



Quarta part:
Aspectes metodològics i
calendari del pla estratègic
d'actuació



UNIVERSITAT
ROVIRA I VIRGILI



Generalitat de Catalunya
Departament de la Presidència

1. Introducció

En aquest apartat plantejarem els aspectes metodològics i organitzatius que caldria tenir en compte a l'hora d'elaborar el Pla Estratègic. En primer lloc realitzarem una anàlisi del planejament estratègic elaborat al conjunt de l'Estat, a Catalunya i al Camp de Tarragona. Després veurem la motivació per realitzar una planificació estratègica d'una ciutat o d'un territori. I posteriorment entrarem en criteris d'estratègia i participació, per tal d'assenyalar els esquemes d'organització i funcionament per elaborar un pla estratègic.

Valgui com a primer objectiu assenyalar de manera implícita quin és l'element determinant d'aquest estudi, que és *"de caire preliminar per a la futura confecció d'un pla estratègic d'actuació"*, fruit d'una col·laboració entre la Presidència de la Generalitat de Catalunya i la URV en el marc de la Mesa Socioeconòmica del Camp de Tarragona, i que té per objectiu essencial *"elaborar un estudi inicial per a la posterior confecció d'un pla estratègic, en el marc d'impulsar el desenvolupament econòmic i social de les comarques tarragonines"*.

2. Els plans estratègics. Visió general

Comentàvem anteriorment la significació del planejament estratègic a partir dels anys noranta com una manera, principalment, de nova gestió municipal, que posteriorment s'ha anat ampliant en àrees territorials més extenses. El que ens podem plantejar d'antuvi és la motivació per iniciar un planejament estratègic. En el gràfic, a partir d'una enquesta realitzada per Ebroópolis¹ en la gran majoria de plans estratègics de l'Estat, es determina com a motivació principal per iniciar un procés d'aquesta mena la voluntat de coordinar actuacions en un territori i de potenciar la col·laboració entre les actuacions públiques i les privades. En segon lloc, hi ha una motivació de rehabilitació i de millora d'un territori per potenciar-ne el posicionament socioeconòmic en un entorn obert on els estàndards de millora i competitivitat tenen una gran rellevància.

¹ Ebroópolis. VI Encuentro Ibérico de Directores de Planes Estratégicos Urbanos y Territoriales

Un altre grup significatiu de respostes que es reflecteixen en el gràfic seria seguir exemples, i un de molt significatiu seria la baixa resposta que es dóna a fer front a situacions de crisi i d'esdeveniments. En aquest sentit, en una situació de crisi urbana, difícilment es planeja la planificació estratègica com a instrument. Potser és que no se'n vol reconèixer l'existència o no n'hi ha, però per remuntar-la s'han donat poques possibilitats al mètode de discussió estratègica. Malgrat això, hi ha exemples interessants en aquest sentit² que podem associar en part per fer front a una situació crítica. Una altra motivació per iniciar, o millor dit per continuar, l'anàlisi estratègica ha estat en el cas de ciutats que s'han plantejat grans esdeveniments sobre el territori. En aquest sentit, sense voler establir una relació causal, però sí una forta interrelació, podríem parlar de Barcelona, Bilbao, Saragossa o València, on els plans estratègics s'han implicat de manera important en grans esdeveniments locals.

En el cas del Camp de Tarragona, la motivació per iniciar un Pla Estratègic l'hauríem de situar dins de quatre aspectes: rehabilitació del territori, plantejaments de millora continuada, necessitat de coordinar actuacions i col·laboració publicoprivada. És a dir, es tracta d'una motivació que correspon, en quasi el 75%, a la motivació general que s'ha assenyalat en l'enquesta realitzada per Ebrópolis.

Una altra consideració és que al conjunt de l'Estat hi ha prop de cent plans estratègics, urbans i territorials, trenta dels quals (és a dir, més del 30%) s'emplanten a Catalunya. La majoria de vegades, el promotor d'aquest planejament ha estat una entitat pública (en el cas dels urbans, els ajuntaments, i en l'àmbit territorial, diputacions, consells comarcals –en el cas català-) i en menor mesura institucions privades o altres administracions.³

² Un podria ser el planejament estratègic de Charleroi, ciutat amb una forta dependència de la siderúrgia a Bèlgica i on la crisi del sector va portar a un replantejament estratègic de la funcionalitat del territori impulsat per l'administració municipal.

