

# Panorama **7** territoris

L'objectiu de la col·lecció Panorama 7 Territoris és posar a l'abast de totes les persones i institucions interessades en el desenvolupament estratègic, una sèrie de documents basats en una aproximació prospectiva als reptes i oportunitats de futur del territori de Catalunya. Els textos de la col·lecció, realitzats per experts i institucions capdavanteres, volen ser eines de reflexió i de consulta, entenedores i manejables per a tothom.



Observatori de Desenvolupament  
Estratègic a Catalunya



Generalitat  
de Catalunya



La planificació estratègica territorial a Catalunya. Quinze anys d'evolució  
Joan Ganau Casas, Jordi Mallarach Isern

Panorama **7** territoris

# Panorama **7** territoris



## La planificació estratègica territorial a Catalunya Quinze anys d'evolució

Joan Ganau Casas  
Jordi Mallarach Isern



Generalitat  
de Catalunya

territoris



Panorama

# La planificació estratègica territorial a Catalunya

Quinze anys  
d'evolució

**Joan Ganau Casas**  
**Jordi Mallarach Isern**  
Departament de Geografia  
i Sociologia  
Universitat de Lleida





A la memòria de **Joan Vilagrasa**,  
pel seu mestratge

Panorama 7 Territoris és una iniciativa de l'Observatori de Desenvolupament Estratègic a Catalunya (ODECAT) i el Pla Governamental CAT 21 del Departament de la Presidència de la Generalitat de Catalunya. El seu objectiu és el d'impulsar un procés de reflexió prospectiva i estratègica d'abast territorial per al país en un horitzó de futur. Aquesta iniciativa neix del convenciment profund que davant dels formidables canvis als que estem assistint, cal fomentar la reflexió a mig i llarg termini, que fugi de les conjuntures del moment

El Departament de la Presidència no comparteix necessàriament les opinions expressades pels autors d'aquests treballs.

**Edita:** Pla Governamental CAT 21  
Generalitat de Catalunya  
Departament de la Presidència  
Plaça de Sant Jaume, 4  
08002 Barcelona

**D.L.:** B-50.981-2003

**ISBN:** 84-393-6307-9

**Disseny, maquetació i impressió:** El Tinter, S.A.L. (empresa certificada ISO 14001 i EMAS)

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1. Introducció</b>  | <b>7</b>  |
| <b>2. Quinze anys d'evolució de planificació estratègica a Catalunya</b> | <b>13</b> |
| 2.1. Els orígens de la planificació estratègica territorial              | 13        |
| 2.2. Etapes en l'evolució dels plans estratègics catalans                | 18        |
| 2.3. De la difusió del model a les metodologies pròpies                  | 24        |
| <b>3. La metodologia estratègica: entre la uniformitat i la varietat</b> | <b>33</b> |
| 3.1. Estructura i organització   | 33        |
| 3.2. Les fases dels plans estratègics                                    | 38        |
| 3.3. El diagnòstic   | 40        |
| 3.4. Els grups de treball  | 43        |
| 3.5. Els processos de participació                                       | 47        |
| 3.6. El seguiment i l'avaluació  | 52        |
| <b>4. Anàlisi transversal dels continguts dels plans estratègics</b>     | <b>63</b> |
| 4.1. Territori i urbanisme   | 68        |
| 4.2. Promoció econòmica  | 79        |
| 4.3. Medi ambient  | 85        |
| 4.4. Noves tecnologies i societat de la informació                       | 91        |
| 4.5. Les persones: política social, formació i cultura                   | 99        |

|  |     |
|--|-----|
| <b>5. La planificació estratègica a Catalunya:<br/>balanç provisional</b>                          | 109 |
| 5.1. La metodologia: cap a la creació de nous<br>models  | 110 |
| 5.2. El contingut dels plans: no són uniformes,<br>però hi manca especificitat i visió estratègica | 117 |
| 5.3. Cap a un balanç general   | 121 |
| <b>6. Bibliografia</b>   | 127 |



*Aquest estudi sobre la planificació estratègica territorial a Catalunya, tot i que formalment va sorgir com un encàrrec de l'ODECAT, té un origen anterior. Neix d'un interès previ de les persones que signen el treball, que des de perspectives diverses havien realitzat, o bé estaven iniciant, alguns estudis que convergien en l'anàlisi dels plans estratègics.*

**A**quest interès per la planificació estratègica sorgeix d'una preocupació per indagar els efectes que aquestes noves formes de gestió estan tenint sobre el territori. Les dinàmiques territorials són cada vegada més complexes i es veuen condicionades per múltiples factors econòmics, socials i culturals. Enfront de la planificació clàssica, cal incorporar noves dimensions de la realitat. L'anàlisi del paisatge humanitzat ha de combinar-se amb l'estudi dels agents que intervenen sobre el territori, amb unes dinàmiques econòmiques de caràcter global i amb uns fluxos invisibles, però que cada cop són més determinants.

El repte de donar resposta a aquestes noves formes de funcionament dels territoris no són gens fàcils. La planificació estratègica és lluny de ser-ne la solució definitiva, però sí que suposa un intent de superació en tenir en



compte aquesta complexitat social i territorial per procurar dissenyar escenaris de futur que, a més, siguin prou flexibles per adaptar-se a una realitat que canvia molt ràpidament.

Al mateix temps, incorpora alguns aspectes que cal remarcar especialment. En primer lloc, permet la participació dels ciutadans i els agents econòmics locals en la presa de decisions. Indubtablement, els diversos actors tenen una influència molt desigual en les decisions adoptades finalment. Tanmateix, aquests processos permeten treure a la llum interessos i pressions que sempre existeixen, però que en un altre context es produïrien de forma menys transparent. En un procés estratègic, sempre que es respectin mínimament les regles del joc, les diverses posicions poden ser discutides abans d'arribar a decisions definitives.

En segon lloc, introdueix el concepte de procés, de continuïtat en el temps, en un àmbit com el de l'Administració local que, a causa dels problemes diaris que l'acuiten, massa sovint es veu obligada a treballar per objectius a curt termini.

En tercer lloc, contribueix a abordar els problemes abans que es produeixin: a iniciar polítiques proactives, que s'anticipin als esdeveniments i permetin aprofitar les oportunitats, o que, fins i tot, ajudin a generar-les. Una visió molt diferent a les polítiques reactives, de posar pedaços als problemes, que històricament ha marcat la pràctica política local a casa nostra.

Evidentment, la planificació estratègica territorial no és neutra, i planteja problemes importants. Alguns són de caire metodològic i poden ser solucionats amb el pas del temps i l'acumulació d'experiència. Altres, passen per la presa d'opcions polítiques, com ara els temes de participa-

ció ciutadana. De fet, la voluntat política és sempre cabdal en aquestes noves formes de gestió: des del lideratge, indispensable perquè tot el procés es completi amb èxit, s'avalui i que els documents de planificació estratègica no dormin tancats en un calaix, fins al consens necessari per arribar a acords a partir dels quals dissenyar unes propostes realment estratègiques per al futur del territori.

Hi ha, però, qüestions que generen desconfiances, en molts casos fundades, cap a les formes de gestió estratègica. Primerament, hi ha qui hi veu el perill que, si més no *de facto*, arribi a substituir el planejament urbanístic tradicional. És veritat que enfront del valor normatiu i jurídic del planejament territorial, els plans estratègics no tenen caràcter vinculant, ni delimiten competències, ni estableixen pressupostos o terminis exactes ni, en definitiva, atribueixen responsabilitats clares.

En la mateixa línia, existeix també el perill que aquestes formes de gestió, en introduir una gran flexibilitat i relaxar les mesures de control, obrin la porta a un liberalisme excessiu que estableixi pocs límits a les intervencions del capital. Finalment, també es pot qüestionar fins a quin punt els consensos assolits per agents que, si bé es pretenen representatius, no sempre han passat per la legitimització de les urnes, poden suplantar les voluntats reals dels ciutadans i passar per damunt de la representativitat democràtica. Creiem, però, que aquests i molts altres dubtes, si bé constitueixen perills als quals cal estar amatents, depenen molt més de la maduresa democràtica real de les societats que no pas dels instruments de gestió que, en darrera instància, no fan més que intentar ordenar dinàmiques i relacions de força que ja existeixen.

Des del punt de vista metodològic, primer que res, l'estudi ha pretès reunir el màxim nombre d'experiències de

planificació estratègica territorial desenvolupades a Catalunya en els darrers quinze anys. La tasca no ha estat senzilla, i malgrat la voluntat de ser exhaustius, de segur que la llista que hem elaborat encara serà incompleta.

Tanmateix, també era clar des d'un començament que no podíem analitzar a fons tots els plans i per aquest motiu ha calgut fer-ne una tria. L'opció metodològica ha estat doble. En primer lloc, s'ha recollit el màxim de documentació possible generada pels plans, bé a través de publicacions impreses, o bé mitjançant la consulta de les pàgines web. Però en aquest tipus de planejament, la documentació escrita només permet conèixer una part —i no sempre la més important— de tot el procés.

Per aquest motiu, en segon lloc, hem recorregut a les entrevistes com una font d'informació fonamental. S'ha realitzat un seguit d'entrevistes en profunditat, quinze en total, amb responsables de diversos plans estratègics catalans que creiem just enumerar aquí. Han estat Gemma Sivill (Pla Estratègic Alt Penedès), Jordi Permanyer (P.E. Castellar del Vallès), Francesc Santacana (P.E. Metropolità de Barcelona), Joan Rota i Olga Solà (P.E. Olesa de Montserrat), Josep Terradellas (P.E. Osona XXI), Francesc Artero (P.E. Reus Impuls 2005), Josep Llop (P.E. Rubí), Carles Domingo (P.E. Tàrraga), Xavier Marcet (P.E. Ciutat de Terrassa), Joan Vera i Albert Puigvert (P.E. Vall del Ges, Orís i Bisaura), Alícia Gutiérrez (P.E. Viladecans), Ricard Belascoain (P.E. Vilanova i la Geltrú) i Manuel de Forn (Consultora GFE Associats).

Val a dir que en tots els casos, sense cap excepció, la predisposició ha estat magnífica i les ganes de participar constants. Agraïm des d'aquí la col·laboració de totes aquestes persones sense les quals no hauríem pogut elaborar aquest estudi. De la mateixa forma, cal remarcar que gairebé tots

els entrevistats han fugit de la presentació falaguera i han mostrat un cert to autocrític que cal valorar molt positivament, tant perquè és una clara mostra del seu interès per millorar els respectius plans, com perquè ens ha estat molt útil per poder arribar a establir unes conclusions finals.

La tria dels casos a analitzar, com qualsevol altra que s'hagués fet, ha estat subjectiva. Però s'han tingut en compte diversos criteris, com que fossin plans amb una clara vitalitat o que es trobessin en una fase avançada d'elaboració o d'implantació (en aquest sentit s'han inclòs tots aquells plans que han fet una avaluació i han redefinit els objectius en un segon pla). També s'han tingut en compte qüestions com ara la inclusió de plans supramunicipals o la combinació entre ciutats grans i petites, i entre ciutats metropolitanes i altres més allunyades de Barcelona.

Ara bé, un tema sempre difícil en un estudi com aquest, que pretén analitzar la planificació estratègica a tot Catalunya, és quina decisió cal prendre respecte als plans estratègics de Barcelona. D'una banda, és la ciutat que, amb el primer pla, va encetar una metodologia que després s'ha exportat a mig món. La seva importància és, doncs, indiscutible. Però, d'altra banda, entrar en una anàlisi en profunditat del pla de Barcelona hauria absorbit tots els nostres esforços i, de fet, hauria acabat produint un altre treball molt diferent del que preteníem.

Tanmateix, s'ha escrit molt, aquí i a l'estranger, sobre el pla estratègic de Barcelona, mentre que les anàlisis sobre la resta de ciutats són molt escasses. Per aquest motiu, l'opció ha estat prendre el cas de Barcelona com el model en el qual, d'una manera o altra, tota la resta de plans s'han inspirat, i tenir-lo com una referència, com un teló de fons constant al llarg de tot el treball, però sense entrar a analitzar-lo en detall.

Finalment, cal dir que el llibre s'ha estructurat en tres parts ben diferenciades. En la primera part s'ofereix un assaig d'interpretació de l'evolució que ha tingut la planificació estratègica a Catalunya d'ençà 1988, quan es va iniciar el primer pla estratègic de Barcelona, fins avui. En la segona part, que conforma el gruix del treball —capítols 3 i 4— s'analitza de forma bastant detallada i descriptiva els trets bàsics dels plans estratègics territorials catalans: la metodologia i els continguts dels plans. Evidentment, no sempre s'han tingut en compte tots els plans. Encara que s'ha partit d'informació de gairebé tots ells, s'han anat utilitzant exemples diferents segons cadascun dels apartats, per intentar oferir una panoràmica al més àmplia possible. En la tercera part, s'intenta fer un balanç, a mode de conclusió, de la planificació estratègica a Catalunya amb la voluntat d'oferir algunes reflexions, completament obertes a discussió, que ajudin a enriquir la gestió i el govern local del nostre país.

## Quinze anys d'evolució de planificació estratègica a Catalunya

### • 2.1. Els orígens de la planificació estratègica territorial



*Qualsevol intent de ressenyar l'evolució de la planificació estratègica a Catalunya en els darrers anys ha de començar, inevitablement, l'any 1988 amb l'inici del Pla Estratègic Econòmic i Social de Barcelona. La ciutat acabava de ser nominada per a l'organització dels Jocs Olímpics i el pla estratègic serví per aglutinar molts dels factors que conduirien a l'èxit de l'experiència olímpica de 1992.*

**D**e fet, el pla estratègic, com la mateixa transformació de la ciutat, ja s'havien començat a gestar amb anterioritat. De forma casual, uns anys abans, mentre s'estava preparant la candidatura de Barcelona per als Jocs Olímpics, alguns membres de l'equip organitzador van conèixer la metodologia de pla estratègic que s'estava aplicant a San Francisco.

A començament dels anys vuitanta, les finances públiques de moltes ciutats nord-americanes es trobaven amb problemes molt importants. Les retallades imposades pel govern de R. Reagan en els pressupostos públics les havien dut gairebé fins a la fallida. Davant d'aquesta situació, un

grup d'empresaris de San Francisco van encomanar a la consultora Andersen Consulting un pla estratègic per aconseguir relançar l'economia de la ciutat i evitar un col·lapse municipal.

Aquest va ser el model que va inspirar el primer pla estratègic de Barcelona: una metodologia sorgida del món de la gestió empresarial i que havia estat aplicada a San Francisco per part de la iniciativa privada. Però les circumstàncies de Barcelona eren molt diferents i, malgrat que es va respectar el mètode, els objectius foren transformats radicalment. Sens dubte, existia una considerable distància entre Califòrnia i Catalunya, tant en la tradició empresarial com en el context sociopolític. Però, per sobre de tot, les diferències cal cercar-les en dos factors que foren decisius en l'aplicació del model.

El primer, és el fet que Barcelona comptava amb una fita que estructurava tot el projecte de transformació de la ciutat. Els projectes concrets ja existien i l'horitzó temporal per finalitzar-los era la data inapel·lable dels Jocs Olímpics. El que aportava el pla estratègic era la coordinació de tots aquests projectes i una voluntat de consens entre tots els agents i institucions de la ciutat per col·laborar en un objectiu comú per a la ciutat postolímpica. Com sovint es repetí en aquells dies, hom pretenia que no fos un projecte d'Ajuntament sinó un projecte de ciutat. En aquest sentit l'èxit fou total, perquè va generar un gran consens polític i social, va contribuir a la creació de nombroses col·laboracions entre el sector públic i el privat i, sobretot, va aconseguir una complicitat de tots els ciutadans, que van fer seu el projecte olímpic (Raventós, 2000).

El segon factor va ser que aquesta metodologia, extreta de les formes de gestió empresarial del capitalisme avançat, era adoptada per un ajuntament socialista. La conseqüència immediata va ser un gir en els objectius. Aviat es va

veure que no era suficient cercar el creixement econòmic, sinó que també calia tenir en compte la distribució d'aquest creixement. Així, el que inicialment havia de ser el pla estratègic econòmic de Barcelona, aviat va incorporar l'adjectiu "social". En paraules de Francesc Santacana, coordinador del pla estratègic, el model nord-americà *business oriented*, a Barcelona va derivar cap a un enfocament *citizen oriented* (Santacana, 2000).

És prou sabut que durant aquests anys, Barcelona va obtenir un ampli reconeixement internacional. Primer, durant la fase de preparació, per la capacitat de convertir un esdeveniment esportiu en l'oportunitat per iniciar una profunda transformació urbana. Després, per l'èxit d'organització i comunicació dels Jocs Olímpics. Amb tot plegat, el procés iniciat a Barcelona en aquells anys no tardà a convertir-se en un model que es va difondre a tot el món. Ciutats d'Espanya, d'Europa i, ben aviat, de Llatinoamèrica (gràcies a la fundació del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano: CIDEU), van adoptar la metodologia que s'havia assajat en el pla estratègic de Barcelona.

Si la difusió d'allò que es va conèixer com a *model Barcelona*, va tenir aquest ressò internacional, no és estrany que aquest mateix model es difongués a altres ciutats catalanes, que aviat van iniciar llur pla estratègic. Tanmateix, però, hi ha unes causes més profundes de l'adopció d'aquestes noves formes de gestió de les ciutats i territoris, que hem d'anar a buscar en un canvi general viscut a tot Europa en les darreres dècades, i també en la pròpia evolució seguida pels ajuntaments democràtics catalans d'ençà la seva constitució l'any 1979.

1. A causa de la crisi industrial dels anys 70, moltes ciutats europees i americanes amb importants tradicions indus-



trials es van veure abocades al declivi econòmic i social. Tenien el repte de cercar noves bases econòmiques. Però no era gens fàcil. En una situació de creixent deslocalització de les activitats productives i de globalització dels fluxos financers, la competència entre ciutats va convertir-se en un element decisiu de les economies regionals. Així, les formes de govern basades exclusivament en l'administració dels ciutadans, en el *managerialism*, van donar pas a un creixent *entrepreneurialism*. Els governs de les ciutats devien adoptar, doncs, una actitud emprenedora i empresarial, i necessitaven, per tant, la complicitat del mercat i dels agents privats per superar les crisis econòmiques en què es veien immerses (Harvey, 1988, Basset, 1996, Hall i Hubbard, 1998).

2. En aquest context, també la planificació urbanística va entrar en crisi davant l'èxit dels corrents desreguladors. L'oposició entre pla i projecte, tan discutida en aquells anys, proporcionava un camp adobat perquè la planificació estratègica s'implantés amb força. Tanmateix, la planificació sectorial, impulsada des d'administracions diverses requeria projectes globals de ciutat que procuressin integrar les diverses dimensions de la ciutat.
3. En el fons, la ràpida evolució de les condicions econòmiques i socials han provocat, en aquests anys, una crisi general de les formes tradicionals de planificació. El futur es presenta cada cop més canviant, inestable i incert. En aquest context, ningú no disposa de prou informació per anticipar-se i posicionar-se de forma adequada, per prendre ara les mesures encertades que permetran afrontar amb èxit els reptes del demà. Les decisions han de ser fruit del debat, de l'intercanvi de pers-

pectives diverses per assolir el consens. Cal compartir les opinions, i també les responsabilitats. A poc a poc es va imposant la necessitat d'una estructura de xarxes, amb actors econòmics i socials que actuen com a nodes, en les quals cap té la legitimitat ni l'exclusivitat (Pascual, 2001).

4. Com sovint s'ha posat de manifest, també cal tenir en compte la pròpia evolució dels ajuntaments catalans per entendre aquesta profunda transformació viscuda en pocs anys (Nel-lo, 1999). Quan van ocupar els seus càrrecs, els primers consistoris democràtics es van trobar amb uns gravíssims dèficits estructurals que calia satisfer. En els primers períodes de mandat, l'atenció de problemes tan bàsics com l'abastament d'aigua, la construcció de les xarxes de clavegueram, la urbanització de barris sencers o la construcció d'equipaments bàsics va portar a unes formes de govern reactives en les quals els objectius eren ben marcats. Però en els anys noranta, s'inicià una nova etapa. D'una banda, l'esgotament de les formes de govern dels vuitanta, basades en bones dosis d'empenta i voluntarisme, però també d'inexperiència, va donar lloc a una nova etapa centrada en la millora de la gestió i en l'eficiència, amb un predomini de les funcions gerencials per sobre de les polítiques (Pascual, 2002). D'altra banda, amb els principals dèficits coberts, aquests mateixos governs locals hagueren de pensar nous escenaris de futur i d'iniciar polítiques proactives que ajudessin a millorar la qualitat de vida dels ciutadans (Brugué, et al, 2001).
5. En definitiva, des de mitjan anys noranta els poders locals catalans han iniciat un camí que els porta des

d'una funció burocràtico-administrativa de prestació de serveis, cap a unes noves formes de govern. Com ha escrit J. Prats, estem assistint a un canvi des de l'“administració” al “govern” local (Prats, 2001). Les teories de la *local governance*, el pas cap a una gestió estratègica i per objectius dels governs municipals, s'han estès amb força en els darrers anys, i els processos de planificació estratègica s'adiuen perfectament amb aquest nou model de gestió.

6. Finalment, un aspecte que rarament s'esmenta però que, per contra, creiem que ha estat cabdal en el canvi viscut en el govern local català, és l'augment de la cultura democràtica, tant per part dels ciutadans, com dels polítics, l'administració, els representats d'associacions... i, en general, tots aquells actors que intervenen en el funcionament dels municipis catalans. Cal no oblidar que la tradició de democràcia local a casa nostra és encara molt curta en comparació amb altres països de l'entorn. Tota aquesta transformació es recolza, doncs, en un ràpid aprenentatge, tant per part de les generacions que van viure la transició política, com d'aquelles que sempre han conegut la democràcia.

## • 2.2. Etapes en l'evolució dels plans estratègics catalans

És evident, però, que totes aquestes transformacions no han estat ni generalitzades, ni immediates i que dins del prop d'un miler d'administracions locals catalanes, existeix una immensa varietat de situacions. Tot i això, creiem que en aquests quinze anys de planificació estratègica a

Catalunya, es poden distingir tres etapes, bàsicament en funció de dos factors: el grau de difusió de la planificació com a forma de gestió de ciutat i territoris i l'evolució de la metodologia emprada en els plans.

La **primera etapa** transcorre, aproximadament, entre l'inici del primer pla estratègic de Barcelona, l'any 1988, i la celebració dels Jocs Olímpics. En aquests anys, l'únic pla que, de fet, es va arribar a implementar a Catalunya fou el de Barcelona. Tanmateix, no fou l'única experiència que es va desenvolupar. Ben aviat, hi hagué ciutats catalanes que van fer assaigs per elaborar el seu propi pla. Bàsicament es tractava de ciutats de l'entorn metropolità, que van arribar a redactar plans estratègics: Santa Coloma de Gramenet, Badalona o Sitges. Però es tractava abans d'un efecte mimètic que no pas d'una autèntica necessitat d'establir un pla d'aquestes característiques. Per aquest motiu, tot i els esforços metodològics, es tracta de plans hereus directes de la planificació econòmica i urbanística tradicional en els quals, per tant, el document hi era protagonista absolut. Els altres components de la gestió estratègica, com ara la incorporació de la participació ciutadana o el seguiment i avaluació de l'aplicació de les mesures gairebé no es van arribar a aplicar.

La situació no era gaire diferent fora de Catalunya. Així, a la resta d'Espanya, en aquest període, només Bilbao —l'altre gran referent estatal de la planificació estratègica— va desenvolupar completament el seu pla (1989). Altres ciutats, com Madrid, Màlaga o Còrdova, tot just l'estaven iniciant.

A començament de la dècada dels noranta, es va iniciar l'elaboració d'altres plans estratègics locals que es van aprovar cap a 1993 i 1994. Entre aquestes ciutats en trobem algunes de clarament metropolitanes, com Esplugues de

Llobregat (1993) Viladecans (1993) i Mollet del Vallès (1994), i dues altres que són grans centres territorials i, alhora, dos dels màxims símbols de la indústria tèxtil catalana que havia entrat en declivi en els anys 70: Terrassa (1993) i Mataró (1994).

