opinalenses de toda la vida son gente cerrada y poco receptiva a formas de pensar diferentes.

El Ayuntamiento no cuenta con ningún departamento ni con ningún técnico de participación ciudadana: esta se asume, de manera instrumental y muy puntualmente, por los técnicos del Ayuntamiento cuando hay que planificar y ejecutar determinadas actuaciones o servicios finalistas (decidir el diseño de una plaza del pueblo, organizar la fiesta mayor, etc.).

En estos momentos, el Ayuntamiento se plantea poner en marcha, por primera vez, un proceso de planificación estratégica que cuente con la complicidad de todos los departamentos y todo el personal del Ayuntamiento, y que abra el debate y la reflexión sobre el modelo del municipio al conjunto de la ciudadanía.

¿Cómo debe organizarse un proceso de planificación estratégica en Opina de Vall? ¿Quién debe liderarlo?

El encargo de articular este proyecto recae en los agentes de empleo y desarrollo local (AODL) de promoción económica que, además de esta función, también trabaja en otros ámbitos de la actividad del Ayuntamiento, como por ejemplo juventud, deportes y cultura, y recibe algún encargo puntual para apoyar a otros técnicos y técnicas de la corporación.

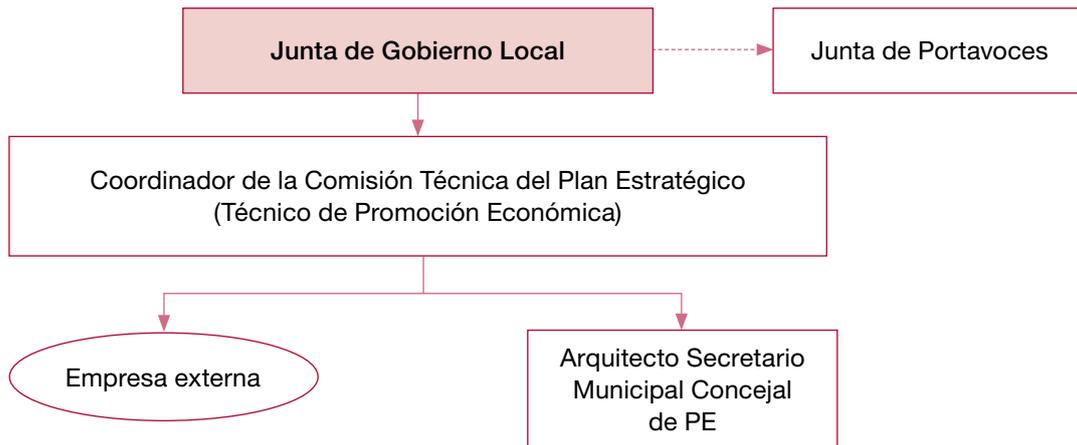
Lo primero que se propone la técnica de promoción económica es establecer el diseño y la organización del trabajo que hay que ejecutar. Siguiendo las directrices políticas, queda claro que el proceso de planificación estratégica no se podrá llevar a cabo sin contar con una participación amplia y activa por parte de la ciudadanía.

Así pues, para empezar, se plantea crear un mecanismo de coordinación técnica del plan, denominada Comisión Técnica del Plan Estratégico.

Esta Comisión estará integrada por un coordinador o coordinadora (figura que adopta la propia técnica de promoción económica), el arquitecto municipal (como responsable

de las políticas de territorio al Ayuntamiento), el secretario municipal (garante de la legalidad de las medidas que se aprueben) y el concejal de promoción económica (en tanto que responsable de transmitir las decisiones al órgano político y viceversa).

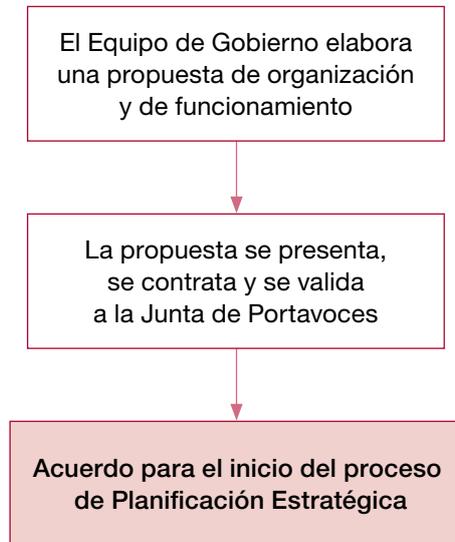
Teniendo en cuenta la escasa estructura técnica del Ayuntamiento, como propuesta de los AODL, el concejal aprueba que una consultora externa colabore con esta comisión, que se contratará para dinamizar la participación ciudadana a lo largo del proceso de reflexión y planificación estratégica.



En cuanto al liderazgo, tanto la técnica como el concejal de promoción económica tienen claro que la opción que ofrece más garantías de éxito es que sea el Equipo de Gobierno quien lidere el proceso, evitando que recaiga en una única persona, el alcalde o alguno de los concejales del Consistorio.

