
Els plans estratègics provincials de 2a generació: la singularitat de les estratègies provincials

Josep M. Pascual Esteve

Director d'Estratègies de Qualitat Urbana.

Coordinador del Moviment AERYC (Àfrica, Amèrica, Europa de Regions i Ciutats)

1. Les diputacions i la planificació estratègica
2. L'equívoc dels plans estratègics provincials de 1a generació
3. La importància avui d'un pla estratègic de la província
4. Principals característiques d'un pla estratègic provincial de 2a generació
 - 4.1. Adequar la metodologia del procés a les finalitats i característiques de la província, i no a la inversa
 - 4.2. Organització directiva prenent com a base els governs locals
 - 4.3. L'estratègia provincial s'ha d'assentar en l'estratègia dels seus territoris
 - 4.4. L'elaboració de les estratègies de les unitats territorials s'ha de programar com a inici o enfortiment de la nova governança local
 - 4.5. Identificar les diferents tipologies d'objectius
 - 4.6. Prioritzar els objectius i projectes que ha de ser realitzats

Resum

En aquest document s'identifiquen tant l'important paper com les possibilitats de les diputacions per enfortir els governs locals i la bona governança local, i amb això la democràcia de proximitat i el compromís cívic de la ciutadania. S'hi assenyalen, a més, les característiques i potencialitats de la planificació estratègica de 2a generació per tal que les diputacions puguin assolir grans avenços en aquesta direcció, en uns moments difícils per als ajuntaments i quan l'existència mateixa de les diputacions està qüestionada.

Paraules clau: *estratègia; intermunicipal; democràcia de proximitat; governança; multinivell.*

Abstract

In this article I identify the important role and the possibilities of intermediate local governments (diputacions) to strengthen local governments and good local governance and, therefore, to make proximity democracy and the civic compromise of citizens stronger. Moreover, I point out the characteristics and the advantages of the second-generation strategic project with the aim that diputacions could achieve great success in that field. All this analysis is carried out without forgetting that we are immerse in difficult times where city councils are in trouble and the existence of the diputacions is being questioned.

Keywords: strategy; inter-municipal; proximity democracy; governance; multilevel.

1. Les diputacions i la planificació estratègica

La Llei espanyola 57/2003, de 16 de desembre, que va modificar la Llei de bases del règim local, atribueix a les diputacions provincials la cooperació en el foment del desenvolupament econòmic i social, i també en la planificació del territori provincial, d'acord amb les competències de les altres administracions públiques en l'àmbit esmentat.¹ És a dir, segons la legislació vigent, les diputacions estan plenament legitimades per desenvolupar un pla estratègic, tot i que ho han de fer d'una manera diferent a la que promouen altres administracions públiques, atès que han d'atendre les competències pròpies i les de les altres administracions en l'àmbit de la planificació.

Les diputacions són una Administració local de segon nivell, atès que la seva representació democràtica territorial ve donada com agrupació d'ajuntaments (es constitueixen a partir dels regidors electes a les eleccions municipals). Les comunitats autònomes i els ajuntaments, en canvi, tenen un nivell de representació democràtica i territorial propi, atès que els seus mandataris són escollits en unes eleccions democràtiques específiques.

La Diputació és un ens de govern que té la seva legitimitat plena en el recolzament i l'enfortiment dels ajuntaments. Aquesta funció és del tot essencial i necessària, ja que assegura la realització de les competències locals, que molts ajuntaments no poden garantir per si sols. És a dir, el seu paper consisteix a recolzar i enfortir la democràcia de proximitat. Les diputacions permeten que pugui funcionar el nivell de Govern més proper a les necessitats i aspiracions de la ciutadania. En aquest sentit, asseguren, a l'estructura municipal espanyola on el 85% dels municipis té menys de 5.000 habitants, el principi democràtic més essencial: la proximitat entre governants i governats. També són decisives per assegurar l'acompliment del criteri de subsidiarietat de Nacions Unides i del Consell d'Europa, que estableix que el titular d'una competència sigui l'òrgan més proper a la ciutadania.²

Definir una estratègia significa identificar els objectius més importants per a una entitat o un territori i traçar les línies o camins per assolir-los. Els objectius es-

tratègics que promogui una Administració pública per al seu àmbit territorial han d'estar necessàriament i directament relacionats amb la seva finalitat principal. En el cas de les diputacions, consegüentment, l'objectiu principal de la seva estratègia serà enfortir els ajuntaments de la província per tal que puguin fer front, en les millors condicions possibles, als desafiaments que tenen plantejats, i articular a partir dels ajuntaments un sistema d'Administració local eficaç al territori provincial.