La **segona fase** ocupa els anys centrals de la dècada dels noranta: entre 1994 i 1998, per posar dues dates aproximades. De fet, des de 1993 es va viure una autèntica eclosió de la planificació estratègica. Entre les ciutats i territoris que van iniciar plans durant aquests anys es pot distingir un primer grup format pels principals centres territorials catalans. Així, és ben significatiu que les tres capitals provincials, Tarragona (1994), Girona (1995) i Lleida (1997), iniciessin processos estratègics amb ben pocs anys de diferència. Igualment trobem altres centres importants, tots ells capitals de comarca, com Valls (1994), Igualada (1994), el Vendrell (1994) i Granollers (1997).

Un segon grup el formen alguns plans comarcals que es van posar en marxa en aquests anys: Ripollès (1993), Garrotxa (1994), Alt Penedès (1994), Berguedà (1995), Osona (1996) o Baix Llobregat (1997), amb resultats ben desiguals. No tots es van aprovar i només els de l'Alt Penedès i l'Osona arribaren ser aplicats completament.

Va ser en aquests anys, doncs, quan es va produir la gran difusió del planificació estratègica. Si comptem que l'any 1994 s'aprovava el II Pla Estratègic de Barcelona, més de la meitat de la població de Catalunya es trobava, en aquells moments, immersa en alguna forma de procés estratègic.

Pel que fa a la metodologia, la influència del pla de Barcelona és encara evident en tots ells. Però, ja no tant pel mimetisme de copiar una metodologia com perquè es començava a entendre els beneficis d'aplicar altres formes de planificació a les ciutats i territoris. Molts polítics,

davant l'èxit que havia tingut el primer pla de Barcelona van decidir iniciar processos similars.

El grup de persones que havien desenvolupat la metodologia del primer pla de Barcelona van jugar un paper clau, des de diverses plataformes, en l'elaboració o assessorament d'altres plans estratègics. Bé des de consultores privades, des d'organismes públics, com la Diputació de Barcelona, des d'associacions, com el CIDEU, o des de la mateixa oficina del Pla Estratègic de Barcelona, es va incentivar i ajudar moltes ciutats a desenvolupar nous plans estratègics. S'organitzaren seminaris, conferències, cursos de formació i el model de Barcelona va començar a ser objecte d'estudis tant des de Catalunya com de l'estranger (Forn, 1998; Santacana, 1998b).

Es començava a generar un corpus teòric i, sobretot, una metodologia ben establerta sobre la planificació estratègica. Però la literatura que explicava com fer un pla estratègic encara era escassa. Per omplir aquest buit, l'any 1995, la Diputació de Barcelona va publicar el llibre *La planificació estratègica territorial. Aplicació als municipis*, escrita per Manuel de Forn i Josep M. Pascual. Es tractava d'un manual, el primer, que partint del cas de Barcelona —i amb exemples dels plans d'altres ciutats mitjanes catalanes en les quals els autors havien col·laborat— oferia un mètode complet, amb abundants exemples concrets, per elaborar un pla estratègic.

El fet que el llibre fos en català i que s'esgotés en menys d'un any va animar la mateixa Diputació de Barcelona a reeditar aquesta obra l'any 1999, però en espanyol i figurant com a únic autor J.M. Pascual. Es tracta d'una obra més completa, producte d'una major reflexió i experiència en aquest tipus de planejament. Els exemples provenen, a més de Barcelona, d'altres experiències de la resta

d'Espanya (València, Màlaga, Bilbao, Avilés) i Llatinoamèrica (Rosario, Bogotà, Rio de Janeiro, Buenos Aires, etc.). Moltes de les idees i propostes que hi apareixen seran a la base dels plans que es faran en els anys posteriors.

Pel que fa al balanç dels plans d'aquesta fase, val a dir que ofereixen resultats molt desiguals (Pascual i Tarragona, 1998). En alguns casos, tot just s'acabà la redacció del pla, però no es va arribar a executar mai, o només parcialment, com ara els plans de Lleida, Berguedà o Igualada. Altres plans com ara els de Terrassa, Mollet del Vallès i Mataró es van desenvolupar durant uns anys, fins que els seus objectius es van acomplir i es pot dir que, d'alguna manera, es van esgotar. Només en quatre casos —a més de Barcelona—, després de l'avaluació es va arribar a reformular els objectius, o bé es va iniciar un segon pla estratègic: els plans estratègics de Rubí, Viladecans, Osona i l'Alt Penedès. Tots quatre estan acabant de preparar, o han iniciat recentment, un nou procés estratègic.

La **tercera etapa** es va iniciar cap a 1998 i arriba fins avui. Podríem dir que els plans elaborats en aquests darrers anys constitueixen una nova generació, tant des del punt de vista metodològic com per les característiques de les ciutats i territoris que els han desenvolupat.

En primer lloc, trobem algunes ciutats importants en l'àmbit català que no havien desenvolupat cap pla estratègic i que el van començar fa molt poc: Reus (2001), Vilanova i la Geltrú (2002), Figueres i Sabadell (tots dos en procés d'elaboració). En segon lloc, es constata com, seguint la jerarquia urbana, la planificació estratègica ja ha arribat a ciutats petites de tot el territori català, com ara la Seu d'Urgell (1998), Tàrrrega (2002) —totes dues a més capitals de comarca— o Alcanar, que ara tot just l'està elaborant.

Ara bé, allí on trobem el major gruix de ciutats amb pro-

cessos de planificació estratègica iniciats o en marxa és en els llimdars de l'àrea metropolitana de Barcelona. Es tracta de ciutats i territoris de dimensions molt diferents, però amb una característica comuna: el fort creixement demogràfic al qual assisteixen en els darrers anys. D'una banda, trobem municipis petits (cap d'ells no arriba als 10.000 habitants) com Sant Vicenç de Montalt, Cabrils, Arenys de Munt, al Maresme, o Viladecavalls i Matadepera, al Vallès Occidental, que han iniciat alguna forma de reflexió estratègica.

Un segon grup el formen municipis més poblats, entre els 12.000 i els 25.000 habitants. Alguns, com Molins de Rei o Sant Just Desvern, més pròxims a Barcelona, presenten uns creixements significatius, però moderats. Altres, situats en el llimdar de la regió metropolitana i amb forts creixements relatius de població: Sant Pere de Ribes, Vilassar de Mar, Olesa de Montserrat, Esparreguera, Castellar del Vallès o el Vendrell. Finalment, també dues comarques que han iniciat plans estratègics darrerament són el Baix Penedès i el Garraf, significativament les dues que han tingut el màxim creixement de població de Catalunya (un 60% i un 40% respectivament d'increment entre 1991 i 2001).

El procés de dispersió que ha caracteritzat la dinàmica demogràfica i territorial de la regió metropolitana de Barcelona en la darrera dècada ha tingut uns efectes molt evidents en aquests municipis situats en la tercera corona de la regió metropolitana, o fins i tot en el llimdar exterior. La forta migració residencial que s'ha produït des del centre de la regió (Barcelona, Badalona, l'Hospitalet de Llobregat...) ha generat en aquests municipis més allunyats una gran pressió sobre el mercat del sòl i una profunda transformació en la seva estructura que ha dut a molts d'ells a iniciar plans estratègics per definir el seu futur.



### • 2.3. De la difusió del model a les metodologies pròpies

Els processos de reflexió estratègica, doncs, no només s'han difós per tot el territori i la jerarquia urbana, sinó que, sobretot, han variat profundament les motivacions en aquests quinze anys. Com hem dit anteriorment, una de les bases sobre les quals es va iniciar la planificació estratègica va ser la forta crisi industrial dels anys 70 i 80, que va colpejar especialment les grans ciutats. Els plans estratègics i processos similars de planificació per objectius van ser iniciats per moltes ciutats per reconvertir les seves economies i remuntar la situació de declivi en què es trobaven.

Els dos casos espanyols més representatius: Barcelona i Bilbao, són prou evidents. Dels nombrosos exemples europeus, en podem destacar alguns com ara Torí, Lió, Manchester o Glasgow. Tots ells, presenten similituds amb Barcelona: ciutats no capitals d'Estat però amb un fort pes demogràfic i un passat marcat per una llarga tradició industrial que va entrar en crisi a partir dels anys setanta. En molts aspectes, l'exemple de Barcelona va ser pres com a model a seguir per aquestes ciutats i, en tot cas, l'intercanvi d'idees i experiències ha estat intens i fructífer en els darrers anys.

A Catalunya, a més de Barcelona, podríem incloure dins aquest grup moltes de les ciutats del seu entorn que van ser de les primeres d'iniciar plans estratègics: Santa Coloma de Gramenet, Badalona, Esplugues de Llobregat, Viladecans, Terrassa, Mataró o Rubí. Ciutats que, a més, acumulaven greus dèficits urbanístics i socials derivats de les polítiques del franquisme.

Actualment, en canvi, el major nombre de ciutats i territoris que estan iniciant plans estratègics els trobem en

aquelles àrees perifèriques de la regió metropolitana que disposen d'atractius suficients per atreure demanda residencial de rendes mitjanes i altes. L'objectiu principal dels plans, en aquests casos, és ordenar aquest creixement i construir un escenari de futur que permeti dissenyar noves polítiques, tant per millorar la qualitat de les persones que hi viuen, com per qüestionar si el model de creixement que tenen és el que desitgen.

Des del punt de vista metodològic, les diferències entre els plans d'aquests darrers anys i els de les fases anteriors són molt grans. D'una banda, l'experiència ha fet disminuir progressivament la importància del document dels plans. Massa sovint, un cop aprovat el pla, el document resultant es quedava en el calaix de l'Administració i no s'arribava a aplicar. Per aquest motiu, actualment es posa més l'èmfasi en el pla estratègic com a procés, com a canvi en la lògica de funcionament local i com un camí cap a la gestió per objectius en el qual la participació ciutadana és cada cop més valorada.

D'altra banda, la uniformitat metodològica inicial ha evolucionat cap a una varietat cada cop major. Els plans s'adapten a les necessitats i objectius de les ciutats i no a l'inrevés. El referent ja no sol ser Barcelona, sinó altres ciutats o territoris de característiques similars que han adaptat la metodologia a les seves necessitats. El fet que alguns plans hagin iniciat una segona fase els ha permès assajar metodologies innovadores. A més, l'existència d'altres processos estratègics paral·lels, com poden ser els Plans directors de la societat de la informació o, sobretot, les Agendes 21 locals, han ajudat a penetrar la metodologia estratègica en el funcionament dels governs locals.

Amb tot, aquest repàs no seria complet si no ressenyésim altres experiències que s'han produït en aquests anys, i

que, sense poder ser considerades plenament com a processos estratègics, sí que hi són properes. D'una banda, trobem alguns casos de ciutats i territoris en els quals s'han realitzat estudis que no segueixen plenament la metodologia típica del pla estratègic —bàsicament perquè han evitat processos participatius continuats—, però sí que ofereixen resultats interessants perquè dissenyen escenaris de futur i estratègies possibles per arribar-hi. Els exemples són abundants, però difícils de reunir. Citarem alguns casos, com el de Balaguer, que l'any 1999 va realitzar una diagnosi municipal i unes jornades que, sota el títol “Balaguer Segle XXI”, pretenien dibuixar el futur de la ciutat per als propers anys. Un cas similar és l'estudi *Arenys de Munt: Una reflexió estratègica*, de l'any 2001, que també anà acompanyat d'una sèrie de debats participatius.

En àmbits territorials més extensos, també podem citar diversos exemples. Un d'ells és l'elaborat per a la província de Tarragona l'any 1999, amb el títol, *Diagnosi socioeconòmica i estratègies de desenvolupament de la província de Tarragona*, que va realitzar la Universitat Rovira i Virgili amb la Unitat de Promoció i Desenvolupament (UPD). També des d'una UPD, en aquest cas situada a la Seu d'Urgell, es van iniciar les *Bases per al Pla Estratègic de l'Alt Pirineu*. El procés es va iniciar l'any 1998 i va anar acompanyat de diverses sessions de presentació i debat. En els mateixos anys es va presentar també un *Pla estratègic de les comarques de muntanya*, sorgit de la refosa dels diversos Plans Comarcals de Muntanya que s'havien realitzat anys abans i elaborat pel Servei d'Acció Comarcal de la Generalitat de Catalunya.

Les dues darreres experiències d'aquest tipus les uneix, fins a cert punt, el transport, tot i que de forma molt diferent. D'una banda, cal esmentar el treball *El Garraf: una reflexió estratègica*, encarregat per la concessionària d'auto-

pistes Aucat l'any 2002. Per l'altra, el Pla de Dinamització del Tren d'Alta Velocitat, dut a terme a Lleida entre els anys 2001 i 2002, amb una metodologia plenament de pla estratègic, però que no hem inclòs entre els casos estudiats perquè estava estretament lligat amb l'impacte que l'arribada del TAV havia de tenir a Lleida i no abastava tots els aspectes de la ciutat en la seva globalitat.

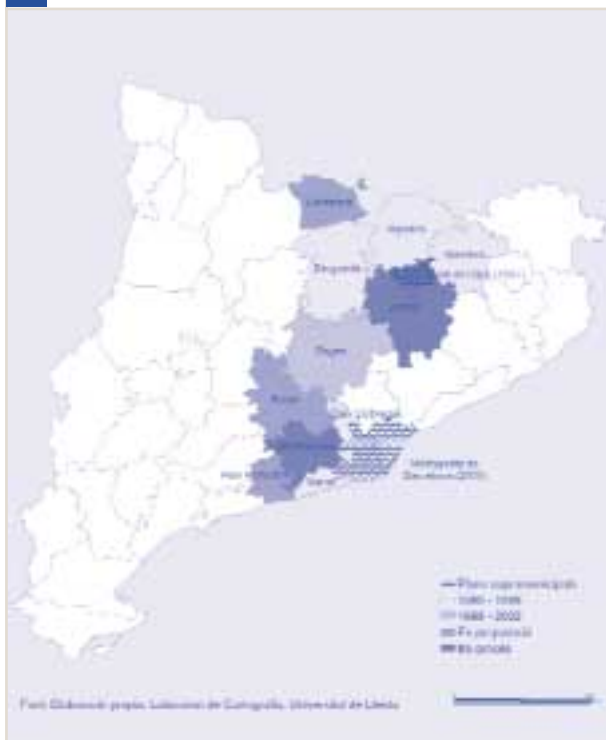
Finalment, si iniciàvem aquest breu repàs de l'evolució de la planificació estratègica a Catalunya amb el primer pla de Barcelona, no podem tancar-lo sense referir-nos al Pla Estratègic Metropolità. Després dels tres plans municipals de Barcelona, el PE Metropolità ha representat un salt qualitatiu molt important. El planejament urbanístic necessita cada cop àmbits territorials més extensos, que s'adiguin amb les realitats funcionals, per ser eficaç. Però en el cas de la planificació estratègica això és encara més cert i, a més, la seva possibilitat no requereix modificacions jurídiques, simplement la voluntat d'acord dels diferents territoris.

En aquest sentit, és especialment remarcable el canvi d'escala que ha suposat l'inici del Pla Estratègic Metropolità de Barcelona, que reuneix 36 municipis i prop de tres milions de persones. Es tracta d'una aposta per superar els estrictes límits municipals en què la planificació estratègica sovint s'ha mogut fins ara i per adequar el pla a una realitat metropolitana complexa que ha de buscar estratègies úniques per poder competir amb totes les seves possibilitats en un món cada cop més globalitzat i on el paper de les grans ciutats hi és determinant.

Seria bo, doncs, que aquest pla metropolità no fos un cas aïllat, sinó l'inici d'una nova tendència dels plans estratègics per superar les divisions administratives clàssiques. De fet, a més dels plans comarcals que ja hem esmentat, també

en els darrers anys s'han iniciat algunes experiències interessants, que agrupen diversos municipis, amb una clara vocació de pla estratègic, com ara el projecte que es desenvolupa al Montsec, el pla de la Vall del Ges, Orís i Bisaura o el pla Alba-Ter, que sense seguir sempre els cànons de la metodologia estratègica, pretenen aprofitar sinergies per aconseguir assolir objectius comuns.

**Mapa 1. Plans estratègics comarcals i supramunicipals**





## Mapa 2. Plans estratègics municipals





- 1989 - 1998
- ▨ 1999 - 2002
- En preparació
- Procés estratègic







## La metodologia estratègica: entre la uniformitat i la varietat



*En els darrers anys, la metodologia utilitzada en l'elaboració dels plans estratègics ha experimentat una important evolució.*

*D'una banda, l'experiència acumulada en l'elaboració d'aquests plans ha permès anar llimant defectes i millorant aquells aspectes que menys havien funcionat. D'altra banda, de les metodologies gairebé clòniques de meitat dels noranta, s'ha passat a una situació en la qual cada pla dissenya la metodologia que millor s'adapti als seus objectius. Evidentment, les similituds entre els diversos plans analitzats són encara molt grans. Però, com veurem, existeix també una important varietat de mètodes emprats en el procés de la planificació estratègica. Tot seguit analitzarem per separat alguns aspectes de la metodologia. Més endavant en farem una valoració global.*

### • 3.1. Estructura i organització

Cal dir, d'entrada, que existeixen tants organigrames com plans estratègics. Els factors que intervenen en la configuració de l'organigrama són molts i diversos:

- L'àmbit territorial: si es tracta d'un o més municipis.

- La dimensió demogràfica: és molt diferent una ciutat petita que una de mitjana o gran.
- L'organisme que impulsa el pla estratègic (l'ajuntament, una associació o fundació...).
- El teixit associatiu de la societat civil.
- El grau de participació ciutadana que es pretén assolir.
- Les característiques socioeconòmiques i empresarials del territori que es planifica.

A partir d'aquestes i altres variables, es configura un enorme ventall d'organigrames en els quals, tanmateix, és possible trobar alguns elements comuns que poden ajudar a dibuixar els trets bàsics de l'estructura organitzativa d'aquests plans. El primer és l'existència de diversos nivells dins l'organització. A grans trets podem distingir, amb noms diferents però amb continguts molt similars: la comissió executiva, els grups de treball i el fòrum ciutadà o consell general<sup>1</sup>.

• **Comissió executiva.** Es tracta de l'òrgan central de representació del pla estratègic. Amb poques variacions, les seves funcions solen ser: coordinar el procés, assegurar-ne l'impuls i la continuïtat, facilitar el consens i aprovar els documents del pla. El nombre de persones que formen aquest òrgan normalment busca un compromís entre l'operativitat i la representativitat. De fet, les comissions executives es mouen entre els 17 membres de Tàrrrega i els 32 de Castellar del Vallès o Montcada i Reixac. D'igual forma, la

---

1. Emprem els noms més habituals en els plans analitzats. La Comissió executiva, també rep els noms de: Comissió del pla estratègic, Comissió coordinadora, Comissió delegada permanent, Consell director, etc. El terme Grups de treball és més unànime, tot i que també rep altres denominacions. Pel que fa al Fòrum ciutadà, a més de Consell general, en altres plans també rep els noms d'Assemblea general o Plenari.

composició d'aquestes comissions acostuma a ser també bastant estàndard i les formen representats de:

- L'organisme promotor. Entre ells hi ha el president del comitè, ja sigui l'alcalde, el president del consell comarcal o el de l'entitat que promou. En el cas dels plans supramunicipals, hi solen ser representats tots els alcaldes dels municipis que en formen part.
- Els partits polítics. Acostumen a estar-hi representats de forma paritària tots els partits polítics que formen part del consistori (amb independència del nombre de regidors que tingui cadascun).
- El director o el secretari tècnic del PE.
- Sindicats (generalment un de cada central majoritària), patronal i cambra de comerç i indústria.
- Agents econòmics: associacions de comerciants, gremis d'hosteleria, sindicats agraris, confraries de pescadors...
- Associacionisme veïnal.
- Entitats culturals i esportives.
- Educació (sovint algú que formi part del consell escolar municipal) i universitat (en alguns plans, malgrat que el municipi no tingui cap centre universitari).
- Sanitat i serveis socials.
- Altres institucions, com poden ser el consell comarcal o la diputació
- En algunes ocasions, representants d'infraestructures estratègiques com poden ser, segons els casos: el port, l'autopista, el ferrocarril, etc.

Aquest òrgan, atesa la seva gran representativitat de l'entramat social, a més dels objectius esmentats, cerca aconseguir la complicitat dels principals agents que actuen sobre el territori, aprofitant que els reuneix tots. La participació

en el procés de presa de decisions i en l'assoliment del consens garanteix la col·laboració d'aquests agents en el desenvolupament posterior dels projectes que sorgeixin del pla estratègic. D'altra banda, ja que representen bona part de la societat civil, també contribueixen a difondre el pla estratègic en tots els àmbits de la ciutat.

• **Els grups de treball.** Són el reflex, en l'organigrama, dels àmbits temàtics en què s'estructuren tots els plans estratègics. Orgànicament solen dependre del Comitè executiu, tot i que acostumen a tenir un funcionament força autònom. Normalment n'hi ha entre 3 i 6, i de fet constitueixen el nucli central de l'elaboració de gairebé tots els plans estratègics. La seva funció bàsica és debatre els temes que té assignats cada grup i arribar a consensuar uns primers acords. Però a partir d'aquesta base comuna, trobem diferents models d'organització:

- En alguns plans, gairebé tota la participació es vehicula a través d'aquests grups de treball: des de l'elaboració de la diagnosi fins a la formulació d'un programa consensuat d'accions.
- En altres, plans, la funció dels grups queda limitada a debatre sobre l'àmbit assignat i a arribar a consensos sobre línies o projectes bàsics que després són revisats per altres òrgans del pla.
- La composició també varia. En alguns plans, aquests grups de treball són oberts i tenen un funcionament gairebé assembleari. Tot i això, hi ha consens en què per sobre de 30-40 persones deixen de ser operatius. En altres casos, l'assistència a aquests grups és selectiva i únicament en formen part persones —generalment expertes en el tema que es tracta— convidades pels

organitzadors. En aquests casos, la participació ciutadana es vehicula a través d'altres fòrums. Evidentment, també existeixen casos mixtos entre un i altre model.

- L'autonomia dels grups és variable. En el cas del PE de Reus, per exemple, cada grup va funcionar de forma independent, cadascun amb el seu propi coordinador, però sense cap coordinador general. No és, però, el cas més habitual. Sovint, algun secretari tècnic o algun membre del comitè executiu actua coordinant els diferents grups.
- La metodologia emprada en els debats d'aquests grups és també molt variada. Mentre que en alguns plans està ben establerta (amb ponències, panels i mètodes de discussió), en altres resta més oberta i en mans del coordinador del grup.

#### • **Fòrum ciutadà (assemblea o consell general).**

És l'òrgan de màxima participació dels ciutadans. El formen totes les entitats, associacions, empreses i —no en tots els plans— persones particulars que tinguin interès a participar en el procés de planificació estratègica. Es tracta, en definitiva, d'integrar, sota un únic òrgan dins l'organigrama del pla, totes les persones que hi col·laboren. Inclou tant els membres de la Comissió Executiva com totes les persones que han participat en els Grups de Treball.

Dels plans analitzats, alguns no preveuen aquest òrgan, com ara els de Rubí o Viladecans. De la resta, poden distingir-se dos models bàsics.

- Un primer, en el qual aquest Consell General és constituït per la suma de totes les persones que formen part dels diferents grups de treball i, de fet, no té funcions executives definides. Aquest és el cas, per exemple, del PE del Baix Penedès, de Molins de Rei o de Reus.

- Altres plans, en canvi, atorguen funcions representatives importants a aquest fòrum. Són, sobretot, els plans estratègics més recents, realitzats a partir de l'any 2000: Alcanar, Montcada i Reixac, Matadepera, Castellar del Vallès o Vilanova i la Geltrú. En tots ells, aquest òrgan plenari és l'encarregat d'aprovar el pla estratègic; en alguns, a més, té la missió d'aprovar el diagnòstic o l'organigrama del pla.

