



Observatori de
DESENVOLUPAMENT ESTRATÈGIC
a Catalunya

Documents de Prospectiva i Estratègia

Número 7
Maig 2003

**POLÍTIQUES ESTRATÈGIQUES REGIONALS
EN EL CONTEXT EUROPEU.**

Ivan Serrano, ODECAT



**Generalitat
de Catalunya**



La sèrie de documents de prospectiva i estratègia és una iniciativa de l'Observatori de Desenvolupament Estratègic a Catalunya (ODECAT) i el Pla Governamental CAT 21 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.



<http://www.odecat.net>



Generalitat de Catalunya
Departament de la Presidència
Pla Governamental CAT 21

<http://www.gencat.net/cat21>



ÍNDEX

1. Introducció	7
2. Què és una regió? Què estem comparant?	8
3. A què ens referim amb regions comparables?.....	10
4. Criteris d'anàlisi i comparació	11
5. Instruments de polítiques estratègiques.....	13
5.1 Planificació territorial.....	13
5.2 Plans governamentals.....	22
6. Conclusions.....	27
7. Referències.....	29



INTRODUCCIÓ

Les regions de la Unió Europea, independentment del seu estatus jurídic-polític, afronten una sèrie de reptes similars en el context dels processos de globalització econòmica, integració política, immigració, etc. Si assumim que s'enfronten a problemàtiques comparables, podem preguntar-nos quins són els reptes que identifiquen i com, a través dues grans àrees de polítiques públiques com són la planificació territorial i els plans governamentals, estan dibuixant-los i definint les línies i programes d'actuació que consideren clau per afrontar-los amb èxit.

Catalunya forma part d'aquest conjunt de regions -tal com les entendrem aquí- que, disposant de diferents nivells de reconeixement polític i administratiu, s'enfronten a una sèrie de reptes semblants, però que també mostren una capacitat de resposta dinàmica força semblant, amb un ús proactiu i estratègic dels recursos competencials de què disposen. Un dels objectius del treball és definir un univers de regions comparables amb Catalunya, no tant per que suposin necessàriament bones pràctiques de les quals poder importar o adaptar alguns elements a la realitat catalana, sinó per establir un marc comparatiu en el qual dimensionar les accions que, en matèria de desenvolupament estratègic i planificació territorial, es duen a terme, tant a Catalunya com a la resta de regions europees.

El treball tindrà doncs una doble vessant. D'una banda, intentarà establir uns paràmetres inicials per disposar d'una primera definició de l'univers de regions europees, en una accepció més àmplia -que no vol dir més ambigua- del terme del que sovint trobem en la literatura o en el debat polític. En segon lloc, oferirà una panoràmica inicial sobre com algunes d'aquestes regions han plantejat tot un seguit d'actuacions en matèria de planificació territorial i plans de govern, dos dels instruments de polítiques que tenen un component estratègic clau tant pel que fa a definir els reptes a què s'enfronten com les respostes que donen.

2. QUÈ ÉS UNA REGIÓ? QUÈ ESTEM COMPARANT?

El primer de tot és doncs aclarir a què ens referim per regió en aquest document. El terme regió presenta accepcions sovint poc definides. Pot referir-se tant a un espai territorial més o menys difús, sovint de nivell subestatal (així, podríem parlar de regions com la de la Costa Brava, la Toscana, Flandes o les Highlands), o bé pot fer referència a grans blocs geo-econòmics o geo-polítics (el sud-est asiàtic, el Bàltic, o la mateixa Unió Europea es poden considerar regions en aquest sentit).

Tot i que ens situem en el context de la Unió Europea, ens podem continuar preguntant qüestions no menys complexes, com ara si una regió és una comunitat política que disposa d'un cert grau d'autogovern, o si més aviat és una divisió administrativa de l'estat nació tradicional, que té com a objectiu aconseguir uns resultats més eficients en l'elaboració i implementació de polítiques públiques. I, com veurem tot seguit, segons la definició de regió que emprarem en aquest document, una regió pot complir en diversos graus amb els dos elements anteriors, i fins i tot inclouem sota el terme de regió un cert tipus d'estats nació.

Definim aquí una regió com una realitat territorial caracteritzada per una combinació específica d'elements referits a la identitat i a competències institucionals, a través dels quals proveeix de nivells rellevants de ciutadania i identitat als individus que en formen part. Aquesta concepció àmplia ens permet tenir en compte aspectes materials de les regions com la seva dimensió demogràfica, territorial o econòmica, i ens permetrà trobar diferents variacions d'allò que és una regió; algunes podran ser estats, d'altres tindran una dimensió institucional molt minsa, d'altres disposaran de nivells competencials elevats que obeeixen a estructures d'estat federals però no tant a factors de diferenciació i identitat, etc.