Por voluntad del alcalde, la Junta de Portavoces (es decir, el alcalde y un representante de cada partido político con representación en el Consistorio) también deberá intervenir de forma activa a lo largo del proceso, y no de forma meramente informativa. De esta manera, se considera más factible que el final de legislatura no comporte, asimismo, el final del proceso de planificación estratégica.

¿Firmamos un acuerdo político antes de empezar?

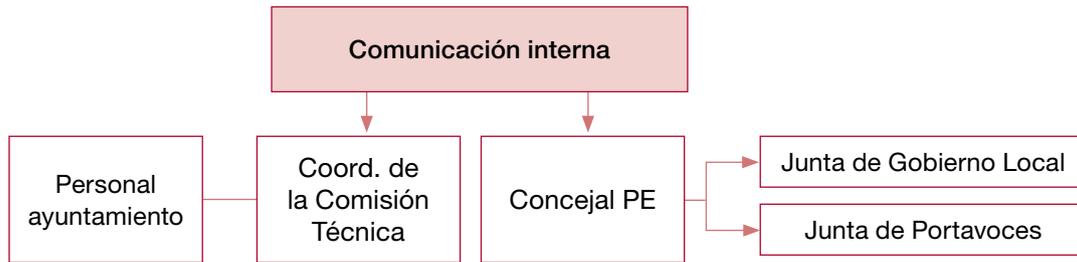


Por todo ello, la mejor manera de empezar el proceso será a partir del pacto y de la firma de un acuerdo político impulsado por el Equipo de Gobierno, en tanto que órgano que lidera el proceso. Para conseguir este acuerdo, se presenta la propuesta de organización y de funcionamiento del proceso planificación estratégica en la Junta de Portavoces para contrastarla y negociarla, si es necesario.

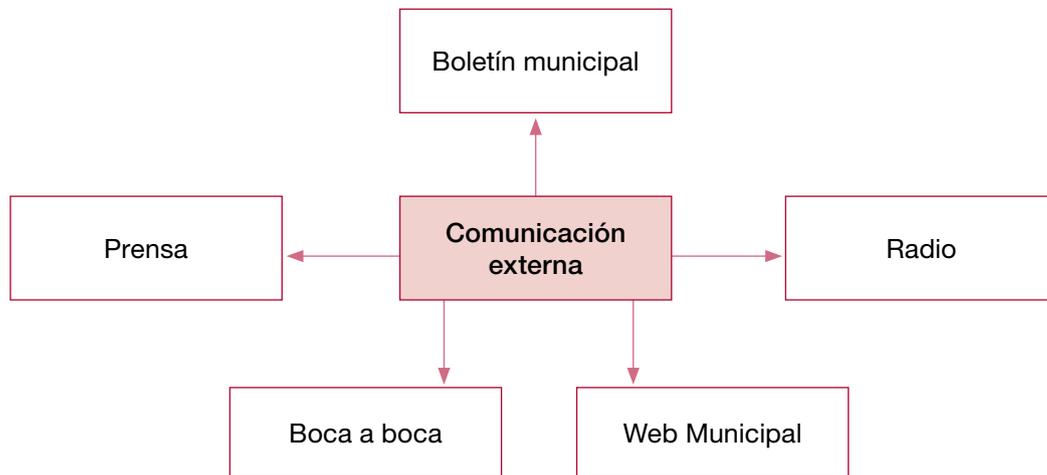
Ahora ya se puede comunicar el inicio del proceso...

Una vez aprobada la propuesta en la Junta de Portavoces, se procede a hacerla pública. Para ello, a pesar de que se utilizan los canales formales de comunicación (prensa local, radio, web municipal, etc.), se potencian principalmente los canales de información informal (el boca a boca), que en los pequeños municipios como Opina de Vall funcionan más rápida y eficientemente que los canales de información formales.

Así pues, en cuanto a la comunicación interna, la responsabilidad de difundir el inicio del proceso recae sobre la técnica de promoción económica, mientras que el concejal de Promoción Económica es el encargado de la difusión en el ámbito político.



La técnica de Promoción Económica se encarga de transmitir toda la información a todo el personal del Ayuntamiento: técnicos, administrativos, operarios, etc., y los convoca a una reunión de presentación del proceso, donde se explica el acuerdo al que se ha llegado entre todos los partidos políticos del Consistorio. En esta reunión se redacta una acta y un documento de difusión que se reparte a todo el personal del Ayuntamiento, para garantizar que la información llega a todos.



Mientras tanto, el concejal de promoción económica decide utilizar la Junta de Portavoces y la Junta de Gobierno Local como espacios de comunicación principales.

La comunicación externa es asumida por el alcalde, mediante notas informativas que se difunden a través de la prensa local. Adicionalmente, se convoca un acto público, en el cual se invita a los portavoces de los diferentes partidos políticos con representación en el Pleno del Ayuntamiento. Esta comunicación externa se dirige a toda la ciudadanía, asociaciones, entidades, empresas, etc.

El acto público se convoca mediante una carta y en este mismo acto se aprovecha para presentar, convocar e, incluso, inscribir a las personas asistentes interesadas en participar en la primera actividad de participación ciudadana prevista en el proceso de planificación estratégica.