### • 3. 2. Les fases dels plans estratègics

En essència, la metodologia de la planificació estratègica no presenta gaires complicacions. Es tracta, bàsicament, de conèixer la situació present, dibuixar l'escenari al qual es vol arribar i establir els passos necessaris per recórrer aquest camí. A partir d'aquest esquema bàsic, podem dir que cap pla estratègic dels analitzats s'aparta gaire d'un esquema ben establert. Les variacions més significatives es produeixen, com veurem després, dins de cada una de les fases. Però l'estructura del procés de planificació sol preveure aquestes fases:

- **Fase d'organització.** Es tracta d'una fase prèvia i imprescindible en qualsevol pla, però que probablement per la seva obvietat molts plans ni tan sols esmenten. En aquesta fase es produeixen els primers contactes, s'identifiquen els trets bàsics sobre els quals haurà de girar el pla, s'estableix l'organigrama i es dissenya la metodologia a seguir.
- **Fase de diagnosi.** Mitjançant informes d'experts o processos participatius s'arriba a definir la situació present de la ciutat o territori objecte de planificació. Tots els plans,

sense excepció, preveuen aquesta fase dins el seu esquema. I també sense gaire excepcions, tots conclouen aquesta fase amb una matriu DAFO. Alguns plans introdueixen anàlisis prospectives més elaborades.

• **Fase de discussió i debat.** És la fase clau en la definició de les estratègies de futur. Sol ser també la més participativa i complexa. Aquí, les metodologies són més variades que en les fases anteriors, però hi ha alguns trets comuns:

- En tots els plans, els debats s'estructuren a partir de grups de treball que responen als àmbits temàtics que s'han considerat essencials.
- S'estableixen els objectius del pla i les línies estratègiques a seguir.
- Es formula un pla d'acció que haurà de servir per a la implementació del pla. En diversos plans estratègics, aquest pla va precedir d'un procés participatiu per prioritzar els projectes que han estat formulats anteriorment.

La metodologia explícita de molts plans estratègics arriba fins a l'elaboració d'aquest pla d'acció, la redacció del document i la seva aprovació pels òrgans pertinents. Només alguns preveuen algunes fases posteriors:

• **Fase d'implementació i seguiment** de l'aplicació del pla. Alguns plans com els d'Osona o Reus preveuen la creació de comissions o òrgans que ajudin a mantenir l'impuls del pla.

• **Fase d'avaluació i retroalimentació.** Són pocs els plans que expliciten aquesta fase. Si la preveuen, sol ser juntament amb l'anterior.



### • 3.3. El diagnòstic

En qualsevol procés de planificació, la realització de la diagnosi constitueix un primer pas imprescindible per conèixer la situació de partida i poder, per tant, dissenyar els escenaris als quals hom pretén arribar. Totes les ciutats i territoris analitzats tenen en comú, doncs, haver dut a terme aquest diagnòstic. Però la diversitat de situacions és significativa.

La primera diferència la trobem en l'autoria de la diagnosi. Així, en aquells casos en els quals s'ha contractat una consultora externa per a la realització del pla estratègic, generalment ha estat aquest gabinet el que s'ha encarregat de realitzar els estudis bàsics de la diagnosi. És el cas, per exemple, dels plans de Tàrraga, Castellar del Vallès, Vilanova i la Geltrú, Viladecans, Sant Pere de Ribes o Montcada i Reixac, on els documents de diagnosi inicials han estat elaborats pels respectius consultors. En altres casos s'han encarregat directament a alguna universitat propera: els plans d'Osona i la Vall del Ges a la Universitat de Vic; els de Valls, Reus, Tarragona o el Baix Penedès a la Universitat Rovira i Virgili; els de Lleida i la Seu d'Urgell a la Universitat de Lleida; el d'Esparreguera a la Universitat Autònoma de Barcelona; i el de Figueres s'ha repartit entre equips de les universitats de Girona, Barcelona i Politècnica de Catalunya. Igualment, són molts els plans que han emprat models mixtos, combinant aportacions dels consultors amb altres d'universitats o amb el treball intern desenvolupat pels tècnics del pla.

Els resultats són d'una profunditat desigual, en funció de la metodologia establerta per a cada pla. En ocasions aquestes diagnosi han estat editades com un volum independent (per exemple a Mataró o Reus), mentre que en la

majoria de casos són consultables a través d'internet en els respectius llocs web.

En la planificació territorial tradicional les diagnosis han estat contemplades com un tràmit necessari però sense gaire funcionalitat. Fins a cert punt, això mateix va succeir en els primers plans estratègics. En els més recents, però, la diagnosi ja no és vista com un document tècnic acabat o com un punt de partida objectiu i neutre a partir del qual començar a treballar. Ben al contrari, es considera una fase important que forma part del procés participatiu.

Els informes tècnics es continuen elaborant i constitueixen, sens dubte, una base sòlida per a qualsevol pla. A partir d'aquí, la participació dels ciutadans és incorporada en aquesta fase en graus diferents. La forma més habitual és la consulta d'experts a través de vies diverses:

- El panel d'experts, en qualsevol de les seves variants, és un dels mètodes més utilitzats. Sovint, els temes de les ponències i dels panels es fan coincidir amb els dels grups de treball, amb la qual cosa es genera una línia de continuïtat. Entre els plans que han utilitzat aquest mètode hi ha els d'Osona o el Baix Penedès. De vegades, es facilita un debat per arribar a concloure la diagnosi, com per exemple en el PE de Viladecans, que va celebrar el que van anomenar un "Seminari d'arrencada".
- El mètode Delphi posseeix una indiscutible utilitat per a aquest tipus d'anàlisis. Però, probablement per la seva complexitat metodològica que allarga i encareix el procés, no sovinteja. Els PE de Tàrrrega i Osona XXI són alguns dels que l'han emprat.
- Les entrevistes en profunditat a un nombre determinat de ciutadans aporten també una informació de caire subjectiu molt valuosa per conèixer l'estat de la ciutat o

territori a planificar. Aquest mètode ha estat també molt freqüent, si bé amb un nombre variat d'entrevistats. Per exemple, en el PE de Castellar del Vallès foren 39 persones i en el de Montcada i Reixac han estat 60.

A més d'aquestes formes de participació selectiva, alguns plans han introduït més àmpliament la participació ciutadana en la fase de diagnosi. D'una banda, a través d'enquestes, que si bé aporten informació, no permeten la interacció. D'altra banda, mitjançant l'obertura de la diagnosi a l'òrgan de màxima participació. En alguns casos, aquest fòrum de ciutadans té capacitat decisòria ja que ha d'aprovar formalment el diagnòstic (com és el cas de Vilanova i la Geltrú). En altres plans, aquesta participació s'articula a través de jornades obertes en les quals es recullen les aportacions. Cal tenir en compte, però, que en aquests darrers casos, es fa molt difícil delimitar la fase de diagnosi de la de prospectiva i de demanda d'actuacions concretes.

Ara bé, en allò que totes les diagnosi coincideixen és en la utilització de matrius DAFO (SWOT en les sigles angleses o també anomenades FODA en algun pla). És a dir, l'anàlisi de les Fortaleses, Oportunitats, Debilitats i Amenaces que presenta la ciutat o territori objecte de planificació estratègica. L'èxit d'aquest instrument és tan gran que s'ha convertit en un element imprescindible en pràcticament tots els plans estratègics desenvolupats a Catalunya en els darrers anys. El seu avantatge rau, primer, en la forma sintètica com presenta les conclusions de la diagnosi i, segon, en la seva formulació propositiva al distingir entre valors positius i negatius estructurals de present (fortaleses i debilitats) i de futur (oportunitats i amenaces).

La majoria de plans estratègics conclouen la fase de

diagnòstic amb aquesta matriu que serveix de punt de partida per a les fases posteriors. Són pocs, en canvi, aquells que perllonguen la dimensió prospectiva d'aquesta primera fase elaborant diversos escenaris de futur. Aquesta és una tècnica molt emprada en algunes ciències socials —com ara la demografia o l'economia— per a la construcció de previsions. En l'elaboració de plans estratègics pot ser també una eina molt útil i de gran valor pedagògic perquè permet conèixer d'antuvi quin pot ser el futur de la ciutat o del territori segons l'evolució d'unes variables que, en part, depèn de les decisions que es prenguin en el present. Aquest instrument ha estat utilitzat, entre altres, en els plans estratègics de Molins de Rei, Vilanova i la Geltrú o Sant Vicenç de Montalt.

### • 3.4. Els grups de treball

A diferència dels plans estratègics d'empresa, un pla estratègic territorial s'ocupa d'una gran quantitat de temes amb interrelacions complexes. Aquest fet aconsella la divisió en diverses àrees temàtiques, que ajudin a estructurar el treball de planificació, i la creació de grups de treball que s'adiguin amb aquestes àrees. Es tracta de grups que generalment se situen entre 20 i 40 persones, perquè siguin operatius. Solen estar coordinats per una o més persones provinents de la societat civil i amb experiència provada en l'àmbit que s'hi analitza.

En molts casos, la fase de diagnosi ja s'estructura a partir d'aquests àmbits temàtics. Però, en general, la creació dels grups de treball és més pròpia de la fase de debat i discussió. Novament tots els plans, sense excepció, presenten aquesta estructura amb grups de treball força similars.

Per definir clarament els àmbits dels quals s'ocupen aquests

grups de treball, per la seva senzillesa, ens serà útil partir de la divisió que estructura el PE de Montcada i Reixac: les persones, el territori i l'economia. A partir d'aquests tres eixos —amb variacions, com veurem— gira l'estructura organitzativa dels grups de treball dels plans estratègics.

• **L'àmbit del territori** sol presentar-se juntament amb urbanisme, infraestructures i comunicacions o accessibilitat. És, sens dubte, un tema molt ampli.

- A més de totes les consideracions estrictament urbanístiques, cal pensar que tots els plans tenen un àmbit municipal o comarcal. Per tant, es tracta d'un grup de treball que s'ha d'ocupar també d'aspectes relacionats amb el territori no urbanitzat. Alguns plans fins i tot usen termes com: ordenació del territori (Matadepera), equilibri territorial (Alt Penedès II) o desenvolupament integral (Reus).
- Les infraestructures acostumen a presentar-se com a projectes estructurants en molts plans estratègics; d'aquí la seva importància inqüestionable. Paradoxalment, però, són poques les infraestructures que depenen exclusivament de l'Administració que impulsa el pla. Per tant, sempre cal especular amb les futures inversions d'altres administracions (sobretot Generalitat i Estat central) que rarament arriben a incorporar-se al grup de treball.
- El tema de l'accessibilitat al municipi i el trànsit sol ser també un tema polèmic que han de debatre aquests grups de treball. Novament, les possibilitats d'actuació dels ajuntaments en aquest àmbit són limitades, mentre que pot arribar a convertir-se en el tema estrella de molts debats.

• **L'àmbit de l'economia** acostuma a ser clau. Moltes de les estratègies d'aquests plans pretenen aconseguir una com-

petitivitat econòmica del municipi que assegurí la seva prosperitat i permeti augmentar el nivell de vida. Tot el que es relaciona amb l'economia és, doncs, cabdal. Però les característiques econòmiques, sectorials o empresarials dels diferents territoris i ciutats fa que s'estructuri de forma diferent.

- En la majoria de casos, es presenta com un únic grup de treball amb els noms de promoció econòmica, desenvolupament econòmic o activitat econòmica, on s'engloben tots els aspectes relacionats.
- En altres casos hi ha una desagregació per sectors econòmics. Els exemples més clars són Mataró i Lleida, on es van dedicar tres i quatre grups, respectivament, a qüestions d'economia. En ocasions apareixen sectors concrets, com el comerç o l'agricultura, en la denominació dels grups.
- Alguns plans —pocs— tenen grups de treball que s'ocupen explícitament de l'àmbit empresarial (sovint lligat a ocupació) i de la seva competitivitat.

• **L'àmbit de les persones** amaga un autèntic calaix de sastre. Acull tot allò relacionat amb conceptes, també tan amplis, com qualitat de vida, cohesió social, educació i cultura.

- El terme qualitat de vida apareix en el nom dels grups de treball de diversos plans estratègics analitzats: el Papiol, la Seu d'Urgell, Mataró, Reus, Tàrraga i Vilanova i la Geltrú.
- Les polítiques socials són sempre un objectiu important en els plans estratègics i, per tant, és lògic que hi hagi grups de treball que s'hi dediquin. Termes com vertebració social, cohesió social, serveis personals i al ciutadà o promoció de la persona, es repeteixen en molts casos.

- La formació i l'educació apareixen en menys plans estratègics de forma explícita. De vegades, educació i cultura formen un mateix grup de treball (com ara al Baix Penedès o al Papiol). En altres casos, van vinculats a les noves tecnologies (Osona) i també a la universitat (Reus).
- Finalment, la cultura, tot i ser present en molts plans, rarament constitueix un grup de treball exclusiu. Gairebé sempre apareix vinculada a algun altre tema. L'educació és el més freqüent, però també s'associa als esports (el Papiol), a l'oci (Reus) o a la societat (Tàrrrega i Molins de Rei). Només a Lleida i Rubí la cultura va merèixer un grup de treball independent.

Resten alguns temes que difícilment poden encabir-se en la divisió que hem establert i que, tanmateix mereixen ser citats. En primer lloc, alguns grups han incorporat la identitat de la ciutat com a tema de treball (és el cas de Molins de Rei i Sant Pere de Ribes), normalment vinculat a qüestions d'imatge i de promoció de la ciutat. En segon lloc, és remarcable que Castellar del Vallès inclogués una comissió dedicada a l'“Administració de qualitat”, cosa que indica una voluntat de fer arribar els canvis de la gestió estratègica a l'Administració municipal. En tercer lloc, és també ressenyable que només Lleida, Osona i Reus fessin alguna referència, en aquestes divisions temàtiques dels grups de treball, a les noves tecnologies.

Finalment, un dels àmbits al qual gairebé la meitat dels plans estratègics dedica un grup específic és medi ambient i sostenibilitat. Sens dubte un dels temes estrella de la planificació estratègica però que en alguns casos s'ha inclòs dins el grup dedicat a territori i en altres s'ha vehiculat a través de l'Agenda 21 local. Més endavant, quan parlem

dels continguts dels plans, ens tornarem a ocupar d'aquests temes de forma més detinguda.

### • 3.5. Els processos de participació

La participació ciutadana és un tret característic de tots els plans estratègics que s'han iniciat a partir del model de Barcelona. En els darrers anys, però, aquestes experiències participatives han estat cada cop més freqüents i de característiques més variades. Un fet que no es pot deslligar de la creixent incorporació dels processos participatius que han viscut els ajuntaments de les ciutats mitjanes catalanes darrerament (Subirats, 2001).

La participació és consubstancial a la planificació estratègica, un dels objectius cabdals de la qual és obrir als ciutadans la possibilitat de definir el model de futur que volen per a la seva ciutat. De fet, ja hem parlat de com, amb graus d'incidència diversos, la participació és present en gairebé totes les fases de la planificació estratègica. Creiem convenient, però, presentar algunes reflexions més específiques sobre la participació ciutadana, sorgides de l'anàlisi dels plans i de les entrevistes realitzades.

El fet més remarcable és l'excel·lent valoració que des de gairebé tots els plans estratègics analitzats es fa de la participació ciutadana. Des d'un punt de vista quantitatiu, les xifres assolides són, efectivament, importants. En diversos plans com ara els de Terrassa, l'Alt Penedès, Mataró o, fins i tot a Tàrrrega (amb molta menys població), s'han superat els 500 participants. En altres plans, també de dimensions tan desiguals com Olesa de Montserrat, Osona, Reus o la Vall del Ges, Orís i Bisaura, la participació s'ha mogut entre les 200 i les 300 persones.



Aquesta satisfacció per l'èxit de participació i de mobilització ciutadana conviu, tanmateix, amb el dubte —expressat pels responsables de diversos plans— sobre la conveniència de fomentar la participació massiva o de cercar una participació més reduïda, de qualitat. De fet, les opcions han estat molt diverses. En alguns casos s'ha apostat clarament per fer partícip el màxim de població en els processos de debat i aprovació dels objectius i mesures estratègics. En altres casos, com ara a Vilanova i la Geltrú, s'ha fugit dels models assemblearis i s'ha cercat directament la participació de persones amb capacitat de lideratge i que representin col·lectius. És difícil, però, escollir una única opció. Potser per això, en la major part dels plans s'han establert models mixtos. D'una banda, s'han cercat fórmules que obrin l'assistència a qualsevol ciutadà interessat a participar-hi i, d'altra banda, s'ha limitat el nombre de persones que intervenen en els grups de treball que han de definir els eixos bàsics del pla estratègic.

De fet, la qualitat de les aportacions dels participants no és un tema menor. Molt sovint, els processos participatius purs, assemblearis i oberts a tots els ciutadans, desemboquen en discussions poc operatives sobre problemes referits al present immediat. Per contra, sembla unànime que les idees estratègiques, aquelles que realment són clau per orientar el futur de les ciutats i territoris provenen de debats d'experts qualificats i de persones que tenen capacitat de lideratge i d'incidència en la consecució dels objectius proposats

El punt d'equilibri, doncs, no és fàcil. Depèn, com hem dit, de l'opció metodològica que adopti cada pla, però també del grau d'estructuració i vertebració social de la ciutat. Així per exemple, en ciutats amb una tradició de burgesia industrial assentada i amb una societat civil relativament organitzada (a Terrassa i Reus, per exemple, les per-

sones entrevistades han recalcat aquest fet) la participació s'ha vehiculat amb relativa facilitat a partir d'aquesta representativitat de les entitats ciutadanes. En ciutats menys estructurades socialment, la participació s'ha recolzat en les associacions de caire veïnal, social i cultural. En altres, finalment, l'escassa població del municipi ha permès una obertura real a tota la població.

Un altre fet important és la tradició de processos participatius. Com acabem de dir, en la dècada dels noranta es van iniciar múltiples experiències de participació, moltes de les quals encara continuen. En algunes ciutats, el pla estratègic va ser el primer assaig, que després va donar pas a altres processos. Aquest és el cas, per exemple, de Mataró, on després del pla estratègic s'ha posat en marxa el Pla Integral de Joventut i les Taules de Barris; o també el de Terrassa, on es van fer amb metodologia participativa el Pla de la Societat de la Informació i el Pla de Gestió per a la Immigració, la Diversitat i la Convivència. A Reus, en canvi, el pla estratègic es va posar en marxa després d'haver iniciat el Projecte Educatiu de Ciutat o els Consells d'Infants. D'altra banda, cal dir que pràcticament totes aquestes ciutats han dut a terme, simultàniament amb el pla estratègic, o amb pocs anys de diferència, l'Agenda 21 local, també amb metodologia participativa.

Probablement el cas on aquesta tradició de participació ha arrelat més ha estat Rubí. A banda del pla estratègic, elaborat amb un gran recolzament ciutadà, es van iniciar experiències com ara els Nuclis d'Intervenció Participativa, el Consell d'Infants o, sobretot, els Pressupostos Participatius que s'han assajat en els darrers anys. Els resultats, tot i que mereixen valoracions molt positives, no han estat sempre els desitjats i cal remarcar en aquest, com en la majoria de casos, que la coordinació entre tots aquests

processos hauria pogut ser major. En tot cas, però, tot plegat apunta cap a l'afermament de l'aparició de noves formes de gestió de les polítiques locals.

En els plans estratègics, la participació dels ciutadans es pot produir en qualsevol de les diverses fases que el componen. Depèn, novament, de cada cas. Com hem assenyalat, cada cop són més els plans que incorporen processos participatius en la diagnosi. En la fase de debat dels grups de treball, sempre hi ha hagut participació, però en els darrers plans el nombre de participants ha anat augmentant de forma significativa. Fins i tot en el procés d'avaluació —que tradicionalment havia estat una funció assignada al comitè executiu— també s'estan incorporant alguns processos de participació interessants.

Les tècniques emprades per a iniciar i dirigir els processos participatius són molt variades. Les més senzilles són les enquestes o les entrevistes, que permeten copsar l'opinió dels ciutadans, però no faciliten la interacció. La utilització de conferències o taules rodones com a fòrums de debat per a temes concrets permet, en part, aquesta interacció i és emprat en alguns plans per mantenir l'atenció de la ciutadania sobre el pla estratègic.

Els grups de debat sobre temes concrets (grups de treball, comissions...), amb un nombre de persones limitat ha estat també a bastament utilitzat en gairebé tots els plans. Però cada cop s'estan assajant metodologies de participació més elaborades que al mateix temps que permeten la interacció resultin operatives. Les possibilitats són moltes i resta fora dels objectius d'aquest treball fer-ne inventari. Tot i això, creiem interessant destacar-ne alguns.

D'una banda, els tallers de ciutadans realitzats recentment, per exemple, a Esparreguera o Barberà del Vallès. D'altra banda, és obligatori fer esment de la progressiva

utilització d'internet com a vehicle per a la comunicació i interacció entre els ciutadans. Són diversos els plans que han utilitzat la xarxa per a la realització d'enquestes i consultes diverses. Altres, ofereixen fòrums de discussió, en alguns casos ben vius, com ara a Castellar del Vallès. Però probablement, la iniciativa més ambiciosa és el projecte Consensus, impulsat per diversos ajuntaments catalans amb Localret, la Fundació Jaume Bofill i l'Institut Català de Tecnologia, com un espai virtual obert a la informació, participació i debat ciutadà.

Val a dir, finalment, que com a qualsevol procés que es perllonga en el temps, els plans estratègics presenten cicles d'alta i baixa participació. La il·lusió dels primers moments, les esperances dipositades en un procés en què s'escolta el ciutadà poden veure's frustrades pel mateix procés, o per la manca d'aplicació efectiva i ràpida de les propostes. Així, és ben freqüent i comprensible que l'assistència als fòrums, grups de treball o assemblees, vagi disminuint a mesura que passi el temps. Costa molt mantenir de forma perllongada la tensió i l'atenció del ciutadà. En els moments de l'aprovació del pla hi pot haver una revifada de l'interès pel pla, pel ressò en els mitjans de comunicació locals. Però durant la fase d'aplicació costa molt que el ciutadà tingui present el pla estratègic com el marc en el qual s'estan produint les transformacions a què assisteix.

Per tant, la metodologia ha de tenir molt present aquestes situacions. No és aquest el lloc de donar receptes, però es pot remarcar, a partir de les experiències recollides, que els processos haurien de ser al més breus possibles, el nombre de reunions les mínimes, i els efectes de les decisions adoptades s'haurien de començar a veure com més aviat millor. D'altra manera, es pot arribar a generar un procés de desencís que, fins i tot, pot tenir conseqüències negati-

ves per a la mobilització ciutadana, al contrari del que pretenen aquests processos participatius.

### • 3.6. El seguiment i l'avaluació

Enfront de la satisfacció generalitzada que les persones entrevistades mostren per la participació ciutadana, podem dir, en canvi, que la fase de seguiment i avaluació és la gran oblidada en els processos estratègics. Malgrat que gairebé tots els plans preveuen aquesta darrera fase, són pocs els que la preveuen amb detall, i menys els que l'han duta a terme. La causa principal, segurament, cal anar-la a buscar en la concepció encara dominant del pla estratègic. Continua sent un instrument útil per iniciar projectes, però encara no és percebut com un procés continu; no s'ha produït realment el salt del pla cap a la gestió estratègica.

És per això que, a part del pla estratègic de Barcelona, només els plans d'Osona, Rubí, Viladecans i Alt Penedès han tancat tot el cicle i, després de fer l'avaluació del pla estratègic, n'han iniciat una revisió o bé un nou pla. Si tenim en compte el gran nombre de plans que s'han iniciat a Catalunya en els darrers anys, la brevetat de la nòmina que acabem d'oferir dona idea de com la continuïtat dels processos estratègics és encara més una voluntat que no pas una realitat.

És cert que la majoria dels plans han avaluat, amb major o menor precisió, el grau de desenvolupament de les mesures aprovades (fins i tot alguns, com el PE de Terrassa, han fet públics els resultats). Però aquesta avaluació no ha servit com a base per iniciar una nova fase de planificació estratègica. Tanmateix, sembla que els plans de la darrera generació, els iniciats en el present segle, atorguen una

major importància al seguiment de la implantació del pla i a la seva avaluació. Però, precisament per ser tan recents, encara no han arribat a tancar aquesta darrera fase. Per tant, l'anàlisi de l'avaluació l'haurem de fer exclusivament a partir dels casos esmentats.

El pla de **Barcelona** va marcar, en bona mesura, les pautes a seguir en la resta de plans estratègics. L'any 1992, quan ja es consideraven assolits els principals objectius del primer pla, es van fer tres tipus d'avaluacions complementàries (Campreciós, 1998). La primera (anomenada "avaluació de ciutat"), interna i qualitativa, va consistir a recollir les opinions de les institucions que formaven el Comitè executiu, sobre el nivell d'execució dels objectius del pla. La segona, externa i també qualitativa ("avaluació de l'entorn"), es va basar en les aportacions realitzades per experts d'arreu del món, amb l'objectiu de contextualitzar la transformació de la ciutat dins el marc més general de les ciutats del món (Santacana, 1992).