En la literatura recent de les ciències socials, i especialment en l'àmbit europeu, ha emergit amb força la idea que les regions poden afrontar i oferir millors respostes a molts dels reptes del món actual que no pas els estats nació tradicionals. La idea subjacent des d'aquesta perspectiva seria que les regions són uns actors emergents mentre que els estats són, en canvi, un actor estancat, per no dir 'decadent'. El procés de construcció europea en canvi emet senyals que aques-

ta idea de l'estat decadent no és gaire encertada, i sembla que predomina un enfocament intergovernamental més que no pas supranacional en el seu procés de desenvolupament. Entre les dues postures extremes, allò què es pot constatar és que les entitats de dimensió regional tal i com les entenem aquí presenten ritmes de creixement consistents, amb una preocupació pel desenvolupament sostenible que es tradueix en múltiples iniciatives, a través de plans d'actuació estratègics, defineixen models de creixement i de futur desitjables, es plantegen com a objectiu afrontar els reptes i aprofitar les oportunitats derivades dels processos de globalització i de desenvolupament tecnològic, etc. Tot plegat fa raonable pensar que les regions són uns actors polítics clarament emergents, especialment en el context europeu.

3. A QUÈ ENS REFERIM AMB REGIONS "COMPARABLES"?

Fonamentem la comparabilitat en els dos criteris en què es basa la nostra definició de regió. Aquests dos criteris combinats generen tres tipus d'unitats amb diferents nivells d'estatus político-administratiu, conformant l'univers d'estudi de la recerca:

- **Identitat**

S'hi inclouen, pel que fa a l'estudi, des de les entitats anomenades nacions sense estat, com ara Gal·les, Escòcia o Flandes, i regions amb una identitat autònoma important; Bavària, Baden-Württemberg, Emilia-Romagna, Llombardia, etc.

- **Competència**

El criteri d'inclusió aquí és el nivell competencial de què disposen les entitats polítiques; hi trobaríem en termes generals unitats políticoadministratives que disposen de nivells competencials importants, com serien els *lander* alemanys.

- **Estats**

Algunes entitats reuneixen els dos criteris anteriors en l'expressió tradicionalment més desenvolupada, això és, en forma d'estat, però que queden inclosos en la nostra definició de regió, com els països nòrdics (Suècia, Finlàndia, Dinamarca...), Irlanda, etc.

El següent pas, un cop disposem d'aquests criteris de selecció, és presentar un seguit de regions que podem incloure sota la nostra definició, i que serveixen com a grup comparatiu per Catalunya, tal com comentàvem a l'inici del treball. Cal dir, però, que les unitats político-administratives que apareixen en aquest document no esgoten ni de bon tros l'univers real de regions que existeixen en el context europeu.

4. CRITERIS D'ANÀLISI I COMPARACIÓ

A nivell quantitatiu, allò que és una regió vindria definit, en el context europeu, per una entitat amb diferents nivells de reconeixement institucional, amb un nivell de desenvolupament econòmic mitjà-alt (només Gal·les presenta un PIB per capita molt inferior a la mitjana europea) i al voltant dels sis milions d'habitants, en un rang que aniria des dels tres milions d'habitants de Gal·les fins als dotze milions de Baviera.

Hem definit les regions en dues dimensions, que ens permeten observar al voltant de quins paràmetres establim les comparacions. D'una banda, una dimensió socio econòmica, que caracteritza les regions en funció de criteris materials com la seva població, els nivells de PIB o la seva taxa d'atur.

	Població ¹ (en milers)	PIB per càpita ²	PIB/habitant ² (en standards de poder adquisitiu UE=100)	Taxa d'atur ¹
UE 15	376540.5	22603	100	7.6
Baviera	12155	28775	124	4.3
Baden- Württemberg	10475.9	28317	122	4.1
Catalunya	6140.6	18468	99	8.8
Gal·les	2944.7	20959	81	5.9
Escòcia	5114.6	25289	97	6.2
Flandes	5940.3	23839	106	3.8
Emilia- Romagna	3981.1	25523	129	4.6
Rhône-Alps	5677.2	23852	103	7.0
Dinamarca	5330.0	32576	119	4.4
Finlàndia	5171.3	25337	104	9.1
Irlanda	3776.6	27089	115	3.7

¹ Font: Regions: Statistical yearbook 2002 (data as at June 2002). Eurostat.