A la vez –y superadas las trabas iniciales del secretario del Ayuntamiento relacionadas con la legislación sobre protección de datos–, la técnica de promoción económica pide a

las personas mayores de 16 años que asisten al acto que se inscriban, voluntariamente, en una base de datos de potenciales participantes y se les propone que se constituyan como Comisión de Seguimiento del proceso de participación ciudadana.

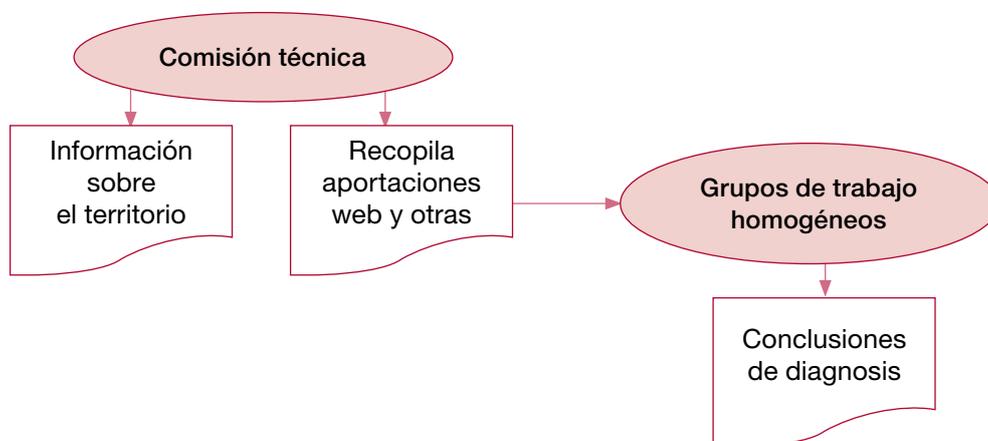
Para empezar, ¿sabemos cómo está el municipio? ¡Hay que realizar una diagnosis!

La Comisión Técnica del Plan Estratégico decide elaborar la diagnosis de la situación de Opina de Vall de manera participativa desde el inicio; así pues, y en vez de partir de un documento previo, se acuerda que la técnica recopilará información estadística y descriptiva del territorio en gran medida, extraída de los documentos de reflexión estratégica de alcance comarcal elaborados recientemente. A continuación, esta se entregará a un grupo de trabajo integrado por ciudadanos y ciudadanas del municipio que tendrá como misión analizar y realizar la diagnosis.

Los integrantes de este grupo son personas que se han apuntado libremente a participar, a partir de la convocatoria pública dirigida a toda la población del municipio. Algunos de los participantes se inscribieron cuando se realizó el acto público de comunicación de inicio del proyecto. A pesar de que la convocatoria se ha planteado de manera muy abierta, desde la Comisión Técnica del Plan Estratégico encargada de impulsarla, se ha procurado que esta llegara a todos los colectivos del municipio, prestando especial atención a aquellos que ya se habían presentado en más de una ocasión a este tipo de convocatorias.

Durante la sesión de trabajo, el grupo de ciudadanos y ciudadanas se divide en subgrupos de trabajo homogéneos, por perfiles (técnicos, políticos, empresas, ciudadanía no organizada, asociaciones, etc.). Cada subgrupo debate sobre la situación actual del municipio.

Más tarde, los resultados del debate de los subgrupos se ponen en común, en plenario, donde se intenta llegar a un consenso en cuanto a la diagnosis. La dinamización de esta sesión recae en la empresa externa que se ha contratado, bajo la coordinación y supervisión de la técnica de Promoción Económica.



Además de impulsar el grupo de trabajo, para recoger la opinión de las personas que no pueden asistir a la sesión, la Comisión Técnica del Plan Estratégico decide habilitar otros canales alternativos (como por ejemplo la web municipal, un cuestionario repartido en puntos estratégicos del municipio: comercios, entidades bancarias, sedes de asociaciones, etc.). Estos canales se abren antes de la celebración del grupo de trabajo y las aportaciones se exponen en los debates del grupo el día de la sesión presencial.

Ahora ya sabemos cómo somos, pero, ¿cómo queremos ser?