La tercera fou l'avaluació del pla pròpiament dita, a partir de criteris quantitius. Es van confeccionar unes fitxes tipus per analitzar el grau de compliment de cada mesura, que va omplir cadascuna de les Comissions del pla. Dels resums d'aquestes fitxes en va sortir la diagnosi base per a la realització del II Pla Estratègic de Barcelona. En aquest segon pla ja es va preveure la creació d'unes comissions de seguiment que havien de vetllar pel compliment dels objectius establerts.

Aquesta varietat de mètodes la trobem també en altres plans estratègics catalans. En el cas de **Terrassa**, per exemple, l'any 1996, es va optar per fer una avaluació de l'estat de compliment de cada actuació prevista en el pla. En una fitxa s'hi recollia l'estat en què es trobava, els motius i la

previsió, s'avaluava la rellevància de l'acció i se'n designava el responsable. El resultat va ser que més del 70% dels objectius previstos s'havien assolit o estaven en procés de fer-ho. Però l'avaluació no tingué la continuïtat que hauria estat desitjable, cosa que sí ha passat amb altres plans, com veurem tot seguit.

A l'Alt Penedès, l'any 1998, quatre anys després d'haver aprovat el pla estratègic, es va fer una revisió de l'estat d'implantació des d'una doble perspectiva: l'avaluació de l'entorn i l'avaluació del propi pla (Cuyàs, 1998). La primera es va vehicular a través de les Jornades d'Economia que periòdicament celebra la fundació Pro Penedès. Per al segon objectiu el mètode emprat combinava el repàs a l'estat d'implementació en què es trobava cada mesura (s'hi distingien tres possibilitats: inicial, intermedi o avançat), amb breus valoracions qualitatives d'alcaldes i representants d'entitats de cada sector. Les conclusions anaven més enllà de la simple quantificació del compliment de les mesures i avançaven la necessitat d'introduir canvis diversos. Molts eren puntuals: afegir noves mesures o eliminar les que havien perdut l'oportunitat en funció de l'evolució de l'entorn; altres, però, eren més substancials, com ara la reorganització dels grups de treball o la redefinició d'alguns objectius fonamentals.

En darrera instància, qualsevol avaluació no només ha de perseguir la quantificació dels objectius assolits sinó que, a partir dels resultats, ha d'arribar al replantejament de tot el procés: tant de la metodologia com dels objectius i mesures proposats. En el cas de l'Alt Penedès, aquest procés de revisió va concloure l'any 2002 amb l'aprovació del II Pla Estratègic, amb una metodologia i uns continguts renovats a partir de les noves necessitats, però també de l'experiència.

També pot succeir que l'avaluació condueixi a la revisió de tot el procés estratègic, però sense plantejar la necessitat de fer un nou pla estratègic. Aquest és el cas de **Rubí**, on sempre s'ha parlat de revisió, i mai de segon pla. El Pla Estratègic de Rubí es va iniciar el 1995 i fou aprovat el 1997. El procés d'avaluació de l'entorn s'inicià ja l'any 1998 amb una sèrie de conferències d'experts externs que pretenien situar l'evolució de Rubí en un context més ampli. L'avaluació es va fer, però, a partir de 2000, mitjançant tres vies. En primer lloc, s'encarregà a la consultora del pla l'elaboració d'una nova diagnosi en la qual s'avaluaven indicadors diversos que permetien conèixer l'evolució de la ciutat en els darrers anys i relacionar-la amb els objectius del pla. En segon lloc, es van aplicar el mètode Delphi per recollir una informació més qualitativa dels agents locals. Finalment es va reobrir un procés participatiu amb els participants dels grups de treball per obtenir la seva opinió sobre l'evolució del pla.

El resultat quantitatiu fou que el 60% de les accions definides en el pla s'havien assolit. Però, més interessants foren les conseqüències qualitatives. D'una banda, cada un dels sis grups de diagnosi, va classificar les mesures del pla en tres grups: a) les que ja havien estat executades, o estan en procés; b) els temes crítics pendents, que hom havia d'abordar amb urgència i c) els temes pendents que requereixen atenció, però sense arribar a ser urgents.

D'altra banda, es va veure clar que enfront del sistema d'elaboració de llargues llistes d'accions a emprendre que s'havia seguit en la primera redacció del pla, calia anar cap a mesures més àmplies i flexibles. Com advertia l'alcaldesa en la presentació de la revisió del pla: "en aquest moment, el ritme de canvi trepidant amb què avança la societat ens obliga a prioritzar la gestió davant la planifica-



ció a llarg termini i la definició de grans projectes motor davant de moltes petites accions ‘encotillades’”. El resultat més evident pel que fa al contingut, fou la reducció de mesures i, sobretot, l'establiment de set accions prioritàries que, amb tots els elements definits (entitats implicades, pressupost, font de finançament, termini d'execució i indicadors d'avaluació), s'han de convertir en els eixos clau per al futur de la ciutat.

En el Pla Estratègic **Osona XXI**, iniciat l'any 1992 i aprovat el 1994, no es va arribar a fer una avaluació exhaustiva de totes les accions que s'hi proposaven. D'una banda, l'existència de les Comissions d'Impuls i de Seguiment del Pla (CISP) asseguraven una continuïtat en el control de la seva execució. D'altra banda, davant l'elevat cost econòmic d'encomanar una avaluació completa a una consultora externa, es va optar per fer un seguiment intern dels principals objectius del pla, per part del Consell general.

S'hi van valorar de forma especial els projectes del pla que es consideraven estructurants, com ara la creació de la Universitat de Vic, l'acabament de la construcció de l'Eix Transversal, el desdoblament total de l'autovia a Barcelona o l'inici d'una transformació de l'estructura econòmica a la comarca. Tot i que hi havia objectius –com ara el soterrament de la via del tren a Vic– que no s'havien assolit, l'any 1999 es va decidir iniciar la redacció del II Pla Estratègic Osona XXI. Els treballs per a la diagnosi i l'elaboració d'aquest segon pla, si bé van tenir en compte l'experiència acumulada fins aleshores, no es van basar exclusivament, com altres plans, en l'avaluació del primer. Això sí, el consens aconseguit en la identificació dels principals reptes de la comarca va facilitar el procés de redacció.

El darrer cas que analitzem és el Pla Estratègic de **Viladecans**. Es va començar el 1993 i s'aprovà el 1995,

amb un període d'execució previst fins al 2003. Passats els anys, però, aquest horitzó es va considerar massa llunyà. La rapidesa dels canvis de l'entorn exigien l'adopció de nous objectius i es va avançar el procés de revisió per poder fer un nou segon pla amb una durada més breu: 2001-2005.

L'avaluació va ser realitzada per la Fundació Ciutat de Viladecans. La metodologia utilitzada va reposar en tres eixos bàsics. El primer, la confecció d'una fitxa molt completa per a cadascuna de les 70 mesures previstes en el pla. El segon, la reunió de les tres comissions que s'havien creat per fer l'avaluació —una per a cada àmbit temàtic— per debatre l'estat del pla a partir del contingut de les fitxes i dels indicadors facilitats pel gabinet tècnic. El tercer fou —a partir del consens obtingut en aquestes comissions— la valoració final i l'aprovació de l'avaluació per part del Consell Econòmic i Social de Viladecans. Fins aquí, doncs, la metodologia emprada no diferia gaire dels altres plans que hem analitzat.

En arribar a les conclusions, però, l'equip redactor oferia una interessant reflexió sobre les dificultats que van trobar a l'hora de realitzar l'avaluació, amb unes crítiques que pretenien millorar el següent pla estratègic. Aquestes reflexions les considerem molt encertades i per això les resumim a continuació perquè, malgrat anar referides al cas concret de Viladecans, podrien ben bé ser aplicades a molts altres plans estratègics ([http://www.viladecans.net/plaes-trategic/PlaEstrategic .htm](http://www.viladecans.net/plaes-trategic/PlaEstrategic.htm)):

- Manca d'homogeneïtat en la formulació de les mesures. D'una banda, moltes accions proposades no arribaven a un grau de concreció suficient per poder ser avaluades. D'altra banda, també dificultaven l'avaluació les ambigüitats de redacció i l'absència d'un calendari d'aplicació de les mesures.

- Encavallament en els continguts de certes mesures, fins i tot en el nivell de formulació, que porten a reiteracions innecessàries que caldria evitar.
- No s'han definit els indicadors d'avaluació, ni s'han establerts els llindars per saber si un objectiu s'ha assolit o no.
- Les mesures no estan jerarquitzades; el pla atorga el mateix nivell a totes. Per contra, no totes les accions proposades tenen la mateixa importància. Cal identificar clarament quines són les accions prioritàries, perquè després es podrà afinar més en l'avaluació.
- Escassa implicació real dels agents involucrats. Les mesures llistades en el primer pla són poc més que un compendi de peticions d'actuació dels poders públics (principalment l'Ajuntament).
- Es troba a faltar en la confecció de mesures la inclusió del que anomenen supòsits fora de control, o condicionants exògens. Moltes mesures depenen de decisions d'altres administracions (Generalitat, Ministeri...) que queden fora de l'àmbit d'acció del pla.

Es tracta d'una sèrie de crítiques força pertinents que, com hem dit, podrien fer-se extensives a molts altres plans estratègics. Més endavant, en l'apartat de les conclusions ens tornarem a ocupar d'aquestes mancances dels plans pel que fa a la seva avaluació.



### **Quadre 1. Algunes bones pràctiques en metodologia estratègica**

Oferim alguns exemples d'experiències i mètodes emprats en l'elaboració d'alguns plans estratègics de ciutats i territoris catalans. Es tracta d'una tria que de cap manera no pretén ser exhaustiva ni exclusiva. Experiències similars s'han desenvolupat en altres ciutats. Únicament les oferim aquí com a exemples de bones pràctiques en l'elaboració de plans estratègics.

#### **Les entrevistes en profunditat com a mètode per a la diagnosi: Montcada i Reixac**

Cada cop més, les diagnosi dels plans estratègics incorporen processos de participació per combinar les anàlisis quantitatives amb l'opinió que els ciutadans tenen del lloc on viuen a través del seu propi coneixement. L'entrevista en profunditat és una de les tècniques freqüentment utilitzades amb aquesta finalitat. En el cas de Montcada i Reixac, es va elaborar un informe després d'entrevistar 60 persones. Pot consultar-se a: [www.montcada.org-archivos-1269-11-Document-5. Qualitatiu.doc](http://www.montcada.org-archivos-1269-11-Document-5. Qualitatiu.doc)

#### **L'elaboració d'escenaris prospectius: Molins de Rei**

La construcció de diversos escenaris alternatius de futur té un gran valor metodològic i pedagògic en ciències socials. En alguns plans s'ha utilitzat l'elaboració d'escenaris per escollir el model de ciutat desitjat. En l'exemple de Molins de Rei, es van elegir tres escenaris possibles. Un primer continuista, en el qual es mantenien les tendències existents; un segon, amb desenvolupament equilibrat i adaptat a l'entorn; i un tercer de creixement accelerat. No cal dir que l'escollit fou el segon, però els altres dos permetien intuir què passaria

a la ciutat si no s'adoptessin mesures estratègiques de canvi:  
[www.molinsderei.net/ajuntament/docs/pla\\_estrategic.doc](http://www.molinsderei.net/ajuntament/docs/pla_estrategic.doc)

○ **Utilització d'internet de forma important en el procés de participació: Alt Penedès**

Gairebé tots els plans tenen la seva corresponent pàgina web i en alguns casos compten també amb un fòrum. A l'Alt Penedès, en l'elaboració del 2n pla estratègic es va utilitzar internet com a eina per vehicular la participació dels ciutadans de forma interactiva, ràpida i barata. El resultat, malgrat les limitacions que encara existeixen per la baixa utilització dels ordinadors (sobretot en alguns sectors de la població), va resultar molt satisfactori i en ocasions va superar les previsions: [www.plaestrategicap.com](http://www.plaestrategicap.com)

○ **Tècniques de participació: Consells ciutadans i Tallers EASW: Esparreguera**

En l'elaboració del pla estratègic d'Esparreguera s'han assajat diverses experiències de participació, de les quals en destaquem dues. Els Consells ciutadans són una mena de jurats populars però orientats a la presa de decisions en l'àmbit local. Els tallers EASW (European Awareness Scenario Workshop) és una metodologia per a la participació efectiva d'agents i tècnics en el disseny del futur de la ciutat: [http://www.esparreguera.org/archivos/76-6-document/Taller\\_consells\\_ciutadans.doc](http://www.esparreguera.org/archivos/76-6-document/Taller_consells_ciutadans.doc)  
[http://www.esparreguera.org/archivos/76-3-document/Taller\\_EASW.doc](http://www.esparreguera.org/archivos/76-3-document/Taller_EASW.doc). Per a més informació sobre l'EASW: [www.cordis.lu/easw](http://www.cordis.lu/easw)

### ⊙ **La priorització participativa dels projectes per elaborar el pla d'acció: Castellar del Vallès**

La multiplicació de projectes a realitzar sol ser una conseqüència directa de qualsevol procés participatiu en què es doni veu als diferents sectors de la societat civil. El problema és, molt sovint, la jerarquització d'aquests projectes. Generalment són els tècnics qui acaben fent la tria. Però per culminar el procés participatiu pot ser interessant que la priorització s'estableixi també a través de l'opinió dels ciutadans, com es va fer a Castellar del Vallès: [http://www.castellarplaestrategic.org/pla\\_accio.pdf](http://www.castellarplaestrategic.org/pla_accio.pdf)

### ⊙ **Procés de participació en l'elaboració dels pressupostos: Rubí**

Si amb els plans estratègics hom pretén estimular la participació ciutadana en la resolució de problemes, fins i tot en la priorització de les accions a emprendre, la participació en la distribució dels pressupostos municipals en seria el corollari. Això és el que s'ha fet a Rubí durant alguns anys: sotmetre a la decisió dels ciutadans el destí de part del pressupost municipal. El procés, clarament inspirat en Porto Alegre, no ha estat gens senzill i els resultats no sempre han sigut satisfactoris per a tothom, però sí que ha suposat un gran aprenentatge per millorar la interacció entre administrador i ciutadà, i fer participar aquest últim en el govern de la seva ciutat: [www.rubipec.org](http://www.rubipec.org) i [mis.ictnet.es/consensus/rubi/index.html](http://mis.ictnet.es/consensus/rubi/index.html)

### ⊙ **El joc com a forma d'incentivar la participació. Mapes de Gúlliver: la Seu d'Urgell**

A la Seu d'Urgell es va utilitzar un joc de participació elaborat per l'arquitecte japonès Junzo Okada. A l'església de Sant Domènec s'hi va celebrar una exposició sobre el Pla General d'Ordenació Urbana i el Pla Estratègic. A l'absis de

l'església es va estendre un mapa de la ciutat de grans dimensions, per sobre el qual la gent podia passejar, escriure-hi qualsevol cosa... Paral·lelament es va passar una enquesta a les persones que van participar en l'experiència. Els resultats foren útils per al pla estratègic però, sobretot, van ajudar a incentivar la implicació dels ciutadans.

○ **Els fòrums de debat, com a forma per mantenir l'impuls del pla estratègic: Reus**

Un pla estratègic és un procés que no s'atura amb l'aprovació del document. La seva continuïtat, però, sempre és complicada. Costa mantenir l'atenció dels ciutadans i una certa tensió en els agents que hi participen. Una de les accions iniciades del pla estratègic de Reus ha estat la celebració periòdica d'una sèrie de conferències-debat que, sota el nom genèric de Fòrum Estratègic, aborden temes clau per a la ciutat com ara: l'impacte del tren d'alta velocitat, la societat del coneixement a Reus o la xarxa cultural de ciutats. <http://www.reus.net/ajuntament/planificacioestrategica/forum.html>. Els continguts d'aquests fòrums s'editen amb el nom de Papers Estratègics: <http://www.reus.net/ajuntament/planificacioestrategica/index.html>

○ **El seguiment del pla estratègic. Les Comissions d'Impuls i Seguiment (CISP): Osona XXI**

L'Associació Osona XXI ha incorporat en el seu organigrama unes Comissions d'Impuls i de Seguiment del Pla. Una per línia estratègica i presidida per una entitat o institució membre del Comitè Executiu. L'objectiu és ben clar: fer un seguiment constant del desenvolupament del pla estratègic per assegurar-ne la continuïtat i una avaluació periòdica que permeti l'adequació a les noves necessitats que vagin sorgint. [www.ostonaxxi.org/catala/pla2.html](http://www.ostonaxxi.org/catala/pla2.html)

## Anàlisi transversal dels continguts dels plans estratègics



*En aquest apartat ens centrarem en els continguts dels plans estratègics a partir de l'estudi dels documents finals que generen. L'objectiu és realitzar una anàlisi transversal d'aquests documents per esbrinar quins són els grans blocs temàtics que contenen, establir el grau de similitud o diversitat que existeix entre els objectius i accions proposats pels diferents plans i, d'igual manera, destacar aquells que considerem que constitueixen una innovació remarcable.*

**H**em fet referència en diverses ocasions al fet que cal considerar la planificació estratègica com un procés. Dins d'aquest procés, la redacció del document del pla constitueix només un pas entre la fase de discussió i la fase d'aplicació de les mesures aprovades. Tanmateix, a causa del dinamisme d'aquests plans, els documents són l'únic lloc on podem recórrer per analitzar quins són els àmbits temàtics que més atenció reben en aquests plans, i quins els objectius i les accions concretes que es proposen. D'aquí la importància de comparar els documents finals de diversos plans per veure com, sobre una base comuna que segurament els unifica tots, cadascun mostra les seves prò-



pies peculiaritats, derivades dels problemes concrets que té cada ciutat, comarca o territori.

Per dur a terme aquesta recerca, abans que res ha calgut resoldre algunes qüestions de caire metodològic. Generalment, els continguts dels plans estratègics, les mesures que proposen, s'estructuren en forma d'arbre. A partir de l'objectiu central, la major part de plans solen contenir dos o tres nivells de concreció, que tenen noms diversos, però que podríem identificar com a Línies estratègiques (nivell 1), Objectius (nivell 2) i Projectes, mesures o accions (nivell 3). Però no sempre hi ha la mateixa articulació. De vegades, l'estructura és diferent i es fa difícil la comparació entre els plans estratègics. D'altra banda, moltes vegades succeeix que dins d'un mateix pla estratègic, el nivell de màxima concreció engloba accions d'un abast molt desigual.

Davant d'aquesta situació, l'opció ha estat analitzar, per a cada pla, el nivell més concret d'accions proposades (tenint en compte que el nombre també varia molt: des de les 70-80 mesures de plans com els de Tàrrrega o Olesa de Montserrat, fins a les més de 300 dels plans de Reus i Osona). La informació recollida s'ha distribuït en sis grans àrees o blocs estratègics que han permès identificar quins són els àmbits que més preocupen en la planificació estratègica catalana recent i, al mateix temps, observar diferències i semblances existents entre els diversos plans.

En aquesta anàlisi de continguts s'han reunit les accions en un primer grup articulat entorn dels projectes on el **Territori i l'Urbanisme** tenen un pes predominant. En aquesta àrea s'hi han inclòs, naturalment, els projectes referents a comunicacions i accessibilitat, per considerar que són un qüestió fonamental en l'ordenació del territori.

La suma de tots els projectes relacionats amb les activitats econòmiques es troben en una segona àrea que porta

el nom de **Promoció Econòmica**. Aquest bloc obvia intencionadament els aspectes referents a la societat de la informació que, per la seva marcada significació estratègica, ha estat tractada en un bloc a part, titulat **Societat de la Informació**.

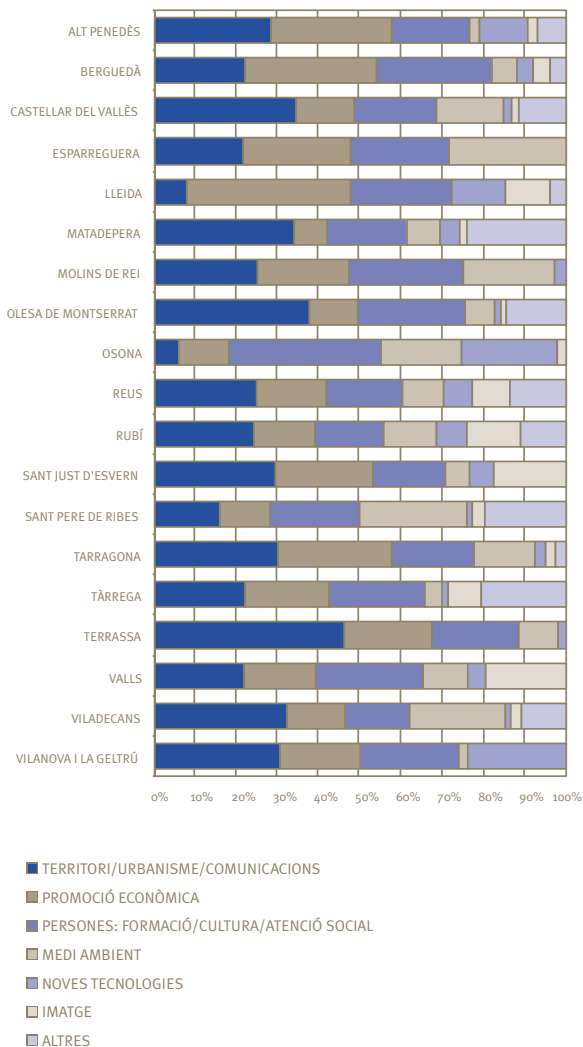
Molt sovint, els projectes d'un pla estratègic, donen moltes possibilitats de classificació en diferents àrees estratègiques, i això s'observa sobretot en les accions referents a la **Sostenibilitat i el medi ambient**. En la majoria de plans, el medi ambient té una línia estratègica pròpia, però també van apareixent accions que hi fan referència en la resta de línies. Per aquest motiu hem donat un tractament únic a les propostes d'aquest tema.

El darrer grup de mesures de què ens ocuparem s'inclouen dins un gran grup que hem anomenat **Les persones**, on tenen cabuda aspectes tan variats com les polítiques socials, la cultura, l'educació i la formació. Finalment cal dir que, espigolant en els plans estratègics, també hem separat les accions referides a qüestions relacionades amb la imatge de la ciutat o del territori planificat. Tot i que no en farem un tractament aprofundit, si que les hem inclòs en el gràfic per calibrar el pes que aquest tipus d'accions tenen en cada pla estratègic.

Per a la realització d'aquest apartat han estat analitzats els documents finals d'un total de dinou plans estratègics territorials: Tarragona, Reus, Valls, Osona, Alt Penedès, Castellar del Vallès, Olesa de Montserrat, Tàrrrega, Rubí, Esparreguera, Molins de Rei, Matadepera, Terrassa, Lleida, Vilanova i la Geltrú, Sant Just Desvern, Sant Pere de Ribes, Viladecans i Berguedà. A partir de l'anàlisi dels àmbits esmentats, hem elaborat el gràfic següent.



### Gràfic 1: Distribució temàtica de les mesures estratègiques dels plans analitzats



Font: Elaboració pròpia a partir dels plans estratègics

Amb aquest gràfic no es pretén quantificar una cosa que és inquantificable, sinó que es vol donar una visió general de les diferències de pes observables en cada pla entre uns i altres àmbits. Podem advertir que la idea tan repetida que existeix una excessiva homogeneïtat entre els plans estratègics, pot derivar d'una visió massa superficial dels documents. És cert que si només s'analitzen els objectius i les línies estratègiques dels plans ens apareix un discurs molt semblant en cada un d'ells. Aquests dos nivells s'omplen de tòpics i de frases molt generalistes, i per tant porten a veure els plans estratègics com a processos, però sobretot com a documents de "bones intencions", amb discursos extremament paral·lels. Ara bé, si s'aprofundeix i es comencen a ajuntar sota diferents aspectes els projectes pels quals aposta cada pla, comencen a aparèixer dades que ens apunten cap a visions diferents.

És en els projectes concrets on apareixen les inquietuds, millores a realitzar i demandes de cada ciutat o territori. Fent aquesta classificació de les mesures en àmbits, volem reflectir tendències, més que percentatges exactes. És a dir, la gràfica ha de servir per veure on posa més èmfasi cada pla, i quins són els àmbits que acullen un major o menor nombre de projectes.