No obstant això, la tasca de la Diputació com agregació d'allò local, no és només considerar els ajuntaments un a un, sinó també promoure les seves interrelacions. La governança provincial consistirà també a avançar d'uns ajuntaments jurídicament autònoms a uns ajuntaments interdependents,³ per tal de sumar en l'obtenció de resultats.

Actualment, els ajuntaments gaudeixen d'una autonomia notable, però són cada cop més insuficients (ajuntaments autoinsuficients) per respondre als reptes cada cop més complexos que els hi planteja la ciutadania del seu terme municipal. Només és possible assolir la interdependència estable entre ajuntaments si aquests comparteixen objectius comuns, fet molt més freqüent del que sembla. La identificació compartida d'objectius entre ajuntaments ha de ser l'objectiu d'una estratègia territorial promoguda per la Diputació. Una estratègia no supramunicipal, en el sentit de situar objectius per sobre dels ajuntaments, sinó intermunicipal, és a dir, identificant uns objectius compartits que exigeixen una acció interdependent.

2. L'equívoc dels plans estratègics provincials de 1a generació

En no poques ocasions, els plans estratègics impulsats per les diputacions a Espanya han estat desenvolupats a imatge i semblança dels plans estratègics promoguts pels ajuntaments a nivell de la seva ciutat. És una pràctica habitual que els ajuntaments convoquin els actors econòmics i socials i els principals sectors de la ciutadania per elaborar i impulsar una estratègia compartida de la ciutat, ja

1. Vegeu ORTEGA, L., "La provincia en el ordenamiento constitucional español", en *Revista Democràcia y Gobierno Local*, núm. 11, quart trimestre 2010.

2. ZAFRA VÍCTOR, M., "Las diputaciones y la invención del fuego", en *El País*, 26 d'agost de 2011.

3. Definició de governança extreta de METCALFE, L.

que la finalitat que legitima el lideratge estratègic de la ciutat és assegurar una resposta adequada i el més àmplia possible als reptes de la ciutadania que els ha escollit per representar els interessos de la ciutat.

En canvi, els governs de les diputacions no han estat escollits directament per la ciutadania de la província, sinó pels regidors dels ajuntaments de la província. Per tant, la Diputació no està legitimada per impulsar directament una estratègia amb el conjunt dels actors econòmics i socials per respondre als desafiaments que té plantejats la població de la província, atès que això entra en conflicte directe amb les competències sia de la Comunitat Autònoma o dels ajuntaments.

Durant els anys 90 del segle passat, i en la primera dècada del present segle, s'han liderat, per part de no poques diputacions, plans estratègics per al territori provincial, amb pràcticament la mateixa organització i metodologies que les aplicades pels Ajuntaments per promoure una estratègia compartida a la ciutat. És més, en aquests plans provincials, que hem anomenat de 1a generació, els ajuntaments o no participen o ho fan de manera consultiva, o intervenen com un agent econòmic o social més d'entre els que s'involucren en l'estratègia liderada per la Diputació.⁴

Els motius que expliquen la manera d'actuar de les diputacions amb els plans estratègics que denominem de 1a generació, són de dos tipus: assimilació dels plans estratègics urbans i no-assimilació del rol de la Diputació com a ens de l'Administració local.

En efecte, les diputacions van observar de bon grat, per la seva funcionalitat i utilitat, els plans estratègics que s'havien desenvolupat a les ciutats espanyoles, però també a ciutats de l'Europa mediterrània i Amèrica Llatina, i van adaptar la seva organització i metodologies a les característiques del territori provincial de manera acrítica, sense tenir en compte l'especificitat de la Diputació com a entitat de l'Administració pública local de segon nivell.