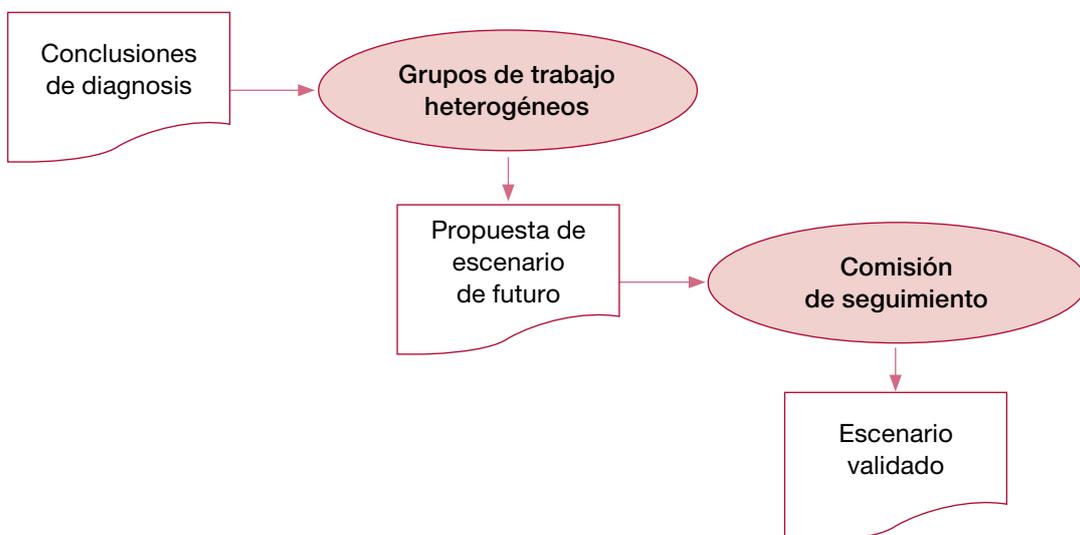
Para aprovechar al máximo los recursos siempre escasos de tiempo de los que dispone la ciudadanía y para asegurar la máxima coherencia entre la diagnosis y el escenario de futuro que se quiere para Opina de Vall, la Comisión Técnica del Plan Estratégico establece que el mismo día de la sesión de trabajo, y en el marco del mismo grupo con el que se realiza la diagnosis, se determine, también, el escenario de futuro del municipio.

En este sentido, se aprovecha la hora de comer de los integrantes del grupo de ciudadanos y ciudadanas que ya han realizado la diagnosis, para que el equipo técnico de la consultora externa, que se ha contratado para dinamizar la sesión de trabajo, procese la información y prepare un documento. Este documento se presentará por la tarde a los participantes del grupo de trabajo, con el objetivo de que se contraste y se debata y, como resultado, se defina un escenario futuro para Opina de Vall.

Por la tarde, el grupo de trabajo se vuelve a dividir en subgrupos de trabajo para definir escenarios de futuro.

Esta vez los subgrupos de trabajo son heterogéneos; es decir, en cada uno de ellos hay representantes de todos los colectivos (técnicos, políticos, empresas, asociaciones, ciudadanía no organizada, etc.).

Los resultados de los subgrupos se presentan nuevamente en plenario y se intenta llegar a un consenso sobre el escenario de futuro deseado para el municipio.