Les tendències que observem són variades. Mentre que alguns plans mantenen una forta equivalència entre els àmbits de més pes: els de territori i urbanisme, promoció econòmica, medi ambient i persones, altres plans destinen una proporció major de mesures a un o dos àmbits més específics. Un dels plans que manté un equilibri més gran és el d'Esparreguera, amb valors pròxims al 25% per a cada un dels quatre àmbits abans esmentats, però també s'ha de dir que el pla no preveu cap dels altres àmbits que analitzem. Dels plans que aprofundeixen més en un o dos àmbits podríem citar el de Viladecans, Terrassa, Osona, Alt Penedès, Olesa de Montserrat o Matadepera. Per exemple, aquest últim aposta decididament per ac-

cions encaminades al territori, l'urbanisme o les comunicacions, que representen més del 35% del total de mesures de pla.

Observant el gràfic també podem constatar un parell d'aspectes més. Primerament, sobresurt el poc pes dels projectes relacionats amb les noves tecnologies, arribant a l'extrem que en tres plans aquest àmbit hi és inexistent; però destaca també la dada que només en set plans té un valor pròxim o superior al 10%. En segon lloc, es desprèn la idea que la promoció urbana i territorial i la cultura del *city marketing* encara no és considerada com un element important, donat que només en els casos de Rubí, Reus, Tàrraga i Lleida s'aborda el tema amb una mica de consistència, assolint un valor pròxim al 10% les mesures referides a la imatge de la ciutat.

De fet, el gràfic és un punt de partida que ens permetrà una aproximació per veure en quina direcció apunten els plans, però no ens deixa accedir al contingut de les propostes, qüestió important que intentarem aclarir a continuació amb l'anàlisi concreta de cada àmbit.

Abans d'entrar en aquesta anàlisi detallada és bo deixar clar, però, que entre els plans analitzats existeixen diferències temporals importants. Cal recordar que analitzarem des de plans aprovats l'any 1994, com el de Valls, fins a documents del 2003 com el de Matadepera. Igualment tenim plans com els de Rubí, Osona, Alt Penedès i Viladecans que ja es troben en la segona edició.

#### • 4.1. Territori i urbanisme

Un tret fonamental que tots els plans estratègics analitzats comparteixen és la importància que atorguen a les mesures d'àmbit territorial. Tant si són plans municipals com comarcals, tot allò que afecta el territori i l'urbanisme és un

tema clau i amb implicacions profundes en la resta d'àmbits estratègics. En conseqüència, temes com ara l'urbanisme, les infraestructures, les comunicacions o l'accessibilitat tenen un gran pes en gairebé tots els plans estratègics.

Un reflex clar de l'atenció concedida a aquest àmbit és que inclou més del 20% de totes les mesures aprovades en setze dels dinou casos analitzats. A més, com es pot veure en el gràfic de distribució d'aquestes mesures, hi ha diversos plans, com ara Terrassa, Olesa de Montserrat, Castellar del Vallès, Matadepera o Viladecans, en els quals les accions d'aquest primer àmbit superen clarament el 30%.

Tanmateix, aquesta preocupació general conviu amb la gran varietat que presenten les línies estratègiques i els projectes dels diferents plans estratègics. Les característiques pròpies de cada ciutat i territori es fan notar en la diagnosi i, més endavant, en l'establiment dels escenaris de futur de cada pla. Per aquest motiu, si bé d'una banda gairebé tots els plans compten amb algun grup de treball dedicat a aquests temes, la varietat de títols també respon a una certa diversitat en la concreció dels temes en els quals se centren:

- Àrea d'ordenació del Territori (Matadepera)
- Equilibri territorial (Alt Penedès)
- Àmbit estratègic ciutat, i àmbit estratègic litoral (Viladecans),
- Territori, equilibri i cohesió comarcal (Osona)
- Territori i urbanisme (Esparreguera)
- Desenvolupament integral, territori, infraestructures i medi ambient (Reus)
- Infraestructura i territori (Tarragona )
- Model territorial del municipi (Castellar del Vallès)
- Infraestructures, equipaments i serveis a la comunitat (Tàrrrega)
- Desenvolupament urbanístic (Rubí)

- Urbanisme i medi ambient (Olesa de Montserrat)
- Territori, accessibilitat, habitatge i medi ambient (Molins de Rei)
- Territori i recursos humans i Urbanisme, habitatge i medi ambient (Valls)

També és cert, però, que hi ha plans que, per motius diversos, dediquen un menor pes a les qüestions urbanístiques i territorials. Destaquen, entre aquests, els de Lleida i Osona. En el primer cas, el pla denota una clara vocació per incidir primordialment en la promoció econòmica. Pel que fa al segon pla estratègic d'Osona, tot i el poc pes relatiu que té si es compara amb altres blocs, en temes com ara la definició de comarca o l'estratègia territorial s'hi veu reflectida una clara preocupació, i les mesures proposades són d'un alt contingut estratègic. Amb tot, és cert que es tracta d'un pla que aposta primordialment per les noves tecnologies i l'àmbit de les persones.

Atesa l'amplitud dels temes que abasten les mesures emmarcades en aquest àmbit estratègic, dividirem la seva anàlisi a partir de tres blocs: les accions més directament relacionades amb l'urbanisme, les mesures que tenen implicacions directes en infraestructures de comunicació i accessibilitat i, per últim, aquells aspectes que aposten pel foment de les relacions de caire interterritorial. Per contra, no ens ocuparem en aquest apartat de les propostes que afecten temes de medi ambient que, malgrat tenir sovint unes clares implicacions territorials, hem decidit estudiar en un apartat independent.

## **ÀMBIT URBANÍSTIC**

És prou conegut que el model urbanístic és un factor clau en la definició de qualsevol ciutat, i això queda ben palès

en la gran majoria de plans estratègics analitzats. Ja en els objectius centrals consensuats per a cada ciutat es nota la força i la importància d'aquest àmbit. L'urbanisme i, sobretot, la definició del model del que podríem anomenar la "ciutat física", pren una rellevància molt accentuada en el disseny d'una estratègia global de ciutat. Així, doncs, trobem que en els documents, molts dels objectius i projectes que es consideren prioritaris són referents a mesures de caire eminentment urbanístic. En aquest bloc apareixen majoritàriament propostes encaminades a:

- Recuperació i/o renovació d'espais (centres històrics, barris...)
- Disseny d'una ciutat densa
- Recuperació del patrimoni arquitectònic
- Impuls de noves centralitats

Com a exemple del pes que tenen en alguns casos les mesures de caire urbanístic, podem citar Olesa de Montserrat, que en la definició de l'objectiu central del pla estratègic inclou el desig de crear un municipi amb "un entorn urbanístic agradable". En bona mesura, aquesta preocupació prové del fort creixement demogràfic que el municipi ha experimentat en la darrera dècada, que ha comportat també una ràpida extensió de l'àrea urbana.

De fet, es tracta d'una preocupació que és present en la major part dels plans dels municipis situats en la corona metropolitana, com ara Castellar del Vallès, Esparreguera o Molins de Rei. La nova demanda residencial de població provinent de la mateixa àrea metropolitana ha provocat una forta pressió sobre el sòl d'aquests municipis que, tanmateix, veuen en molts casos com es comença a desdibuixar el seu caràcter de poble. La preocupació per aquestes qüestions es trasllueix, evidentment, en la redacció dels plans estratègics.



Això es podrà veure més clarament en la llista que oferim a continuació, que desenvolupa de forma més detallada els àmbits citats més amunt. Els plans dels municipis que acabem de citar hi tenen un pes important, encara que també n'hem inclòs altres de diferents.

• **Recuperació i renovació d'espais:**

- Rehabilitació de les trames urbanes desfuncionalitzades i millores en la urbanització dels espais públics (Olesa de Montserrat)
- Millora de l'atractivitat del centre històric (Castellar del Vallès)
- Recuperació del centre urbà (Rubí)
- Rehabilitació i reforma d'habitatges (Vilanova i la Geltrú)
- Recuperar la ciutat i els seus espais públics per a la ciutadania (Viladecans)
- Recuperar el nucli antic per a usos residencials i culturals (Reus)
- Potenciar la rehabilitació social, paral·lelament a la urbanística, de les persones amb necessitats especials que habiten a les zones més degradades del centre històric (Lleida)

• **Model de ciutat densa:**

- Ordenar el creixement d'acord amb el criteri de vila mallada, compacta i de densitat mitjana (Esparreguera)
- Creació d'un cens d'habitatges deshabitats i locals comercials buits com a pas previ a una política de foment de la seva ocupació (Molins de Rei)
- Major cohesió entre els barris de la ciutat (Viladecans)

• **Recuperació del patrimoni arquitectònic:**

- Projecte de recuperació i promoció del patrimoni natu-

ral i arquitectònic (Esparreguera)

- Millorar el patrimoni arquitectònic i el parc d'habitatges (Molins de Rei)
- Pla director del patrimoni. Rehabilitació d'edificis i restauració de patrimoni arquitectònic (Rubi)

• **Impuls de noves centralitats:**

- Aprofitar el desenvolupament urbanístic per crear noves zones d'espais d'oci i lleure (Molins de Rei)
- Definició d'una àrea de centralitat de l'Eixample amb desenvolupament definitiu d'actuacions estructurant. (Olesa de Montserrat)
- Convertir l'espai Tolrà en una nova centralitat (Castellar del Vallès)
- Crear noves centralitats (Tarragona)
- Crear àrees de nova centralitat (Reus)

Les propostes i mesures són semblants en totes les ciutats, amb una clara aposta per la renovació i la rehabilitació dels espais ja consolidats. Apareixen en molta menor mesura les actuacions destinades a la construcció de nous espais, fent així una aposta decidida per la contenció edificadora en les ciutats. De fet, la rehabilitació és el tret comú més destacat en matèria urbanística que reflecteixen els plans estratègics.

Un comentari a part mereixen les propostes dels plans estratègics d'àmbit comarcal. Principalment hauríem de dir que hi és un tema poc abordat. Tot i això, podem destacar algunes mesures, com ara la proposada en el pla estratègic d'Osona, que aposta per fugir de la consideració unilateral del sòl no urbà com a sòl expectant per ser urbanitzat. També en el pla estratègic del Berguedà s'estableix com a mesura la millora qualitativa i quantitativa del sòl resi-

dencial a la comarca, tant per a segona residència com per captar nous residents amb criteris de sostenibilitat.

### **INFRAESTRUCTURES DE COMUNICACIÓ I ACCESSIBILITAT**

Com hem dit anteriorment en parlar dels grups de treballs, sovint la planificació d'infraestructures acostuma a ocupar un lloc central dins la planificació estratègica. Però sol succeir també que la major part d'infraestructures i obres de millora de l'accessibilitat no poden ser portades a terme per l'Administració local. Ja sigui per manca de pressupost suficient per abordar-les, com perquè són competència d'altres administracions com la Generalitat o l'Estat central. La paradoxa resideix en el fet que aquestes dues administracions gairebé mai formen part del consell executiu dels plans estratègics, i per tant no assumeixen com a propis els acords adoptats.

Tot i aquesta aparent contradicció, els plans estratègics no s'estan d'apostar per una gran quantitat de projectes de nova construcció d'infraestructures o de millora i arranjament de les ja existents. En l'anàlisi d'aquest àmbit hem detectat que són les ciutats mitjanes i els plans d'àmbit comarcal aquells que fan propostes de major envergadura i que afecten un major nombre d'institucions.

Un bon exemple, pel que fa a donar alt valor estratègic a les comunicacions i les infraestructures en ciutats mitjanes, el trobem en els plans del Camp de Tarragona: Valls, Reus i Tarragona. En aquests tres plans, els projectes en infraestructures adquireixen un valor molt significatiu. Abans que res, cal advertir, però, que els plans s'han elaborat en moments molt diferents: mentre que els de Tarragona i Valls són de 1994, el de Reus ha estat aprovat l'any 2001.

En tots tres casos, es posa en relleu la necessitat de millorar les infraestructures que serveixen per interconnectar les

tres ciutats. Però és en el pla de Valls on s'aposta més fort i es detallen mesures per fer cada cop més eficient el triangle Tarragona-Reus-Valls. En tot el pla s'adopta un enfocament força interessant ja que poques vegades es parla de Valls, sinó que en aquest tema de comunicacions s'utilitza bàsicament la idea del Camp. En aquest sentit, és interessant fer notar que la visió tan unitària del pla de Valls s'observa de forma força més laxa en el pla de Reus i pràcticament no apareix en el de Tarragona.

En aquest darrer pla, els projectes van més encaminats a la millora de les grans infraestructures, sobretot l'autopista, el port, l'aeroport i el ferrocarril. Per la seva banda, el pla més recent, el de Reus, fa una clara aposta per "recuperar l'àrea d'influència històrica" i, per tant, les mesures van dirigides a aconseguir aquest objectiu. La connectivitat entre les ciutats del Camp hi és recollida, però en cap cas es parla de "triangle" o "conurbació" com es feia des de Valls.

Pel que fa a infraestructures, el pla de Reus aporta un plus, sobretot quan aposta decididament per la intermodalitat (lligat a la futura estació del TGV), així com per involucrar la iniciativa privada en el finançament de projectes. Aquest discurs més actual del pla de Reus és a causa, bàsicament, de la diferència temporal que el separa dels altres dos plans.

Com a exemple de mesures en infraestructures des de l'àmbit comarcal, podem agafar el pla de l'Alt Penedès. En aquest pla, els esforços se centren en poques mesures però de gran impacte i envergadura. Així, es dona molt valor a totes les obres relacionades amb el ferrocarril, i com a projecte innovador s'aposta per un tren Vilafranca - Vilanova (una mesura que, per cert, en el pla estratègic de Vilanova i la Geltrú no apareix). Els plans comarcals, de forma general, dediquen molts esforços a projectes encaminats a millorar les comunicacions intercomarcals.

Pel que fa als municipis més petits, les principals propostes giren principalment entorn a la millora de la mobilitat interurbana, a la circumval·lació del municipi i a l'augment en la dotació d'aparcaments (fet que no exclou que en alguns d'ells es proposin alguns projectes referents també a grans infraestructures viàries). Igualment, s'ha de dir que conceptes com els de mobilitat interurbana, circumval·lació o altres similars també apareixen en els plans dels municipis més grans, tot i que no es veuen com a tan prioritaris.

### **RELACIONS INTERTERRITORIALS**

Aquest és un dels àmbits més descuidats en el conjunt de la documentació estratègica. Tot i que en bastants plans apareixen mesures que busquen potenciar relacions més directes amb municipis veïns, amb l'àrea metropolitana, o que aposten per una major cooperació intercomarcal, en general els plans s'arrisquen poc en la proposta de projectes que busquin l'augment dels lligams interterritorials.

Al món contemporani sabem que les ciutats funcionen com a centres nodals, i que aquestes han d'escollir les seves estratègies per situar-se en algun dels sistemes urbans articulats en forma de xarxa. Si les ciutats i territoris no trenen aliances amb altres corren el perill de perdre rellevància i quedar al marge de determinats processos de desenvolupament, ja sigui a escala regional o internacional. Han de buscar les complicitats i capacitats d'inserció en sistemes urbans i territorials, que els permetin afrontar amb garanties les necessitats conjuntes i futures. Cada cop és més estesa la necessitat de crear complementarietats entre ciutats per assegurar un desenvolupament millor del territori. Dins la planificació estratègica examinada hem detectat en alguns documents una preocupació clara per augmentar les

relacions amb la regió metropolitana de Barcelona. Com a exemples podem citar Rubí i Olesa de Montserrat. Altres municipis també relativament pròxims a Barcelona, en els seus plans estratègics no se centren tant a buscar mecanismes que els vinculin a la regió metropolitana i, per contra, encaminen les estratègies cap a la potenciació de la seva identitat, com podria ser el cas de Sant Pere de Ribes.

Aquesta pretensió d'integració en l'àmbit metropolità es reflecteix, fins i tot, en l'objectiu central del pla estratègic de Rubí, on es parla "d'emergència en el marc metropolità". L'altre municipi esmentat, Olesa de Montserrat, adopta aquesta idea en la primera línia estratègica, que parla d'incorporar el municipi a una estratègia d'impuls de l'àrea del Baix Llobregat nord, en el marc metropolità. Això es concreta en altres projectes com ara incorporar-se en organismes d'àmbit metropolità, i també per integrar-se en la xarxa de transport de la regió metropolitana, mesura que també preveuen altres plans, com el de l'Alt Penedès.

Un altre tipus d'iniciatives que tenen relació amb l'impuls de noves relacions interterritorials, són les apostes per mancomunar serveis amb els municipis més pròxims, o establir-hi vincles de col·laboració. Així trobem propostes d'interès, com ara:

- Evitar la duplicació d'esforços amb municipis adjacents (Viladecans)
- Reforçar la coordinació de les polítiques ambientals i de residus amb els municipis del Baix Llobregat nord (Esparreguera)
- Reforçar la coordinació intermunicipal en els àmbits de formació, ocupació i sanitat (Esparreguera)
- Coordinació amb els municipis de l'àrea (Castellar del Vallès)
- Assegurar la connectivitat de les ciutats més importants

del Camp (...) a partir d'una estructura mancomunada (Reus)

- Potenciar la provisió de serveis mancomunats entre els municipis (Reus)

Aquestes són algunes de les accions i projectes més destacats pel que fa a les iniciatives que preveuen l'establiment de relacions amb municipis propers o administracions d'àmbit supramunicipal.

Els plans estratègics comarcals aposten més decididament pel foment de les relacions entre els seus municipis i fins i tot amb comarques o territoris propers. També trobem propostes destinades a la disminució dels desequilibris entre municipis. Segurament la més interessant és la que sorgeix del pla de l'Alt Penedès, quan planteja l'establiment d'un fons de compensació interterritorial a través d'un conveni, que podria adoptar la forma de "comunitat de municipis".

La constitució d'aquest conveni aniria encaminada a buscar l'equilibri entre el sector vitivinícola, l'industrial i el turístic. Es tractaria de definir en quins municipis s'ha de destinar sòl per a activitats industrials, en quins per a la vinya i en quins per al turisme. Segons el propi pla, això podria suposar una limitació en els ingressos d'alguns municipis, i aquí és on intervindria aquest fons de compensació, el qual articularia una transferència de recursos econòmics entre aquells municipis que, per exemple, resultin beneficiats per la implantació d'usos industrials i aquells altres amb una ocupació del sòl que proporcioni menys ingressos.

Som conscients que propostes com aquestes no estan exemptes de polèmica, però representen iniciatives molt suggerents en el camp de la cooperació interterritorial i ajuden a repensar el territori d'una manera més global.

## • 4.2. Promoció econòmica

Igual com succeeix en el món empresarial, la capacitat competitiva de les ciutats i territoris es fonamenta cada cop menys en els criteris quantitius de producció i, per contra, se centra en factors com ara la productivitat, el valor afegit de la seva producció, la qualificació dels recursos humans, la relació amb la recerca i la sostenibilitat de l'activitat econòmica. Tots aquests aspectes, com veurem, apareixen d'una forma o altra en els plans estratègics analitzats.

Abans que res, però, cal remarcar que existeix una considerable igualtat en el pes que els diversos plans estratègics atorguen a la promoció econòmica. A diferència de la gran varietat que s'observa en altres àmbits, en gairebé tots els plans analitzats les mesures de caire econòmic estan al voltant del 20%, una clara mostra de la gran importància que ciutats i territoris concedeixen a aquest tipus d'accions. Amb tot, és cert que també hi ha algunes excepcions. Per la banda alta, hem de destacar el pla de la ciutat de Lleida, en el qual aquest àmbit concentra el 40% de les mesures (un valor que indica un clar biaix d'aquest pla cap a la promoció econòmica). En canvi, també hi ha plans, com ara el de Matadepera, on aquest àmbit no arriba a suposar més del 10% de tot el document.

Entre els projectes que aborden directament temes de promoció econòmica, podem distingir dos tipus de línies diferents, que ens permetran articular aquest apartat. D'una banda, trobem mesures de caire quantitatiu, encaminades a aconseguir el creixement industrial i l'atracció de noves activitats i, d'altra banda, accions més centrades a aconseguir una major qualificació de l'activitat econòmica del territori. Evidentment, aquestes mesures no són excloents i poden coincidir perfectament en un mateix document estratègic.



## CREIXEMENT INDUSTRIAL I ATRACCIÓ DE NOVES ACTIVITATS

En general, els plans estratègics acostumen a abordar la qüestió de la promoció industrial i l'atracció d'activitats econòmiques a partir de tres eixos clau. En primer lloc, trobem aquells projectes que tenen per finalitat augmentar l'oferta de sòl industrial; en segon lloc, hi ha accions que busquen aconseguir una major diversificació de l'activitat productiva; en darrer lloc, un altre objectiu freqüent és la creació d'algun tipus d'organisme que ajudi a l'atracció de noves activitats econòmiques.

Pel que fa al primer punt, l'increment del sòl industrial, sense ser una demanda generalitzada, sí que és una preocupació recurrent en molts plans estratègics. Entre aquells que ho plantegen com un objectiu important, podem destacar el de Tàrraga, que, dins l'objectiu més general de reforçar el teixit econòmic de la ciutat i millorar el teixit industrial comarcal, proposa: "Desenvolupar nova oferta de sòl industrial qualificat en el municipi que permeti el desenvolupament d'una indústria innovadora".

La necessitat d'augmentar la qualificació del nou sòl industrial que s'oferti, amb millors equipaments, infraestructures i comunicacions, és també una constant en tots els plans que busquen atreure noves activitats en els seus territoris. En aquest sentit, podem prendre el cas del pla de Tarragona, que també proposa com un objectiu la creació de més sòl industrial, però aclareix que aquest ha d'estar ben equipat i amb bons serveis per evitar les mancances que tradicionalment han acompanyat el sòl industrial existent en el municipi.

Quant al segon objectiu, la diversificació de la producció, sovint sorgeix com a resposta a l'evidència d'una dependència massa exclusiva respecte d'una determinada activitat econòmica. S'observa com, de forma quasi unànime, els

plans estratègics busquen trencar l'especialització excessiva de les activitats i pretenen que els municipis no depenguin d'una única gran indústria o d'un sol sector productiu.

Amb massa freqüència, la deslocalització de les activitats productives ha portat al tancament de grans empreses o a la crisi de sectors econòmics sencers. Això ha tingut un fort impacte en molts municipis i comarques catalans que han sofert profundes crisis econòmiques i socials. L'experiència acumulada en aquest sentit porta a cercar una diversificació creixent de la producció, a basar el creixement econòmic en diversos sectors que assegurin, en qualsevol cas, el creixement econòmic de la ciutat o territori.

Així, entre els objectius concrets que plantegen els plans estratègics, sovintegen els que proposen coses com ara diversificar l'estructura econòmica i l'activitat productiva, buscar un equilibri entre els diversos sectors (indústria, serveis, comerç i, de vegades, agricultura) o bé potenciar les activitats emprenedores.

El tercer objectiu, la creació d'algun tipus d'organisme que ajudi a l'atracció de noves activitats econòmiques, apareix també en diversos documents estratègics. Sovint es concreta en el projecte de crear una oficina de promoció que potencii i coordini les activitats de projecció exterior. Tanmateix, en molts casos, el que es pretén és donar suport a les iniciatives sorgides des del propi territori amb la voluntat d'incentivar l'esperit emprenedor dels seus habitants i afavorir el desenvolupament endogen.

Probablement és a les ciutats mitjanes i grans on aquest tipus de projectes es plantegen amb més insistència i on els plans aposten clarament per aglutinar la promoció i el foment de les noves activitats en una única plataforma. Un bon exemple d'això és el que planteja el pla estratègic de Lleida, quan proposa la creació d'una plataforma de pro-

moció econòmica de la ciutat en la qual haurien de participar totes les administracions implicades i els diversos agents econòmics. La iniciativa diu que aquesta plataforma hauria de coordinar els programes de captació d'inversions industrials, vetllar per la recollida d'informació econòmica, fomentar el desenvolupament de les potencialitats existents a la zona i recolzar les iniciatives locals.

