

Beatriz Rodríguez Prieto

Doctora en Dirección y Administración
de Empresas
Universidad de Oviedo

La base del control estratégico local: planificación del modelo de ciudad



1. Introducción

Es comúnmente aceptado que el entorno en el que actualmente desempeñan sus actividades las Administraciones Públicas exige introducir modelos de control de la gestión que vayan más allá de comprobar el cumplimiento de la legalidad y regularidad contable y financiera, y tengan por objeto evaluar la actividad pública comparando los resultados alcanzados con los objetivos fijados, y los medios y recursos utilizados con los previstos y asignados.

Habitualmente, las organizaciones públicas tienden a establecer mecanismos de control orientados a conocer los resultados, los procesos o las estructuras, olvidando la dimensión estratégica de la actividad de la organización (LÓPEZ Y GADEA, 1992). El control de gestión, entendido por DUPY (1993) como conjunto de procesos de recogida de información que tiene como finalidad seguir y dirigir la evolución de la organización a todos los niveles, deberá recoger la información relevante para el seguimiento de los factores críticos de éxito, que apoyan la consecución de los objetivos estratégicos de la organización y que apoyarán el control estratégico a largo plazo. La figura 1 recoge las diferencias entre ambos tipos de control (LÓPEZ Y GADEA, 1992, p. 31).

De ahí que la consolidación de las técnicas de control deba ir acompañada del adecuado desarrollo de instrumentos de planificación que establezcan de forma clara los objetivos perseguidos. En el ámbito local, éstos objetivos de carácter estratégico se aglutinan en torno a la concepción del *modelo de ciudad* cuyo logro, además, representa el destino de los fondos públicos.

FIGURA 1. CONTROL ESTRATÉGICO VERSUS CONTROL DE GESTIÓN

	CONTROL ESTRATÉGICO	CONTROL DE GESTIÓN
Considera...	El entorno y las condiciones para ejecutar las actividades	Solamente la propia ejecución y los resultados concretos de las actividades
Controla...	Las actividades "críticas" o clave	Todas las actividades previstas
Tiene una visión...	Global, del conjunto de actividades	Focalizada en cada una de las actividades
Centro de interés...	En los resultados finales, en el impacto en la población y las alternativas	En la eficacia y en la eficiencia de la propia actuación; si vale la pena realizarla
Para influir a...	Medio y largo plazo	A corto y medio plazo
Sus usuarios son...	Los directivos (políticos y directivos, técnicos y políticos)	Los responsables de cada actividad (jefes de servicio, de departamento, etc.)
La información generada es...	Relativamente exacta con un amplio margen de interpretación	Bastante exacta e instantánea
Se formaliza en...	Informes y resúmenes breves	Cuadros de indicadores y diagramas

Este trabajo tiene por objeto caracterizar cuáles son, en el ámbito de la planificación estratégica, los instrumentos que deberían articular de forma coordinada las Administraciones Locales para determinar el modelo de ciudad a alcanzar, asumiendo que la importancia de articularlos adecuadamente condiciona el ejercicio del control estratégico.

2. El concepto de modelo de ciudad

A medida que se intensifican los procesos de integración y la economía se globaliza, el creciente protagonismo político y económico de las ciudades en los escenarios nacionales e internacionales se convierte en un aspecto cada vez más significativo. En este marco, la planificación estratégica de las ciudades cobra una dimensión prioritaria, ya que el desarrollo futuro de éstas depende, en gran parte, de una adecuada identificación de sus ventajas comparativas y de la puesta en práctica de actuaciones originales y específicas¹. Esta visión debe estar fundamentada en un compromiso cierto de los gobernantes y de las comunidades locales que debe tener su reflejo con toda claridad en la forma de gobierno local, es decir, en la forma de imaginar, planificar, producir y gobernar las ciudades, más transparente, eficiente y eficaz que las tradicionales.