³ És important ressaltar el Pla Estratègic de Tarragona com a prototip d'altres institucions o d'un organisme consultiu de l'administració com va ser la Cambra de Comerç, Indústria i Navegació de Tarragona.

El planejament estratègic que s'ha detectat a partir d'Ebropòlis a Catalunya, i que nosaltres hem complementat amb altres planejaments del Camp de Tarragona, indicats en negreta, al marge del seu estat actual de realització i d'elaboració, són els següents:

- 1. Alt Camp**
2. Barcelona
3. Barcelona. Pla Estratègic Metropolità
- 4. Baix Penedès**
5. Berga i comarca
- 6. Calafell**
7. Castellar del Vallès
8. Cornellà de Llobregat
- 9. El Vendrell**
10. Esplugues de Llobregat
11. Girona
12. Granollers
13. Hospitalet de Llobregat
14. Igualada
15. Mataró
16. Molins de Rei
17. Mollet del Vallés
18. Osona
19. Palafrugell
- 20. Reus**
21. Rubí
22. Sabadell
23. Sant Just Desvern
24. Santa Coloma de Gramenet
25. Sitges
- 26. Tarragona**
27. Terrassa
- 28. Torredembarra**
29. Vacarisses
30. Vilafranca del Penedès

Sis d'aquests corresponen a àmbits territorials més amplis que els urbans i vint-i-quatre a plantejaments estrictament urbans. És

significatiu que en el cas del Camp de Tarragona darrerament s'hagin plantejat dues reflexions estratègiques d'àmbit comarcal, una promoguda pel Consell Comarcal del Baix Penedès i l'altra per la Fundació Ciutat de Valls, sobre les seves respectives comarques. La resta de plans de la zona estan en una situació d'*stand by* per definir-los, a l'espera d'actuacions i de generar noves reflexions.

3. Les formes organitzatives dels plans estratègics

L'organització funcional del planejament estratègic s'ha agrupat en cinc conceptes, dels quals detallem la significació. Es pot observar la importància que té l'administració com a impulsora de plans estratègics, principalment els urbans o de ciutat, que és on l'administració municipal es planteja aquestes actuacions amb finalitats de promoció, noves pautes de competitivitat, singularització que determini avantatges competitius, control del dinamisme d'expansió local i nous mecanismes de participació ciutadana. El mateix s'ha volgut fer en àmbits territorials superiors quan aquests estan institucionalitzats; si no és el cas, s'han utilitzat moltes vegades figures de fundacions, associacions sense ànim de lucre o fins i tot societats anònimes. S'han utilitzat també òrgans consultius de l'administració, consorcis o mancomunitats, que també s'han fet servir com a voluntat de l'administració d'utilitzar sistemes de gestió més àgils i menys burocràtics.

La significació de l'administració és dominant en l'impuls i protagonisme en els plans estratègics urbans o municipals;⁴ aquesta opció de col·laboració publicoprivada és possible per la voluntat administrativa i política d'integrar la iniciativa social i econòmica en un marc d'anàlisi estratègica. Quan el planejament es planteja a un nivell territorial més ampli, augmenta la voluntat d'utilitzar aquest instrument de manera proporcional per part de la iniciativa privada, a partir de les institucions socials, econòmiques i culturals, així com de

⁴ Sovint l'administració municipal crea organismes de gestió específics diferenciats de la seva estructura administrativa tradicional.

molts particulars. En aquesta situació trobem un doble vessant: d'una banda, territoris on hi ha constituïda una administració amb competències específiques, i, de l'altra, territoris on no es dóna aquesta realitat i hi ha una demanda social important que impulsa el procés estratègic.

Quadre 56.

