



Observatori de
DESENVOLUPAMENT ESTRATÈGIC
a Catalunya

Documents de Prospectiva i Estratègia

Número 8
Juny 2003

**OBSERVATORIS, LABORATORIS i XARXES
DE PROSPECCIÓ TERRITORIAL:
CAP A UN DESENVOLUPAMENT
ESTRATÈGIC "MULTICAPA" DEL TERRITORI**

Joan-Anton Sánchez de Juan
Coordinador 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. Observatoris.....	8
3. Laboratoris.....	10
4. Xarxes	12
5. Conclusió.....	14



"En un món diferenciat i complex, la revigorització del govern en el pla nacional ha d'anar acompanyada de la transferència de competències i una expansió del poder democràtic regional i local. El govern modern és una mena de 'governança multicapa' (multilayered governance). L'acció de govern s'ha d'estendre tant per sobre com per sota del nivell de la nació, ja que molts dels nostres problemes no es poden resoldre només en l'àmbit nacional"

Anthony Giddens, *El nou progressisme*, 2002



INTRODUCCIÓ

La prospectiva aplicada a un territori concret parteix del principi de que el futur no està escrit sinó que està per construir, i explora hipòtesis factibles que poden incidir en el desenvolupament futur d'aquest territori. Una de les particularitats de la prospectiva territorial és la interacció entre una multiplicitat d'actors i els diferents nivells de govern i administració que hi intervien, mitjançant una eina que aprofita aquesta pluralitat de perspectives per assolir una nova governança del territori. La prospectiva, en alguns països com França i el Regne Unit, pot servir també per orientar una certa descentralització administrativa contribuint a que la presa de decisions estratègiques permeti copsar les problemàtiques i oportunitats d'un territori. A Catalunya aquesta tendència està encara per explorar, però la tradició prospectiva al nostre país ja ha donat pistes de que per al desenvolupament estratègic d'un territori cal tenir en compte tant els determinants d'entorn supraestatsals com els de caire subnacional.

En aquest text voldria reflexionar sobre el paper de les administracions i les polítiques públiques davant d'aquestes variables i indicadors i les seves interaccions en la construcció d'escenaris prospectius plausibles per al desenvolupament estratègic del territori. Les meves argumentacions són producte d'un coneixement de primera ma de les diferents iniciatives estratègiques que existeixen al nostre país, i de les tendències de futur que s'observen en alguns països de la Unió Europea i de l'OCDE. A més a més la voluntat de construir escenaris prospectius que permetin integrar aquestes dinàmiques i tendències de desenvolupament em fa orientar la meua recerca cap a noves formes d'organitzar les relacions entre les administracions i les diferents iniciatives estratègiques a casa nostra. Fruit d'aquest coneixement i d'aquesta voluntat tot seguit definiré de manera incipient un sistema prou obert en clau d'observatoris, laboratoris i xarxes de prospectiva territorial, que ens permeti configurar un nou model de relacions basat en el que he anomenat un desenvolupament estratègic "multicapa" del territori de Catalunya.

2. OBSERVATORIS

La prospectiva territorial és una de les eines que l'Observatori de Desenvolupament Estratègic a Catalunya (ODECAT) utilitza per tal de fer un seguiment, coneixement i impuls de les iniciatives estratègiques dels diferents àmbits urbans, rurals, de muntanya i metropolitans al nostre país. La cultura de la planificació i el desenvolupament estratègic es troba en un dels seus moments més importants a casa nostra, i la Generalitat ha tingut la capacitat d'anticipar-se i de donar resposta a les inquietuds de la població implicada en dissenyar el desenvolupament futur de les ciutats i els territoris de Catalunya. Una de les tasques de l'ODECAT és la d'elaborar escenaris prospectius que serveixin de guiatge i orientació estratègica de polítiques per al desenvolupament d'iniciatives territorials a llarg termini. Aquests escenaris recullen i contrasten la realitat del país copsada en l'elaboració dels Plans Territorials Parcial i l'Agenda 21 de Catalunya, amb les tendències d'un desenvolupament territorial equilibrat i policèntric que s'apunten des de l'European Spatial Development Perspective (ESDP).

