

¿Evaluar la gobernanza?: análisis de la planificación estratégica urbana como instrumento de gobernanza territorial en Italia y España

Ponencia para el XI congreso de AECPA
Sevilla, 18 - 20 de septiembre de 2013

González Medina, Moneyba.
Politecnico di Milano
moneyba.gonzalez@polimi.it

Merinero Rodríguez, Rafael.
Universidad Pablo de Olavide
rmerrod@upo.es

Resumen: La planificación estratégica urbana es un proceso de política pública que promueve la cooperación público-privada y la participación de la ciudadanía en la formulación e implementación de la estrategia de desarrollo de las ciudades. En otras palabras, los planes estratégicos constituyen instrumentos de gobernanza y de gestión pública que persiguen el desarrollo integrado del territorio.

A partir de estos presupuestos, el objetivo del presente artículo es analizar el impacto de los planes estratégicos como instrumentos de gobernanza. Para ello, se ha desarrollado una definición operacional basada en tres dimensiones: inclusión, integración e innovación, que permitirá evaluar las transformaciones estructurales que presupone este nuevo ejercicio relacional. El modelo se aplica a casos de planificación estratégica en Italia y España (países donde este instrumento ha tenido una mayor difusión), constituyendo el primer tentativo de valoración conjunta del impacto de los procesos de planificación estratégica desde esta perspectiva. Las conclusiones extraídas a la luz de este trabajo contribuirán a alimentar la reflexión acerca del alcance real del paradigma de la gobernanza, y a sentar las bases para la extensión del modelo de análisis a otras herramientas de diseño y gestión colaborativa de políticas públicas.

Palabras clave: gestión colaborativa de políticas públicas, planificación estratégica, gobernanza territorial, desarrollo urbano integrado, legitimidad “throughput”.

Introducción

A partir de la década de los noventa, las cuestiones relacionadas con el paso del “gobierno a la gobernanza” (Prats, 2005) y la reforma de la administración pública han ido recabado cada vez mayor interés en la literatura sobre gestión y políticas públicas. Su análisis se contextualiza en el marco de los profundos cambios socio-políticos derivados de las dinámicas de globalización y de integración europea (Le Galès, 2006), que han favorecido una extraordinaria multiplicación de las interdependencias. También han promovido una nueva redistribución del poder, que refleja la pérdida de monopolio del Estado-nación sobre la organización del poder y la orientación de la sociedad en favor de otras escalas territoriales (fundamentalmente locales) y agentes no institucionales¹. Por su parte, el desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) y su irrupción en la vida cotidiana de los ciudadanos ha acelerado este proceso, que a todas luces parece irreversible.

Como consecuencia de lo anterior, el escenario político se ha vuelto cada vez más complejo y fragmentado, tanto desde el punto de vista del contenido de las decisiones públicas (naturaleza de los problemas colectivos) como del proceso (actores con los que es necesario contar para la formulación de políticas públicas). Esta situación dota a los gobiernos locales (en particular, a las ciudades) de una nueva centralidad política, al situarse en primera línea ante el reto de hacer frente a los problemas exclusión social, desindustrialización, desempleo, inseguridad, etc. (Subirats, 1999; Atkinson, 2001); pero también porque favorecen oportunidades de desarrollo (Comisión Europea, 2009).

La “gobernanza urbana” (Jouve 2005; Le Galès, 2006; Pinson, 2011) se insinúa, por tanto, como la “forma propia del gobierno urbano”, y el desarrollo

¹ Un buen ejemplo de esta situación es la consolidación del principio de subsidiariedad (Tratado de la Unión Europea, 1992), que persigue que las responsabilidades y el poder público se desarrollen en el espacio político-institucional más próximo a la ciudadanía. En otras palabras, se trata de un principio con un impacto tanto en la dimensión territorial como ciudadana: *“El principio de subsidiariedad, en su formulación contemporánea, se descubre como principio institucional de organización de un sistema político, que exige que las responsabilidades públicas se atribuyan a las autoridades más próximas a los ciudadanos que se encuentran en condiciones de ejercerlas de forma más eficiente”*. (Bandrés 1999: 17)

de instrumentos que permitan la movilización de los recursos y la organización de la fragmentación (a través de mecanismos de coordinación) se vuelve fundamental. De este modo, en el contexto urbano, la acción pública empieza a ser concebida como el conjunto de dispositivos que permiten movilizar actores y recursos de forma estable, coordinando e integrando intervenciones diversas para alcanzar objetivos definidos colectivamente (Pinson, 2011: 32). Como consecuencia de esta situación, las ciudades se convierten en auténticos laboratorios de innovación social y política.

Entre los mecanismos desarrollados en el marco de la gobernanza urbana destaca la planificación estratégica de ciudades, que ha sido definida como *“una delle più rilevanti innovazioni nella governance urbana e territoriale emerse negli ultimi vent’anni”* (Tanese et al., 2006: 15). Más concretamente, la planificación estratégica constituye un proceso de política pública², que promueve la cooperación público-privada y la participación de la ciudadanía en la formulación e implementación de la estrategia de desarrollo de las ciudades. Se trata de un instrumento ampliamente difundido en Europa, que, en el marco de la nueva Política europea de cohesión, es objeto de un renovado protagonismo (Pascual y Tarragona, 2009; Farinós, 2010; Martín y Merinero, 2010). La incorporación de la “dimensión urbana” a dicha política ha reforzado el carácter integrado de las políticas de desarrollo urbano, promoviendo que se “premie” a aquellas ciudades que empleen herramientas de planificación de carácter estratégico e integrado a la hora de obtener recursos financieros de los fondos de cohesión (Comisión Europea, 2011).

En este contexto, la planificación estratégica deja de ser un mero instrumento de gestión empresarial para convertirse en un mecanismo de co-producción y co-gestión de políticas de políticas públicas. Dicho de otro modo, los planes estratégicos empiezan a ser reconocidos institucionalmente como instrumentos de gobernanza y de transformación de los territorios.

² Una “política pública” es definida como un conjunto de decisiones y acciones ligadas a la solución de un problema colectivo. Es precisamente este último elemento, la existencia de un problema colectivo, lo que define una política como pública (Dente, 2011: 29).

A partir de estos presupuestos, el objetivo del presente trabajo es analizar el impacto de los planes estratégicos como instrumentos de gobernanza territorial, vinculándolos al debate de la legitimidad (Tomàs, 2010; Lieberherr, 2013). Para ello, se ha desarrollado una definición operacional basada en tres dimensiones: inclusión, integración e innovación, que persigue evaluar las transformaciones estructurales que presupone este nuevo ejercicio relacional. El modelo multidimensional se aplica a los casos de planificación estratégica de las ciudades de Málaga (España) y Turín (Italia), países donde este instrumento ha tenido una mayor difusión, constituyendo un primer tentativo de valoración conjunta del impacto de los procesos de planificación estratégica desde esta perspectiva.