L'organització funcional del planejament estratègic

Organització funcional	Nombre	Percentatge
Administració	47	49,35
Associacions sense ànim de lucre	12	12,99
Fundacions	9	9,09
Societat anònimes	12	12,99
Altres	15	15,58

Font: Elaboració pròpia a partir d'Ebrópolis

En el primer cas trobaríem planejament provincial, impulsat per les diputacions, o comarcal, pels consells comarcals; i en el segon cas, les administracions participen en un marc d'important protagonisme de la iniciativa privada. En aquests territoris on aquesta inquietud és socialment manifesta, tot sovint es creen altres estructures funcionals i organitzatives.

A Catalunya, el paper dels ajuntaments ha estat el dominant a l'hora de plantejar-se el planejament estratègic. Això ha fet que aquest tingui una estructura organitzativa centrada essencialment en l'administració municipal. En el cas de tractar-se de planejaments més amplis, d'àmbit comarcal o d'altres, el paper l'han pres altres figures organitzatives, on els consells comarcals han jugat un paper significatiu.

En el cas que ens ocupa, el Camp de Tarragona, ens trobem que no hi ha una administració definida amb competències pròpies sobre aquest territori, fet que hauria de donar lloc a uns plantejaments de col·laboració públicoprivats imaginatius, on poguessin intervenir les diverses administracions i es determinés una funció de lideratge a partir d'una estructura o organització específica per al planejament. Creiem que aquest aspecte s'haurà de definir en el Pla Estratègic, no tant com a mecanisme per elaborar-lo, sinó com a mecanisme per gestionar-lo.

Per elaborar-lo, l'element essencial en el cas del Camp és la Mesa Socioeconòmica del Camp de Tarragona, que haurà de determinar una funcionalitat específica per adequar-se a la funció de lideratge i d'impuls necessari per realitzar el Pla Estratègic del Camp.

La participació institucional, ja sigui pública o privada, ha estat significativa en el planejament estratègic que s'ha portat a terme a Catalunya. En la majoria de plans estratègics realitzats trobem com a institucions participants:

- Administració local
- Organitzacions sindicals
- Organitzacions empresarials
- Cambres de comerç
- Partits polítics
- Associacions culturals
- Grans empreses

Al Camp, la representació d'aquestes institucions o organitzacions és important que sigui present en els grups de discussió que es creïn en el procés d'elaboració del Pla, als quals s'hi haurien de sumar la Universitat (URV), el Port de Tarragona, associacions de veïns, organismes de promoció comarcals o locals, institucions culturals i de defensa mediambiental o territorial.

4. El procés de discussió i de propostes

En l'apartat tercer hem anat implementant l'estructura organitzativa parlant de temes, grups, línies estratègiques i objectius en l'elaboració del Pla. Si considerem, a partir de l'anàlisi realitzada per Ebrópolis i Bilbao Metropoli 30, els temes de més interès en el tractament dels plans estratègics a Catalunya, podem observar, en la taula on hem indicat aquests temes, com el concepte de competitivitat és el dominant en la majoria de plans. És a dir, s'elaboren molts d'aquests planejaments a partir de voler determinar quina posició de competitivitat pot tenir un territori dins del marc

espacial on actua. El segueix una reflexió sobre l'activitat industrial. El fet que la majoria de plans tinguin un marc municipal porta els ajuntaments de ciutats on la indústria tenia un paper important a voler actuar per crear alternatives, i aquesta dinàmica els ha obligat a uns plantejaments de reconversió. Els exemples més clars es troben al Vallès.

Anteriorment, en l'apartat tres, hem assenyalat una sèrie de temes a tractar en el Pla Estratègic del Camp de Tarragona. Tot seguit considerarem aquelles propostes per integrar-les en el procés d'elaboració del Pla i dins de l'estructura organitzativa d'aquest. En l'esquema que hem establert a continuació s'indica una proposta d'estructura organitzativa que pot tenir el Pla. En primer lloc s'assenyala el promotor del procés, que és la Mesa Socioeconòmica del Camp de Tarragona, amb un equip tècnic que convindria que portés la part administrativa de la gestió, convocatòries, reunions, treballs i informes.