### **AUGMENT DE LA QUALIFICACIÓ**

Els projectes que tenen per finalitat l'augment de la qualificació de les activitats és una de les línies propositives més recurrents en els plans estratègics que hem analitzat. Els aspectes en els quals es fonamenten aquestes accions encaminades a aconseguir activitats altament qualificades són bàsicament tres: el respecte al medi ambient de totes les activitats econòmiques, la millora de la formació dels treballadors i la recerca de noves fórmules que permetin establir una estratègia de qualitat a llarg termini.

En primer lloc, el respecte al medi ambient ha esdevingut, dins els plans estratègics, una condició necessària que es demana a qualsevol nova activitat que es vulgui establir en el territori. Pràcticament tots els plans diuen explícitament que no seran acceptades aquelles activitats que no compleixin uns paràmetres mínims de sostenibilitat. De vegades, el mateix pla estratègic arriba a definir els requisits que caldrà complir. Entre aquestes mesures hi ha l'establiment d'un perfil d'empreses que interessa captar en funció de criteris mediambientals i del manteniment de la qualitat de vida dels ciutadans. També es demana efectivitat a les administracions corresponents per filtrar quines activitats es poden instal·lar en funció del respecte dels compromisos de qualitat consensuats en els plans estratègics.

En segon lloc, la formació és una de les altres línies estratègiques que apareix decididament lligada a la promoció econòmica de qualitat. Sovint es parla de millorar la qualificació dels recursos humans i es posa especial èmfasi en programes que permetin una millor transició entre les escoles o centres educatius i el mercat de treball. En aquest punt s'ha detectat una diferència considerable entre els municipis o territoris que tenen ensenyaments de caire universitari i els que no.

En les ciutats on ja es disposa d'universitats o escoles universitàries hi ha una clara aposta per augmentar les relacions entre aquestes i l'empresa privada. Un bon exemple d'això el trobem en el pla estratègic de Terrassa, que preveia convertir-la en la segona ciutat universitària de Catalunya. Dels tres grans objectius del pla, un es dedicà íntegrament a aconseguir aquest propòsit: "El paper metropolità de Terrassa implica que la universitat ha de tenir les dimensions necessàries per a un volum de població superior al de la pròpia ciutat, que la consolidi com a segona ciutat universitària de Catalunya. Més concretament es tracta de desenvolupar un gran campus tecnològic, vinculat a l'ampliació i l'especialització de l'oferta acadèmica de la UPC a Terrassa.". A part d'aquest objectiu, el pla inclou un nombre destacat de mesures encaminades a fer més fluida la transferència d'informació entre l'empresa i la universitat.

Per contra, en els municipis que no disposen d'ensenyaments superiors, les propostes van més encaminades, o bé a aconseguir-ne, o bé a la consolidació de borses de treball, a l'impuls de la formació professional especialitzada i a l'elaboració de programes formatius que s'adaptin a la demanda de treball del municipi.

En darrer lloc, dins d'aquesta preocupació per buscar noves fórmules per aconseguir i mantenir una activitat eco-

nòmica amb una elevada qualificació, trobem altres iniciatives variades que busquen la modernització del teixit empresarial i dels processos productius. Entre les diverses mesures que proposen els plans estratègics podem citar les següents:

- Fomentar programes d'innovació tecnològica i R+D en les empreses
- Potenciar i consolidar un model de cooperació públic-privada
- Desenvolupar tot el relacionat amb els serveis a les empreses
- Fomentar l'associacionisme empresarial
- Fomentar l'esperit emprenedor i la cultura empresarial
- Aconseguir estar presents als centres de decisió i de mercat a nivell internacional (mesura proposada especialment en ciutats mitjanes)
- Modernitzar i adaptar les activitats terciàries a les demandes dels consumidors

De fet, doncs, en aquest àmbit fonamental de qualsevol pla estratègic, es recullen aquells aspectes que hom considera que poden contribuir a millorar la situació econòmica de la ciutat o el territori amb activitats que siguin compatibles amb un manteniment o increment de les condicions de qualitat de vida. Les mesures recullen les principals tendències en teoria econòmica i les procuren adaptar a la realitat social i econòmica de cada ciutat i territori.

Cal destacar finalment, però, que com en molts altres aspectes de la planificació estratègica, en aquest de la promoció econòmica rarament s'aborda des d'un punt de vista territorial que depassi els límits municipals estrictes. Les mesures encaminades a aprofitar sinergies, així com les apostes per una planificació conjunta amb els municipis circumdants són ben escasses. L'àmbit de la promoció eco-

nòmica dins els plans estratègics continua posant de manifest una línia on predominen les visions excessivament localistes i de poc caràcter estratègic.

### • 4.3. Medi ambient

Avui, conceptes com els de medi ambient i desenvolupament són acceptats ja com a plenament complementaris; i tampoc no és concebible el foment del desenvolupament econòmic i social sense que vagi acompanyat de mesures per elevar la qualitat ambiental de l'espai urbà. Aquesta realitat queda ben palesa en els documents dels plans estratègics on s'utilitzen molts conceptes provinents del pensament ecologista i on l'inevitable terme *sostenibilitat* és gairebé omnipresent.

Les mesures relacionades amb l'àmbit del medi ambient són presents en gairebé tots els plans estratègics analitzats. De fet, només en dos casos: Vilanova i la Geltrú i Lleida, no s'han inclòs mesures concretes sobre aquest tema. Cal advertir, però, que totes dues ciutats han elaborat l'Agenda 21 local i tenen aprovat un pla d'acció ambiental que recull les mesures estratègiques relacionades amb la sostenibilitat.

Pel que fa al pes que l'àmbit mediambiental té en el conjunt de mesures dels plans estratègics que hem estudiat, val a dir que, a diferència dels dos àmbits analitzats fins ara —territori i economia—, aquí comencem a trobar diferències importants que indiquen preocupacions i sensibilitats diferents en l'enfocament de cada pla. Així, a més de les dues ciutats esmentades, trobem altres plans que, per motius diversos, inclouen poques mesures de caire mediambiental, com són l'Alt Penedès, Tàrrrega o Sant Just Desvern.

En altres plans, per contra, el nombre de projectes que es

poden encabir sota aquest epígraf arriben a representar entre el quinze i el trenta per cent. És el que passa als plans de Castellar del Vallès, Esparreguera, Molins de Rei, Sant Pere de Ribes o Viladecans. Tots ells són municipis que en els últims anys han rebut una forta pressió urbanística i observen com el seu espai periurbà està sent ocupat molt ràpidament. Per això, aquestes ciutats veuen en la preservació dels espais verds circumdants i, en general, en l'aplicació de mesures mediambientals una forma d'ordenar aquest creixement amb vista al futur.

D'altra banda, són també bastants els plans en els quals les qüestions mediambientals apareixen de forma explícita en els seus objectius centrals. La paraula sostenibilitat, vinculada al creixement econòmic o al territori, és present en molts d'ells. Altres fan referència a aspectes com ara "preservació de l'entorn" i "equilibri ecològic (Alt Penedès), "desenvolupament sostenible" (Berguedà), "creixement sostenible" (Matadepera), o "rigorós control de la situació mediambiental" (Olesa de Montserrat).

Tanmateix, a més d'aquestes declaracions explícites, la preocupació mediambiental tenyeix i matisa mesures que poden ser incloses en altres àmbits, especialment moltes de les que hem enquadrat dins el territori i l'urbanisme i també les de caire econòmic. Aquesta transversalitat de la sensibilitat ecològica és present de forma creixent en tots els plans estratègics, com un reflex lògic de les demandes de la societat.

Si entrem en l'anàlisi detallada dels projectes proposats en els plans, podem distingir quatre grans grups temàtics que encabeixen la major part de mesures. En primer lloc, trobem les accions destinades a preservar el sol rústic i a protegir-lo de pressions urbanístiques futures; un segon grup d'accions anirien destinades a la regeneració d'espais verds i fluvials, tant de l'interior com de l'exterior de l'es-

pai urbà construït; un tercer grup estaria format per les mesures encaminades a l'educació ambiental dels ciutadans; i per últim, trobem les accions que volen posar les bases per iniciar processos de reflexió mediambiental més profunds, concretant-se predominantment en propostes d'iniciar un procés d'Agenda 21 local.

### **PRESERVACIÓ DE SÒL RÚSTIC:**

Aquesta és una preocupació molt pròpia dels municipis que actualment són objecte d'una major pressió urbanística. Com ja hem apuntat, en aquest grup trobaríem especialment un nombre important de municipis situats en el llinar de la regió metropolitana de Barcelona, que en els darrers anys han sofert augments de població considerables, sobretot per part de la població que emigra des del centre de la regió buscant principalment preus de l'habitatge més assequibles. D'altra banda són, com també hem dit, els municipis que més plans estratègics estan desenvolupant en els darrers anys.

L'objectiu de molts d'aquests municipis és establir mesures que permetin preservar un entorn encara poc urbanitzat i protegir-lo, per tant, de les fortes pressions urbanitzadores dels darrers temps. Un exemple aclaridor d'aquesta preocupació el trobem en el pla d'acció de Castellar del Vallès quan s'hi afirma que: "d'aquest increment de la demanda de sòl residencial se'n pot derivar una pressió urbanística i immobiliària sobre els sistemes agroforestals i naturals, important patrimoni actual del municipi sobre el qual s'ha de desenvolupar una política que tendeixi a reforçar la seva vocació actual i a avaluar-ne la seva viabilitat i els usos complementaris i/o alternatius que permetin mantenir-los".

Les propostes que es deriven d'aquesta preocupació per



presevar el sòl rústic del municipi són força variades. Inclouen mesures tan variades com ara mantenir l'espai agrari en situació productiva, protegir les zones forestals, dissenyar corredors verds i zones perimetrals, o potenciar la utilització dels camins rurals com a vies per difondre la cultura mediambiental. En alguns cas, fins i tot, es demana revisar el pla urbanístic vigent per incloure-hi aquesta nova sensibilitat.

En general, però, la mesura més estesa i que té un caràcter més prioritari en la majoria de plans és la de buscar mecanismes per protegir corredors verds que assegurin als municipis un entorn paisatgístic de qualitat, i sobretot que suposin una barrera al creixement de l'espai construït. El manteniment dels espais verds perimetrals així com la protecció de l'espai agrícola, a més del seu caràcter mediambiental, també són plantejades implícitament com a instrument per ajudar a frenar processos de periurbanització o de formació de continus urbans entre nuclis.

### **REGENERACIÓ D'ESP AIS NATURALS I FLUVIALS:**

Són bastants els plans estratègics que inclouen entre els seus projectes la regeneració d'espais d'interès ecològic i d'elevat valor paisagístic. En aquest sentit, alguns plans mostren una especial preocupació per resoldre l'impacte negatiu, que tant des del punt de vista ambiental com de risc per a la població, ha tingut el menyspreu que els processos històrics d'urbanització han mostrat per les rieres. En la mateixa línia de recuperació d'espais fluvials, altres plans se centren en projectes de restauració dels llits dels rius i les seves lleres, en la millora de la qualitat de l'aigua i dels aqüífers, i a assegurar el manteniment del cabal ecològic dels rius.

L'altre gran conjunt d'actuacions és el que va relacionat amb la regeneració de parcs urbans i periurbans amb l'objectiu de dotar les ciutats d'una major extensió de zones

verdes. La densitat d'aquests nuclis fa que no es disposi de gaire espai verd intraurbà. Per aquest motiu, a més de proposar la construcció de nous parcs, diversos plans aposten per millorar els espais naturals existents.

Es tracta, en molts casos, de solucionar l'esmicolament paisatgístic que ha comportat l'intens procés d'urbanització viscut, sobretot, per molts municipis de la regió metropolitana en les darreres dècades. Més enllà dels objectius estrictament ecològics, darrere d'aquestes propostes continua sent evident la voluntat d'impulsar projectes de millora paisatgística que serveixi per dotar la ciutat d'una millor imatge de qualitat, alhora que es permet que els propis habitants redescobreixin espais que els són propis però que fins ara, el seu mal estat els ha impedit freqüentar.

#### **EDUCACIÓ CIUTADANA AMBIENTAL:**

Una mostra de la creixent sensibilitat pels temes de medi ambient i sostenibilitat són les accions encarades a millorar l'educació ciutadana en aquest àmbit. Si bé és cert que des d'un punt de vista quantitatiu, el nombre de projectes que fan referència concreta a l'educació ambiental és força inferior als que hem agrupat en els dos epígrafs anteriors, no ho és menys que la seva aplicació pot tenir efectes multiplicadors evidents en el futur.

Val a dir, però, que són pocs els plans que aposten per campanyes de conscienciació dirigides a la totalitat de la població. Ben al contrari, de forma general l'èmfasi es posa en la introducció de temes de cultura mediambiental durant l'etapa escolar.

Algunes propostes concretes en aquesta línia són les que es fan des dels plans de Rubí: crear un centre de difusió i d'assessorament d'energies renovables i eficiència energètica; o de Molins de Rei: avançar en la cultura de minimització d'embalatges, mit-

jançant campanyes. Des d'una perspectiva més àmplia, el pla estratègic de Sant Pere de Ribes parla de “crear una identitat col·lectiva al voltant del respecte al medi ambient”.

En general, molts plans estratègics fan propostes per vincular l'oci i el lleure dels ciutadans amb el medi natural. Moltes de les mesures aposten per aprofitar els corredors verds com a espais on la ciutadania pugui realitzar activitats a l'aire lliure, alhora que puguin ser utilitzats per les escoles per donar a conèixer el medi natural.

### **PROCÉS DE REFLEXIÓ ESTRATÈGICA MEDIAMBIENTAL:**

En alguns casos, la introducció de temes mediambientals dins el procés de discussió estratègica ha ajudat a posar de manifest la rellevància d'aquestes qüestions i a prendre consciència per part dels agents i institucions de la necessitat d'iniciar accions més decidides en aquest àmbit. En altres casos, aquests processos de reflexió sobre el medi ambient eren previs a l'inici del pla estratègic i, o bé s'han incorporat parcialment en el document del pla, o bé han continuat el seu camí en paral·lel amb el pla.

En general, les accions empreses per aquests municipis en relació amb el medi ambient han sigut la signatura de la carta d'Aalborg, l'elaboració de diagnòstics ambientals, i l'establiment d'un pla d'acció ambiental, dins el marc de l'Agenda 21 local. Exemples de municipis, en el pla estratègic dels quals apareix com a mesura explícita impulsar l'Agenda 21, són Tàrraga i Matadepera.

En altres casos, com ara Rubí, que ja disposa d'un pla d'acció ambiental aprovat, en l'elaboració del pla estratègic s'ha aprofitat per revisar els continguts de l'Agenda 21 i adequar-los a les propostes sorgides del pla per evitar contradiccions o duplicitat de processos.

Però no totes les accions acaben amb l'impuls de

l'Agenda 21. En altres casos, com ara el PE d'Osona trobem mesures que proposen realitzar Avaluacions d'Impacte Ambiental en totes les obres que es realitzin en un territori, o la creació d'una Agència de l'Energia. En aquesta mateixa línia, Matadepera aposta per la realització d'una ecoauditoria i Viladecans planteja crear un parc ambiental del reciclatge.

#### • 4.4. Noves tecnologies i societat de la informació

En els darrers anys, alguns dels pocs conceptes que poden competir en ús amb el de sostenibilitat són, sens dubte, els de societat de la informació i societat del coneixement. Tots dos termes han esdevingut completament quotidians, de la mateixa forma que les noves tecnologies s'integren cada cop més en tots els àmbits de la vida social i econòmica.

Ja hem comentat a l'inici d'aquest capítol que, si hem analitzat aquest àmbit de forma separada, no ha estat tant per l'abundància de mesures que se n'ocupin com pel seu caràcter marcadament estratègic. Si els plans que estem analitzant pretenen marcar les línies estratègiques que cal seguir en els propers anys, sembla que tot allò relacionat amb les tecnologies de la informació i del coneixement (TIC) i, en general, amb la societat del coneixement (SI), hi haurien de tenir un pes rellevant. Allò que es desprèn de l'anàlisi detallada dels documents dels plans estratègics és, però, que en la majoria de casos, la presència d'accions relacionades amb aquest àmbit són més aviat escasses i, en general, molt inferior al que caldria esperar.

La revolució tecnològica que estem vivint, la difusió d'internet i de les eines que faciliten la comunicació i permeten accedir a una informació més ràpida i completa està creant, des de fa uns anys, un nou escenari de futur que cal

saber preveure anticipant-s'hi. Això no obstant, són bastants els plans en els quals no hem trobat cap línia estratègica que vagi clarament enfocada a l'àmbit de les TIC. És cert que, en molts casos, aquest tema apareix de forma subordinada dins de línies referents al desenvolupament econòmic, o també en aquelles que al·ludeixen a la formació o a aspectes socials. Però, com dèiem, les accions que tenen una relació directa amb les TIC són molt escasses.

Només en sis plans estratègics: Sant Just Desvern, Rubí, Reus i, sobretot, Lleida, Osona i Alt Penedès, hem detectat més d'un 10% del total de mesures referents a l'àmbit que ens ocupa. El poc pes relatiu d'aquest àmbit es pot observar clarament en la gràfica reproduïda unes pàgines enrere, on s'agrupen les mesures estratègiques de cada pla en els diferents àmbits estratègics.

Dins dels documents estratègics es poden distingir tres grans blocs a partir dels quals s'estructuren les diferents iniciatives lligades a les TIC: infraestructures, formació i educació, i Administració. A continuació els desenvoluparem.

## **LES INFRAESTRUCTURES DE LA NOVA TECNOLOGIA**

De totes les qüestions relacionades amb les TIC, l'aspecte del qual més s'ocupen els plans estratègics és, sens dubte, el de dotar el territori d'infraestructures per al desenvolupament i difusió de les noves tecnologies. Segurament, aquest fet no és aliè al pes que, en general i com hem vist, tot el que es relaciona amb les infraestructures té en aquests plans. Tanmateix, és cert que sense aquestes infraestructures, la incorporació de la societat catalana a la societat del coneixement serà incompleta. No és casual que, també des del Pla estratègic Catalunya en Xarxa (Catalunya en Xarxa, 1999) s'advoqui com una primera iniciativa pel desplegament de la banda ampla a tot el territori català.

Aquesta preocupació per l'establiment d'una xarxa d'infraestructures de comunicació suficient com a pas imprescindible per a la difusió de les noves tecnologies és prou evident en nombrosos plans estratègics, com ara els d'Olesa de Montserrat, Tàrrrega, Castellar del Vallès, Rubí, Berguedà i Sant Just Desvern o Terrassa. Ara bé, probablement és el pla Osona XXI un dels que ofereix unes propostes més elaborades per millorar aquestes infraestructures de telecomunicacions. L'aposta per aquesta línia estratègica hi és ben clara, i entre les mesures proposades pel grup de la societat de la informació, trobem les següents:

- Adequació de les comunicacions a les noves tecnologies. Es proposen mesures dirigides a l'extensió de la fibra òptica.
- Creació d'un *lobby* comarcal per possibilitar l'accés a les comunicacions de banda ampla, de manera ràpida i econòmica, a empreses i particulars.
- El Consell Comarcal com a centralitzador de la informació de la Societat de la informació. Mesures com la creació d'un observatori de la SI o garantir els punts d'accés universal.
- Creació de centres de recerca avançada, lligada a les universitats catalanes.

Com es pot observar, doncs, es projecta per a un futur pròxim un territori on les infraestructures pròpies de la nova societat estiguin a l'accés de tothom. En altres plans també apareixen inquietuds evidents per facilitar les condicions necessàries per a la incorporació de la societat a les TIC. Algunes mesures poden servir com exemple:

- Desenvolupar la infraestructura de telecomunicacions en la ciutat: ample de banda i nous desenvolupaments tecnològics, i integrar la gestió de les infraestructures tecnològiques (Rubí).

- Dotar la ciutat d'infraestructures, serveis i equipaments que afavoreixin el seu desenvolupament com a capital intercomarcal (Tàrrrega).
- Implantació del cable de fibra òptica a la ciutat (Olesa de Montserrat).
- Màxima cobertura de la telefonia mòbil en tot el territori (Sant Pere de Ribes).

Val a dir que, amb la crisi del mercat de les noves tecnologies, la rapidesa d'implantació de la banda ampla ha disminuït. Ha deixat de ser un negoci rendible per a les empreses que ho duïen a terme i és una tasca que cada cop més està recaient sobre la iniciativa de les administracions municipals. L'aposta de cada ciutat per disposar d'una xarxa de telecomunicacions suficient pot marcar diferències per al desenvolupament futur.

### **NOVES TECNOLOGIES, FORMACIÓ I EDUCACIÓ**

Les infraestructures són necessàries per a la difusió de les telecomunicacions, però no són suficients. La difusió de la societat de la informació passa inevitablement per l'educació dels joves i la formació continuada de la població adulta. Precisament per això, en els plans estratègics sovintegen les propostes destinades a introduir les TIC en qualsevol àmbit que afecti la formació.

El mateix Pla Estratègic Catalunya en Xarxa, al qual ja ens hem referit més amunt, també aposta clarament per intensificar les relacions entre noves tecnologies i formació: "Més que mai el repte del futur és l'educació i la formació. El coneixement de les TIC és vital tant per als formadors com per als alumnes, considerant alumnes tota la societat." (Catalunya en Xarxa, 1999). La formació en les noves tecnologies és un aspecte, doncs, estratègic, cabdal per al futur

i que hauria d'estar incorporat com una línia estratègica important en qualsevol pla estratègic territorial que prengui avançar-se al futur.

Com hem dit, no sempre és així, però trobem alguns plans on la preocupació per les TIC i la seva relació amb l'ensenyament és força important. Un bon exemple és el pla estratègic de Reus, un dels cinc grups del treball del qual porta com a títol: "Formació, Universitat i Noves Tecnologies". També en una línia semblant, tot i que sense arribar a nivells de concreció tan grans, se situen els plans de Lleida i Osona. És cert que gairebé tots els plans parlen de portar les noves tecnologies a les escoles i centres educatius, però les mesures proposades no mostren una aposta tan clara com la dels plans ara esmentats. Com a mostra, aquestes són algunes de les línies d'actuació que plantegen:

#### Pla Estratègic de Reus:

- Orientar les famílies en l'adquisició d'equips informàtics i de material didàctic multimèdia per tal d'introduir els estudiants en l'ús d'aquestes eines per a la seva millora educativa.
- Impulsar la programació d'activitats d'innovació tecnològica que aportin valor afegit al teixit empresarial de la ciutat.
- Facilitar la implantació i la renovació de les noves tecnologies als centres.
- Garantir la base formativa adient a les necessitats derivades de les noves tecnologies.
- Ampliar l'oferta de formació per al professorat amb especial incidència en l'àmbit de les noves tecnologies, i potenciar la utilització d'aquestes eines en tasques de docència i recerca.



- Potenciar l'accés dels centres a les xarxes telemàtiques per tal de fomentar el desenvolupament i la comunicació entre diferents institucions, l'aprofitament de projectes interdisciplinaris i l'aprenentatge dels alumnes.
- Estudiar com la introducció de les noves tecnologies afecta les dimensions organitzatives, curriculars i de formació continuada del centre.

#### Pla Estratègic de Lleida:

- Iniciar la implantació del segon cicle de les carreres d'informàtica i enginyeria industrial.
- Potenciar activitats de tercer cicle relatives a l'aplicació i expansió de les tecnologies de la informació i de les comunicacions. Aquestes activitats han de ser interdisciplinars.

#### Pla Estratègic Osona XXI:

- Incorporació curricular de les noves tecnologies a l'ensenyament obligatori (informàtica i internet).
- Disminuir les ràtios alumnes – nombre d'ordinadors. Introduir ordinadors a cada aula.
- Proporcionar formació i informació al professorat escolar.
- Creació i intercanvis de materials educatius (“llotja virtual”).
- Promocionar el canvi organitzatiu i estructural dels centres educatius i impulsar-ne la comunitat virtual.

En general, doncs, tots tres plans plantegen mesures que van en una línia similar a l'hora de potenciar la incorporació de les TIC a l'educació perquè, d'aquesta forma, els coneixements futurs de la població en aquestes qüestions, i per tant l'ús de noves tecnologies, sigui més intens.

Les diferències més importants les trobem entre els plans que, com aquests, aposten de forma decidida per incorporar els ciutadans a la societat de la informació, com una mesura estratègica clau, i aquells altres en els quals l'absència de projectes en aquesta línia provoquen un buit que no sempre és fàcil de justificar.