² Font: Statistiques in bref. Thème 1-1/2003. Produit intérieur brut regional dans l'Union européenne 2000. Eurostat.

Per una altra banda, hem establert una comparació entre diversos elements institucionals i qualitatius, on comprovem la variació que trobem en allò que definim com a regió en termes d'estatus polític-administratiu, l'autonomia funcional i financera i aquella qualitat que, tot i simplificadora de la realitat, constitueix la seva especificitat com a entitat autònoma.

	Estatus Polític-Administratiu	Autonomia ¹		Especificitat
		funcional	financera	
Baviera	Länder	Mitjana	Alta	Religiosa-econòmica
Baden-Württemberg	Länder	Mitjana	Alta	Econòmica
Catalunya	Comunitat Autònoma	Alta	Mitjana	Cultural
Gal·les	Devolved government	<i>Mitjana*</i>	<i>Baixa*</i>	Cultural
Escòcia	Devolved government	<i>Alta*</i>	<i>Mitjana*</i>	Cultural
Flandes	Regió autònoma	Alta	Alta	Cultural
Emilia-Romagna	Regione	Baixa	Baixa	Ideològica Econòmica
Rhône-Alps	Région	Baixa	Molt alta	Geogràfica
Dinamarca	Estat	<i>Molt alta/ Total*</i>	<i>Molt alta/ Total*</i>	Cultural
Finlàndia	Estat	<i>Molt alta/ Total*</i>	<i>Molt alta/ Total*</i>	Cultural
Irlanda	Estat	<i>Molt alta/ Total*</i>	<i>Molt alta/ Total*</i>	Cultural

¹ Hopkins, J (2002) *Devolution in context regional, federal & devolved government in the member states of the European Union*. Pàg. 256. Els valors amb asterisc (*) són nostres.

5. INSTRUMENTS DE POLÍTIQUES ESTRATÈGIQUES

Les regions disposen de dos grans instruments que prefiguren la visió que tenen d'elles mateixes, dels reptes a què han de fer front i que posen en joc els àmbits d'actuació i els programes de polítiques públiques a definir. En la perspectiva que adoptem en aquest treball, presentarem esquemàticament alguns casos paradigmàtics de com es defineixen aquests elements, des d'un doble vessant. D'una banda, des d'una dimensió exògena, la de la planificació estratègica territorial (spatial planning), com es percep el propi territori, quins reptes s'identifiquen, a quin model es vol tendir, quines actuacions es plantegen. D'una altra, des d'una dimensió endògena, que fa referència a l'actuació de govern, a com s'adequa l'organització de l'Administració pública i els eixos de la seva actuació.

5.1 Planificació Territorial

La Perspectiva Europea de Planificació Territorial (ESDP), malgrat la seva manca de concreció en alguns aspectes i el seu caràcter orientatiu i no vinculant, ha aconseguit esdevenir un referent molt vàlid per a la definició d'estratègies de desenvolupament territorial, en el marc d'iniciatives comunitàries com ara l'Interreg, on trobem projectes com l'ESPON. A més, l'àmbit competencial de la planificació territorial (spatial planning) tendeix a situar-se a nivell de les regions tal com les entenem aquí, siguin nivells subestats de govern, siguin estats.

Des de la definició dels problemes, als mètodes emprats per afrontar-los, als agents als quals es responsabilitza, als impulsors, i a com s'estructuren els plans, són aspectes a tenir en compte a l'hora de fer la lectura de cadascun dels documents que presenten les diferents aproximacions a la qüestió en cadascun dels casos. En aquest sentit intentarem establir aquells referents compartits i de quines maneres s'aborden els mateixos problemes en els diferents casos. L'informe Metrex Practice Benchmark, Version 2, 2003, defineix una sèrie d'elements que haurien d'estar presents en un pla territorial nacional, i que serveix com a referent pel nostre propòsit en aquest document. Segons aquests criteris, en termes generals, és bàsic disposar dels objectius a assolir en el mitjà i llarg termini com a resultat de l'aplicació del pla, de les àrees i polítiques clau, i dels programes i projectes engegats per assolir-los. Desenvolupant els continguts del pla territorial nacional (national spatial plan), aquests haurien d'incloure; a) una visió a llarg termini per al desenvolupament social i econòmic del país, b) els canvis demogrà-

tics migratoris i econòmics que aquesta visió comporta, c) una estratègia integrada en matèria d'infraestructures, a nivell de xarxes de ferrocarril i carreteres, de ports i aeroports, d) els programes i projectes d'inversió en infraestructures necessaris i e) els recursos naturals i urbans rellevants.