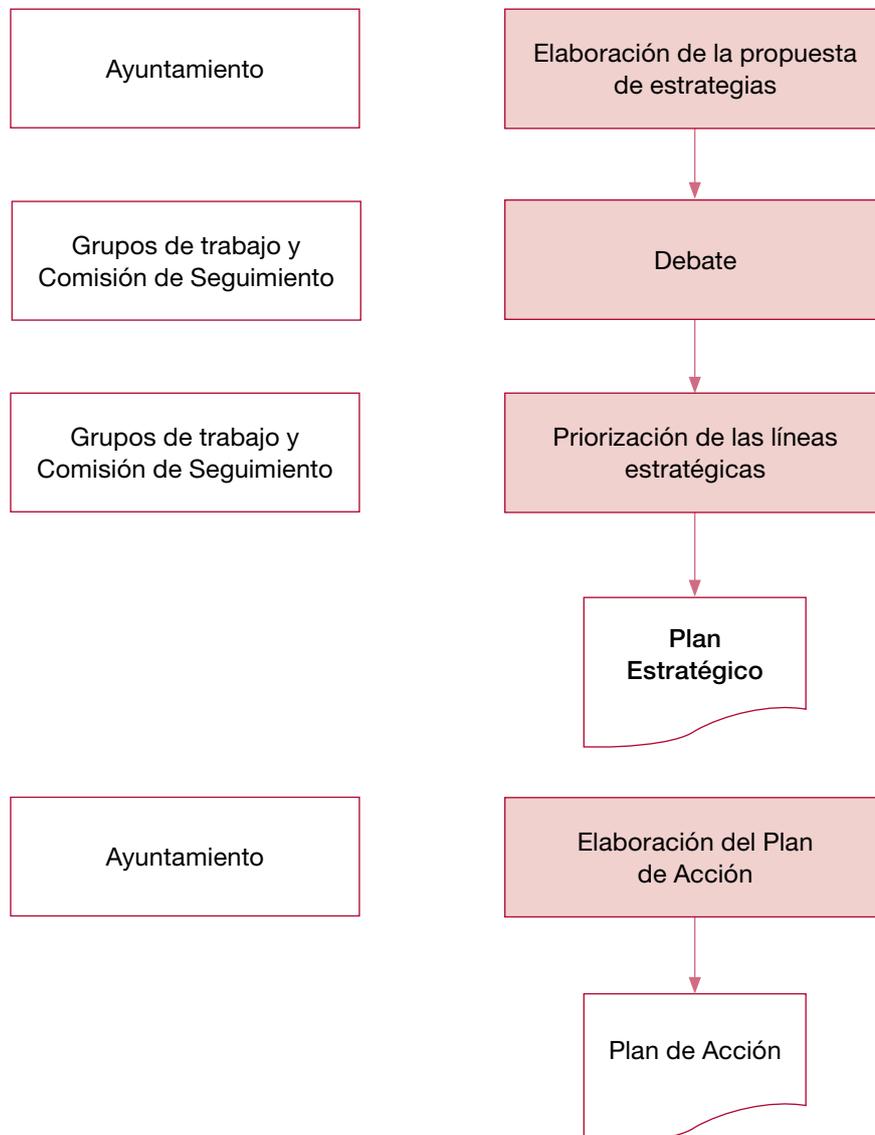


Finalmente, las conclusiones del grupo de trabajo de los ciudadanos y ciudadanas pasan ya a la Comisión de Seguimiento para ser validados.

Cerrada esta fase, la Comisión Técnica del Plan Estratégico está satisfecha con el desarrollo del proceso, sobre todo porque cree que hasta ahora se ha prestado la máxima atención posible a la opinión de los ciudadanos y ciudadanas de Opina de Vall.

¿Y qué estrategia vamos a seguir para llegar al escenario deseado?

Llegados a este punto, el Ayuntamiento cree que ya es hora de que los técnicos y las técnicas se pongan a trabajar. Es por eso por lo que el Ayuntamiento asume internamente definir una propuesta de las estrategias que tienen que conducir a Opina de Vall desde la situación descrita en la diagnosis hasta el escenario de futuro construido por los ciudadanos y ciudadanas del municipio.



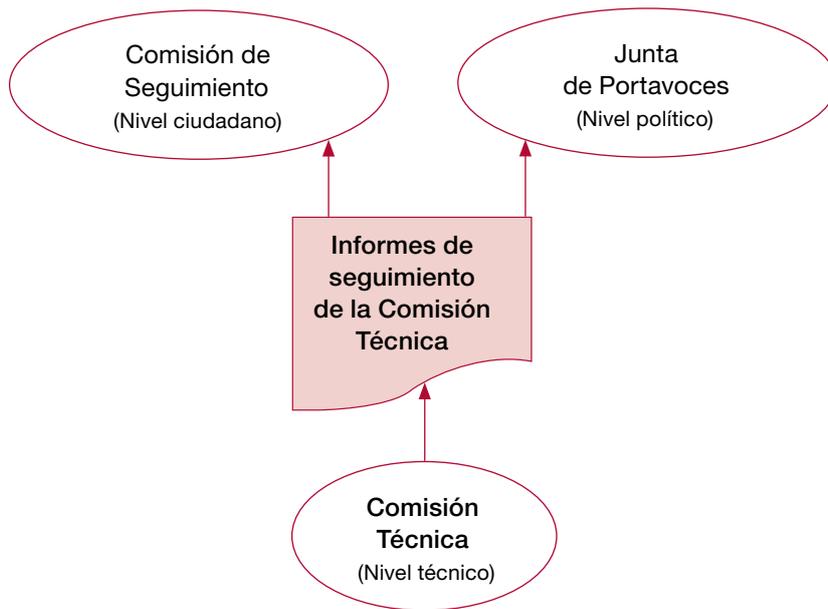
Una vez definida la propuesta de estrategias, la Comisión Técnica del Plan Estratégico, contando nuevamente con la colaboración de la empresa externa, convoca una reunión con los ciudadanos y las ciudadanas que participaron en el grupo de trabajo y en la Comisión de Seguimiento para presentarles las estrategias y para que sean ellos los que determinen cómo deben priorizarse (véase gráfico anterior).

Una vez priorizadas las estrategias, los técnicos y las técnicas del Ayuntamiento, coordinados por la técnica de Promoción Económica y supervisados por la Comisión Técnica del Plan Estratégico, se encargan de realizar un Plan de Acción.

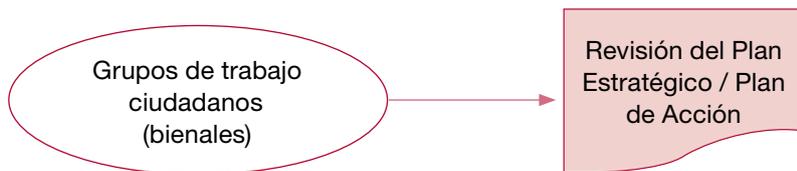
¿Quién lleva el seguimiento y la evaluación del Plan Estratégico?

La Comisión Técnica del Plan Estratégico considera que esta fase del proceso de planificación estratégica es una de las más importantes. Así pues, a pesar de asumir la coordinación, decide que es preciso desarrollar el seguimiento y la evaluación en tres niveles:

- El ciudadano, esta responsabilidad es asumida por la Comisión de Seguimiento.
- El técnico, el responsable es la Comisión Técnica del Plan Estratégico.
- El político, cuyo responsable es la Junta de Portavoces.



La Comisión Técnica del Plan Estratégico se encarga de llevar el seguimiento y de elaborar informes periódicos que presentará a nivel ciudadano y a nivel político.