El conocimiento profundo, integral, económico, social y ambiental de la realidad de la ciudad, con la participación activa del Gobierno Local y de los demás actores locales, es necesario como base para formular los planes, programas y proyectos que resulten efectivos para conquistar un determinado *modelo de ciudad*². Territorio, población y organización son los tres elementos que definen el modelo de ciudad (figura 2), el cual viene determinado por el Plan Estratégico de Ciudad, el Plan Corporativo y el Plan Urbanístico.

FIGURA 2. FACTORES QUE CONFIGURAN EL MODELO DE CIUDAD



¹ Una muestra significativa sobre desarrollo estratégico urbano tanto en el ámbito nacional como internacional se encuentra disponible en <http://www.valencia2015.org>

² Ya desde tiempos antiguos se describían modelos de ciudad; por ejemplo, Platón propuso un modelo de ciudad ideal organizada en círculos concéntricos, habitada por 5.040 familias y basada en el reparto igualitario de tierras agrícolas y viviendas.

**La base del control estratégico local:
planificación del modelo de ciudad**

Se podría decir que mientras la gestión privada dispone de un solo plan estratégico, el Plan de Empresa, la gestión pública dispone del Plan Estratégico de Ciudad, el Plan Corporativo y el Plan Urbanístico. El conjunto de estos tres planes conforma la definición del modelo de ciudad. El Plan Estratégico se correspondería con la vertiente de población, el Plan Corporativo con la vertiente organización, y el Plan Urbanístico con la vertiente territorio. No obstante, actualmente son los planes estratégicos de las ciudades los que relacionan dichos elementos, estableciendo las líneas estratégicas que conducen a un determinado modelo de ciudad. Los epígrafes siguientes se dedican a caracterizar cada uno de los instrumentos planificadores mencionados.

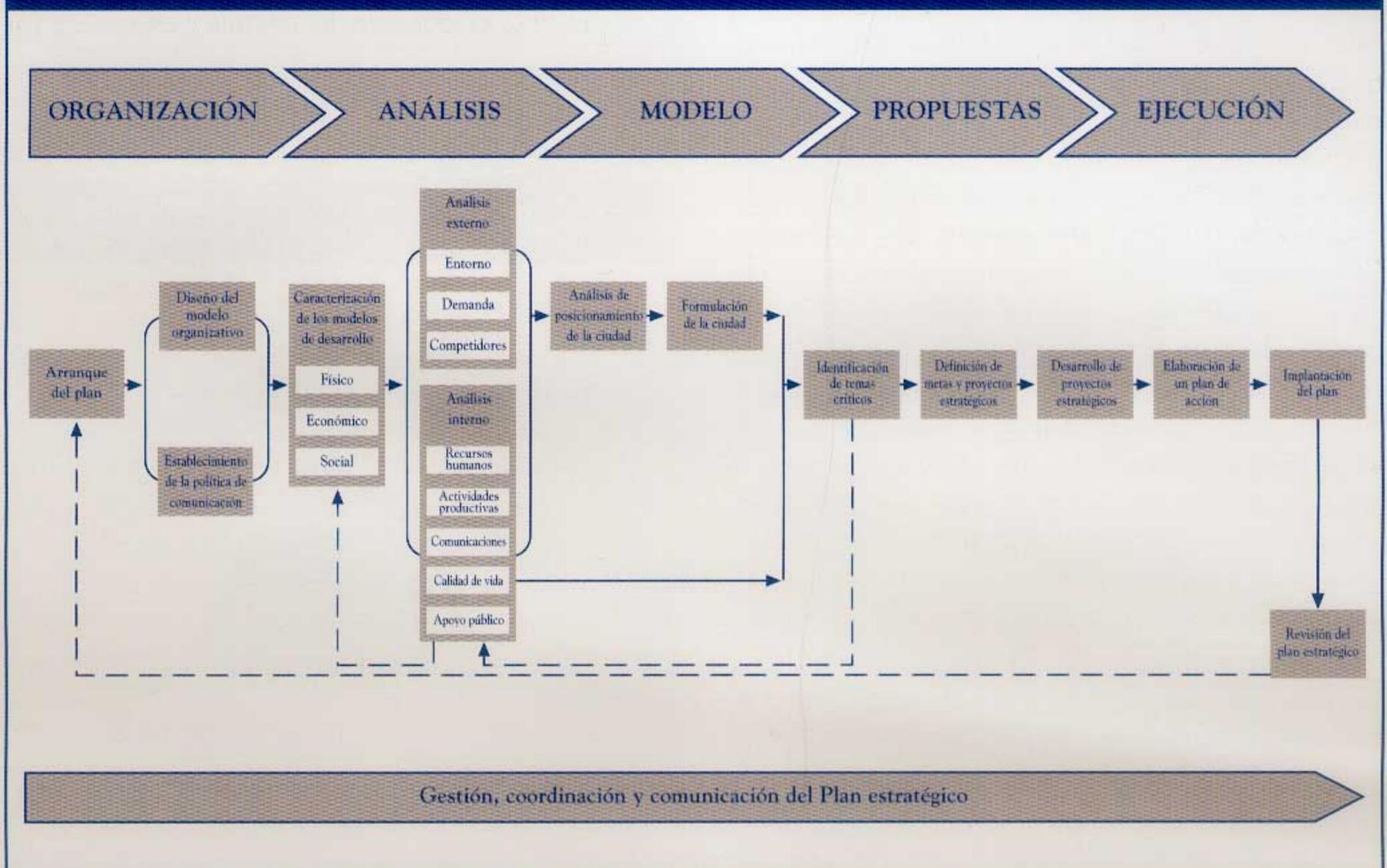
3. El plan estratégico de ciudad (PEC)