Pel que fa a l'impuls, aquest obeeix en tots els casos a la iniciativa del govern, tot i que amb diferents matisos; a Gal·les, per exemple es dona en el marc de la National Assembly, o en el cas de Dinamarca l'exercici prové del Ministeri del Medi Ambient.

La metodologia en què es basen aquests desenvolupaments estratègics està al voltant de dos models. D'una banda, el model expert, en què l'elaboració corre a càrrec d'especialistes en la matèria, siguin quadres del mateix govern o col·laboradors externs, principalment provinents del món acadèmic o experts, com en el cas de Dinamarca. D'una altra banda trobem el model participatiu, en què la definició es produeix a través d'un procés en què hi ha un treball de comissions, a nivell de representants institucionals i del món associatiu, com en el cas escocès, tot i que sempre existeix un fort lideratge públic, i la participació se circumscriu a un nivell limitat en part a causa de la necessitat de coneixement especialitzat que requereixen aquests àmbits. En aquest sentit destaca el model de Finlàndia 2015, consistent en un cicle de cursos celebrats anualment, en què representants governamentals, socials i empresarials han definit les estratègies i els escenaris de futur en els quals Finlàndia se situa entre els tres països més avançats del món l'any 2015. Així doncs, malgrat que el situem en aquest apartat, cal tenir en compte aquesta especificitat del procés finès, tant pel que fa al seu abast com a la seva dimensió organitzativa.

Entre les problemàtiques més recurrents es troben la conciliació del desenvolupament sostenible amb el creixement econòmic i la equitat social, i també veurem com sovint apareix la preocupació per trobar l'equilibri entre la importància de disposar d'una ciutat de referència d'abast internacional i el desenvolupament equilibrat del territori, de manera que es generin sinergies de complementarietat.

Dinamarca

En el *National planning report for Denmark* (2000) del Ministeri de Medi Ambient i Energia del govern danès, la visió del qual és que els factors ambientals, econòmics i socio culturals es poden coordinar millor des d'una perspectiva geogràfica nacional i local.

S'aposta per generar un marc que reforci la interacció entre la planificació territorial (spatial planning), el desenvolupament empresarial, el transport i el medi ambient, basat en la Perspectiva de Desenvolupament Territorial Europea, i que han de permetre obtenir resultats satisfactoris en els paràmetres a través dels quals Dinamarca ha de fer la transició cap a una societat de la informació, paràmetres que són una infraestructura física avançada, un sistema educatiu eficient i un mercat de treball de base regional. L'estratègia per aconseguir-ho és reforçar, a través de la interacció dels quatre elements esmentats, l'impuls d'uns 'centres nacionals', que a mode de xarxa actuin de locomotores per al desenvolupament regional, i que emprin la planificació territorial com a eina per fer-ho, a través d'un procés participatiu i cooperatiu entre la iniciativa pública i privada. El pla aposta per un model de desenvolupament sostenible en el qual, per promoure el desenvolupament econòmic, renuncia a la inversió en noves infraestructures i opta per la racionalització i aprofitament eficient de la xarxa de transport.

Per altra banda, en el document *Spatial planning in Denmark* (2002), elaborat pel departament del mateix nom adscrit al Ministeri de Medi Ambient, s'exposa el sistema de planificació territorial, basat en la descentralització de responsabilitats cap a les dotze autoritats de planificació regional daneses. Amb la Planning Act, que actua com a marc legal i que recull els interessos i principis a nivell nacional, el procés de planificació a nivell regional i municipal es du a terme a través d'un procés estructurat que intenta garantir uns certs resultats i objectius: que la planificació territorial s'integri en l'acció de govern en les diferents fases de disseny, implementació i avaluació de polítiques públiques, i que estigui en consonància amb altres iniciatives de referència com l'Agenda 21, els programes de cooperació transnacionals com l'Interreg, o els principis de l'ESDP.

Emilia-Romagna

El document *La regione globale* (1997), preparat per un grup d'experts del Departament de Territori, Planificació i Medi Ambient del govern regional, pretén redefinir les línies del pla de desenvolupament regional, per tal d'adaptar-lo als reptes derivats de la globalització, el desenvolupament econòmic i social, i el medi ambient. Segons la visió que aporta el document, la regió d'Emilia-Romagna té capacitat per produir utilitat col·lectiva en tres línies d'acció de la planificació regional:

- Encoratjant la societat regional a participar de la construcció de les xarxes regionals que s'estan formant a nivell especialment de la Unió Europea.
- Recuperar el control sobre els usos del territori aprofitant que la regió disposa d'una tradició de qualitat en la planificació, en dos nivells; un macronivell, respecte al qual l'objectiu és trobar l'equilibri entre l'entorn natural i els processos d'urbanització, i un micro-nivell, tendint cap a un model supramunicipal en àmbits de gestió transversal, com el transport o les infraestructures, tot recuperant el control sobre el desenvolupament.
- Conciliar/compatibilitzar el desenvolupament amb el medi ambient, controlant la seva vulnerabilitat.