1. La planificación estratégica como instrumento de gobernanza

Tras más de dos décadas experimentación de la planificación estratégica en las ciudades europeas, se ha producido una evolución de la naturaleza de los planes estratégicos (Martinelli, 2005; Tanese *et al.* 2006; Fernández, 2007; Farinós, 2010), que han pasado de ser meros instrumentos de gestión empresarial a convertirse en instrumentos de gobernanza territorial: “*Rispetto agli anni '90, infatti, la pianificazione strategica applicata al governo locale appare meno come uno strumento di derivazione aziendale e che enfatizza la dimensione competitiva dei territori, quanto un processo di costruzione di consenso e cooperazione intorno a una visione, a uno scenario da realizzare per uno sviluppo integrato del sistema locale. Più una risposta al fabbisogno di apprendimento e di coesione sociale che non una mera operazione di marketing territoriale*” (Tanese *et al.*, 2006: 11).

El plan estratégico como “instrumento de gobernanza” se ubica, en términos analíticos, en el ámbito de las políticas públicas, puesto que constituye una “*intervención directa e intencionada sobre los procesos de toma de decisiones relativos a la provisión de bienes colectivos*” (Dente, 2007: 9). De este modo, el proceso de planificación estratégica acompaña el *policy making* a lo largo de todas sus fases (identificación del problema, inclusión en la agenda, formulación de la política, adopción de la política, implementación de la política,

evaluación de la política y finalización -cambio o continuación- de la política), ayudando a gestionar de un modo más o menos estructurado las relaciones entre los *stakeholders* del territorio para definir (y llevar a la práctica), de forma colectiva, una agenda de desarrollo. Desde esta óptica, la “gestión relacional”³ resulta clave, puesto que, como es sabido, los resultados de los procesos de toma de decisiones sobre políticas públicas dependen fundamentalmente de las interacciones que se establecen entre una pluralidad de actores (Dente, 2011: 18).

No obstante, es preciso advertir que no todos los procesos de planificación estratégica promovidos en las ciudades en los últimos años responden a estas características (González, 2009). Por ello es importante definir en términos analíticos los elementos caracterizadores de este tipo de planes al objeto de proceder a su estudio. En este sentido, los planes estratégicos como instrumento de gobernanza se diferencian de la primera generación de planes en que conciben el territorio como un “**constructo de la acción colectiva**”⁴ y una “**matriz de proyectos**”, más que como una concentración/dotación estática de recursos (Tanese *et al.*, 2006: 25). Es decir, persiguen un doble objetivo: articular una red de actores y establecer una estrategia de desarrollo del territorio. Esto hace que los planes constituyan, al mismo tiempo, instrumentos de participación y de gestión pública. Por esta razón, el valor de un plan estratégico, y su razón de ser, es la puesta en marcha de un proceso que permita activar los recursos del territorio, hacerlos interaccionar y alinearlos en

³ Burrioni y Ramella prestan especial atención a la difusión de prácticas de tipo inclusivo. En este sentido, la literatura subraya dos aspectos: 1) que este tipo de prácticas caracterizan la gran parte de las políticas locales llevadas a la práctica desde principios de los noventa en muchos países europeos; 2) que éstas favorecen la “eficacia” y la “eficiencia” en la producción de los bienes colectivos locales (bienes y servicios puestos a disposición de la ciudadanía a partir de decisiones de la administración municipal, dirigidos a una mejora de la calidad de vida urbana y/o de la competitividad de la economía local o la capacidad de alcanzar los resultados propuestos con el menos energías y recursos (Piselli, 2012: 10-25)

⁴ Este estilo más inclusivo, que promueve la cooperación territorial, se inscribe en una corriente del ámbito de la planificación que concibe el territorio como construcción social o colectiva (Healey, 2003).

torno a una agenda de desarrollo colectiva⁵; pero también la mejora de la capacidad institucional de dicho territorio⁶.

2. Hacia un modelo de análisis de los planes estratégicos

2.1. La planificación estratégica como objeto de análisis

La planificación es un proceso de política pública y su análisis como tal resulta pertinente por varias razones. En primer lugar porque, tras casi treinta años de experiencia de planificación estratégica en Europa, los planes han evolucionado hasta convertirse en un instrumento de gobernanza que ha ayudado a la transformación de los territorios: *“las ciudades que han tenido una mayor transformación económica y social han dispuesto de un Plan Estratégico. Este es el caso de: Barcelona, Bilbao, Málaga, Sevilla, Valencia y Zaragoza. [...] En este sentido la planificación estratégica debidamente reformulada, es decir, claramente orientada a fortalecer la capacidad de organización o si se prefiere el capital social, se convierte en uno de los principales instrumentos del nuevo arte de gobernar emergente que estamos conviniendo en llamar gobernanza territorial”* (Pascual y Tarragona, 2009: 26). Así, los planes constituyen un claro ejemplo de la nueva manera a la que tiende el desarrollo de la acción de gobierno en las ciudades europeas: *“el gobierno por proyectos”* (Pinson, 2011).