Hoy en día, y con independencia del mayor o menor rigor metodológico, casi todas las ciudades de

cierta dimensión elaboran planes a largo plazo tratando de dotarse de un proyecto de ciudad, y de establecer los objetivos y las acciones necesarias para alcanzarlo. Se busca incluso potenciar una imagen de ciudad como imagen de marca, que sirva para promocionar y “vender la ciudad” (marketing urbano³), en un contexto tanto de competitividad como de complementariedad entre ciudades (PABLOS RODRÍGUEZ, 1997).

Cada Plan Estratégico representa una experiencia única que marca su propio camino desde el origen, adaptando de forma continua las condiciones del consenso a los requerimientos de un entorno variable. Un Plan Estratégico es un proyecto integral, que desarrolla la cooperación entre los sectores público y privado; global, que considera de manera unitaria e interdependiente el conjunto de factores que determinan el desarrollo económico, social y medioambiental; y participativo, la clave en el diseño del futuro de la ciudad es la participación y el consenso social (GRANADOS, 1998).

FIGURA 3. METODOLOGÍA DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE CIUDADES



³ Al respecto pueden consultarse SANCHO ROYO (1999) y FRIEDMANN (1999).

Existen dos modelos organizativos para la elaboración los Planes Estratégicos de Ciudad (AYUNTAMIENTO DE MÁLAGA, 1996, p. 22):

- La opción municipalista, tendría como objetivo elaborar un Plan Municipal para la ciudad, siendo el proceso liderado desde la autoridad local.
- La opción externa o "ciudadana", que se considera deseable porque facilita la participación, la colaboración y la innovación. En ésta, la administración municipal participaría en una organización creada específicamente para desarrollar y ejecutar el PEC. Esta opción es la que ha predominado en la elaboración de los PEC de las ciudades españolas.