La política territorial és potser un d'aquests desenvolupaments recents de la Unió Europea que tenen un impacte més gran a nivell regional, i que presenten els reptes més importants per a l'equilibri i la relació entre política i territori que han mantingut fins ara els seus estats membres. Aquest nou model de planificació és també molt més proper al que es desenvolupa des de fa temps a diferents països de l'OCDE a partir d'una escala regional, i s'emmarca en debats més amplis sobre l'equilibri i la sostenibilitat del territori. La necessitat de coordinar polítiques, programes i iniciatives relatives al desenvolupament territorial, polític i econòmic de les diferents regions europees, va evidenciar que calia dur a terme una política de planificació territorial més concertada. De tota manera, les orientacions més importants de l'ESDP pretenen contribuir a la cohesió econòmica i social del territori europeu i a la implementació de polítiques europees que tenen un impacte territorial, però sense afectar l'autonomia de les institucions responsables.

Aquestes iniciatives són un clar exemple de la importància del pensament estratègic per a la coordinació de recomanacions i polítiques públiques entre diferents nivells d'administració en el context europeu. Els esforços que des de fa

temps desenvolupa la Unió Europea per esdevenir un veritable catalitzador de l'acció de govern en el seu territori tenen, a més, una forta repercussió en la governança de les seves estructures regionals, tant a nivell interregional com subregional. La finalitat d'aquesta cooperació interregional, és la de facilitar la integració dels territoris europeus en unes xarxes ben delimitades on la col·laboració entre institucions de caire estatal, regional i local esdevingui una pràctica comuna. Aquests són els ambiciosos propòsits que persegueix l'European Spatial Planning Observation Network (ESPON) en perspectiva 2006. La participació en la elaboració de polítiques i una més gran flexibilitat contractual entre estats, regions i ens locals, són precisament els elements necessaris per tendir cap a una coherència general de les polítiques de desenvolupament territorial a diferents nivells que ha de bastir també la revisió de polítiques de desenvolupament sostenible.

Per alguns països membres de la Unió Europea, principalment França, Holanda i Dinamarca, l'ESDP ha estat un revulsiu per als seus projectes de planificació territorial a nivell estatal. A d'altres llocs com, per exemple, Gal·les i Catalunya, l'ESDP s'utilitza per facilitar els debats en relació a la necessitat d'aplicar estratègies territorials coherents i el seu impacte a nivell nacional, regional i metropolità. Aquest context posa de manifest la necessitat de consolidar amb urgència una política de seguiment de la planificació territorial i del desenvolupament del país en general, que nosaltres proposaríem que fos estratègica i incorporés els principis de la concertació i el contractualisme entre les administracions públiques. Cada vegada més la diversitat social, econòmica, demogràfica i territorial d'un país necessita unes estructures de govern prou flexibles i adaptables per tal de donar una resposta adient a les diferents realitats, i una visió concertada de les relacions entre la planificació econòmica, ambiental, social i territorials és fa necessària.

3. LABORATORIS

Seguint els models de desenvolupament regional i territorial elaborats per d'altres països com per exemple les Regional Development Agencies d'Anglaterra, els Schémas de Services Collectifs a França, o els Regional Growth Agreements de Suècia; es podrien crear uns instituts de desenvolupament estratègic territorial a Catalunya. Els instituts de desenvolupament estratègic territorial, configurats com a grans laboratoris, seguirien l'aprovació dels plans territorials parcials i contribuirien al desenvolupament i la integració de les polítiques públiques en el territori. La creació d'aquests instituts respondria a les necessitats de coordinació del desenvolupament estratègic, econòmic, social, ambiental, etc., i asseguraria que els diferents territoris de Catalunya milloren la seva competitivitat relativa i redueixen els desequilibris que existeixen entre ells. Les relacions del Govern amb aquests nous organismes tindria que ser de concertació i treball cooperatiu, sense institucionalitzar massa aquestes relacions. Caldria però que s'elaboressin des de la Generalitat uns sistemes de seguiment i avaluació de la implantació d'aquests instituts, amb els seus indicadors corresponents, per tal d'estimar de quina manera s'estan duent a terme els seus objectius.

Desenvolupada per la majoria dels diferents països europeus, la planificació estratègica territorial es troba en curs de renovació cap a unes visions més obertes que incloguin aquests mecanismes de concertació públic-privada i els principis de la governança multinivell. El repte actual consisteix en que les polítiques públiques es puguin adaptar al territori i no a la inversa, a la recerca de sinergies entre les polítiques impulsades pel Govern i les iniciatives de les comunitats locals. El desenvolupament d'aquesta renovació acompanya la dinàmica dels territoris privilegiant les estratègies d'organització territorial (en xarxa, cooperatives, mutualistes, etc.), observant les lògiques de distinció i la definició de vocacions territorials específiques, i encoratjant la mobilització dels actors.