L'objectiu és la creació d'un entorn regional de qualitat -físic, social, funcional- que pugui ser fàcilment reconegut en el context internacional. L'Emilia-Romagna vol projectar-se, doncs, a nivell internacional com a una regió econòmica de qualitat, a nivell ecològic, científic, social i cultural, per la qual cosa cal treballar en dues línies estratègiques: d'una banda, el desenvolupament d'una metròpoli forta però vinculada al territori, com és la ciutat de Bolonya, i d'una altra banda, la capacitat d'atracció de capital inversor estranger, de manera que el desenvolupament de la regió no estigui tan sols basat en elements endògens, locals, i sigui més permeable a les iniciatives que puguin venir de fora.

Basant-se en aquestes idees, el pla de desenvolupament regional s'articula al

voltant de dos conceptes clau com són el Sistema Multicèntric Metropolità i la Matriu Mediambiental, respecte a les quals cal adaptar les polítiques a implementar sectorialment, en els següents àmbits:

- Política territorial, amb la doble línia de desenvolupar un sistema metropolità multicèntric, d'una banda, i, d'una altra, la governança de la vulnerabilitat mediambiental.
- Política de desenvolupament econòmic, amb polítiques a nivell dels diferents districtes industrials i també de sectors econòmics específics, especialment agricultura i turisme.
- Política de xarxes, que comprèn des de la millora del transport i les comunicacions fins al sector sanitari, social, cultural i urbà.
- Innovació de les eines de planificació, vinculada especialment al desenvolupament d'una nova llei de planificació de ciutats i de la planificació estratègica.

Escòcia

El *Scottish Planning Policies: The Planning System* (nov 2002) defineix els principis i prioritats del govern escocès que han de guiar la formulació de polítiques i els processos de decisió, amb la idea del desenvolupament sostenible com a rerefons. Els objectius fonamentals del sistema de planificació són establir el marc de l'ús del sòl per promoure el desenvolupament econòmic sostenible, incentivar i recolzar la regeneració del territori i mantenir i millorar la qualitat del patrimoni natural i monumental.

Intenta establir uns criteris objectius sobre els continguts, la metodologia, els terminis i la distribució entre nivells administratius, i emmarca l'estratègia sobre planificació territorial en el context de la política regional europea, especialment pel que fa al ESPD.

Els objectius del sistema de planificació escocès són:

- El desenvolupament sostenible, remarcant la necessària coordinació que cal buscar amb la competitivitat econòmica i la justícia social.
- La competitivitat econòmica; generar una economia forta i diversa té com a objectiu la creació d'ocupació i nivells de renda prou alts per què les persones assoleixin d'un bon nivell de vida.
- La justícia social, articulada al voltant de la lluita contra la pobresa, la desigualtat i l'exclusió social, a les àrees socials i urbanes.
- La qualitat ambiental, fent referència al concepte de justícia ambiental, que es tradueix en accions com la conservació del patrimoni natural i cultural, el control de les emissions de combustibles fòssils o la regeneració d'espais urbans i rurals.
- El disseny, donat que la seva qualitat és un aspecte fonamental del procés de planificació; del seu bon disseny dependran els resultats que se n'obtinguin.
- La integració del transport, amb l'objectiu d'assolir patrons de mobilitat sostenibles, tant a nivell del transport de mercaderies com de viatgers, especialment els de motiu laboral.

Finlàndia

Promogut pel SITRA (Finnish National Fund for Research and Development), una fundació pública supervisada pel parlament finès, el *Programa Finlàndia 2015* té com a objectiu 'desenvolupar el coneixement, habilitats i xarxes dels decisors de la societat finaesa per tal d'ajudar-los a preparar-se per als reptes del futur'.

En el marc de l'objectiu general de SITRA de situar Finlàndia com un dels tres països més 'exitosos' del món l'any 2010, els participants en el projecte:

- Reben un ampli ventall d'informació sobre temes d'actualitat i sobre qüestions clau de futur;
- Prenen part en discussions tant amb experts finesos com estrangers, de diferents sectors i amb altres decisors;
- Avaluar els principals reptes als quals s'enfronta Finlàndia amb vista al futur;
- Familiaritzar-se amb les polítiques estratègiques a nivell nacional, i;
- Preparar un informe per treballar sobre les polítiques estratègiques més importants a desenvolupar en el futur.