Con independencia del modelo organizativo elegido, la metodología de elaboración del PEC coincide, con las oportunas adaptaciones, con la aplicada con carácter general para planificar. La figura 3 recoge, siguiendo a FERNÁNDEZ GÜELL (1997, p. 69), el proceso secuencial que da lugar al PEC. En la práctica este proceso no es lineal, sino que se producen bucles para revisar y retroalimentar las conclusiones y estrategias que se van obteniendo.

El desarrollo de un plan estratégico produce beneficios relacionados con la capacidad de realizar una gestión más eficiente, liberando recursos humanos y materiales, lo que redundaría en eficiencia productiva y en una mejor calidad de vida y trabajo para los miembros de la organización. Por ello, el número de municipios que confeccionan planes estratégicos ha ido en aumento (LÓPEZ Y GADEA, 1992). La figura 4 presenta un enunciado de los componentes de un plan estratégico de un Ayuntamiento (DE VAL PARDO, 1999, pp. 86-87).

En el PEC, el centro es la ciudad (enfoque externo). Aquí la organización, el Ayuntamiento, es uno más de los agentes involucrados en el logro de los objetivos de la ciudad. Es a través del Plan Corporativo (PC) como la organización despliega sus medios al servicio de los objetivos del PEC. En el PC el centro es la corporación como organización (enfoque interno). Ello permite una mejor adaptación a la toma de decisiones políticas puesto que, a través de la identificación de nuevas vías de solución a los problemas existentes, se facilita el con-

senso para la implantación de medidas concretas. Las líneas siguientes explicitan más su contenido.

4. El plan corporativo (PC)

Los programas electorales para los que se recaba el voto recogen un determinado modelo de ciudad, que podrá diferir en función de las distintas opciones ideológicas. Estos programas electorales abarcan un período de varios años y constituyen un patrón que los Gobiernos Municipales deben tener en cuenta para ordenar el gobierno municipal, hacer que el servicio municipal a la colectividad sea eficiente y responda a las necesidades y aspiraciones de la comunidad.

Curiosamente, mientras en estos años muchas ciudades creaban organismos para la elaboración del PEC, pocos Ayuntamientos se han dotado de un Plan Corporativo (PC) que, al igual que los Planes de Empresa, establezca los objetivos, líneas de acción y programas a desarrollar por la propia entidad a largo plazo, o al menos, durante los cuatro años que dura el mandato electoral. Y, sin embargo, hay que decir que ambos planes, que tienen en común la recogida de las líneas de acción estratégicas, son diferentes por varios motivos:

1. El PEC es, por esencia, flexible y está abierto al desarrollo de oportunidades imprevisibles, mientras que el PC que comprende a su vez la planificación urbanística, es más rígido y puede contener diversas reglamentaciones.
2. El PC emana de actores públicos investidos de un poder reglamentario, mientras que el PEC es obra, con distintos grados de implicación, de todos los actores públicos y privados interesados en el desarrollo de la ciudad. Mientras el PC es un instrumento de planificación e incluso regulación del Ente Local, el PEC constituirá "el marco de referencia para la actuación social y económica de las entidades ciudadanas, y para la cooperación público-privada" (AYUNTAMIENTO DE GIJÓN, 1992, p. 166).

El PEC y el PC son, pues, dos herramientas que se complementan pero que son distintas por sus fines, metodología y consecuencias. El PC debería, como ocurre en Barcelona⁴, ser sometido al Pleno, y consti-

⁴ Impulsada por los objetivos de la transparencia de la gestión municipal, la participación de la ciudad en los asuntos colectivos y la búsqueda constante de consenso, la ciudad de Barcelona es una de las pocas ciudades españolas que han apostado por el desarrollo de un Plan Corporativo que, bajo la denominación de Programa de Actuación Municipal (PAM) es el instrumento programático para la acción del gobierno local, en el cual se detallan las líneas políticas y de gestión, tanto a escala sectorial como territorial para cada mandato (AYUNTAMIENTO DE BARCELONA, 1999, p. 22). Representa la concreción del compromiso adoptado en el programa electoral, el cual además es consensuado con los partidos políticos con representación municipal y con todos los agentes sociales. Su versión definitiva se traslada al Pleno para su aprobación.