Ciutat / Territori	Inversió externa	Comerç	Serveis públics	Serveis avançats	Competitivitat	Cooperació publicoprivada	Turisme	Activitat industrial	Artesania	Sector rural	Lideratge	Noves tecnologies	Formació	Qualitat
Barcelona														
Castellar del Vallès														
Espulgues de Ll.														
Girona														
Igualada														
Mataró														
Osona														
Rubí														
Sabadell														
Sant Just														
Tarragona														
Terrassa														
Vilafranca del Penedès														

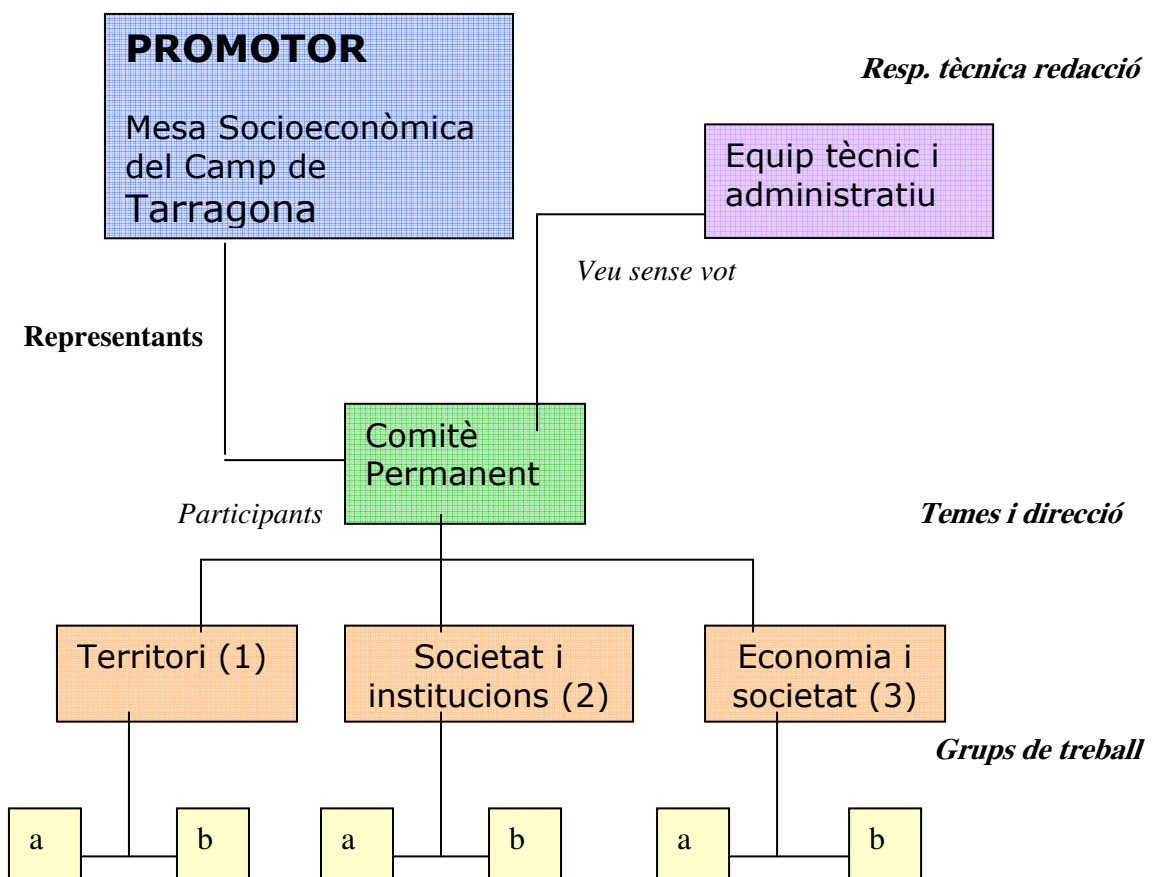
Font: EBRÓPOLIS i Bilbao Metròpoli 30

Aquests dos elements corresponen a la promoció i execució tècnica del projecte, i ambdós s'haurien d'integrar en un Comitè Permanent,

on la responsabilitat i el vot en la presa de decisions, si cal, recauria en representants d'institucions de la Mesa, i on l'equip tècnic tindria un responsable amb veu i sense vot, per interrelacionar la doble visió impulsora i gestora del Pla.