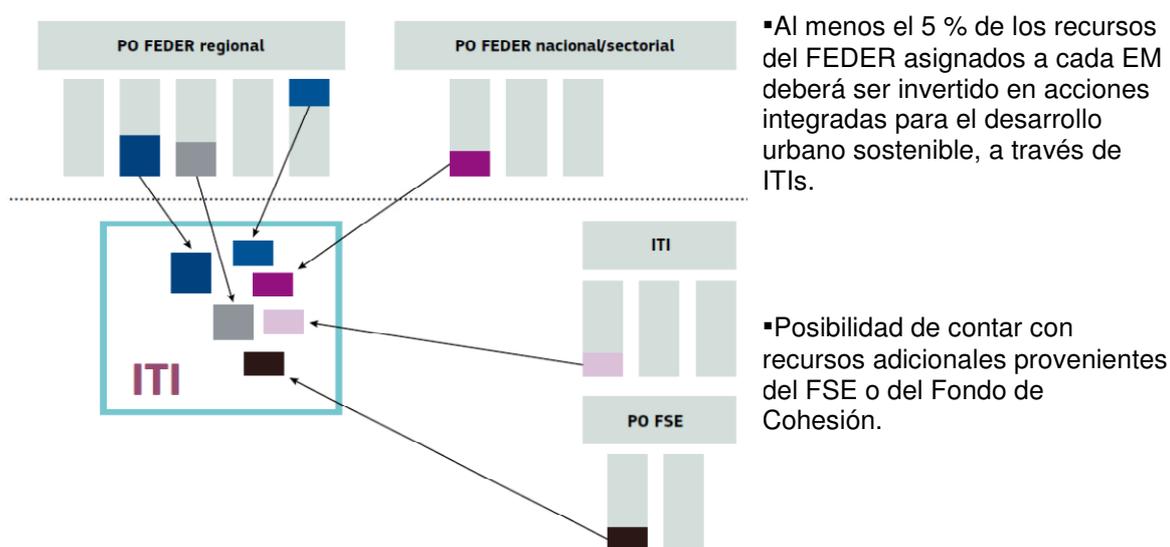
Otra razón es que se está asistiendo a una revalorización de la planificación estratégica en el marco de la Política de cohesión de la Unión Europea. Más concretamente, en el período de programación de los fondos europeos 2014-2020 se produce un reforzamiento de *la programación estratégica e integrada* de las acciones de desarrollo urbano (art. 7, párrafo 1 del reglamento del FEDER). Los planes estratégicos urbanos encajan en la lógica de un nuevo mecanismo de gobernanza denominado *“Inversión Territorial Integrada”* (ITI),

⁵ El proceso de planificación se sustenta, de este modo, en la premisa de que no basta con disponer de los recursos, sino que es preciso organizarlos, hacerlos cooperar y dirigirlos hacia unos fines comunes (Van der Berg & al., 1997).

⁶ Este aspecto adquiere una prioridad de inversión en el marco de la Política de Cohesión de la Unión Europea para el período 2014-2020 que, a través del FEDER, promueve como objetivo temático la “Capacidad institucional y eficiencia de la administración pública” (art. 5 del reglamento FEDER).

que permite llevar a cabo acciones integradas de desarrollo urbano sostenible. Cada ITI constituye un marco de (inter)acción articulado en torno a los ejes prioritarios de uno o varios programas operativos, y que puede combinar la financiación proveniente de diversos fondos. Los Estados miembros (EM) deberán indicar en sus Contratos de colaboración los acuerdos adoptados para el empleo de este mecanismo.

Figura 1. Diseño de una Inversión Territorial Integrada (ITI)



Fuente: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/iti_es.pdf

Por último, quizás la razón más importante sea que existen pocos estudios que aborden el análisis de los planes desde la perspectiva de la gobernanza (Fernández, 2007: 636), esto es, que se interroguen sobre cuál ha sido su impacto en las dinámicas relacionales y en la construcción (e implementación) de la agenda desarrollo de un territorio. En realidad, la literatura sobre planificación estratégica de ciudades ha descuidado estos aspectos, centrándose más bien en la metodología de elaboración de los planes o en su evaluación desde el punto de vista de la ejecución de los proyectos o consecución de los objetivos definidos.

No obstante, es preciso advertir que la evaluación de los planes estratégicos como instrumentos de gobernanza entraña dificultades (Martinelli, 2005;

Herrador y Martín, 2010: 135). Para unos, la dificultad es de carácter metodológico (Pugliese, 2007: 14); para otros, su doble condición del plan como “producto” y como “proceso”, y la relación de reciprocidad existente entre ambos. Ello obliga a dedicar un gran esfuerzo a la elaboración de un modelo de análisis.

2.2. Desarrollo del modelo analítico

Como se recordará, los planes estratégicos consisten en una *intervención directa e intencionada sobre los procesos de toma de decisiones relativos a la provisión de bienes colectivos* (Dente, 2007: 9). Teniendo en cuenta lo anterior, de la literatura sobre planificación estratégica se deduce que los planes como instrumentos de gobernanza intervienen en los procesos de toma de decisiones estimulando la movilización de los agentes de un territorio, proporcionando un marco de interacción y, en definitiva, promoviendo la transformación del territorio en aras de un mayor desarrollo (Pascual y Tarragona; Martín y Merinero, 2010). Por tanto, el modelo analítico adopta como dimensiones de planificación estratégica las siguientes: movilización, interacción y transformación.

Por lo que se refiere a las dimensiones de gobernanza territorial, del Libro Blanco de la gobernanza europea (2001) puede deducirse que la gobernanza se compone de una dimensión relacional (participativa), que pone el acento en la implicación del mayor número de personas y organizaciones en el proceso de formulación de políticas; y de una dimensión organizativa (gestión) ligada a la capacidad institucional⁷. Otra definición analítica es la de aquella *situación en la cual uno o más actores públicos son capaces de dirigir una red densa* (cantidad de relaciones entre los actores que participan en el proceso decisional) *y compleja* (pluralidad de puntos de vista representados por los actores) *para la solución de problemas colectivos* (Dente, 2011: 202). Ambas nociones, como se verá a continuación, tienen su correlato en el debate sobre la legitimidad de las políticas públicas. Teniendo en cuenta lo anterior,

⁷ La primera dimensión se relaciona con los aspectos de inclusión, transparencia y responsabilización en el proceso de formulación de política públicas; mientras que la segunda se centra en las cuestiones de eficiencia, eficacia, calidad y carácter integrado de la acción pública.

asumimos que el impacto en términos de gobernanza de los planes estratégicos, como “*intervención directa e intencionada*” que son, deberá concretarse en una mayor inclusión, integración⁸ e innovación del sistema en el que tiene lugar el proceso de planificación estratégica.

Otra cuestión relevante en términos analíticos es la de la legitimidad de las políticas públicas, que puede abordarse desde tres dimensiones: *Input-oriented*, *Output-oriented* y *Throughput-oriented* (Tomàs, 2010; Lieberherr, 2013). La “legitimidad democrática” (input) pone el acento en el carácter de la participación y representación, es decir, en el modo (canal) a través del que los *stakeholders* incorporan sus preferencias al proceso de toma de decisiones. Contrariamente, la “legitimidad por los resultados” (output) se basa en un análisis utilitarista, que se valora el proceso de formulación de políticas públicas en términos de eficiencia o consecución de los objetivos. No obstante, recientemente está emergiendo una tercera dimensión que va más allá de esta dicotomía. Se trata de una dimensión de legitimidad referida a la “calidad del proceso”: “*Throughput legitimacy typically relates to the justification of governance modes based on the quality of procedures*” (Lieberherr, 2013), y que incorpora elementos de las otras dos dimensiones. Por un lado tiene que ver con la calidad de las interacciones; por otro, con aspectos relativos rendimiento o calidad institucional. Esta última noción, que pone el énfasis en el proceso⁹, resulta de gran utilidad para el desarrollo de nuestro análisis, cuyo objeto es precisamente el proceso de planificación estratégica.