**La base del control estratégico local:
planificación del modelo de ciudad**

FIGURA 4. COMPONENTES DE UN PLAN ESTRATÉGICO DE UN AYUNTAMIENTO

MISIÓN	
<p>Hacer una ciudad más integrada e integradora con la solidaridad activa entre los ciudadanos. Constituir un modelo de prestación de los Servicios Municipales basado en la responsabilidad pública, que vertebré la cooperación pública y privada, fomente la acción cívica y optimice la gestión de los recursos disponibles.</p>	
ANÁLISIS DAFO	
<p>DEBILIDADES</p> <ul style="list-style-type: none"> Falta de estudios empíricos de referencia Renta per capita Desempleo Necesidades sociales Falta de instrumentos fiscales y legales que favorezcan la entrada de recursos económicos del Sector Privado Presupuestos insuficientes Falta de madurez en la gestión local Conflictividad institucional Marco inadecuado para la consolidación de los servicios 	<p>AMENAZAS</p> <ul style="list-style-type: none"> Desigualdades sociales Inmigración/Emigración Racionalización de los servicios Cambios normativos Congelación del gasto público
<p>FORTALEZAS</p> <ul style="list-style-type: none"> Proyección de la ciudad Modernización de la morfología urbana Mejora de la calidad de vida Estructura productiva Contribución ciudadana 	<p>OPORTUNIDADES</p> <ul style="list-style-type: none"> Crear un modelo innovador Mejorar e incrementar la oferta de Servicios Coordinación de los Servicios Públicos Reducir las diferencias sociales
OBJETIVOS	ESTRATEGIAS
1. Reorientación de las políticas públicas	<ul style="list-style-type: none"> Accesibilidad a los servicios Calidad en las prestaciones Equilibrar el área metropolitana Infraestructuras urbanas e industriales Cooperación con el desarrollo regional Fomentar la autoresponsabilidad
2. Financiación del desarrollo local	<ul style="list-style-type: none"> Innovación en la gestión Gestión integrada Planificación financiera
3. Tecnologías de la información	<ul style="list-style-type: none"> Crear infraestructuras de información y telecomunicaciones
4. Formación y educación ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> Crear centros de formación permanente y de adultos Acuerdos de cooperación con la industria local Oferta cultural
5. Preservación del medio natural	<ul style="list-style-type: none"> Aplicación de normas en materia de medio ambiente Reducir los índices de contaminación Garantizar los recursos hidráulicos Reducir el impacto acústico Tratamiento y eliminación de los residuos Regular el tráfico de automoción



tuirse así en la referencia obligada de la planificación municipal. Dicho plan, de forma similar a los planes de empresa, establecería la misión global de la entidad, los objetivos generales y los planes de acción y programas de servicios públicos propios de cada departamento o área.

5. El modelo territorial de ciudad: la planificación urbanística

El modelo territorial es una opción política en manos de la Administración Pública, que se determina a través de la adopción de distintos criterios de ordenación que se transcriben como líneas generales de planeamiento (AGOUES MENDIZABAL, 1996). La ordenación del suelo constituye un interés de la comunidad local, en la medida en que determina la estructura y vertebración del territorio del municipio. La organización de la vida en las ciudades, la distribución geográfico-espacial de la población y el modelo futuro a alcanzar son aspectos relacionados e influidos

por la política urbanística desarrollada por las colectividades locales.