La participació de les diverses institucions, organitzacions i administracions s'integraria en els grups de treball, que s'agruparien per temes. Cada component temàtic tindria dos grups de treball que determinarien l'esquema de discussió i consens per a l'elaboració del Pla Estratègic.

L'esquema d'aquesta organització es podria determinar segons el següent organigrama funcional per a l'elaboració del Pla.



5. Consideració de les línies assenyalades en aquest estudi

En el procés d'elaboració del Pla hi ha una funció que és essencialment exercida per l'equip tècnic, i que determina, en definitiva, l'execució del planejament a partir d'una metodologia precisa. En aquest sentit, hem esquematitzat el procés en cinc etapes:

Primera. Estudis previs. La funció és realitzar un diagnòstic intern i extern de l'àrea, així com identificar els punts crítics que es plantegin al territori. A la vegada, a partir d'aquestes anàlisis, s'haurien d'assenyalar els grans projectes a portar a terme a la zona i realitzar una primera aproximació marcant unes línies estratègiques i objectius, encara que siguin de caràcter provisional donada la significació que té el procés de discussió en el marc del planejament.

Segona. Organització del procés de discussió i participació en relació amb els diferents grups. Es tracta de diverses reunions on caldrà explicar i acceptar els informes previs que s'han realitzat anteriorment. La voluntat de participació es planteja en la integració dels participants en un o diversos grups de treball per elaborar conclusions sobre temes precisos. Es tractaria d'ordenar el procés en tres etapes: la primera, exposar els treballs tècnics, específics de cada grup; la segona, elaborar una anàlisi DAFO, d'amenaques i d'oportunitats, sobre els temes precisos de discussió, i, la tercera, arribar a unes conclusions que permetin establir unes línies estratègiques i uns objectius per desenvolupar-les.

Tercera. Es tracta d'un treball de gabinet i consisteix a acoblar les propostes del procés d'elaboració marcant les línies estratègiques i els objectius. És un treball de síntesi, ja que agrupa els documents dels diversos grups i n'estableix un de final.

Quarta. El document s'hauria de presentar als diversos grups, deixar un temps per a esmenes, i aprovar-lo posteriorment en un acte de representació global dels diferents grups i participants. No és un acte solament formal sinó que és determinant, perquè d'aquesta funció de síntesi i aprovació en surt el pla estratègic que es determina per a la zona.

Cinquena. És la implementació de les propostes, estratègies i objectius. L'experiència en el planejament estratègic demostra que si una vegada acabat el procés d'elaboració no es crea una estructura que impliqui una direcció estratègica que actuï de manera permanent en el període de vigència del Pla, aquest es desnaturalitza, en el sentit que és un exercici teòric i no té unes implicacions pràctiques. Els objectius com a exercici teòric resten, però queden buits a l'hora d'impulsar-los en funció de la globalitat dels plantejaments estratègics que s'han realitzat.

Resumint en una taula les cinc parts que s'han assenyalat per realitzar el planejament, podríem ordenar-la de la següent manera:

Quadre 57.

Estudis previs

Procés de presentació i discussió	Explicació general dels estudis realitzats a la zona Primera diagnosi Reunions dels grups 1. Exposició anàlisi tema específic. Discussió 2. Presentació informe DAFO. Proposta de línies estratègiques i objectius 3. Aprovació conclusions, estratègies i objectius	Grups de treball o participació Equip tècnic
Redacció document final	1. Acoblament opcions i procés de discussió. 2. Graella d'objectius. Temporalització i cost aproximat 3. Document global provisional	Grups de treball o participació Equip tècnic
Aprovació del Pla	1. Discussió amb els grups del document global provisional 2. Aprovació del document	Grups de treball o participació Equip tècnic Mesa Socioeconòmica del Camp de Tarragona
Implementació del planejament	1. Direcció estratègica 2. Impuls, seguiment i quadre de valoració dels objectius 3. Constitució dels mecanismes i estructura funcional necessària per aquest seguiment.	Mesa Socioeconòmica del Camp de Tarragona

Font: Elaboració pròpia

Un altre aspecte a considerar a l'hora de plantejar aquestes línies d'actuació és la filosofia i pràctica que ha de tenir l'equip tècnic en el

moment de dirigir el procés de treball en l'àmbit dels grups i en relació amb el promotor, molt concretament en el marc del Comitè Permanent. Considerem aquests aspectes en el següent apartat.