⁸ Ramella constata empíricamente en el caso de Turín se observa una fuerte coordinación entre los sectores política, lo que en gran medida guarda relación con el método de la planificación estratégica. Turín es también una excepción entre las ciudades analizadas por tener un “*disegno complessivo di governo urbano*”, relacionado también a la existencia de un plan estratégico (Piselli, 2012: 29 y 34).

⁹ En este sentido, existen investigaciones que atribuyen un papel decisivo a los factores de proceso⁹ y que evidencian que dichos factores pueden tener más peso a la hora de determinar el resultado de un proceso decisional que los propios factores de contexto (Piselli *et al.*, 2012: 8).

Cuadro 1. El marco analítico de los planes estratégicos como instrumentos de gobernanza

Dimensiones de la PE	Dimensiones gobernanza territorial	Dimensiones de legitimidad
Movilización	Inclusión	Input
Interacción	Integración	Throughput
Transformación	Innovación	Output

Fuente: elaboración propia.

Por último, el análisis de los procesos de planificación estratégica desde la perspectiva de la gobernanza requiere centrar la atención en los actores que participan en el proceso de planificación. Por tanto, es preciso advertir que el objeto de análisis no es tanto el instrumento (el plan estratégico) sino, más bien, la manera en la que los actores del territorio se sirven de él para construir sus coaliciones y proyectos de desarrollo territorial (el proceso de planificación estratégica). El objetivo final de una evaluación de estas características es, de este modo, encontrar evidencia de que los planes estratégicos favorecen el desarrollo del territorio a través de una acción pública más inclusiva, integrada e innovadora.

3. Aplicación del modelo a los procesos de planificación estratégica de Málaga y Turín (Italia)

3.1. Diseño de la investigación y metodología de análisis

El extraordinario desarrollo de la planificación estratégica en España e Italia justifica la adopción del método comparado en la presente investigación. Más concretamente, se ha seguido una estrategia de estudio de casos -“*most similar cases*”- (Yin, 2003; Gerring, 2007) centrado en ciudades en las que al menos existan dos planes estratégicos y que se haya mantenido una continuidad entre ellos, con el objetivo de evaluar si en ambos casos los procesos de planificación estratégica presentan los mismos efectos.

El diseño de investigación se descompone en dos fases. La primera de ellas tiene un carácter preliminar o exploratorio, basado en la información secundaria que documenta el proceso de planificación (por ejemplo, documentos de diagnóstico, visión, fichas de proyecto, evaluación, etc.). La segunda, más compleja, requiere información de carácter primario, que debe ser obtenida directamente de los actores participantes en los procesos.

Un análisis desde la perspectiva de la gobernanza requiere que la unidad de análisis son los actores, en concreto, aquéllos que participan en las “acciones prioritarias”, cuyo elenco se encuentra en las fichas de proyecto o en los documentos de evaluación. Concentrar el análisis las acciones prioritarias (proyectos) facilita la comparación de los casos, puesto que se trata de una unidad presente en prácticamente la totalidad de los planes, evitando el problema que pueden plantear las diferencias en la estructura de gobernanza interna del plan estratégico (Comité coordinador, comité científico, grupos de trabajo, fórum, etc.). La información obtenida a partir de la revisión de las fichas de los proyectos y de los informes de evaluación se incorpora en una base de datos (Excel) y, posteriormente, es volcada en SPSS.

En esta fase preliminar, el análisis de los procesos de planificación se ha llevado a cabo a **un doble nivel**: entre planes estratégicos de una misma ciudad y entre acciones prioritarias dentro de un mismo plan. El análisis se ha concentrado en la medición de la “integralidad” (o carácter integrado) de los planes y la “estructura de la red”. Para ello, el *carácter integrado* se ha descompuesto en tres dimensiones: **multisectorialidad** (ambiente, cultura, economía, gobernanza, sociedad); **multi-actor** (corporaciones profesionales, entes políticos, entes gestión servicios, empresas, sociedad civil) y **multinivel** (internacional, nacional, regional, provincial, área metropolitana, municipio y sub-local). La segunda variable, la *estructura de la red*, ha sido medida atendiendo a la **extensión** de la red, que permite valorar el poder de movilización del plan; la **centralidad** de los actores, que informa sobre los actores clave de la coalición de desarrollo del territorio; y, por último, la **volatilidad** de los actores participantes en el proceso, que provee información acerca de la apertura de los procesos de planificación.

Cuadro 2. Operacionalización: variables y dimensiones de análisis

Dimensión	Indicador	Categorías	Descripción	
V1_INTEGRALIDAD	I1_Desarrollo urbano integrado (DUI) *[Se tiene en cuenta el sector de impacto de <u>la función del actor, en el contexto del proyecto</u>]	Ambiente	Gestión de residuos, ciclo del agua y energía; espacio público y zonas verdes; transporte y movilidad; infraestructuras	
		Cultura	Educación y universidad; patrimonio cultural; tiempo libre y deporte	
		Economía	Turismo y eventos; desarrollo empresarial y empleo; investigación e innovación	
		Gobernanza	Reforma administrativa; participación ciudadana; fomento de relaciones con otros agentes (internacionales, empresas, etc.)	
		Sociedad	Seguridad pública; servicios sociales (salud, inmigración, género, edad, discapacidad, etc.); vivienda	
	D2_Multiactor	I2_Categoría de actor *[Se tiene en cuenta la <u>función del actor</u>]	Colectivos profesionales	Representación de intereses profesionales (Asociaciones profesionales, patronales, sindicatos, etc.)
			Empresas	Entidades con ánimo de lucro, de carácter privado.
			Entes gestión servicios	Gestión de servicios: cámaras de comercio, agencias, empresas concesionarias, etc.
			Entes políticos	Desarrollo de la acción de gobierno (municipio, provincia, región, Estado, UE)
			Investigación	Educación e investigación (Universidades y centros de investigación, departamentos de I+D empresas, etc.)
			Sociedad civil	Asociaciones voluntarias sin ánimo de lucro, fundaciones, ciudadanía, etc.
	D3_Multinivel	I3_Territorio *[Se tiene en cuenta el <u>origen del actor, no</u> la escala en la que desarrolla su actividad]	Internacional	
			Nacional	
			Regional	
			Provincia	
Área metropolitana				
Municipio				
Sub-local (barrio, distrito, etc.)				
V2_ESTRUCTURA DE LA RED				
	I1_Extensión	Nº de actores participantes en el plan (movilización)		
	I2_Centralidad	Nº de actores que permanecen en todos los planes (actores clave)		
	I3_Volatilidad	Nº de actores que ingresan y que se pierden de un proceso a otro (apertura)		

Fuente: elaboración propia.