La planificación urbanística, que tiene en los Planes Generales de Ordenación Urbana (PGOU) y en los Programas de Actuación sus principales herramientas, puede realizarse por separado, como en la práctica se hace, pero debiera estar coordinada con el Plan Corporativo (PABLOS RODRÍGUEZ, 1997, p. 200). El proceso de desarrollo de la visión estratégica desemboca en la formulación de una única visión estratégica para la ciudad analizada, en la cual se contemplan los tres aspectos cruciales de su desarrollo futuro: económico, social y físico. Ahora bien, en la práctica el Plan Estratégico de una ciudad suele centrarse básicamente en la formulación de las visiones económica y social, dejando la física para el PGOU. Esto se debe a que el Plan Estratégico no tiene vocación ni dispone de herramientas para establecer las directrices de desarrollo básico de una comunidad urbana, aunque sí puede aportar criterios y objetivos de índole económica y social que permitan asentar unas bases sólidas y consensuadas entre los agentes de la comunidad para acometer el PGOU (FERNÁNDEZ GÜELL, 1997).

La planificación estratégica y la urbanística deben ser complementarias y coherentes. La primera puede ser el programa funcional de la segunda. GRANADOS (1998) conceptúa la Planificación Estratégica de la ciudad como “proceso de participación y concierto de los principales agentes urbanos para analizar la ciudad y su entorno, con el fin de establecer un objetivo de futuro que la haga competitiva y mejore la calidad de vida de sus habitantes”, y la Planificación Urbanística como “proceso de diagnóstico de la ciudad y su entorno de cara a definir la mejor ordenación territorial, de usos del suelo y vías de comunicación de la misma, dotado de fuerza normativa”. A partir de esta conceptualización, establece como semejanzas entre ambas las siguientes:

- Son instrumentos de planificación con un horizonte amplio.
- Parten de forma explícita e implícita de un horizonte o modelo de ciudad.
- Los estudios de diagnóstico y pronóstico adquieren gran relevancia.
- Los objetivos previstos llevan a una acción inmediata que condiciona el futuro.
- Redefinen el papel de la ciudad y sus relaciones con el entorno.
- Facilitan que la ciudad adquiera perspectiva y visión de futuro.

**La base del control estratégico local:
planificación del modelo de ciudad**

- Son exhaustivos en el análisis y evolución de sus propuestas.

No obstante, existen aspectos que diferencian la planificación estratégica de ciudad de la planificación urbanística:

- Mientras el PEC es un plan integral que incluye tanto objetivos territorializables como los que no necesitan específicamente suelo, el Plan Urbanístico se centra en los aspectos de ordenación del espacio.
- En cuanto al contenido, el PEC fija los criterios generales de ordenación, los temas clave y los proyectos que se han de priorizar, en tanto que el Plan Urbanístico fija los usos del suelo y las principales vías de comunicación.
- El PEC se basa en el consenso y la participación de los principales agentes y de los ciudadanos en todo el proceso, mientras que en el Plan Urbanístico la participación ciudadana se ajusta sólo a la fase de exposición pública y de presentación de alegaciones.
- En el PEC son básicos los análisis DAFO y DELPHI sobre los factores críticos, mientras que los estudios físicos, territoriales y de arqui-

tectura urbana son los utilizados en el Plan Urbanístico.

- El PEC no es un plan normativo, se basa en el compromiso de los participantes; en cambio el Plan Urbanístico es un plan normativo con el que la Administración regula la actuación de los agentes.
- El PEC es un plan de acción, mientras que el Plan Urbanístico regula la acción en los aspectos territoriales.

Aunque la situación ideal sería la coincidencia temporal entre ambos procesos de planificación, en la práctica no se produce. Para facilitar la coordinación entre ambos resultaría útil que: a) la definición del objetivo central y la líneas estratégicas, en el PEC, preceda a la programación urbanística, para que puedan ser considerados en el plan urbano; b) el diagnóstico sea común en ambos procesos y más amplio, y c) se estableciese un plan de comunicación a los ciudadanos que sirva a ambos.

Finalmente, la figura 5 ofrece de manera sintética los aspectos que diferencian, bajo nuestro punto de vista, los tres instrumentos planificadores.