Por otro lado, cada dos años, se prevé una apertura de la participación ciudadana para que la ciudadanía pueda evaluar de forma general el Plan Estratégico.

Esta evaluación se realiza, nuevamente, a través de grupos de trabajo, cuyas conclusiones sirven para que la Comisión Técnica del Plan Estratégico se replantee determinadas estrategias o actuaciones previstas en el Plan de Acción.

Y con el tiempo, ¿qué pasa con el Plan Estratégico de Opina de Vall?

Han pasado ya ocho años desde que se inició el proceso de planificación estratégica. Desde entonces, el municipio de Opina de Vall ha cambiado mucho: ha mejorado en algunos aspectos y ha empeorado en otros; asimismo, como ocurría hace ocho años, los opinalenses de siempre y los recién llegados no acaban de ponerse de acuerdo del todo. En todo caso, parece claro que el Plan Estratégico ha quedado superado por los cambios. Por este motivo, el nuevo consistorio se plantea volver a iniciar el proceso; es decir, actualizar o rehacer la diagnosis, repensar el escenario de futuro, reorientar las estrategias... Esta vez, no se sabe todavía quién será el encargado de coordinar el proceso, pero lo que está claro es que la ciudadanía espera volver a ser convocada y poder participar, de nuevo, en el proceso.

Valoración de la participación ciudadana en la planificación estratégica

Según la experiencia de los técnicos y técnicas que han formado parte del grupo de participación ciudadana en la planificación estratégica de la Red de Procesos Estratégicos Locales, la participación ciudadana es un elemento esencial para conseguir la implicación ciudadana en procesos complejos como los de planificación estratégica. Paralelamente, también genera retos y comporta algunas dificultades que pueden acabar complicando todo el proceso, e, incluso, pueden llegar a desvirtuarlo si no se diseña y no se aplica de manera adecuada y consciente.

El cuadro siguiente resume las potencialidades y las debilidades y amenazas de los procesos de participación ciudadana, de acuerdo con las conclusiones del grupo de trabajo. Unas y otras se describen, a continuación, con un mayor grado de detalle.²

Potencialidades	<ul style="list-style-type: none"> Capacidad crítica de la ciudadanía y retroalimentación del proceso. Enriquecimiento del resultado final. Corresponsabilidad en el resultado final. Legitimidad y solidez del resultado final. Creación de redes.
------------------------	--

Debilidades y amenazas	<ul style="list-style-type: none"> La participación como objetivo en sí misma. La complejidad metodológica dificulta la participación efectiva. Representatividad discutible de los participantes. Convocatoria pesada y excesivamente masiva. La abstracción de los debates puede obstaculizar la participación. Ni todo el mundo puede participar ni se puede participar en todo. Incompatibilidad de calendarios. Peligro de buscar la ratificación de objetivos predefinidos. Alcance limitado de la participación por falta de recursos o competencias de la administración local. Peligro de contaminación del proceso por intereses particulares.
-------------------------------	--

2. El resultado obtenido de un mayor número de debilidades y amenazas que de potencialidades no debe tomarse, obviamente, como un freno a la introducción de la participación ciudadana en los procesos de planificación estratégica. Simplemente, es una muestra de la necesidad perentoria de preparar convenientemente estos procesos y de introducirlos con sentido y conocimiento de causa, sin improvisación.

Potencialidades de la participación ciudadana

Capacidad crítica de la ciudadanía y retroalimentación del proceso

Se considera que la participación refuerza la capacidad crítica de las personas, y esto es especialmente importante no solo de cara a la formulación de propuestas, sino también al seguimiento y a la evaluación de la línea que se decida seguir y, por lo tanto, a la retroalimentación del proceso. Es imprescindible, no obstante, que quien participe sea plenamente consciente de su papel a lo largo de todas las fases del plan, para evitar confusiones y frustraciones, y para garantizar la transparencia del proceso.

Enriquecimiento del resultado final

El debate y el intercambio de ideas enriquecen el resultado final del proceso. Aun así, es necesario garantizar que participe no tanto el mayor número de personas posible, sino más bien una mayor variedad de perfiles y de visiones sobre el objeto de debate. La aportación de visiones pluridisciplinares es, por lo tanto, imprescindible.

Corresponsabilidad en el resultado final

El hecho de participar en la toma de decisiones hace a los agentes más corresponsables. Posteriormente esto garantiza la ejecución de las acciones acordadas, gracias a una mayor implicación de estos agentes. Los que participan en la formulación del plan se lo apropiarán más fácilmente si los elementos de debate son concretos, acotados y próximos a la realidad de la ciudadanía que participa.

Legitimidad y solidez del resultado final

Ligado al elemento de corresponsabilidad, el hecho de llegar a un cierto grado de consenso da más solidez al resultado final. En cierto modo, parece que la participación también puede dar más estabilidad política.

Creación de redes

La coincidencia de personas y entidades diversas en un mismo espacio favorece la creación de redes de relación personal y puede dar lugar a la propuesta de nuevos proyectos. Esto podría ser especialmente importante en territorios con un fuerte crecimiento demográfico, fruto de la llegada de población recién llegada.