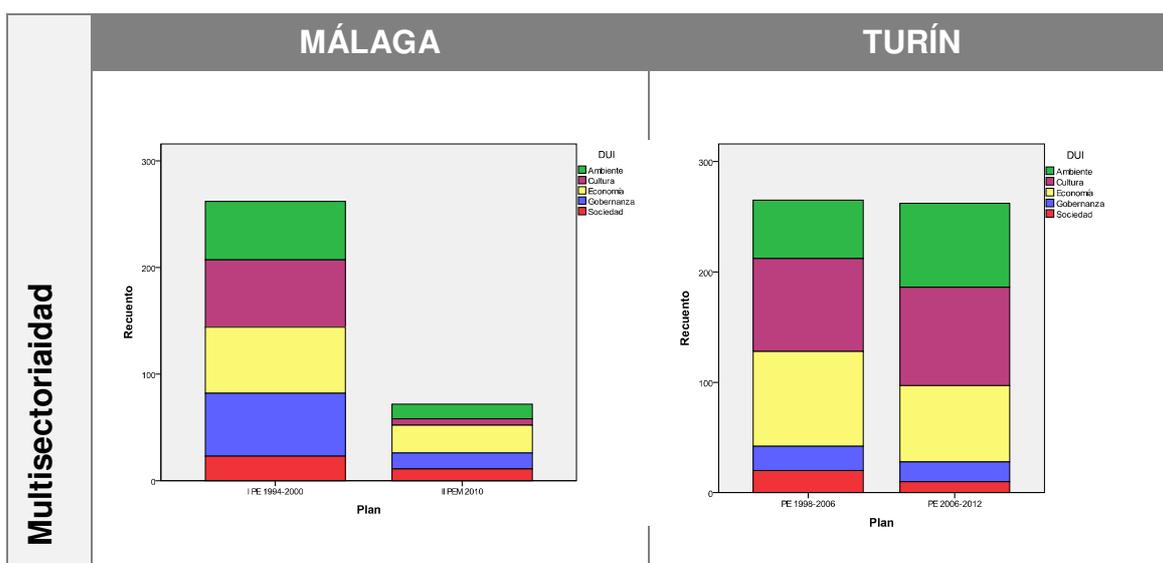
3.2. Resultados de la comparación de los casos

El presente trabajo, que constituye un *work in progress*, sintetiza los resultados correspondientes a la aplicación de la primera fase del análisis a los casos de Málaga y Turín (Italia). Es decir, se limita a la medición del “carácter integrado”

de los planes y al análisis de lo que se ha denominado la “estructura de la red” o de participación.

Por lo que se refiere a la **variable de “integralidad”**, los datos referidos a la *multisectorialidad* revelan un predominio de los sectores de “economía”, “cultura” y “ambiente” en las agendas de desarrollo urbana, en contraposición a la escasa presencia de los sectores de “gobernanza” y, especialmente, “sociedad”. Aunque se trata de una tendencia que se observa en ambos casos, cabe señalar que existe un mayor equilibrio entre las dimensiones de los planes de la ciudad de Málaga, que radica sobre todo en un mayor peso de la dimensión “gobernanza”, segunda dimensión en importancia por número de proyectos, frente a la escasa presencia de proyectos en esta dimensión en los planes de la ciudad de Turín.

Gráfico 1. Multisectorialidad de los planes de Málaga y Turín



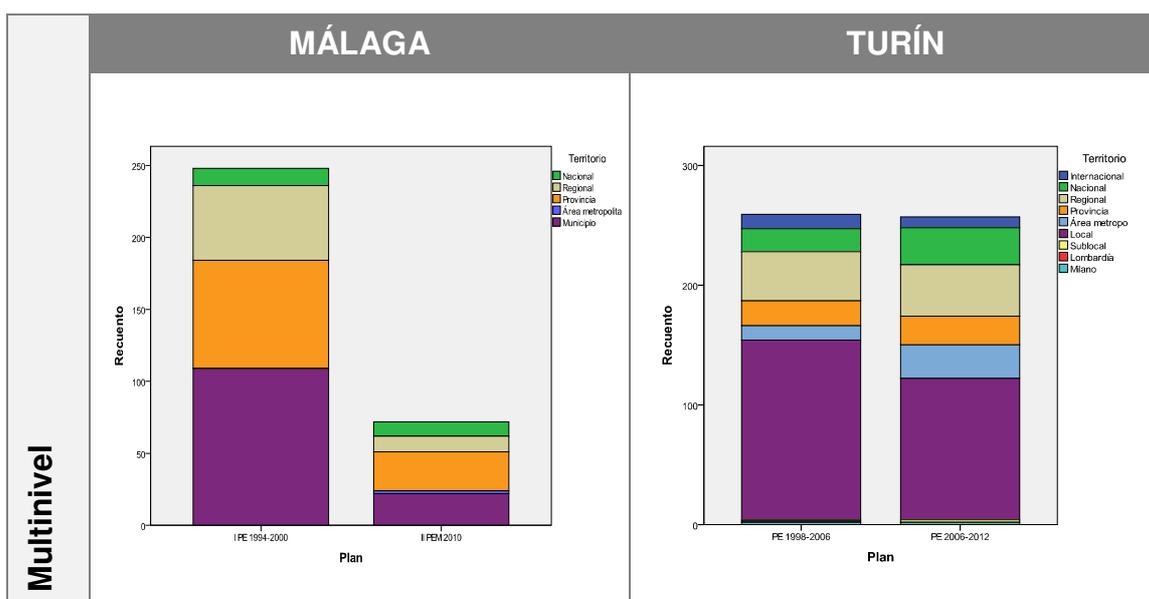
Fuente: elaboración propia.

En líneas generales, los planes de la ciudad de Málaga presentan un impacto sectorial más equilibrado que el caso de Turín, ya que la mayoría de los proyectos entre cuatro de las cinco dimensiones establecidas, mientras que en Turín se concentran fundamentalmente en tres de las áreas. Sin embargo, hay que destacar que la escasa presencia de proyectos en el área de “sociedad” es común a ambos casos, lo que llama la atención sobre la necesidad de reforzar

los proyectos de temática “más social” en los sucesivos procesos de planificación. Por otra parte, mientras que la estructura de contenidos del segundo plan de Turín apenas presenta cambios respecto al anterior (lo que da muestras de que es una continuación del primero), en el caso de Málaga se observa una inclinación hacia la dimensión “economía” en detrimento de los proyectos dedicados a “ambiente”, “gobernanza” y, sobre todo, a la “cultura”.