6. Estratègies i objectius

En l'apartat 3 s'han concretat els temes a tractar i unes possibles línies estratègiques que s'emmarquen dins de les consideracions de cada grup, amb una sèrie d'objectius. Tornem a concretar, o potser millor a reproduir, en aquest apartat el resum de l'anàlisi feta anteriorment. En aquest cas volem plantejar l'esperit necessari que s'ha de tenir dins els diferents grups de treball, que cal que sigui assumit com a axioma de treball per l'equip tècnic de redacció i per l'organisme que promou el planejament a l'hora de prioritzar els objectius. Ho hem concretat en quatre aspectes importants:

- A) El projecte en la seva globalitat ha de tenir un caràcter públic i no d'apropiació privada. La selecció d'estratègies i objectius s'ha de plantejar en benefici de la població, considerant que la importància d'aquests és que poden orientar la inversió pública i privada.
- B) Acceptació de les propostes. La població ha de fer-se seva la proposta. Això porta a acceptar els costos implícits; donada la seva generalització, s'ha d'evitar la consideració de projectes que tenen una clara orientació a beneficis exclusius de grups i que no són generalistes pel seu efecte directe ni indirecte.
- C) Possibilitats de finançament. Els objectius han de ser realistes i aproximar-los amb el muntant financer necessari. Si es tracta de propostes emblemàtiques o crítiques, cal donar alternatives al seu finançament.
- D) Les propostes han de ser sostenibles i de respecte a les condicions ambientals. És essencial plantejar els objectius que es vulguin assolir dins de qualsevol línia estratègica a partir d'aquestes consideracions.

Acceptant aquestes consideracions, a la taula resumim els aspectes que cal plantejar en el procés d'elaboració del planejament estratègic, tant des del seu punt de vista funcional com d'idiosincràsia de treball.

Quadre 58.

Temes a desenvolupar en un pla estratègic

Territori	Obres públiques i infraestructures	Territori Processos econòmics	Identitat Sectors productius	Pla Territorial del Camp de Tarragona
	Transports i comunicacions	Integral Col·laboració Participatiu Llarg termini	Demografia	Pla Director Urbanístic Camp de Tarragona
Societat i institucions	Capital humà	Assenyalar objectius	Infraestructures	Pla General d'Ordenació Urbana de Tarragona
	Institucions	Noves formes de participació ciutadana	Tecnologia	Zona Activitat Logística Port de Tarragona
			Universitat	Actuacions Aeroport de Reus
Activitats econòmiques i socials	La tecnologia com a nou aspecte en la internacionalització de l'economia de la zona Foment iniciativa social i empresarial		Administració	CIM que es preveuen a la zona
				Centrals elèctriques existents i en construcció
				Augment del sòl industrial a l'Alt Camp i a la Conca de Barberà
				Zones d'especial protecció Grans actuacions turístiques Millora de barris, àrees urbanes i viles

Podem establir com a resum, i segons el que hem considerat anteriorment, quan hem valorat de manera més precisa aquests aspectes necessaris per al planejament estratègic, una sèrie d'aspectes a considerar en la dinàmica de reflexió estratègica i de definició del pla. ***Els tres grans temes que afecten la zona són el territori, la societat i les seves institucions de govern,*** i les activitats econòmiques i socials que s'hi realitzen.

A partir d'aquests grans temes hem estructurat sis grups de treball, dos per tractar cadascun dels temes assenyalats.

Aquests grups han de considerar aspectes que potser no són estrictament els de la seva discussió a l'hora d'establir les seves propostes, fet que portarà a facilitar posteriorment els aspectes d'integració d'objectius. En aquest sentit s'han tingut en compte com a punts de referència vuit aspectes essencials, que assenyalarem en el quadre. Cada grup de treball, a l'hora de determinar objectius i d'establir el procés de valoració d'estratègies, ha de considerar que existeixen a la zona una sèrie de variables crítiques que són elements a ponderar a l'hora d'establir-les així i d'implementar-les. En darrer lloc hem considerat les actuacions més rellevants que aquests moments tenen lloc a la zona.