Els primers seminaris van servir per definir les bases de la visió de la Finlàndia del 2015, en quatre eixos:

- **Societat**

Finlàndia serà una ciutat pluralista i justa, que ofereixi oportunitats i incentius als seus ciutadans i en tingui cura.

- **Persones**

El poble de Finlàndia serà lliure, feliç, ben preparat i responsable.

- **Fortaleses**

La fortalesa de Finlàndia s'ha de basar en els camps de l'educació, la recerca i el desenvolupament.

- **Entorn**

Finlàndia serà un lloc segur on viure, amb un entorn natural net i amb una cultura nacional forta i distinta.

Es tracta doncs d'una mena de programa plurianual de formació (2000-2003), compost per una sèrie de sis seminaris per cadascun dels quals es conviden 25 persones provinents de diferents sectors de la societat finaesa; Administració pública, món empresarial, sindicats, recerca, sector no lucratiu, etc. Els seminaris tenen lloc tant a Finlàndia com a l'estranger, per tal de poder comptar amb la participació d'experts d'arreu del món i conèixer diferents realitats internacionals, i tenen com a resultat la elaboració d'un document de referència sobre els temes tractats.

El programa, que va començar l'any 2000, és previst que conclougui la tardor del 2003, en un seminari final en el qual prendran part els participants dels sis seminaris.

Irlanda

En el *National Spatial Strategy for Ireland* (2002) es defineixen com a objectius que les diferents parts d'Irlanda siguin capaces de mantenir per al futur una millor qualitat de vida per la gent, una posició econòmica competitiva i forta, i un entorn de la màxima qualitat. Està plantejat en forma de marc de referència a vint anys vista (fins al 2020) pel desenvolupament equilibrat a nivell social, econòmic, demogràfic i físic dels diferents territoris irlandesos, generant pols de desenvolupament que estenguin el progrés que s'ha donat a l'àrea de Dublín en els darrers anys a la resta del país, i que ha fet passar Irlanda d'estar entre els estats membres més pobres de la Unió a estar molt per sobre la mitjana europea en termes de PIB per capita.

Les diferents polítiques que formen part del pla s'articulen al voltant de cinc 'figures' o 'visions' del territori en què es divideix Irlanda:

- L'àrea de Dublín, que cal que sigui internacionalment competitiva i que contribueixi al desenvolupament del conjunt del país, i on es destaquen les necessitats de transport i mobilitat, i les connexions regionals i internacionals.
- Portals regionals, que en la seva regió d'influència assoleixin la massa crítica necessària, en termes de comunicacions i activitat, per que actuïn com a motors d'un desenvolupament regional equilibrat en el conjunt d'Irlanda.
- Eixos d'accés (hubs), serien el tercer nivell de desenvolupament territorial, ben connectats amb els portals regionals i estenent així les seves potencialitats a la resta del territori.
- Municipis, per als quals cal desenvolupar esquemes de desenvolupament sostenible aprofitant les potencialitats ofertes pels portals regionals i els eixos d'accés.
- Àrees rurals, per a les quals cal treballar en la seva diversificació i en el desenvolupament dels seus potencials.

El pla identifica tres aspectes per als quals cal desenvolupar polítiques específiques, per tal d'assolir un desenvolupament regional equilibrat:

- Millorar l'accessibilitat de les àrees rurals i urbanes, a través de sistemes de transport per carretera i ferrocarril integrats.
- Més oportunitats per a la participació, com a resultat de la inversió en educació, sanitat i equipaments socials, que permet a les persones estar capacitades per beneficiar-se de les oportunitats de desenvolupament.
- Qualitat ambiental, entesa com a un requeriment per a l'èxit econòmic, la cohesió social i el desenvolupament sostenible.

5.2 Plans governamentals

La dimensió endògena de les polítiques estratègiques dels governs fa referència a la definició de l'acció de govern per tal de contribuir al desenvolupament de la visió sobre com ha de ser el territori. Aquest procés implica, més o menys ímplícitament segons els casos, una sèrie de deficiències a corregir -com les desigualtats socials- o d'aspectes desitjables a assolir -com el desenvolupament de la societat de la informació. Hi ha una sèrie d'elements recurrents en els diferents plans com són la lluita contra les desigualtats socials, la promoció de la identitat i la modernització del govern i la societat.