La segunda dimensión de la integralidad, el *carácter multinivel*, evidencia un predominio de la escala local como origen de los actores participantes, si bien este predominio de lo local es más acentuado en el caso de Turín. En el caso de Málaga, se observa una participación más equilibrada entre los niveles local, regional y nacional. Otro aspecto a mencionar es la tendencia a un aumento de la presencia de actores de escala metropolitana y provincial en ambos casos, lo que se entiende como un intento de dar un carácter más metropolitano a los segundos planes. Sin embargo, habrá que esperar a la revisión y formulación de los nuevos planes para confirmar esta tendencia a la “metropolización” y comprobar si esta vocación metropolitana va más allá de lo teórico, de modo que los proyectos que no se concentren en la ciudad y superen los límites municipales.

Gráfico 2. Carácter multinivel de los planes de Málaga y Turín

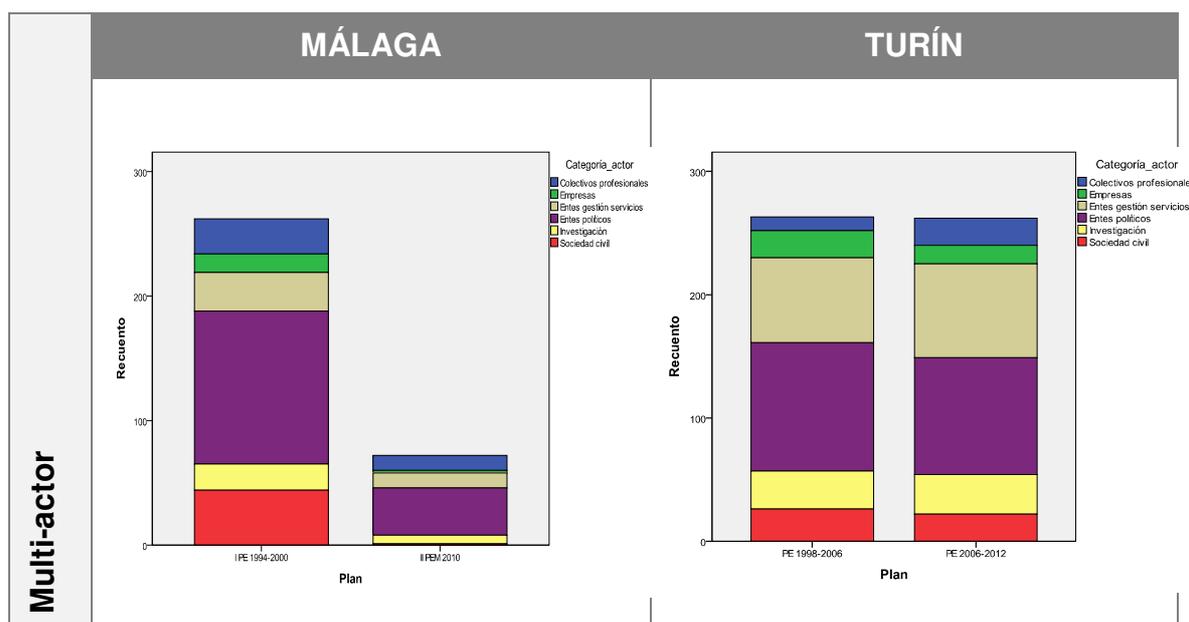


Fuente: elaboración propia.

Por lo que refiere a la tipología de actores, señalar los entes políticos predominan en el proceso de planificación, lo que se relaciona con el tipo de liderazgo en el desarrollo del proceso de planificación estratégica. Así queda de manifiesto en el análisis de la *dimensión multiactor*, que nos muestra una estructura de participación predominantemente pública, complementada en el caso de Turín con una importante presencia de actores del tipo “entes de gestión de servicios”, que indica un importante desarrollo de formas de colaboración público-privada, mientras en el caso de Málaga destaca la reducción de actores no políticos, sobre todo de la sociedad civil, por lo que podemos hablar de una concentración en la participación en los proyectos a favor de los entes políticos en detrimento del resto de actores de la sociedad.

La participación de la sociedad civil está protagonizada por las asociaciones, que fundamentalmente aglutinan a las élites locales, frente al escaso protagonismo de la ciudadanía de a pie. Pese a esta circunstancia, y a la ya comentada desaparición de agentes civiles en el caso de Málaga, un último aspecto a destacar en ambos casos de estudio es la continuidad en los actores participantes, pues los actores que han participado de manera activa en el primer plan lo suelen hacer en el segundo. Por tanto, se puede concluir que el peso de las políticas de desarrollo recae en el sector público en contraposición a la escasa presencia de los actores de la sociedad civil, lo que se puede explicar por unos procesos de planificación estratégica ejecutados a través del desarrollo de dinámicas de arriba-abajo y del tipo de liderazgo ejercido.

Gráfico 3. Carácter multi-actor de los planes de Málaga y Turín



Fuente: elaboración propia.

Por último, el análisis de la segunda variable, **la estructura de la red**, revela dos situaciones bien diferenciadas. Mientras en el caso de Turín destaca una elevada participación de actores de base asociativa, ésta es muy reducida en los planes de Málaga. A pesar de esta diferencia de tipo cuantitativo, sí existen similitudes en la composición de los actores clave. Los planes de ambas ciudades movilizan sobre todo a entes públicos, universidad, asociaciones empresariales y entidades bancarias, si bien la participación del sector bancario en los planes de Turín, a través de sus fundaciones, es mucho más significativa que en los de Málaga. Respecto a la *volatilidad* se produce una importante salida de actores en ambas ciudades. No obstante, y a pesar de la anteriormente comentada desaparición de agentes civiles en el caso de Málaga, cabe destacar que en los dos casos de estudio se produce una continuidad de los actores clave (*centralidad*), indicativa de la consolidación de pautas de interacción entre ellos, pues los actores que han participado de manera activa en el primer plan lo suelen hacer en el segundo. Sin embargo, en el aspecto de entradas y salidas (las dos componentes que forman la volatilidad) se observa una notable diferencia: mientras la desmovilización de actores es suplida en el segundo plan de Turín con una importante entrada de

nuevos actores, en el caso de Málaga la salida de actores no es remplazada por la participación de otros nuevos, empobreciendo la composición de la estructura de participación y corriendo el riesgo de dejar fuera a agentes importantes en el desarrollo de la ciudad.