D'altra banda, s'ha de valorar que les diputacions són ens arrelats al constitucionalisme espanyol del segle XIX i que tenen, per tant, una història centenària. Igualment, les comunitats autònomes tenen una història molt recent, i no poques competències, serveis i equipaments que avui són propis de les comunitats autònomes fins ahir van ser-ho de les diputacions. En aquest sentit, es constata que no s'ha assumit amb totes les conseqüències, ni per part de les diputacions ni per part de les comunitats autònomes, el nou paper específic de cadascuna d'aquestes en el desplegament de l'Estat constitucional.⁵

Així mateix, i dins de les competències locals, la Diputació ha assumit sovint la creació, gestió i provisió de serveis supramunicipals, pel "minifundisme" de gran part dels municipis. I ha confós la seva tasca supramunicipal (més enllà del municipi o sobre el municipi) amb tasques supralocals (més enllà d'allò local), percebent-se la Diputació com un nou nivell d'Administració, tant per part de no pocs directius⁶ de les diputacions com a nivell d'altres administracions, i part de la ciutadania. Per això, de manera recurrent, s'aixequen veus reclamant la seva supressió, i també plantejant la creació de nous ens per assumir competències que ja tenen assignades les diputacions.

Un pla estratègic de segona generació assumeix i aprofundeix el paper de la Diputació com enfortidora dels governs municipals, de la democràcia de proximitat, i articuladora d'allò local, la tasca principal de la qual és construir l'interès general de la província a partir dels interessos dels ajuntaments, i tenint en compte els objectius de les entitats locals a la província.

3. La importància avui d'un pla estratègic de la província

Avui, l'elaboració d'una estratègia local de la província que serveixi tant de marc de referència per a l'actuació

4. No tots els plans estratègics provincials han tingut aquestes característiques de primera generació. Així, per exemple, els plans inacabats en el moment de redactar aquest document de la província de Còrdova i el II Pla de la província de Màlaga, havien assumit el paper de l'estratègia provincial com a element d'enfortiment dels governs dels municipis.

5. Segons l'article 137 de la Constitució espanyola de 1978, "l'Estat s'organitza territorialment en municipis, en províncies i en les comunitats autònomes que es constitueixin".

6. En aquest sentit, cal recordar que no poques diputacions van assumir el lema d'"Ajuntament d'ajuntaments", és a dir, un nivell de governació superior als mateixos Ajuntaments. Les més grans capacitats pressupostàries i tècniques de les diputacions en relació amb la majoria dels ajuntaments, i el fet que en la presa de decisions pesin més els interessos dels partits de la província que el dels plens dels ajuntaments, han comportat, en moltes ocasions, que la Diputació hagi exercit, a la pràctica i de manera equivocada, de govern "il·lustrat", que elaborava polítiques per als ajuntaments però sense els ajuntaments.

dels ajuntaments com de la mateixa Diputació, és del tot necessària en l'actual context, per les següents raons:

- En primer lloc, per deixar clar, per mitjà d'un pla estratègic, quin és el paper de la Diputació com a vertebradora d'allò local a la província. Un pla estratègic de 2a generació, per les finalitats que es planteja i també per la manera de desenvolupar-les, a partir de la participació i l'acord majoritari dels ajuntaments, és una ocasió immillorable per fer visibles el paper de la Diputació a l'organització i el seu potencial per assegurar el funcionament d'allò local.

És a dir, es tracta de fer un ajustament estratègic a l'organització de l'Administració provincial per tal de posar-la plenament al servei de la democràcia de proximitat que representen els ajuntaments.

- En segon lloc, per la necessitat d'enfortir i transformar la gestió dels ajuntaments, i molt especialment, la relació entre el Govern local i la ciutadania, per tal de poder fer front a la crisi de les hisendes locals sense minva del rol de la democràcia de proximitat al nostre país. Els ajuntaments requereixen iniciar o desenvolupar una nova governança o governança democràtica per tal de liderar l'abordatge als desafiaments de la crisi societària en la qual ens trobem immersos, i alhora aprofundir en la democràcia local comproment cívicament la ciutadania en el progrés del municipi.

Avui, els ajuntaments ja no es poden presentar com uns simples proveïdors de serveis públics adreçats a uns ciutadans que consideren, de manera passiva, clients o usuaris. Uns ajuntaments que facin front a la reducció de la despesa sense reestructurar la seva manera de governar, es limitaran a reduir l'oferta de serveis, provocaran la decadència dels municipis i afavoriran el desencís polític ciutadà, així com la seva deslegitimació com a governs democràtics.

Ara bé, els ajuntaments també poden avançar en allò que denominem governança democràtica que multipliqui el seu impacte social, desenvolupant estratègies i projectes que articulin els seus recursos públics juntament amb els de la iniciativa privada i social, de manera que es generi un efecte multiplicador dels fons públics. Així mateix, poden combinar recursos de diferents ajuntaments amb projectes compartits.