7. El seguiment del Pla

En primer lloc indicarem un calendari d'actuació que determini el temps de durada per portar a terme l'elaboració del Pla Estratègic del Camp de Tarragona. El temps de durada és d'un any, considerant que hi ha dos períodes de treball, uns cinc mesos, de caire més administratiu: el primer i l'últim. Un és la fase del concurs i l'altre la d'implementació de la direcció estratègica del Pla, que, com hem dit, és l'eina clau per al resultat pràctic d'aquest.

Quadre 59.

Temps de durada en la realització de cada una de les etapes del Pla Estratègic

Concurs determinació equip de redacció	Constitució grups de treball Estudis previs	Reunions equips de treball	Conclusions i aprovació	Implementació Direcció estratègica
Tres mesos	Dos mesos	Tres mesos	Un mes	Dos mesos

Font: Elaboració pròpia

Un cop aprovat el Pla i determinat el seu funcionament, és necessari establir la direcció estratègica. Aquesta ha de jugar diverses funcions en el procés de desenvolupament del Pla. Una és impulsar els projectes que es considerin crítics en el planejament i fer un seguiment dels altres, i en segon lloc plantejar-se els canvis de l'entorn i del territori que poden portar a dinàmiques diferents de les previsibles en el planejament, i que caldrà considerar com hi actuen.

Per materialitzar les actuacions previstes en el pla estratègic, cal crear una estructura estable de seguiment i avaluació de les actuacions compromeses. En aquesta línia cal tenir en compte dos aspectes: un està relacionat amb la definició d'indicadors per assolir els objectius i l'altre està relacionat amb l'impuls i el seguiment del pla.

Amb relació al primer, cal tenir en compte els següents aspectes,

- *Cal elaborar una bateria d'indicadors específicament estratègics adaptada a les característiques de cada ciutat. Es valora molt especialment la importància dels indicadors innovadors, ja que no serveixen per mesurar veritablement l'avenç de les ciutats. Hi ha sintonia entre les ciutats pel que fa a aquesta matèria.*
- *Aquests nous sistemes d'avaluació s'han de basar en indicadors molt simples, però diferents dels tradicionals. Amb una part d'aquests s'elabora un indicador sintètic, que serveix per avaluar una qüestió estratègica.*
- *No en tenim prou amb un sistema d'indicadors homogeni per a tots, sinó que han d'estar adaptats a cada realitat social. També cal aprofitar les anàlisis que s'han realitzat des d'altres institucions (locals, nacionals o mundials), perquè constitueixen fonts d'informació molt vàlides.*
- *L'avaluació ha de ser un sistema d'informació permanent. Aquest procés constant ha de tenir una part quantitativa (indicadors objectius de percepció) i una altra de qualitativa (reunions amb experts nacionals i internacionals i amb grups significatius: estudiants estrangers, joves professionals, nens, etc.). Cal que les idees complexes es formulin de manera simple.*

Amb relació al segon, cal tenir en compte que la creació de fundacions o associacions per al desenvolupament estratègic contribueix a l'estabilitat o la continuïtat dels plans estratègics davant

de les opcions d'agència de desenvolupament local de l'àmbit municipal, més sotmeses als vaivens polítics.

Per això cal crear una estructura permanent o fixa, encara que molt àgil i lleugera, que tingui com a funció essencial fer les actuacions precises per al compliment de les estratègies un cop han estat aprovades en el document de planejament. El PROMOTOR del planejament és l'òrgan més interessat que aquesta funció tingui èxit. Deixem obert com ha de ser aquesta estructura, que és un instrument essencial per al seguiment i l'impuls del planejament. Donem dos mesos, prudencials, per definir-lo i constituir-lo. Som del parer que l'equip tècnic redactor del Pla en la seva línia d'objectius ha d'assenyalar de manera clara quina és la voluntat dels grups de treball, i marcar les pautes perquè per part dels promotors es pugui prendre la solució més adient.