Conclusiones

La penetración en el ámbito público de herramientas provenientes del sector privado (entre ellos, los planes estratégicos) tuvo lugar, fundamentalmente en la década de los noventa, en un momento en el que los entes políticos necesitaban promover mecanismos que les ayudasen a superar la crisis de legitimidad democrática en la que estaban inmersos. Paralelamente, se produjo la incursión del discurso de la Nueva Gestión Pública –*New Public Management*– en un contexto marcado por la crisis de la hacienda pública, que ponía en cuestión las dinámicas de funcionamiento de las administraciones públicas, demasiado rígidas para adaptarse a un contexto mucho más complejo y dinámico, así como a las demandas de eficiencia económica y mayor ajuste a las necesidades de la ciudadanía.

No obstante, con el tiempo, la planificación estratégica se ha ido revelando como un instrumento útil en la reconstrucción de las relaciones en el territorio y en la definición del contenido de su agenda de desarrollo. De este modo, este instrumento, que nace incardinado en el discurso neoliberal, empezó a encajar en el discurso “republicano”, que insistía en la necesidad de abrir el proceso de toma de decisiones públicas a la sociedad y establecer fórmulas de co-diseño y co-gestión de la ciudadanía (participación ciudadana) para conectar el proceso político a las demandas ciudadanas y dotarlo de mayor transparencia. A lo largo de este proceso, la planificación estratégica llega a ganarse la consideración “instrumento de gobernanza”.

A partir de estos presupuestos, el presente trabajo ha tratado de justificar el interés de la planificación estratégica como objeto de análisis en el ámbito de las políticas públicas en la actualidad. En particular, ha querido llamar la

atención sobre la pertinencia de desarrollar modelos de análisis que permitan abordar la evaluación de estos procesos desde la perspectiva de la gobernanza, pero también sobre las dificultades que entraña llevar a cabo este tipo de evaluación.

La propuesta metodológica desarrollada pone atención en los planes estratégicos como instrumentos de participación y de gestión. De acuerdo con el debate de la legitimidad, se trataría de una propuesta inspirada en la dimensión *throughput* (calidad del proceso) de la legitimidad. Con carácter preliminar, el trabajo sintetiza los resultados de la aplicación del modelo a los casos de planificación estratégica de Málaga y Turín, que ponen en evidencia la existencia de pautas comunes como resultado de los procesos de planificación. En ellas se observa una estructura relativamente integrada de los contenidos, si bien con un mayor predominio de los sectores “economía”, “ambiente” y “cultura”, en detrimento de la presencia del sector “sociedad”. Esta situación alerta sobre la necesidad de dotar a los proyectos de ciudad de mayor contenido social.

Por lo que se refiere a la estructura de participación, existe una sobrerrepresentación del sector público y de los actores de base asociativa en el proceso de planificación. Este hecho puede plantear problemas en un contexto de “desafección cívica”, en el sentido de que hay muchos “recursos cívicos” que no están adscritos a las asociaciones. Asimismo, resulta interesante que en ambos casos los actores clave del territorio, que participan de forma intensa en los procesos de planificación, permanezcan en ellos. No obstante, la salida de otros actores también pone de manifiesto que los planes estratégicos son procesos “débiles”, en la medida que basta poco para que se pierdan y que es muy costoso mantenerlos abiertos o activos. Por último, en relación a la participación de los territorios, también se observa una sobrerrepresentación del nivel municipal, si bien los segundos planes tienden a incorporar territorios del área metropolitana o de la provincia.

En definitiva, estas conclusiones son el resultado del primer tentativo de valoración conjunta del impacto de los procesos de planificación estratégica desde la perspectiva de la gobernanza. No obstante, es preciso seguir afinando

el modelo y comprobar, en la fase sucesiva, si tal y como se afirma en la literatura, este tipo de procesos modifican la gobernanza del territorio, haciéndola más inclusiva, integrada e innovadora. Ello permitirá alimentar la reflexión acerca del alcance real del paradigma de la gobernanza y a sentar las bases para la extensión del modelo de análisis a otras herramientas de diseño y gestión colaborativa de políticas públicas.

Anexo metodológico

Tabla 1. Ficha técnica de los planes analizados

Estudio de caso: **Turín**

<p>Turín -<i>Torino</i>- es el nombre de la provincia con más municipios¹⁰ de Italia y también la capital de la región de Piamonte, situada al noroeste del país. La ciudad cuenta con una población de 872.091 habitantes -si bien su área metropolitana (53 municipios) alcanza una población de 1.673.570 habitantes- (ISTAT, 1 de enero de 2013). En la jerarquía urbana italiana ocupa la cuarta posición por población y la tercera por densidad. Sus vectores económicos se centran en la industria del automóvil, la tecnología aeroespacial e inalámbrica y en sus potentes universidades, además de un incipiente turismo cultural y eno-gastronómico.</p>				
Plan	Cronología	Contenidos	Acciones prioritarias	Oficina técnica
PE I “per la promozione della città”, “città del fare”.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Año de inicio del proceso: 1998 ▪ Fecha de aprobación: 29 de febrero de 2000 	<p>Línea estratégica 1: integrar el área metropolitana en el sistema internacional; L2: construir el gobierno metropolitano; L3: desarrollar la formación y la investigación como recursos estratégicos; L4: promover la creación de empresas y el trabajo; L5: promover Turín como ciudad de la cultura, turismo, comercio y deporte; L6: mejorar la calidad urbana.</p>	31	Torino Internaciona l
PE II “dell’area metropolitana torinese”, “città del saper	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Año de inicio del proceso: 2004 ▪ Fecha de aprobación: julio 2006 	<p>Área temática 1: territorio metropolitano; AT 2: calidad social; AT 3: potencial cultural; AT 4: desarrollo económico.</p>	19	Torino Internaciona l
PE III “Torino metrópoli 2025”	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Año de inicio del proceso: 2012 	--	--	Torino Strategica

¹⁰ La provincia se compone de 316 municipios. El municipio más reciente de la provincia es Mappano, que se constituyó el 31 de enero de 2013.

Estudio de caso: Málaga

La ciudad de Málaga es capital de la provincia homónima que forma parte de la comunidad autónoma de Andalucía. Cuenta con 567.433 habitantes (Padrón de 2012), siendo la segunda ciudad de Andalucía por población y la sexta de España. La ciudad de Málaga forma parte de la conurbación compuesta por el conjunto de localidades de la Costa del Sol y es el centro y núcleo principal de la aglomeración urbana que abarca trece municipios que suman 881.845 habitantes. Todo ello la convierte en el principal centro urbano del litoral mediterráneo andaluz y en el segundo centro urbano de Andalucía.