Tanmateix, cal tenir en compte que algunes de les ciutats que analitzem, com ara Terrassa, Rubí, Mataró, la Seu d'Urgell, Figueres o Vic, compten amb un Pla director de la societat de la informació elaborat. Cal pensar que aquesta i altres qüestions són abordades de manera més detallada i aprofundida en aquest pla sectorial. En tot cas, però, seria bo que els plans estratègics, amb una visió més global sobre el futur de la ciutat, incloguessin, si més no, les grans línies que es desenvolupen en aquests plans directors.

## **NOVES TECNOLOGIES: L'ADMINISTRACIÓ LOCAL O COMARCAL I ELS SERVEIS ALS CIUTADANS**

Un dels avantatges que aporten les noves tecnologies és la possibilitat de fer l'Administració pública més propera i accessible als ciutadans. En aquest sentit, el Pla Estratègic Catalunya en Xarxa, posa en relleu com les tecnologies de la informació permetran imaginar noves formes de posar serveis i informació útils a l'abast del ciutadà en forma digital i, per tant, amb un cost mínim, de forma immediata i a qualsevol hora del dia. En el mateix document es fa una advertència sobre la necessitat de reflexionar entorn d'aquest tema, alhora que adverteixen que per assolir aquest canvi "cal una política de sensibilització i formació del personal, i un compromís de canvi per part de les administracions".

De fet, un dels objectius d'un pla estratègic, a més de marcar les línies futures de la ciutat o el territori, hauria de ser introduir una nova cultura dins el funcionament de

l'Administració local. Sembla evident que un pas necessari en aquesta direcció hauria de ser incorporar les TIC a l'Administració, perquè la faria més accessible als ciutadans i, al mateix temps, perquè seria una forma d'incentivar l'ús de les TIC entre aquests ciutadans.

Tot i que, novament, les mesures en aquest àmbit són escasses i força tímides, sí que trobem algunes propostes que mereixen ser ressenyades per la seva aposta de modernització tecnològica de les administracions locals. Així, el pla de Castellar del Vallès proposa —com un subobjectiu dins el marc de l'impuls de les xarxes digitals— invertir en la connexió dels equipaments municipals. El pla estratègic de Reus també planteja, com una acció concreta, la plena incorporació de les TIC en l'Administració local amb la finalitat de modernitzar-la. De fet, la ciutat té un pla estratègic intern per avançar cap a una estructura transversal, més àgil i flexible i sempre basada en la utilització de les noves tecnologies.

El pla estratègic d'Osona és, segurament, el que dissenya més clarament mesures per a l'aplicació de les tecnologies de la informació i la comunicació a l'Administració. En ell s'aposta clarament pel foment de la creació d'intranets pròpies de l'Administració, i perquè l'Administració local i comarcal treballi per la implantació de la SI, avançant en la participació ciutadana amb l'Administració pública mitjançant les TIC.

Del conjunt de plans estratègics analitzats, les iniciatives exposades són les que més decididament intenten vincular l'Administració pública a les TIC per generar un nou model de gestió pública més adequada a les necessitats que genera la nova societat de la informació. A l'altre extrem, però, cal reiterar que és una mancança greu el fet que molts dels plans estratègics no facin referències di-

rectes a la promoció de les noves tecnologies dins l'Administració.

#### • **4.5. Les persones: política social, formació i cultura**

Com ja dèiem en parlar dels grups de treball, aquest àmbit constitueix l'autèntic calaix de sastre de la planificació estratègica. De fet, sota un denominador comú: procurar una millora de les condicions de vida de les persones, s'agrupen temes molt diversos que cada pla organitza de la forma que considera més convenient. D'aquí la forta dispersió de mesures que s'apleguen sota aquest epígraf.

Probablement per això mateix, des d'un punt de vista quantitatiu, aquest és un àmbit que inclou moltes mesures en gairebé tots els plans. De fet, els percentatges són bastant similars, i se solen moure al voltant del 20% del total de les accions proposades; tot i que en alguns casos com ara el d'Osona arriben a superar el 30%.

Davant la dispersió de les mesures d'aquest àmbit dividirem la seva anàlisi en tres grans grups relativament homogenis per intentar extreure les idees clau més comunes en els plans estratègics catalans: la política social, l'educació i la formació, i la cultura.

#### **POLÍTICA SOCIAL**

Malgrat les limitades possibilitats que l'Administració local té per iniciar polítiques socials, pel fet de ser l'Administració més propera al ciutadà, sovint és la que més ha de vetllar per evitar l'exclusió socials de molts ciutadans i per intentar millorar les condicions de vida de molts altres. Per aquest motiu, tots els plans estratègics inclouen accions adreçades a millorar els serveis socials del seu territori. Els àmbits als quals aquestes accions van majoritàriament encaminades són:

- Dotar els municipis d'una major oferta en habitatge social.
- Creació d'una xarxa d'escoles bressol o llars d'infants.
- Millora dels equipaments escolars.
- Promoció de residències per a la gent gran.
- Ampliació dels serveis de transport públic.
- Potenciació de les relacions intergeneracionals.

En general, l'homogeneïtat pel que fa a les polítiques socials és força gran i les línies més comunament proposades es concreten en aquests sis punts esmentats. Tot i això, entre totes en destaquen dues que són presents en gairebé tots els plans estratègics: augmentar la dotació d'habitatge social i millorar el servei a les persones grans –normalment a partir de la nova promoció de residències.

En canvi, és de remarcar que un tema d'importància creixent com la immigració estrangera, que, si no s'atén de forma adequada avui, pot arribar a generar greus problemes en moltes de les ciutats i territoris que analitzem, gairebé mai és previst en els plans estratègics. És cert que n'hi ha algun, com el de Rubí, que aborda aquest problema d'una manera més decidida. Però en general és de destacar la tímida presència que la qüestió de la immigració i tots els aspectes que hi van associats tenen en gairebé tots els plans que hem analitzat.

## **FORMACIÓ I EDUCACIÓ**

Pel que fa a la formació i educació s'observa que hi ha una inquietud per millorar tot el que es refereix a aquest sector. Probablement perquè les competències no són municipals, són pocs els plans que preveuen grups de treball dedicats únicament i exclusivament a discutir i proposar accions per

millorar la formació i l'educació. Tanmateix, això no impedeix que aflorin moltes propostes, especialment des de l'àmbit de la promoció econòmica i de les noves tecnologies, com ja hem posat de manifest en ocupar-nos d'aquests àmbits.

De fet, en el conjunt de la planificació estratègica es detecta una consciència entorn al fet que l'educació s'ha d'entendre com un valor de l'activitat ciutadana, i per tant un aspecte a protegir i fomentar. Aquesta posició enfront de la formació i l'educació es constata en els projectes i mesures que es dissenyen en els plans. Dues de les línies d'actuació més abordades, i destinades a fer de la formació un valor són, per una banda, la formació d'adults i, per l'altra, la promoció de la formació continuada un cop acabats els estudis reglats. En aquesta línia trobem projectes del tipus:

#### Formació d'adults:

- Increment de les accions formatives ocupacionals al sector de més grans de 45 anys (Olesa de Montserrat).
- Intensificar les activitats de l'Aula Interuniversitària de Matadepera per tal de fomentar la formació i el reciclatge d'adults.
- Revisar el pla comarcal de formació d'adults (Osona).

#### Formació continuada:

- Valorar la viabilitat/pertinença en relació a crear un Centre de Referència en Formació Continuada i Ocupacional, que centralitzi el màxim de recursos de formació continuada, amb la finalitat de garantir l'adaptació d'aquests serveis a les noves necessitats (especialment tecnològiques) de les empreses de l'Alt Penedès.

- Potenciar l'educació postobligatòria i la formació continuada (Matadepera).
- Afavorir la formació permanent de la població activa (Valls).
- Mentalitzar els ciutadans sobre la importància de realitzar una formació continuada al llarg de la vida (Reus).

El que es pot deduir dels plans analitzats és que la formació continuada es percep com a vital per al bon desenvolupament futur del municipi, segurament perquè en ella mateixa porta intrínsec un alt valor estratègic, i aquest sí que s'ha tingut clar en tots els plans.

La formació universitària és un altre dels grans temes lligats a la formació, tot i que no exclusivament, com ja s'ha vist en l'apartat de promoció econòmica. Al voltant de la formació universitària s'han detectat dues línies propositives ben clares:

- Per una banda, es constata que en les zones on hi ha una activitat universitària consolidada, com els casos de Tarragona, Reus, Lleida, Terrassa i Osona, s'aposta per intentar una major implicació de la institució universitària amb la ciutat i sobretot per consolidar i ampliar les ofertes universitàries. Al mateix temps també es procura millorar els canals de comunicació entre les empreses i els grups de recerca universitaris.
- Per l'altra banda, hi ha ciutats que no compten amb cap centre d'estudis universitaris però que, com succeeix amb Tàrrrega o la Seu d'Urgell, aspiren a poder oferir una formació superior a partir de les tradicions formatives pròpies de cada ciutat.

En aquest tema de la formació podríem entrar en la descripció de moltes altres estratègies, però ens ho estalviarem perquè sovint fan referència a dinàmiques molt locals i par-

ticulars. Tot i això, sí que voldríem destacar un altre aspecte que apareix amb certa freqüència: la necessitat d'apostar per la formació dels col·lectius més desfavorits i, per tant, amb major perill d'exclusió social.

## CULTURA

Sota el concepte general de cultura podem trobar una gran diversitat i un gran nombre de mesures. En general, però, moltes de les accions referides a la cultura que plantegen els plans estratègics posseeixen un caire bastant local. Aquí ens referirem únicament a aquells aspectes comuns que podem trobar en diversos plans.

La cultura ha anat transformant-se amb els canvis socials fins a arribar a convertir-se, gairebé, en un bé de consum més. En aquest context, la cultura ha d'adaptar-se a les noves necessitats i, sense perdre un nivell de qualitat elevat, ha de satisfer moltes demandes d'oci de la societat.

La presència de la cultura en la planificació estratègica no és un fet casual. És un dels àmbits present en tots els plans, i això denota una necessitat per part de la ciutadania tant de redefinir el rol cultural del seu municipi, com de reforçar les dinàmiques existents. Les propostes entorn a la cultura que es reflecteixen de forma unitària en la planificació estratègica analitzada són les següents:

- Difusió de la identitat cultural pròpia del municipi, tant cap a la població exterior com cap a la interior.
- Millora i optimització de les instal·lacions esportives.
- Condicionament dels equipaments culturals.
- Fer de l'activitat cultural, esportiva i d'oci un fet diferencial de la ciutat o territori.
- Augment de l'oferta museística, sobretot en aquells municipis de dimensions més grans.
- Conservació del patrimoni històric.



Entre els plans analitzats, el de Reus és un dels que planteja les qüestions relacionades amb la cultura des d'una perspectiva més estratègica. Entre les mesures que destaquen hi ha la idea de disposar d'un model de gestió del patrocini de la ciutat, el foment de la iniciativa privada coordinada amb la pública, o el projecte de vincular-se amb el Fòrum de les Cultures de Barcelona per convertir-se en una subseu d'aquest esdeveniment.

Podem trobar altres casos en els quals la cultura és abordada realment des d'una perspectiva estratègica, com ara el pla de Tàrraga, que planteja potenciar la Fira del Teatre com a forma de promoció exterior de la ciutat. Però, en general, cal dir que les mesures proposades dins aquest àmbit tenen poca ambició estratègica; bàsicament busquen millorar la promoció cultural del municipi, augmentar l'oferta de lleure, però poques vegades s'aprofita la cultura per dissenyar projectes que siguin en ells mateixos motor de canvi.



## Quadre 2. Recull de mesures estratègiques amb voluntat innovadora

### ○ ALT PENEDEÈS

*Establir un Fons de Compensació Interterritorial*, la finalitat del qual és gestionar la transferència de recursos econòmics entre aquells municipis que resultin beneficiats per la implantació d'usos industrials i aquells situats en zones on s'exclouï aquest tipus d'aprofitament.

### ○ CASTELLAR DEL VALLÈS

*Creació d'un sistema d'indicadors de gestió de l'Ajuntament*. L'objectiu d'aquesta mesura és aconseguir una major qualitat i transparència en l'Administració municipal, i contribuir a la introducció de pràctiques de gestió estratègica.

### ○ LLEIDA

*Fer campanyes institucionals i privades destinades a potenciar una imatge de ciutat*. L'objectiu d'aquesta mesura és que la ciutat sigui més coneguda arreu, i que el seu nom s'associï progressivament amb el concepte de qualitat de vida, tant per als que hi viuen com per als que la visiten.

### ○ OSONA

*Fer pedagogia, a tots els nivells, de la idea de comarca-ciutat*. Aquesta acció no pretén trencar amb el respecte a la diversitat i a l'autonomia local, sinó que busca que la comarca sigui percebuda per tots els seus ciutadans com una unitat, per així reforçar la cohesió comarcal i la seva projecció unitària externa.

### ○ REUS

*Ordenar i programar les inversions públiques.* Una de les finalitats és involucrar la iniciativa privada en el finançament de determinats projectes. Es posa força èmfasi en les infraestructures de comunicació.

### ○ RUBÍ

*Crear l'Oficina de Promoció Exterior d'Iniciatives de Rubí,* amb la finalitat de projectar l'activitat i els productes empresarials de la ciutat cap a l'exterior. Es tracta de participar en mercats, fòrums o fires d'àmbit metropolità, d'àmbit català o internacional.

### ○ LA SEU D'URGELL

*Creació d'un Centre d'Estudis de Muntanya.* La finalitat d'aquesta acció recau en la promoció d'estudis en qualsevol dels àmbits del medi i la cultura pirinenca. Hauria de ser un centre catalitzador d'activitats i informació, impulsant la creació de nou coneixement i la seva divulgació.

### ○ TARRAGONA

*Com a línia estratègica: Impulsar el Pla Estratègic a partir de crear diversos organismes de seguiment.* Amb això es pretén un seguiment de les pròpies estratègies del pla i de coordinació amb les actuacions d'altres ciutats i viles de l'entorn.

### ○ TÀRREGA

*Crear un organisme coordinador de les fires i els esdeveniments de promoció de ciutat amb l'objectiu d'optimitzar recursos en la seva gestió.* Es busca consolidar les fires i esdeveniments a la ciutat i això requereix una professionalització, amb una figura gerencial específica i un patronat o òrgan similar.

◎ **TERRASSA**

*Integrar Terrassa en la xarxa de ciutats saludables d'Europa.* Amb aquesta mesura es pretén comprometre la ciutat davant dels organismes europeus en la consecució i el manteniment dels estàndards de qualitat exigits a la xarxa.

◎ **VALL DEL GES, ORIS I BISAURA**

*Realitzar un planejament urbanístic global de la Vall.* Revisió conjunta dels plans d'ordenació urbana dels municipis.



## La planificació estratègica a Catalunya: Balanç provisional



*Fins aquí hem intentat presentar, de forma bàsicament descriptiva, els principals trets de la planificació estratègica territorial que s'ha desenvolupat a Catalunya en els darrers anys: l'evolució experimentada a partir del primer pla de Barcelona, els trets bàsics de la metodologia i els continguts que proposen els diferents plans. En les pàgines següents intentarem presentar unes reflexions que han anat sorgint al llarg de l'elaboració del treball. Algunes, són fruit de les anàlisis realitzades per al present treball. Altres sorgeixen directament de les converses mantingudes amb nombrosos tècnics i responsables dels plans estratègics que són qui, de fet, a través de l'experiència quotidiana de tirar endavant aquests plans, millor coneixen els avantatges, les limitacions i els problemes d'aquest tipus de planificació.*

**E**s tracta, per tant, d'unes reflexions obertes que de cap manera pretenen jutjar la tasca realitzada fins ara, sinó més aviat presentar, junt als elements positius evidents que conté la planificació estratègica, alguns problemes detectats, i expressar alguns dubtes amb la intenció d'enriquir el

debat i contribuir a la millora dels plans estratègics actuals o, sobretot, d'aquells que es desenvolupin en el futur.

Per a la presentació d'aquest balanç, seguirem el mateix esquema en què s'ha estructurat el treball, presentant algunes conclusions concretes sobre la metodologia i els continguts, per cloure amb unes reflexions més generals sorgides de l'anàlisi d'aquests i altres aspectes dels plans estratègics estudiats.

### • **5.1. La metodologia: cap a la creació de nous models**

- Una de les primeres conclusions que sorgeixen de l'estudi de les metodologies emprades en els plans estratègics territorials catalans, és la creixent variació que s'hi observa. En els primers anys es va produir un evident mimetisme amb la metodologia utilitzada en el pla estratègic de Barcelona. Però en difondre's cap a ciutats i territoris cada cop més diferents, les metodologies s'han anat adaptant a cada realitat i avui presenten, sobre un esquema bàsic comú, una diversitat força enriquidora.

En aquest sentit ja hem assenyalat l'existència de tres etapes diferents pel que fa a la metodologia. En la primera, fins a mitjan anys 90, la majoria de plans van seguir gairebé de forma canònica la metodologia del pla estratègic de Barcelona. Aquest únic camí inicial es va anar diversificant en la segona meitat dels noranta.

La percepció que tècnics i polítics tenien de la planificació estratègica va anar evolucionant. De ser contemplada únicament com una metodologia, va passar a ser compresa cada cop més com una nova forma de gestió de les polítiques locals. Això va afavorir l'aparició d'experiències

innovadores que, en lloc d'aplicar motlles aliens, procura-ven adaptar-se a les necessitats concretes dels llocs sobre els quals es treballava. Alguns plans com els de Terrassa, Osona, Alt Penedès o Rubí, entre altres, van tenir —cadascun en aspectes diferents— un paper important en aquest procés d'innovació metodològica.

A partir de final dels noranta s'ha produït una eclosió en la varietat de metodologies que s'han aplicat als plans més recents. Entre altres motius, perquè els territoris que han iniciat darrerament plans estratègics presenten característiques i interessos força diferents dels primers. Ara ja no es busca el model primigeni de Barcelona que, tot i ser conegut, és contemplat com un pla molt allunyat dels interessos locals. En canvi, molt sovint els referents són plans de segona generació que presenten unes característiques més similars als objectius perseguits pels polítics municipals a l'hora d'iniciar el seu propi pla.

- Una altra via per a la innovació metodològica ha estat aprendre de les pròpies experiències. En aquest sentit, és molt interessant observar el que ha succeït en les poques ciutats i territoris que han tancat el cicle del procés estratègic arribant a l'avaluació en profunditat dels continguts i de la metodologia fins a arribar a definir un segon pla (Osona, Alt Penedès, Rubí i Viladecans, a més de Barcelona). Pràcticament en tots els casos, el resultat ha estat la introducció de canvis força significatius, i de vegades originals, en la metodologia del nou pla.
- En aquest procés tampoc hem de negligir la important tasca desenvolupada per les consultores privades que han assessorat o dirigit molts dels plans estratègics (per citar-ne algunes: Tubsà, Ingecon, GFE Associats, Gabinet d'Estudis



Econòmics o Estratègies de Qualitat Urbana), ni tampoc la feina d'assessorament realitzada des de les universitats. En general s'observa una voluntat d'adaptar-se a les necessitats del client —en aquest cas, la ciutat o la comarca— que ha comportat una interessant capacitat d'innovació metodològica. Rarament s'ha aplicat el mateix motlle a casos diferents; i els organigrames, grups de treball, fases d'elaboració... dels diversos plans solen mostrar, si més no sobre el paper, unes característiques pròpies per a cadascun. D'altra banda, l'activitat de la major part d'aquestes consultores, o dels seus membres, no s'ha limitat a Catalunya, sinó que s'han estès per la resta d'Espanya, d'Europa i, en no pocs casos, a Llatinoamèrica. Tot això ha comportat un enriquiment tècnic que ha contribuït a millorar els plans estratègics catalans.

- Probablement un dels canvis més evidents que s'ha produït en els darrers anys ha estat l'augment de la participació ciutadana en la planificació estratègica. Cada cop més, aquests processos van perdent el caràcter elitista que tenien inicialment i incorporen els ciutadans en la presa de decisions. Les causes d'aquest canvi són complexes.

D'una banda, hi ha hagut un important canvi de mentalitat: per part dels tècnics, que en general mostren un tarannà més obert a acceptar la participació dels ciutadans (no cal dir que també trobaríem un nombre aclaparador d'excepcions); per part dels ciutadans, perquè estan més disposats a participar en el disseny del futur del lloc on viuen, entre altres coses perquè tenen la sensació que se'ls escolta. Venim d'una dissortada i llarga història d'ajuntaments caciquescos i dictatorials, i han calgut anys i noves generacions perquè una nova forma de participació democràtica en el govern local, que vagi més enllà del vot a l'urna, es comenci a fer realitat.

D'altra banda, els processos en els quals la participació ciutadana és efectiva són cada cop més nombrosos. Gairebé totes les ciutats importants tenen en marxa un o més processos d'aquestes característiques. Els plans estratègics entren, doncs, en la mateixa lògica que les Agendes 21 locals, el nuclis d'intervenció participativa o els pressupostos participatius.

No ens correspon aquí entrar a valorar la utilitat real d'aquests processos i la utilització política que se'n pot arribar a fer. Però és inqüestionable que apunten cap a una nova i prometedora forma de gestió del govern local.

- Sí que creiem necessari, en canvi, plantejar algunes qüestions per reflexionar sobre les relacions entre la participació ciutadana i la planificació estratègica, que va ser posada de manifest per algunes de les persones entrevistades: Quin és el tipus de participació més adequat per al planificació estratègica? És convenient una participació massiva, oberta a tots els ciutadans i de caràcter assembleari? O, per contra, és millor que sigui reduïda i seleccionada? O bé cal una combinació de tots dos tipus de participants?

Tot i que hi ha raons tècniques a favor d'un o altre sistema, en darrera instància es tracta d'una opció política. Els participants qualificats són els que poden aportar les visions de futur necessàries per marcar les estratègies a seguir. Però, tanmateix, el fet d'obrir la participació del pla a tots els ciutadans, és un argument que contribueix a la legitimació del pla estratègic. Probablement per això, cada cop més els plans busquen combinar tots dos tipus de formes de participació.

- Les diagnosi inicials dels plans són segurament l'aspecte que menys ha variat en aquests anys, i també el que presen-

ta més similituds entre tots els plans. Només creiem necessari assenyalar dos fets en relació amb la diagnosi. El primer és que, enfront del document tècnic, asèptic i extens dels primers plans, les diagnosis actuals, d'una banda, són cada cop més sintètiques. D'altra banda, s'obren cada cop més a la participació ciutadana, per incorporar la visió subjectiva de la ciutat i els problemes quotidians amb què es troben els ciutadans.

La segona qüestió a destacar és l'èxit que les anàlisis DAFO han tingut en totes aquestes diagnosis fins a convertir-se, gairebé, en imprescindibles. Però, al mateix temps, cal destacar que si bé s'han començat a introduir altres tècniques de prospectiva, en general el seu ús és encara molt limitat, malgrat els indubtables resultats molt positius que podrien aportar en aquesta fase de la planificació estratègica.

- L'avaluació i seguiment dels plans estratègics, en canvi, mereixen un comentari més extens, ja que, com ja hem assenyalat, es tracta d'una fase determinant que, per contra, encara no ha obtingut l'interès que requereix. Continua massa arrelada la idea que un pla estratègic finalitza amb l'aprovació del document, o bé amb la redacció del pla d'acció. La tasca de seguiment del pla en alguns casos no s'ha arribat a fer, i en molts altres ha resultat clarament insuficient.

Ja ens hem referit a les crítiques que els avaluadors del pla estratègic de Viladecans van assenyalar sobre la imprevisió a l'hora d'elaborar el pla, i els problemes que això havia portat en el procés d'avaluació. Són unes crítiques que, de ben segur, podrien ser assumides per molts dels plans estratègics del país.

Però, sovint, la situació encara ha estat més greu. Des de l'experiència d'un altre pla —el de Terrassa— el seu coor-

dinador feia, l'any 1998, la següent reflexió: “Algunes ciutats han acabat curiosament la seva planificació estratègica a l'inici, és a dir, després del darrer consell general i amb l'edició dels seus objectius estratègics. La planificació estratègica no és un exercici literari, és portar a la pràctica un conjunt d'actuacions d'agents públics i privats coordinades per uns objectius, pocs, comuns. No fer el seguiment del pla estratègic és matar aquest procediment. Oblidar el pla estratègic és ferir seriosament la credibilitat de noves reflexions de futur” (Marcet, 1998).