Debilidades y amenazas de la participación ciudadana

La participación como objetivo en sí misma

La participación ciudadana no suele funcionar cuando se concibe como una forma de querer demostrar que los procesos son muy abiertos y que nada se lleva a cabo sin con-

tar con la opinión ciudadana. La participación debe tener unos objetivos claros y específicos dentro de los procesos en los que se introduce y, por lo tanto, todo el mundo tiene que saber para qué debe servir y qué se puede esperar de la participación.

La complejidad metodológica dificulta la participación efectiva

Cuando los procesos participativos no tienen un diseño simple y cuando la gente que participa no está correctamente informada de los procedimientos, instrumentos, etc., la participación efectiva se limita y se obstaculiza.

Representatividad discutible de los participantes

Algunos procesos participativos acaban implicando a las personas y entidades «de siempre». Por lo tanto, la representatividad de los participantes y la legitimidad del resultado final podrían ser discutibles si no se realiza un esfuerzo para llegar a colectivos que habitualmente no suelen implicarse, y para evitar que los agentes o las personas más activas, más habituadas a estos procesos, instrumentalicen los mecanismos de participación.

Convocatoria pesada y excesivamente masiva

En algunos casos, esta limitación en el perfil de participantes va ligada a la dificultad de organizar la convocatoria, que, a menudo, lleva a utilizar canales masivos, que impiden llegar a determinados perfiles o colectivos que necesitarían convocatorias «a medida».

La abstracción de los debates puede obstaculizar la participación

La participación es especialmente difícil cuando los temas de debate se alejan excesivamente de las experiencias diarias de los participantes. Aun así, también es verdad que es necesario un cierto ejercicio de abstracción para evitar que el debate gire en torno a experiencias demasiado personales o particulares de los que participan, y que sea imposible llegar a conclusiones comunes y a consensos.

Ni todo el mundo puede participar ni se puede participar en todo

A pesar de la voluntad de abrir al máximo los procesos participativos, hay que ser conscientes, por un lado, de que no todo el mundo tiene la misma disponibilidad para participar y, por otro, de que seguramente mucha gente tampoco dispone de tiempo suficiente para implicarse activamente en todos los procesos participativos abiertos en un territorio.

Incompatibilidad de calendarios

Los procesos participativos a menudo tienen que adaptar sus calendarios y su tiempo a las exigencias de las convocatorias, así como a las subvenciones que financian las actuaciones en cuyo marco se convoca la participación. En este sentido, los calendarios que marcan las convocatorias no tienen que ser necesariamente los más adecuados para garantizar una participación correcta, lo cual comporta interferencias importantes en el proceso, hecho que la gente que participa no siempre comprende.

Peligro de buscar la ratificación de objetivos predefinidos

Lo que realmente buscan algunos procesos participativos es que la ciudadanía ratifique unos objetivos predefinidos. Es entonces cuando se pueden acabar volviendo en contra de la institución que lidera el proceso.

Alcance limitado de la participación por falta de recursos o competencias de la administración local

A menudo, la participación conduce a formular propuestas que realmente no se encuentran al alcance de la administración local que convoca a la ciudadanía a participar, ya sea por falta de recursos, ya sea por falta de competencias en ese ámbito. Si esto no se deja claro desde un principio, los participantes pueden frustrarse ya que no ven cumplidas sus expectativas. En este sentido, no todos los escenarios ni todas las propuestas que se plantean son necesariamente factibles.

Peligro de contaminación del proceso por intereses particulares

Dado que a menudo los participantes en estos procesos ya suelen conocerse, en ocasiones, las relaciones negativas entre estos y los intereses particulares pueden bloquear el proceso y la consecución de resultados.

Conclusiones

Las decisiones de las personas o instituciones sobre aquello que deben hacer, por qué y cómo lo llevan a cabo pueden entenderse de varias formas. Algunos se pueden dejar llevar por los acontecimientos, adaptándose, mientras que otros pueden reaccionar contra estos, modificándolos. Hay también quien se mueve por la intuición en cada momento o quien actúa siguiendo un plan predeterminado. En este último caso, el plan puede haberse formulado de acuerdo con procesos bastante diversos: desde la imposición de una visión y de unas ideas particulares hasta el consenso entre las partes implicadas. Con todo, parece claro que existen dos vectores que empujan a considerar la planificación estratégica participante como la opción más adecuada al plantear el futuro de un territorio y la forma de alcanzarlo:

- El surgimiento del pensamiento estratégico (la planificación estratégica sería la concreción metodológica) como forma determinada de realizar un proceso de análisis y reflexión dirigido a proporcionar unas pautas que permitan tomar decisiones orientadas a la acción, y que consiste en analizar la realidad y las tendencias futuras para anticiparse a él, decidir hacia dónde ir y plantear las alternativas más adecuadas para llegar.
- El auge de la participación ciudadana enmarcada en las nuevas formas de gobierno relacional. Su inclusión, convenientemente estructurada a lo largo de todo el proceso de planificación estratégica, será la máxima garantía de legitimidad de las intervenciones y facilitará la posterior implicación de todas las partes, cada una desde la parcela que le corresponda, en la consecución de los resultados.