D'altra banda, és clau el lideratge polític. Els alcaldes han de deixar de ser gestors per assumir a fons el

seu paper de constructors de l'interès general a tots els programes i projectes, mitjançant l'articulació de tots els interessos legítims dels diferents sectors implicats. Actuant així podran canviar els processos de participació, fent que la ciutadania deixi de centrar-se només en els pressupostos de l'Ajuntament, i s'impliqui com a subjecte de drets i deures en el fer ciutat. El lideratge polític representatiu ha de transformar els sentiments ciutadans de decepció, por i indignació, que sorgeixen amb força durant aquesta etapa de crisi, en compromís cívic.

Aquesta imprescindible innovació en la manera de governar dels ajuntaments, difícilment es pot assolir sense una clara estratègia de recolzament de la Diputació, que renovi tant els processos d'assistència tècnica, com els continguts i les metodologies dels cursos de formació i capacitació del personal polític. És a dir, la reestructuració de la relació dels ajuntaments amb la ciutadania implica, necessàriament, una renovació de la relació entre els ajuntaments i la Diputació, que ha de ser identificada per tots els actors d'allò local.

- En tercer lloc, una estratègia ha de fixar el que s'anomena: continguts estratègics. És a dir, definir els principals objectius econòmics, socials, territorials i institucionals que han d'assolir els diferents territoris en els que podem agrupar els municipis de la província, i la forma o camins per assolir-los, per poder fer front amb èxit als desafiaments que tenen plantejats els diferents actors i principals sectors de la ciutadania.

Una estratègia compartida entre tots els actors d'allò local al territori provincial, és important constituir-la en el marc de referència necessari per tal de definir les polítiques i els plans d'actuació, tant de la Diputació com dels ajuntaments, que, alhora, han d'estar basats en les aspiracions legítimes dels actors econòmics i socials i dels principals sectors de la ciutadania dels territoris.

L'establiment de manera compartida, a cadascun dels territoris significatius de la província, d'un marc de referència d'objectius estratègics, criteris d'actuació i projectes clau a desenvolupar, proporciona els següents avantatges:

1. L'estratègia territorial a la que s'ha de referir la Diputació per tal de vertebrar allò local haurà estat elaborada amb els ajuntaments, i a partir de les seves polítiques. Es dissipa el perill del despotisme il·lustrat en la formulació de les polítiques de la Diputació.

2. A partir dels objectius dels territoris compartits pels ajuntaments es pot iniciar sobre bases estables la gestió intermunicipal.

3. L'estratègia de la província, o dels diferents territoris de la província, permet que els interessos locals de la província puguin ésser defensats davant diferents nivells de l'Administració pública, facilitant el desplegament del que s'anomena governança multinivell.

4. De manera específica, l'estratègia provincial es pot articular amb estratègies europees, i pot aconseguir que els objectius de l'Administració local del territori provincial puguin ser defensats i inserits en programes d'actuació local que serveixin per vertebrar Europa des dels ajuntaments.

En conclusió, un pla estratègic de segona generació tindrà dues grans dimensions interrelacionades, que encara que puguin ser desenvolupades en moments diferents, és essencial i desitjable que siguin concebudes i desenvolupades conjuntament. Per una banda, tindrem un pla per a la governació d'allò local, que abraçarà tant la renovació de la relació entre la Diputació i els ajuntaments com les estratègies de reorganització dels ajuntaments i de la mateixa Diputació. L'altra dimensió serà un pla d'objectius estratègics compartits del territori, que constituïran el marc de referència per a l'elaboració dels continguts de les polítiques i plans municipals i provincials, i que serà la base de la gestió interdependent per objectius entre ajuntaments, o gestió intermunicipal.

4. Principals característiques d'un pla estratègic provincial de 2a generació

4.1. Adequar la metodologia del procés a les finalitats i característiques de la província, i no a la inversa

No es tracta, en el conjunt d'aquest apartat, de definir la metodologia concreta i els instruments d'un pla estratègic de 2a generació, atès que no hi ha només una metodologia, sinó una gran pluralitat de mètodes i instruments susceptibles d'ésser aplicats.⁷ La metodologia concreta que es faci servir i els instruments

a aplicar en un pla estratègic d'una província, han de ser escollits atenent principalment a les finalitats del pla i a les característiques tant del territori com dels actors que hi intervenen.