El ventall de possibilitats pel que fa a la seva estructura és menor que en matèria de planificació territorial: la iniciativa és estrictament governamental, el seu desenvolupament es du a terme des de la pròpia organització i és de tipus executiu. En termes generals, trobarem un tipus de plans de govern que han superat l'etapa de la 'reinvençió' i la 'modernització' de l'Administració com a eix fonamental, de moda durant els anys vuitanta i principis dels noranta, i han entrat en l'etapa de la 'innovació', especialment visible pel que fa a l'aproximació transversal en la definició d'objectius i plans d'actuació, més enllà de la departamentalització de les polítiques públiques característica dels models d'administració burocràtica tradicional.

Per esbossar un esquema tipus de pla governamental podríem dir que es componria d'una sèrie d'elements relacionats lògicament i jeràrquicament: una sèrie d'objectius generals, transversals al conjunt d'actuacions del pla, una sèrie d'àrees clau, per a cadascuna de les quals es defineixen una sèrie d'objectius estratègics, una sèrie d'objectius operatius, i en alguns casos, un compromís de resultats i uns indicadors que permetin la seva avaluació.

Gal·les

En el *Plan for Wales* (2001) del Govern de l'Assemblea Nacional de Gal·les, es plantegen els principis i les àrees clau d'actuació que conformen el pla estratègic

del govern gal·lès, i que apunta a la millora dels serveis públics (educació i sanitat) i a la modernització del país (economia, medi ambient i societat). Els principis que guien el conjunt de les actuacions del govern de manera transversal s'agrupen entorn al desenvolupament sostenible ("actuant ara pel futur"), la inclusió social ("atacant la pobresa") i la igualtat d'oportunitats ("aconseguint igualtat en tot el que fem"). Són els següents: proveir serveis de qualitat, ajudar aquells que ho necessiten, fer que les polítiques es coordinin, ser innovadors, treballar en cooperació i ser oberts i accessibles. Dins de cadascuna de les àrees d'acció es defineixen unes propostes, uns compromisos i uns objectius mesurables. Aquestes àrees d'acció són:

- Desenvolupament de la societat en aprenentatge (learning society)
- Millora dels serveis d'atenció i salut
- Una economia moderna
- Creació de comunitats fortes
- El lloc on vivim
- Recolzant la Gal·les rural
- Identitat
- Govern modern
- Promoció de les tecnologies de la informació i el coneixement.

Flandes

En el marc d'un procés de discussió sobre la millora i modernització de l'Administració pública a Flandes, a l'any 2000 es varen definir una sèrie d'aspectes i possibilitats clau a plantejar en el procés de reforma de l'Administració:

- Restaurar la primacia de la política.
- Centrar la tasca dels departaments actuals en les fases de preparació i

avaluació de les polítiques.

- Traspasar les tasques d'implementació de les polítiques a agències governamentals autònomes.
- Encetar un debat sobre la conveniència de les agències governamentals autònomes.

Partint d'aquests elements, el document *Better Governance - An Outlook on a transparent organisational model for the Flemish public administration* recull els reptes que té plantejats l'Administració pública flamenca i els principis i eixos al voltant dels quals s'articula la seva reforma per tal d'afrontar-los amb garanties. Aquests reptes són:

- El procés d'individualització, amb persones més formades, més exigents i que demanen més participació.
- El creixement de la societat xarxa.
- El desenvolupament accelerat de les tecnologies de la informació i la comunicació.
- La internacionalització, derivada de la globalització i la Unió Europea.

Davant aquest seguit de reptes, que demanen una administració més moderna i eficient, el pla governamental s'articula al voltant de dues idees força com són la recuperació de la política com un element positiu, i els principis de la bona governança com a pràctica, entesa bàsicament en termes d'accountability ('responsabilitat pública'). En aquest sentit, l'aplicació d'aquests principis en la reestructuració organitzativa que es planteja passa per una distinció entre les fases de definició, implementació i avaluació de les polítiques. El primer i tercer elements, la definició i l'avaluació de les polítiques, serien responsabilitat de les Agències Autònomes Internes, mentre que la implementació aniria a càrrec de les Agències Autònomes Externes. Aquests dos tipus d'estructures organitzatives s'articularien al voltant de ("homogeneous policy domains") que correspondrien a les divisions departamentals, definides com a "clústers" d'àrees polítiques que formen un tot reconeixible. Aquests dominis de polítiques homogenis són els serveis de presidència; política exterior i cooperació internacional; política d'innovació

tecnològica i científica; afers administratius; finances i pressupost; educació i formació; benestar i salut; cultura, esports i mitjans de comunicació; economia, treball i turisme; agricultura; mobilitat; planificació urbana i rural, habitatge, monuments i paisatge.