En el nostre cas, un cop constatada l'escassa preocupació que molts plans estratègics mostren per l'avaluació, ens hem centrat en aquells que sí que l'han completada. Dels resultats que n'han obtingut se'n desprenen les següents reflexions.

- Molts plans estratègics s'han limitat a fer una avaluació que es concreta en un percentatge d'aplicació. Val a dir, a més, que en gairebé tots els casos, entre les mesures executades i les que s'estan duent a terme, els percentatges se solen situar —per als plans analitzats— al voltant del 60% o 70%. Més enllà d'aquesta xifra caldria preguntar-se, però, sobre el diferent valor de cada mesura prevista en el pla, sobre els motius per què han estat o no executades i, finalment, sobre quantes d'aquestes accions s'haurien aplicat igualment si no s'hagués elaborat el pla.
- Com ja hem assenyalat en el cas de la participació, els plans estratègics viuen cicles d'entusiasme diferent al llarg del període de vigència. Precisament perquè és difícil evitar aquests cicles, caldria crear comissions de seguiment, amb professionals, encarregades de vetllar per l'execució, que tinguessin una actuació continuada en el temps. Cal tenir

molt present que un pla estratègic no té capacitat executiva i que ha d'implicar moltes institucions, entitats, empreses i associacions perquè les mesures s'apliquin. L'impuls hauria de ser, doncs, constant, i no en funció dels cicles polítics o electorals.

- En la mateixa línia, l'òptim de qualsevol procés avaluador seria l'avaluació contínua. Només així es podrien anar variant els objectius en funció del ritme d'aplicació de les accions, de la implicació de les institucions participants i dels canvis externs. Les dificultats d'aconseguir aquesta avaluació contínua són prou conegudes, per exemple, en els àmbits docents, en els quals fa molts anys que se'n reclama l'aplicació. No obstant aquestes dificultats, caldria no perdre de vista aquesta opció si hom pretén realment passar de la planificació a la gestió estratègica per objectius.
- Igual com hi ha mesures que queden fora de les possibilitats d'actuació del pla, també n'hi ha d'altres que són molt difícils d'avaluar. ¿Com es poden avaluar, per exemple, els canvis en la imatge de la ciutat, en el sentiment d'autoestima del ciutadà, en la creació de sinèrgies, en l'aparició d'una cultura de col·laboració o de participació ciutadana? Segurament es poden fer aproximacions qualitatives, però cal tenir present que molt sovint aquests i altres objectius similars, no previstos explícitament en el pla, són els més valuosos del procés de planificació estratègica.
- Com ja hem dit, en els plans estratègics iniciats en els darrers anys, la fase d'avaluació comença a tenir una major consideració. Per una banda, s'estableixen comissions de seguiment i impuls per assegurar la continuïtat del pla. Per l'altra, el disseny dels objectius i de les mesures ja es fan

pensant en l'avaluació. En aquest sentit, són diversos els plans que incorporen qüestions concretes del projecte (com ara el pressupost, les entitats responsables, el termini, etc.) o bé els indicadors que serviran per determinar si l'objectiu s'ha assolit o no (per exemple, a Castellar del Vallès). En alguns casos, com ara a Vilanova i la Geltrú, es planteja també la creació d'un observatori que permeti fer un seguiment d'aquests indicadors.

- Finalment, creiem que no és casual que tots els plans estratègics que hem analitzat en aquest apartat (és a dir, aquells que han elaborat un primer pla, l'han avaluat i que fruit de la revisió han arribat a plantejar-ne un segon) disposen d'algun tipus d'entitat no exclusivament política (com pot ser l'Ajuntament o el Consell Comarcal) que és l'encarregada de dur endavant el pla: l'Associació Pla Estratègic de Barcelona, l'Associació Pla Estratègic de Rubí, l'Associació Pla Estratègic Osona XXI, la Fundació Pro Penedès, a l'Alt Penedès i, en part, el Consell Econòmic i Social a Viladecans. Aquest fet que ha de fer reflexionar, i del qual més endavant ens tornarem a ocupar.

## • **5.2. El contingut dels plans: no són uniformes, però hi manca especificitat i visió estratègica**

Una de les hipòtesis implícites de les quals partíem en iniciar aquest treball era que existia una gran similitud entre les propostes que feien els diferents plans estratègics territorials catalans. És aquesta una idea força estesa, i una impressió que algunes anàlisis més superficials que havíem fet anteriorment semblaven ratificar, però que l'estudi més aprofundit ha desmentit amb claredat.

Efectivament, si comparem els objectius centrals o les grans línies estratègiques dels diferents plans, la similitud és molt gran. Tots tracten temes i pretenen arribar a assolir objectius molt similars. Però si entrem a analitzar amb un major deteniment quines són les mesures concretes que proposen els diferents plans, comencem a trobar diferències significatives. Tant pel que fa a la necessitat d'adequar les accions a la situació diversa de cada ciutat o territori com, sobretot, quant a la concepció general del pla. Mentre que en alguns plans, les qüestions urbanístiques i d'infraestructures són fonamentals (de fet, en gairebé tots els plans són les que tenen més pes), en altres, l'èmfasi es posa de forma clara sobre la promoció econòmica o sobre les qüestions relacionades amb les polítiques socials.

- Tanmateix, aquesta diversitat en les mesures concretes no ens ha de fer perdre de vista que existeix una excessiva convergència d'objectius en la majoria de plans. Una base de tot procés estratègic hauria de ser conèixer les especificitats pròpies de cada ciutat i territori, les seves fortaleses, per potenciar-les. Massa sovint, però, això no es compleix. En molts plans estratègics, manca, primer, la definició de les estratègies bàsiques, dels projectes estructurants que han de marcar el futur de la ciutat o el territori; segon, una jerarquizació clara de les diferents mesures que es proposen aplicar.

El resultat és que, en molts casos, el pla estratègic es converteix en una mena de programa de govern consensuat amb els ciutadans, que abasta tots els problemes locals. Això ha de ser negatiu, ja que ajuda a marcar unes línies clares i consensuades que podrien ser desenvolupades a mitjà termini, gairebé amb independència de les alternances de partits en el govern. Però també cal dir que un pla

estratègic hauria de centrar-se clarament en unes poques línies prioritàries, en uns objectius ben definits, i apostar fortament per arribar a assolir-los. La dispersió excessiva d'objectius pot acabar diluint i fent perdre eficàcia als plans estratègics.

- Un altre aspecte a destacar són les grans diferències existents entre el nombre d'accions proposades per cada pla. La varietat és molt gran: mentre en alguns plans, la quantitat de mesures específiques pot ser superior a 300 (com és el cas de Reus o Osona), en altres casos no arriben a la cinquantena. La mitjana es mou entre les 50 i 100 mesures.

Ara bé, s'ha de fer notar que un major nombre de mesures no sempre significa un nivell de concreció més alt. Quan els plans defineixen més projectes, també solen aparèixer més repeticions i encavallaments. Les mesures proposades per un grup de treball poden ser plantejades, amb lleugeres variacions, per un altre d'aquests grups. Caldria, per tant, en alguns casos, una major coordinació entre els diferents grups i, sobretot, intentar que les accions concretes resultants fossin d'una importància similar. Massa vegades, apareixen llistades sense cap tipus de prioritització, mesures banals al costat d'altres realment fonamentals. Tanmateix, quan hi ha hagut un filtrat previ i una unificació de criteris per part de la coordinació del pla, el nombre de mesures sol reduir-se, alhora que assoleixen un major contingut estratègic.

- Pel que fa als àmbits temàtics, ja hem dit que tot allò relacionat amb el territori, l'urbanisme i les infraestructures és, de lluny, la principal preocupació dels plans estratègics. Tant des d'un punt de vista quantitatiu com també qualitatiu: la major part de les grans mesures estratègiques estan



incloses en aquest àmbit. Quant a l'urbanisme, podem dir que l'aposta més clara és per la contenció del creixement. Són ben pocs els plans que tenen entre els seus objectius generar grans creixements de l'espai urbà.

En l'àmbit territorial, la gran preocupació se sol concentrar en la construcció d'infraestructures de comunicació. Però, tanmateix, cal dir que això no es correspon amb una aposta per enfortir les relacions interterritorials o intermunicipals. Són molts els plans que presenten una mena d'autisme localista i gairebé queden tancats en els propis límits administratius. Aquesta situació, que és una imposició jurídica en el cas del planejament urbanístic, hauria de ser superada en la planificació estratègica.

- Tots els plans mostren un interès similar i considerable per qüestions com ara el medi ambient, la promoció econòmica o l'atenció a les persones. Ara bé, un fet que creiem necessari remarcar és l'escassa importància que hi tenen les mesures relacionades amb les tecnologies de la informació i del coneixement (TIC). En iniciar l'anàlisi dels continguts dels plans, suposàvem que tot el relacionat amb la societat del coneixement hi tindria un pes considerable. Després de tot, es tracta de processos a través dels quals s'intenten dissenyar les estratègies de futur dels territoris i la societat que hi viu, i sens dubte les TIC hi seran molt importants. Per això, el reduït pes relatiu que aquest tipus de temes té en la majoria de plans, mostra un cert dèficit en aquest objectiu d'anticipar-se al futur que hauria de tenir la planificació estratègica. En alguns casos, l'existència d'un Pla director de la societat de la informació pot justificar aquesta escassa presència en el pla estratègic, però no són molts els plans on això succeeix.

- Finalment, voldríem fer notar que, malgrat que s'ha produït una evolució en els darrers anys, existeix encara una certa sacralització del document del pla. Massa sovint és entès com el punt d'arribada, com un catàleg de bones intencions que ha de servir per guiar la política futura de la ciutat o el territori. Segurament som un país on la cultura escrita i el document legal han tingut històricament un gran pes i, per tant, és una tradició que costarà de superar. Però una de les finalitats de la planificació estratègica hauria de ser fer entendre el document del pla com un punt de partida sobre el qual treballar; com l'inici d'un procés en el qual caldrà tenir la suficient flexibilitat per, sense perdre el consens, anar variant els objectius per adequar-se a una realitat cada cop més canviant. En definitiva, entendre cada cop més el pla estratègic, i per tant, la política local, com un procés continu de gestió estratègica.

### • 5.3. Cap a un balanç general

No podem tancar aquest balanç sense remarcar el gran canvi positiu que ha tingut la incorporació de la planificació estratègica en la polítiques locals de Catalunya. Les crítiques que hàgim fet fins ara, i les que puguin venir a continuació, cal inscriure-les dins d'una voluntat de millorar aquest instrument, i dins del reconeixement que els plans estratègic han estat instrument clau per dinamitzar la societat, afavorir la participació i la implicació dels ciutadans en les decisions dels temes més propers i, en definitiva, per millorar la gestió del govern local. Tot i això, voldríem concloure amb algunes reflexions finals, de caire més general, que pretenen ajudar a millorar alguns aspectes d'aquests plans.

- Un dels problemes metodològics més importants dels plans estratègics és la contradicció existent entre les possibilitats d'acció dels municipis i la inclusió de mesures que superen els seus límits. És freqüent que moltes mesures impliquin altres administracions (Generalitat, Diputació, Estat central...) que no estan representades en el consell executiu del pla. Tot i que seria bo tenir en compte la resta d'administracions a l'hora de perfilar l'escenari de futur, també és cert que és una tasca molt difícil. Per aquest motiu, una de les funcions més importants que tenen els plans estratègics és —gràcies al consens en l'aprovació de mesures— la creació de *lobbies* que poden comptar amb la complicitat dels diferents grups polítics municipals, del món associatiu i dels sectors empresarials privats, tots els quals poden pressionar de forma conjunta sobre les administracions per assolir els objectius proposats.

- Si la coordinació vertical amb la resta d'administració és complicada i pràcticament inexistente, molt sovint els plans estratègics també presenten problemes de coordinació horitzontal.

Primerament, amb la resta de plans estratègics de territoris veïns. En algunes zones de Catalunya, existeixen diversos municipis contigus amb plans estratègics: al Vallès Occidental i el Baix Llobregat, al Garraf, al Camp de Tarragona. En canvi, cadascun d'aquests municipis ha elaborat el seu propi pla sense gairebé tenir mai en compte el del municipi veí. Cal, doncs, potenciar la coordinació entre els plans i aconseguir sinergies que afavoreixin la consecució d'objectius compartits. En aquest sentit pot ser molt fructífera la tasca iniciada recentment per l'Observatori de Desenvolupament Estratègic de Catalunya (Odecat).

En segon lloc, també dins dels municipis és necessària una major coordinació. D'una banda, amb la planificació urbanística. De fet, moltes de les línies generals d'un pla

urbanístic estan contingudes en el pla estratègic. I, a l'inrevés, el pla estratègic planteja moltes mesures que tenen una repercussió en l'espai i que, per tant, cal que el pla urbanístic reculli. En alguns casos (per exemple a la Seu d'Urgell o Figueres), tots dos plans s'han concebut conjuntament. Però no és encara una pràctica tan habitual com caldria.

En darrer lloc, també cal millorar la coordinació dels diferents processos estratègics que, de vegades es produeixin en un mateix municipi de forma paral·lela. Hem esmentat repetidament el cas de Reus, com una bona pràctica que recull sota un mateix paraigua diversos processos que està elaborant la ciutat. En realitat, però, creiem que la millor situació seria aquella que contemplés el pla estratègic com el marc general on s'emparessin altres plans de característiques més sectorials com ara les Agendes 21 o plans relacionats amb el comerç, el turisme, l'educació, etc.

- En totes les entrevistes que hem mantingut ha sorgit reiteradament la idea que un lideratge fort és clau per a l'èxit d'un pla estratègic. Gairebé sempre són els ajuntaments els que assumeixen aquest lideratge, bé directament a través de la figura de l'alcalde o, en ocasions, de regidories específiques. Això no ha de conduir, però, a una dependència excessiva del pla respecte a l'ajuntament.

De fet, és també opinió unànime que la continuïtat d'un pla va molt lligada a la creació d'una estructura que el suporti: ja sigui una associació, una fundació, un patronat... participat per la societat civil que li atorgui una continuïtat al marge dels canvis de polítics de l'ajuntament. Hem repetit moltes vegades al llarg de l'estudi que els plans que compten amb aquesta plataforma pròpia: Barcelona, Rubí, Alt Penedès, Osona i, en menor mesura, Viladecans,

són els que han tingut continuïtat i han convertit la planificació estratègica en un procés.

Tanmateix, existeix una consciència clara d'aquesta necessitat entre tots els responsables dels plans estratègics entrevistats. En alguns casos (com ara Esparreguera), fins i tot, la necessitat de crear aquesta entitat és plantejada com un dels objectius més importants del pla estratègic. Però malgrat aquesta consciència generalitzada, la nòmina de ciutats i comarques que l'han constituït és encara massa breu.

- En la mateixa línia, cal remarcar l'escassa dotació de personal amb què solen comptar els plans estratègics. Molts no tenen cap professional treballant-hi i en altres només hi són a temps parcial. Segurament no són necessàries grans infraestructures, però l'organització d'un pla estratègic és prou complexa i important per esmerçar-hi alguns recursos de forma permanent. No es pot fiar tot l'èxit en el funcionament d'unes comissions que molt sovint estan formades per persones molt atrafegades i amb poc temps per dedicar-hi.

Aquesta organització mínima ha de ser també un factor clau per assegurar la continuïtat: el seguiment i l'avaluació del pla; com hem dit, la gran assignatura pendent. Cal anar més enllà dels plans fets a base d'impulsos i entrar en una nova fase de procés continuat. Però per a això és necessari també pensar en termes d'observatoris continus, d'una organització que de forma quotidiana gestioni i vetlli pel compliment i la continuïtat del pla.

Tanmateix, aquest canvi de mentalitat, aquest anar cap a la idea de procés i cap a la gestió estratègica no és possible si no s'inicia un canvi en l'Administració municipal: des dels polítics fins als funcionaris i treballadors.

- Malgrat que hi ha excepcions, un dels grans problemes de la planificació estratègica territorial a Catalunya ha estat la dificultat d'implicar els agents locals amb poder decisor. En la majoria de plans, sobretot de ciutats petites, es reconeix un dèficit de participació dels empresaris, i del sector privat en general.

Però més difícil és encara que, com a conseqüència dels processos estratègics, es formin col·laboracions i cooperacions publicoprivats eficaços. Sens dubte, exigeix també un cert temps perquè arribin a fructificar, i el fet que a diverses ciutats en comencin a aparèixer alguns de realment operatius fa ser optimista respecte a l'evolució futura. De moment, però, cal deixar constància que aquesta col·laboració formal entre el sector públic és encara més una excepció que una realitat freqüent.

- Un dels comentaris que més s'han repetit per part dels tècnics entrevistats ha estat la sensació d'aïllament en què es troben. Fins i tot, en alguns casos, de soledat i incomprensió per part d'algun sector de l'Administració municipal respecte a la tasca que estan duent a terme.

Fa uns quants anys s'organitzaren, de manera informal, algunes trobades de directors i tècnics de diferents plans estratègics de tot Catalunya, i també sovint alguns d'aquests directors participen en les trobades anuals que organitza el pla estratègic de Saragossa (Ebrópolis). Existeix una demanda molt clara de coordinació, d'intercanvi d'experiències, de debats metodològics, de comentari de problemes, entre les persones que, a nivells diferents, estan treballant en planificació estratègica territorial a Catalunya. En part per cobrir aquesta demanda, darrerament s'han celebrat les jornades *Vértex*, organitzades per l'Odecat. L'objectiu és contribuir a crear una xarxa d'experts i responsables de projectes estratègics de Catalunya que, mitjançant reunions periòdiques, ajudi a millorar la situació actual.

- Per acabar volem introduir una reflexió sobre l'àmbit territorial dels plans estratègics catalans. Ja ens hem referit anteriorment a la manca de coordinació existent entre plans estratègics veïns. Però, a més d'aquest problema de coordinació, existeix un problema d'escala molt clar que falta resoldre. La planificació estratègica s'ha implantat a Catalunya sobre un minifundisme que condiona la seva operativitat.

No jutjarem el dret de cada municipi a dissenyar les seves estratègies de futur. Però és clar que no ho pot fer aïlladament. La planificació estratègica ha de superar clarament els límits administratius i assajar formes de col·laboració innovadores, que no permet la planificació urbanística. D'altra manera, en resulten incongruències evidents. Per posar alguns exemples, no es pot pretendre establir una nova línia de ferrocarril entre dues ciutats quan només una la demana; o bé l'estratègia de creixement d'un municipi, que demana noves infraestructures, pot entrar en contradicció amb el municipi veí, que desitja contenir el seu creixement.

Les paradoxes d'aquest tipus que podríem enumerar són moltes, però totes porten a la necessitat de fer evolucionar la planificació estratègica cap a agrupacions territorials amb interessos comuns que ajudin a una millor planificació territorial i social, i a marcar grans objectius que es puguin assolir.

AA. DD., 1993, *Trobada de ciutats europees i americanes per a l'intercanvi d'experiències de planificació estratègica*, Barcelona, Pla Estratègic Barcelona 2000.

Basset, K., 1996, "Partnerships, business elites and urban politics: New forms of governance in an English city?", *Urban Studies* 33, 3, pp. 539-555.

Borja, J.; Castells, M., 1997, *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, UNCHS y Taurus.

Bouinot, J.; Bermils, B., 1995, *La gestion stratégique des villes. Entre compétition et coopération*, París, Armand Colin Éditeur.

Brugué, Q.; Gomà, R.; Subirats, J., 2001, "Les polítiques municipals a Catalunya: cap a una governance de proximitat, estratègica i relacional", dins Gomà, R.; Subirats, J. coords, *Govern i polítiques públiques a Catalunya:1980-2000*, Barcelona, Edicions UB i UAB, 213-237.

Callejón, M., 1998, *Factores Estratégicos del desarrollo. Enfoques y políticas públicas locales*, Barcelona, Diputació de Barcelona.

Campreciós, J., 1998, "La metodologia del model Barcelona", dins *10 anys de planificació estratègica a Barcelona*, Barcelona, Associació Pla Estratègic de Barcelona 2000, pp. 49-74.



Catalunya en Xarxa, 1999, *Catalunya en Xarxa: Pla Estratègic per a la Societat de la Informació*, Barcelona, Comissionat per a la Societat de la Informació i Localret

Cuyàs, J., 1998 (coord.) *Quatre anys de Pla estratègic de l'Alt Penedès*, Vilafranca del Penedès, Fundació Pro Penedès.

Esteban, M., 1992, "Consideraciones generales sobre la teoría y la práctica de la planificación estratégica", dins *Las grandes ciudades: debates y propuestas*, Madrid, Economistas Libros, pp.323-331.

Elizagarate, V., 2003, *Marketing de ciudades*, Madrid, Pirámide.

Ezquiaga, J.M., 1998, "¿Cambio de estilo o cambio de paradigma? Reflexiones sobre la crisis del planeamiento urbano." *Urban*, 2, 7-33.

Fernández Güell, J.M., 1997, *Planificación estratégica de ciudades*, Barcelona, Gustavo Gili.

Font, J.; Rivero, C., 1999, "Participación de la sociedad civil en el desarrollo estratégico urbano y territorial" dins Subirats, J. (ed.) *¿Existe sociedad civil en España?*, Madrid, Estudios de la Fundación Encuentro.

Forn, M. de, 1998, "Incidència espanyola i internacional del Pla Estratègic de Barcelona", dins *10 anys de planificació estratègica a Barcelona*, Barcelona, Associació Pla Estratègic de Barcelona 2000, pp. 103-110.

Forn, M. de; Pascual, J. M., 1995, *La planificació estratègica territorial. Aplicació als municipis*, Barcelona, Diputació de Barcelona.

Hall, T.; Hubbard, P., 1998, (eds.) *The Entrepreneurial City*, Chichester: Wiley.

Harvey, D., 1989, "From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism", *Geografiska Annaler B*, 71, pp. 3-17.

Marcet, X., 1998, "La direcció estratègica de ciutats", Pla Estratègic de Terrassa: Portafoli, <http://www.prointessa.es/pect/parport.htm>.

Nel-lo, O., 1999 (coord.) *20 anys d'ajuntaments democràtics, 1979-1999. Elements per a un balanç i un debat de futur*, Barcelona, Federació de Municipis de Catalunya.

Pascual, J. M., 1999, *La estrategia de las ciudades. Los planes estratégicos como instrumento: métodos, técnicas y buenas prácticas*, Barcelona, Diputació de Barcelona.

Pascual, J.M., 2001, *De la planificación a la gestión estratégica de las ciudades*, Barcelona, Diputació de Barcelona.

Pascual, J.M., 2002, *La gestión estratégica de las ciudades. Un instrumento para gobernar las ciudades en la era info-global*, Sevilla, Junta de Andalucía.

Pascual, J.M.; Tarragona, M., 1998, *El mapa dels Plans Estratègics Locals*, Barcelona, Diputació de Barcelona.

Perulli, P., 1997 (ed.) *Pianificazione strategica*, Venezia, Daest.

Prats, J., 2001, *Per un nou govern local*, 2on Congrés de Municipis de Catalunya, [www.2comu.org](http://www.2comu.org).

Raventós, F., 2000, *La col·laboració publicoprivada*, Barcelona, Aula Barcelona.

Santacana, F., 1992 (coord.) "Dossier: Planificació estratègica urbana. La revisió del Pla Barcelona 2000", *Revista Econòmica de Catalunya*, 21, pp. 29-127.

Santacana, F., 1998a, "Les estratègies de la ciutat: del 1r al 2n Pla", dins *10 anys de planificació estratègica a Barcelona*, Barcelona, Associació Pla Estratègic de Barcelona 2000, pp. 29-48.

Santacana, F., 1998b, “La planificació estratègica metropolitana: de Barcelona a la Regió Metropolitana”, *Revista Econòmica de Catalunya*, 34, pp. 106-119.

Santacana, F., 2000, *El planejament estratègic*, Barcelona, Aula Barcelona.

Santacana, F.; Campreciós, J., 1989, “La planificació estratègica, un mètode d'anàlisi per a les ciutats”, *Revista Econòmica de Catalunya*, 10, 1989. pp. 51-58.

Subirats, J, et al, 2001, *Experiències de participació ciutadana en els municipis catalans*, Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya.

Vachon, B., 2001, *El desarrollo local: teoría y práctica*, Gijón, Ediciones Trea.