En planificació estratègica territorial existeixen molt bones pràctiques, que és important conèixer, però mai copiar. Copiar o imitar la metodologia d'una bona pràctica només és possible si es donen les mateixes o molt similars condicions de partida, i això a un territori és pràcticament impossible. Una bona metodologia de planificació estratègica és la que s'adequa a les condicions de partida i les transforma en la direcció de les finalitats plantejades. Copiar una bona pràctica és voler reproduir finalitats i condicions, i és per això que la principal font de mala pràctica en planificació estratègica consisteix a copiar metodologies.

Ja vam assenyalar que una de les principals errades de la primera generació de plans estratègics provincials va ser voler imitar els plans estratègics d'alguns ajuntaments que van constituir una bona pràctica. El que s'ha de fer no és copiar una bona pràctica, sinó realitzar el que aquesta va fer: trobar una metodologia i uns instruments adequats a la seva realitat, i especialment al sistema d'informació i coneixements sobre el territori, al sistema d'actors, als processos de participació i cultura ciutadana, al sistema institucional i a l'organització política; i sobretot a les capacitats tècniques i de pressupost a disposició de l'equip tècnic.

D'altra banda, la planificació estratègica incideix en un entorn complex, en el sentit que un territori és una realitat concreta constituïda per molt diferents elements i subsistemes (informatius, institucionals, culturals, socials, etc.) lligats i oberts, i qualsevol impacte en el mateix obre un ampli ventall de possibilitats d'evolució, que no es pot preveure d'entrada.

Un pla estratègic territorial ha de ser entès com un procés d'organització social i institucional del territori. És a dir, des dels seus començaments, i no només al final, quan s'impulsen els criteris d'actuació o els projectes. Un pla impacta al territori i fa evolucionar, d'alguna manera, els seus subsistemes, i per tant el mateix pla, en tant que procés, ha de ser permanentment reprogramat en la seva metodologia i instruments per tal de poder acomplir les seves finalitats.

7. Per tal de conèixer un ampli ventall de metodologies i tècniques emprades amb èxit en planificació estratègica, vegeu: PASCUAL ESTEVE, J. M., i TARRAGONA GORGORIÓ, M., *Estrategia territorial y Gobierno relacional. Manual para la planificación estratégica de 2.ª generación*, 2010.

Per tot això, les característiques que es presenten a continuació són bàsiques i generals. Són trets definitoris de la planificació estratègica territorial de 2a generació liderada per una Diputació per tal que aquest procés socioinstitucional, que s'inicia amb l'elaboració d'una estratègia, no es desviï de les finalitats específiques que té una Diputació: enfortir l'acció de govern dels ajuntaments i el seu impacte en la ciutadania, i organitzar amb eficàcia el sistema d'acció públic d'àmbit local a la província.

4.2. Organització directiva prenent com a base els governs locals

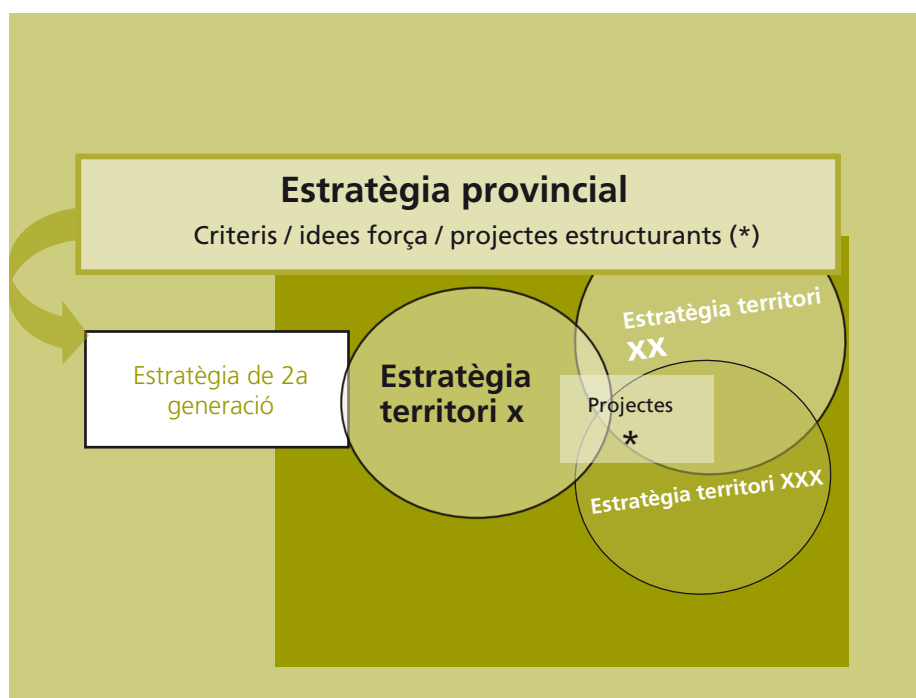
El Pla pot tenir les meses o comissions deliberatives, consultives o xarxes d'acció que es considerin oportunes, però ha de quedar clar que la direcció del Pla correspon a la Diputació i als alcaldes o alcaldesses. Per tant, el principal òrgan directiu del Pla ha d'estar constituït pels representants electes de l'àmbit públic local. És important consultar, deliberar i acordar amb els actors econòmics i socials del territori tots els aspectes del Pla, i de manera especial per identificar els objectius estratègics compartits del territori. Però sempre ha d'estar clara la finalitat d'una estratègia liderada per la