Escòcia

A través del *Working together for Scotland* s'estableixen els objectius generals i les prioritats de govern de la legislatura, les àrees clau d'actuació, els objectius operatius i els compromisos en termes de resultat, i, en la darrera versió del document, s'inclou el grau d'assoliment.

Els tres grans objectius, al voltant de la idea de "treballem junts per" són:

- Proporcionar justícia social per a tota la gent d'Escòcia, dins el qual les prioritats són
 - a)** acabar amb la pobresa infantil, i millorar l'atenció sanitària i educativa en aquest sector d'edat,
 - b)** recolzar el moment de l'entrada al mercat laboral dels joves,
 - c)** desenvolupar polítiques de gent gran específiques en matèria de sanitat i atenció social, de reinserció laboral a partir dels cinquanta anys,
 - d)** promoure polítiques de salut orientades a millorar els hàbits de la població i a millorar el sistema de salut, especialment respecte les àrees rurals.
- Crear oportunitats, en el qual les prioritats són:
 - a)** crear una societat pròspera, apostant especialment, a través de la iniciativa Digital Scotland, per la inversió en infraestructures de tecnologies de la informació, en recerca i formació,

- b)** donar poder ('empower') a les comunitats, promovent la participació dels ciutadans en els afers locals i el voluntariat social,

 - c)** la igualtat d'oportunitats, per a dones, a través de programes específics contra la violència domèstica, en favor de la inserció laboral de les dones, i en favor de la integració de discapacitats.
- Marcar la diferència de viure a Escòcia, amb les prioritats de
 - a)** millorar l'Escòcia rural, especialment en l'àmbit de l'educació, amb inversió en banda ampla per a les escoles, en la seva millora, i en suport a l'ensenyament del gaèlic,

 - b)** treballar pel desenvolupament sostenible, introduint una visió transversal en totes les polítiques perquè tinguin en compte la generació de residus, el consum energètic i el transport.

L'actuació de govern s'estructura al voltant de catorze punts, en què es desenvolupen de manera transversal els objectius genèrics i prioritats. Aquestes catorze àrees clau són Justícia, Govern obert, Drogues, Educació i infància, Emprenedors i aprenentatge continu, Salut i atenció comunitària, Justícia social, Transport, Govern local, Finances, Medi ambient, Desenvolupament rural, Europa i afers exteriors, i Cultura i esports. Cadascuna d'aquestes àrees es desenvolupa a través d'objectius operatius i de compromisos de resultats, els quals són avaluats en termes de si s'han aconseguit, si estan en marxa o s'han retardat.

6. CONCLUSIONS

Com indicàvem a l'inici d'aquest treball, les seves intencions eren ben diverses. D'una banda, hem intentat fer un ús del terme regió aplicat en el context europeu que ens serveixi per apropar, a l'hora de fer comparatives, realitats sovint separades per qüestions formals, però que tenen en canvi molts punts en comú, i en aquest sentit hem treballat sobre una proposta de definició que ens ho permetés, amb el rerefons d'una perspectiva catalana comparada. En segon lloc, hem intentat explorar com aquestes regions defineixen i s'enfronten a una sèrie de reptes comparables, i quins plans d'actuació dissenyen per afrontar-los, a través de la breu panoràmica que hem realitzat de dos dels grans instruments de polítiques de què disposen, com són la planificació territorial i els plans governamentals. En aquest sentit hem vist com apareixen un seguit de problemàtiques recurrents com ara el desenvolupament sostenible o la necessitat de comptar amb metròpolis integrades al territori, que reforcen la idea de com els nous escenaris de futur dibuixen reptes importants però també oportunitats de desenvolupament per a un cert tipus d'actor polític en el context europeu, com són les regions tal com les hem definit en aquest document.



7. REFERÈNCIES

- **National planning report for Denmark** (2000) www.mem.dk
- **Spatial planning in Denmark** (2002) www.spatialplanningdepartment.dk
- **National Spatial Strategy for Ireland** (2002) www.irlgov.ie
- **La regione globale: L'Emilia-Romagna nell'Europa del duemila** (1997) www.regione.emilia-romagna.it
- **Scottish Planning Policies: The Planning System** (2002) www.scotland.gov.uk
- **Plan for Wales** (2001) www.wales.gov.uk
- **Better Governance - An Outlook on a transparent organisational model for the Flemish public administration.** (2001) www.flanders.be
- **Working together for Scotland** (2001) www.scotland.gov.uk
- **Programa Finlàndia** (2015) www.sitra.fi/suomi2015



Documents de Prospectiva i Estratègia

Prospectiva i Estratègia



Generalitat
de Catalunya