De fet els instituts de desenvolupament estratègic territorial haurien de comptar amb suficient poder, finançament i flexibilitat que els permetés elaborar i implantar estratègies de desenvolupament específiques i adequades al seu territori per què contribuïssin a un creixement econòmic sostingut i sostenible de la seva àrea. En breu, que desenvolupessin una nova visió estratègica per a cadascun dels seus territoris. El paper de la Generalitat seria el d'oferir guiatge i acompanyament.

yament dels projectes desenvolupats pels instituts, a través de documents marc, prospectius, d'opcions estratègiques i orientacions de polítiques, basats en un coneixement profund dels reptes del país i de les seves necessitats en el seu àmbit global d'actuació. Aquests documents de reflexió prospectiva i estratègica generals, permetrien també a qualsevol altre persona, organisme o institució treballar des de les regions en corcondància amb l'actuació del Govern.

L'elaboració d'estratègies de desenvolupament territorial i regional en corcondància amb el guiatge ofert des del Govern de la Generalitat, encoratjaria els actors a formular prioritats clares de millora de la competitivitat econòmica regional i identificar les estratègies per aconseguir-ho. L'ànim seria el d'ajudar a que les oportunitats que ofereixen els diferents territoris de Catalunya, s'aprofitessin plenament i que aquells responsables de la presa de decisions econòmiques treballessin de manera efectiva i amb uns objectius comuns. De retruc aquest sistema es presenta també com una de les solucions més efectives per resoldre la insoluble qüestió de la governança de la Regió Metropolitana de Barcelona, mitjançant la implantació d'un d'aquests instituts per a la coordinació i l'elaboració d'estratègies a nivell metropolità, alhora que seria un mecanisme efectiu, en xarxa, per estudiar la descentralització del Govern de la Generalitat en el territori.

4. XARXES

La creació d'un institut de desenvolupament estratègic territorial a la Regió Metropolitana de Barcelona hauria de respondre a uns criteris més amplis d'actuació que els de la resta de territoris, però no estaria jurídicament del tot desvinculat del que hem estat exposant fins el moment i amb els que s'hauria de relacionar en xarxa. De fet aquest és un principi similar al de la recent creació de la Greater London Authority que, tot i estar regulada estatutàriament per el mateix principi que la resta d'agències de desenvolupament regional angleses, té unes competències de concertació estratègica més àmplies. Complementàriament a les estratègies territorials que haurien de desenvolupar la resta d'instituts de desenvolupament estratègic territorial, a la Regió Metropolitana de Barcelona caldria establir un altre nivell d'estratègies sectorials relacionades amb el transport i la mobilitat, l'habitatge, la cultura, la seguretat i la gestió de residus.

A més a més, en el cas de la Regió Metropolitana de Barcelona, s'hauria d'estudiar que les àrees de concertació existents com l'Autoritat del Transport Metropolità (ATM) i d'altres que poguessin crear-se en àmbits com l'habitatge, fossin considerades organismes funcionals d'aquest institut de desenvolupament, sempre i quan la seva activitat fos coincident amb les polítiques elaborades a nivell nacional per la Generalitat de Catalunya. En definitiva es tractaria d'establir una autoritat de concertació estratègica que representés tota l'àrea de la Regió Metropolitana de Barcelona, i planifiqués el seu desenvolupament futur, comptant amb la representació de membres del Govern de la Generalitat, d'ajuntaments i de consells comarcals en relació amb la resta de Catalunya i les especificitats de caràcter global que corresponen a una gran metròpoli.

En aquest sentit, ¿com s'aconseguiria una integració efectiva de l'acció de govern en el territori tant a nivell local (municipal i comarcal) i regional (àmbits territorials) com metropolità? Per millorar la integració dels objectius del Govern, especialment en temes transversals com l'educació, la salut, la seguretat, les infraestructures, la competitivitat, la planificació territorial i el desenvolupament sostenible es necessiten uns mecanismes prou flexibles per què relacionin les diferents polítiques de la Generalitat amb el territori. Les iniciatives del Govern de la Generalitat que afecten a la mateixa gent en els mateixos territoris, topen sovint amb problemes de coordinació donat que estan preparades des de diferents departaments i amb diferents objectius. Això redueix la seva eficiència,

especialment a nivell metropolità, i suposa una duplicació innecessària i un pes burocràtic considerable per a la resta d'organitzacions locals que n'haurien de ser beneficiàries.