FIGURA 5. COMPARACIÓN ENTRE PEC, PC Y PU

	PEC	PC	PU
Ámbito de aplicación	Población	Organización	Territorio
Visión	Económico-social	Organizativa	Física
Criterios de elaboración	Técnicos y Políticos	Políticos	Técnicos
Carácter	No Normativo	No Normativo	Normativo
Emana de...	Actores públicos y privados	Actores públicos	Actores públicos





6. Observaciones finales

La efectividad de los mecanismos de control articulados por las Administraciones Locales está, cada vez en mayor medida, condicionada por la información que proporcionen a cerca de los objetivos estratégicos fijados por la organización. En este sentido, se hace inaplazable la necesidad de articular adecuadamente los instrumentos de planificación estratégica de que disponen: Plan Estratégico de Ciudad, Plan

Corporativo y Plan Urbanístico. Éstos configuran el modelo de ciudad a alcanzar y recogen, por tanto, los objetivos a conseguir por la entidad en un horizonte temporal de largo plazo.

El hecho de que se refieran a ámbitos distintos unido a que, en la práctica, su diseño se realiza en periodos temporales distintos, exige, por una parte, poner en práctica mecanismos de coordinación entre ellos y por otra, insistir en la modernización de la Administración Pública ya que la operativa de los distintos planes depende en gran medida del aparato administrativo que la sustenta. No obstante, es preciso reconocer que la relación entre la gestión operativa de los servicios y las estrategias trazadas en los instrumentos de planificación o, desde otra perspectiva, de los responsables de la gestión de los servicios y de los responsables de su planificación, es una cuestión compleja, que obliga a clarificar y establecer los mecanismos adecuados entre el proceso de toma de decisiones por parte de los gobernantes (políticos) y el proceso de toma de decisiones por parte de los gestores (técnicos).

BIBLIOGRAFÍA

- AGOUES MENDIZABAL, C. (1996): *El régimen jurídico de la planificación territorial: conflictos competenciales y aspectos jurídicos*, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao.
- AYUNTAMIENTO DE BARCELONA (1999): *Barcelona: Gobierno y gestión de la ciudad*, Díaz Santos, Madrid.
- AYUNTAMIENTO DE GIJÓN (1992): *Plan Estratégico de Gijón*, Gijón.
- AYUNTAMIENTO DE MÁLAGA (1996): *Plan Estratégico de Málaga*, Málaga.
- DE VAL PARDO, I. (1999): *Administración de Entidades Públicas*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid.
- DÍAZ PALACIOS, J. (COORD.) (2000): *Manual de planificación y gestión de la Agenda 21 de las ciudades*, Unión Iberoamericana de municipalistas, Granada.
- DUPY, G. (1993): *Manual de control de gestión*, Díaz Santos, Madrid.
- FERNÁNDEZ GÜELL, J. M. (1997): *Planificación estratégica de las ciudades*, Gustavo Gili, Barcelona.
- FRIEDMANN, R. (1999): "Marketing urbano", *Contactar*, nº 3, diciembre, [disponible electrónicamente en <http://www.revistacontactar.com.ar/0306.htm>].
- GRANADOS, V. (1998): "Los planes estratégicos de las ciudades", comunicación presentada en Curso de Verano de la Universidad de Oviedo "Control de gestión y sistemas de información de los servicios públicos locales", Gijón, 6 a 10 de julio.
- LÓPEZ CAMPS, J. y GADEA CARRERA, A. (1992): *El control de gestión en la Administración Local*, Gestión 2000, Barcelona.
- PABLOS RODRÍGUEZ, J. L. (1997): *Gestión en información contable en las Entidades Locales*, Instituto de contabilidad y Auditoría de Cuentas (ICAC), Madrid.
- SANCHO ROYO, D. (1999): *Gestión de servicios públicos: Estrategias de marketing y calidad*, Tecnos y Universidad Pompeu Fabra, Madrid.