En las dos últimas décadas, los entes locales de nuestro país se han ido dotando de «planes» elaborados para guiar las diversas políticas públicas. En la actualidad, es frecuente encontrar planes de igualdad, planes de juventud, planes para la sostenibilidad (agenda 21), planes o proyectos educativos de ciudad, etc., en el ámbito de actuación de los entes locales.

La mayoría de estos se elaboran siguiendo un proceso de planificación estratégica. La idea de planificar, de ordenar recursos, de prever objetivos y de señalar acciones para lograrlos preside estas actuaciones que, a menudo, acaban derivando en documentos que intentan radiografiar, analizar y proponer en cada uno de los ámbitos correspondientes. A menudo, estos procesos incorporan la participación de personas y de organizaciones del territorio vinculadas a los temas que se tratan.

La planificación estratégica territorial, que no es tan frecuente y, sobre todo, no siempre se ha realizado adecuadamente, se sitúa en otro nivel de análisis: se trata de trabajar sobre el territorio de forma global, integrando todos los elementos que lo conforman y lo

caracterizan, con la finalidad genérica de garantizar unos niveles generales y suficientes de bienestar a la población. Como política estructural, como acción de futuro, la planificación estratégica territorial puede ayudar a imaginar las posibles líneas de desarrollo de un municipio, que le permitan aprovechar sus potencialidades (recursos, entorno, población, accesibilidad, etc.), por un lado, y prever las carencias, debilidades y amenazas que pueden impedir el logro de los objetivos de mejora y desarrollo, por otro.

La dimensión estratégica de estos planes toma bastante más relevancia que en los planes estratégicos sectoriales, como mínimo en la práctica, puesto que estos últimos pueden ser utilizados para concretar las estrategias definidas en el plan estratégico territorial. En este sentido, las grandes estrategias de ciudad se encuentran íntimamente asociadas con el papel de liderazgo que debe ejercer la persona con la máxima responsabilidad política del territorio en cuestión, y, como se ha comentado anteriormente, podrían emerger simplemente de un programa electoral o de la tarea de gobierno democráticamente legitimada.

A lo largo de las sesiones llevadas a cabo en el marco del grupo de Participación Ciudadana de la Red de Procesos Estratégicos Locales, hemos trabajado a partir de un convencimiento: que la voluntad política de planificar estratégicamente sobre el conjunto del territorio es, hoy en día, indisociable de la voluntad de abrir la toma de decisiones sobre las políticas públicas a la participación de la ciudadanía. O, dicho de otro modo, ni la planificación estratégica, que se fundamenta en la acción hacia la consecución de resultados a medio y a largo plazo, puede desarrollarse sin la implicación ciudadana (puesto que son las personas y las instituciones del territorio las que dan sentido a este recorrido temporal), ni la participación ciudadana puede limitarse a aspectos sectoriales o asociados a intereses particulares y específicos de las personas y de las instituciones locales.

Es por todo ello por lo que, siendo conscientes tanto de las dificultades que introduce la participación ciudadana en términos de operatividad y fluidez de los procesos de planificación estratégica territorial, como del reto que supone la implicación ciudadana en un proceso (tan abstracto a priori) como del de trabajar sobre una perspectiva global del territorio y con visión de futuro, a lo largo del presente documento se ha intentado, como mínimo, poner sobre la mesa todos los elementos y aventurar algunos posibles enfoques para alcanzar una mejor fusión entre ambos ámbitos.

Las conclusiones fundamentales son, en definitiva, que no solo es posible sino altamente conveniente trabajar conjuntamente, que hay que sacar provecho de la experiencia acumulada en cada ámbito y limitar mucho los «experimentos» y, finalmente, que lo más importante es ir dejando atrás la etapa en la que planificación estratégica y participación ciudadana eran instrumentos que se utilizaban en un momento dado para resolver una necesidad específica. Solo así podremos entrar de lleno en una nueva etapa en la que planificación estratégica y participación ciudadana se incorporen de manera permanente en las formas de gobernar el territorio.

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

Las Guías metodológicas para la planificación estratégica son una iniciativa de la Oficina Técnica de Estrategias para el Desarrollo Económico de la Diputación de Barcelona. Su objetivo es proporcionar a los profesionales de la gestión local vinculados a la planificación estratégica, en su sentido más amplio, una herramienta práctica para interpretar, fomentar y desarrollar procesos estratégicos.

La colección nace de la convicción de que, en contextos de incertidumbre como el actual, los gobiernos locales tienen que liderar procesos estratégicos que sirvan para formular modelos territoriales a largo plazo y que se conviertan en acciones efectivas en el presente.



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

Oficina Técnica de Estrategias para el Desarrollo Económico

Travessera de les Corts, 131-159
Recinte Maternitat. Pavelló Mestral
08028 Barcelona
Tel. 934 049 171 · Fax 934 022 785
o.estrategiesde@diba.cat
www.diba.cat/promoeco/