Es necessitaria constituir unes delegacions del Govern reforçades i amb un perfil més alt per als set àmbits territorials del país i una especialment dedicada a l'Àrea Metropolitana de Barcelona. S'hauria també de millorar la coordinació de les diferents iniciatives dels departaments amb els objectius del Govern en relació a l'àmbit metropolità, i concentrar els esforços en la consecució de resultats estratègics que permetin valorar l'impacte d'aquestes polítiques. Les delegacions territorials haurien de ser els agents determinants a l'hora d'assegurar una integració efectiva de les polítiques i els objectius del Govern en el territori, especialment aquelles que tenen un caràcter més transversal. Una xarxa efectiva de delegacions territorials, que hauria d'integrar les que pertanyen als diferents departaments de la Generalitat, donaria coherència en l'aplicació de les polítiques del Govern i aportaria valor afegit en el procés d'explotació de sinergies, treballant conjuntament amb socis estratègics en municipis i comarques.

5. CONCLUSIÓ

En un món cada vegada més interconnectat el terme globalització és la metàfora emprada per concebre un procés, o un conjunt de processos, que incorporen les transformacions en l'organització territorial de les relacions socials. El procés d'ampliació de la Unió Europea, els reptes demogràfics de la immigració, els riscos ambientals, el progrés econòmic i social, presenten escenaris de futur trencadors que requereixen unes estratègies de desenvolupament prou obertes i coherents, per equilibrar les demandes de major autonomia local amb les necessitats correctives de les desigualtats territorials. Els reptes de la descentralització administrativa i la integració europea requereixen en última instància un reconeixement dels dos nivells estructurants de l'organització territorial i el desenvolupament estratègic: les regions comarcals i les metropolitanes. La regió metropolitana de Barcelona, per una banda, té el deure d'articular el desenvolupament econòmic internacional de Catalunya gràcies al seu rang de ciutat mundial i de capital europea de la mediterrània. El seu paper és el de catalitzador de les iniciatives de les altres regions del país i àrees metropolitanes de menor importància. Les regions comarcals, al seu torn, constituïrien un altre nivell de coherència a l'articular el desenvolupament urbà (no necessàriament metropolità) amb el desenvolupament rural. Les comarques, en àrees de petits municipis, mantindrien la seva capacitat substitutòria d'alguns serveis municipals i el seu paper d'administració de qualitat propera als ciutadans.

El territori de Catalunya, en aquest context de globalització, s'enfronta indefectiblement amb tendències de canvi que impliquen un estirament i una intensificació de les activitats econòmiques, social i polítiques que travessen les tradicionals fronteres administratives a nivell regional, estatal i continental. En el seu conjunt, els mapes polítics convencionals mostren una imatge massa nítida i jerarquitzada de les relacions entre la geografia i el poder polític, mitjançant la interrelació entre estrictes límits administratius i àrees cromàtiques ben delimitades. Aquesta cartografia se'ns fa absolutament incompreensible a principis del segle 21 quan la centralització del poder polític amb la conseqüent sedimentació de la política en les estructures de govern es transforma davant la creixent territorialització de les identitats i les voluntats polítiques. La desterritorialització dels governs nacionals ha implicat la configuració de diferents "capes" de govern tant a nivell intern com a través de les estructures administratives i les fronteres polítiques. Cal pensar en aquestes capes com a fulles de paper vegetal apilades les unes a sobre de les altres. A través de les parts no dibuixades del paper, d'una "capa", es poden veure tota la resta de capes inferiors, i darrera de totes les capes es troba el fons. Totes les capes d'un

territori comparteixen els mateixos principis, els mateixos canals i ofereixen la mateixa imatge final. Els diferents nivells d'administració i la resta d'organitzacions econòmiques, socials i culturals amb responsabilitats concertades i compartides configurarien aquest sistema "multicapa" de desenvolupament estratègic territorial.



Documents de Prospectiva i Estratègia

Prospectiva i Estratègia



Generalitat
de Catalunya