Plan	Cronología	Contenidos	Acciones prioritarias	Oficina técnica
PE I "Málaga del futuro"	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Año de inicio del proceso: 1992 ▪ Hasta: 1996 	L1: ciudad metropolitana de alcance mediterráneo; L2: metrópolis de alta calidad de vida y respeto medio ambiental; L3: capital económica y tecnológica de Andalucía; L4: capital turística y de ocio europea; L5: ciudad educadora y formadora; L6: revitalización del centro histórico.	75	Fundación CIEDES
PE II "Una Metrópoli Abierta"	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Año de inicio del proceso: 2002 	L1: Málaga, una metrópoli que mira al mar; L2: Málaga ciudad de la cultura. La Málaga de Picasso, cultural y atractiva; L3: Málaga ciudad del conocimiento; L4: Málaga una ciudad renovada para sus ciudadanos y visitantes.	10	Fundación CIEDES
PE I "Málaga del futuro"	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Año de inicio del proceso: 1992 ▪ Hasta: 1996 	L1: ciudad metropolitana de alcance mediterráneo; L2: metrópolis de alta calidad de vida y respeto medio ambiental; L3: capital económica y tecnológica de Andalucía; L4: capital turística y de ocio europea; L5: ciudad educadora y formadora; L6: revitalización del centro histórico.	75	Fundación CIEDES

Fuente: elaboración propia.

Bibliografía

Atkinson, R. 2001. "The Emerging 'Urban Agenda' and the European Spatial Development Perspective: Towards an EU Urban Policy?", *European Planning Studies*, Vol. 9 (3): 385-406.

Comisión Europea. 2007. *Guide. The urban dimension in other Community policies for the period 2007-2013*. Bruselas: DG Regio.

Comisión Europea. 2009. *Fomentar un desarrollo urbano sostenible en Europa. Logros y oportunidades*. Bruselas: DG Regio.

Comisión Europea. 2011. *Cities for tomorrow. Challenges, visions, ways forward*. Bruselas: DG Regio.

Davoudi, S.; Evans N.; Governa F. y M. Santangelo. 2009. "Le dimensioni della governance", en: *La costruzione del territorio europeo. Sviluppo, coesione, governance*: 37- 67. Roma: Carocci.

Dente, B. y E. Melloni. 2005. "Il piano strategico di Torino come strumento di governance". *Revista Amministrare* (anno XXXV, N. 3): 385-420.

Dente, B. 2007. "Valutare il piano strategico o valutare il governo urbano?", en: Pugliese, T.: *Monitoraggio e valutazione dei piani strategici*. Firenze: Rete delle Città Strategiche, 5-10.

Dente, B. 2011. *Le decisioni di policy*. Bologna: Il Mulino.

Fernández Güell, J.M. 2007. "25 años de planificación estratégica de ciudades". *Ciudad y Territorio*: nº XXXIX (154)

Gerring, J. 2007: *Case Study Research. Principles and Practices*, Boston: Cambridge University Press.

González Medina, M. 2009. *Gobernanza y gestión de las ciudades en la Unión Europea. Los casos de Santiago de Compostela y Konstanz (Alemania)*. Tesis doctoral. Universidade de Santiago de Compostela (USC).

- González Medina, M. 2011. "Elementos de una política urbana europea. Experiencias de gestión del desarrollo urbano en Alemania y España". *Revista Española de Ciencia Política*. 27: 45-67.
- Healey, P. 2003. "Collaborative planning in perspective", *Planning Theory*, 2 (2): 101-123.
- Jouve, B. 2005. *Cuestiones sobre la gobernanza urbana*, Estudis 19. Barcelona: Fundació Pi i Sunyer.
- Le Galès, P. 2006. *Le città europee. Società urbane, globalizzazione, governo locale*. Bologna: Il Mulino.
- Lieberherr, E. 2013. "The role of throughput in the input-output legitimacy debate: Insights from public and private governance modes in the Swiss and English water sectors". *Paper presentado en ICPP 2013. 26-28 de junio*. Grenoble, Francia.
- Martín Mesa, A. y Merinero Rodríguez, R. (dir.). 2010. *Planificación estratégica territorial. Estudios metodológicos*. Junta de Andalucía: Consejería de Gobernación y Justicia.
- Martinelli, F. 2005. *La pianificazione strategica in Italia e in Europa. Metodologie ed esiti a confronto*. Milano: Francoangeli.
- Navarro Yáñez, C. J. 2010. "El imperativo de la gobernanza territorial: lógicas en la producción de la acción conjunta", en F. Castillo Blanco (ed.): *Gobierno y democracia local: la experiencia andaluza y andina*. Granada: Red UIM, 315-328.
- Pascual i Esteve, J.M. y M. Tarragona Gorgorió. 2009. *Estrategia Territorial y Gobierno Relacional. Manual para la planificación estratégica de 2ª generación*, D. G. Administración Local. Sevilla: Junta de Andalucía.
- Piselli, F.; Burrioni, L. y F. Ramella. 2012. *Governare città. Beni collettivi e politiche metropolitane*. Roma: Donzelli Editore.

Pinson, G. 2011. *Urbanismo y gobernanza de las ciudades europeas. Gobernar la ciudad por proyecto*. Valencia: Universidad de Valencia (Desarrollo Territorial 10).

Prats i Catalá, J. 2005. *De la burocracia al management, del management a la gobernanza*, Madrid: INAP.

Tanese, A; Di Filippo, E. y R. Rennie. 2006. *La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori*. Roma: Rubbetino.

Tomàs, M. 2010. "Gobernabilidad metropolitana, democracia y eficiencia. Una comparación Barcelona-Montreal". *Revista Española de Ciencia Política*. 23: 125-148.

Van den Berg, L.; Braun E. y J. Van der Meer. 1997. "The organising capacity of metropolitan regions", *Environment and Planning C*, 15: 153-272.

Van der Berg, L.; Braun, E. y J. Van der Meer. 2004. *National Urban Policies in the European Union*, European Institute for Comparative Urban Research (EURICUR). Erasmus University Rotterdam.

Yin, R. 2003. *Case study research. Design and methods*, Thousand Oaks: Sage.

Páginas web:

Plan estratégico de Turín: www.torinostrategica.it

Plan estratégico de Málaga: www.ciedes.es