Diputació: enfortir la governació municipal i vertebrar l'acció local al territori.

4.3. L'estratègia provincial s'ha d'assentar en l'estratègia dels seus territoris

La gran majoria de les diputacions tenen territoris ben diferenciats quant a la seva estructura econòmica i productiva, composició social de la població, patrimoni natural i cultural, etc. Cal partir d'aquestes unitats territorials per elaborar l'estratègia provincial. És prenent com a base aquestes estratègies territorials, en les quals participen els ajuntaments i els altres actors territorials, que s'ha d'articular l'estratègia provincial. L'estratègia provincial es constituirà per objectius estratègics, criteris d'actuació comuns a tots els territoris, i pels projectes estructurants de la província, que també seran comuns a més d'una estratègia de les unitats territorials. Cada unitat territorial tindrà la seva pròpia estratègia, i els projectes d'interès intermunicipal seran els prioritaris a promoure, atès el seu caràcter estructurant dels territoris, i com impulsors de la gestió intermunicipal.

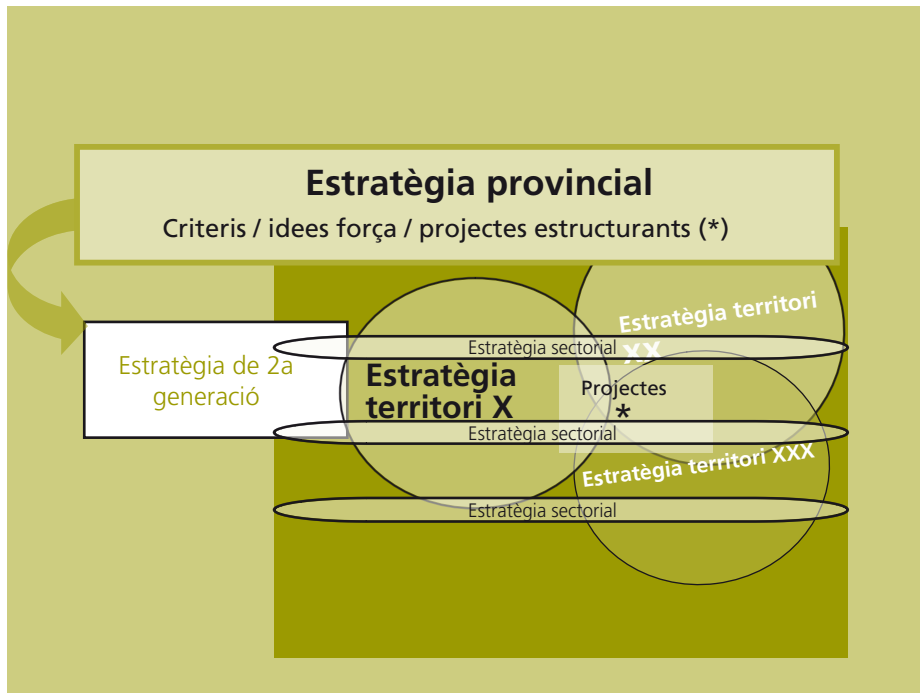
L'esquema de l'estratègia provincial assentat en les estratègies territorials, el podem representar de la manera següent:



A no poques províncies, s'hi poden identificar temes estratègics d'interès per a tota o gran part de la província (patrimoni natural, societat del coneixement, nova governança local, turisme cultural, front marítim, etc.). En aquest cas, l'estratègia territorial es basaria no

només en les estratègies de les unitats territorials, sinó també en les estratègies sectorials que entravessen totes les províncies.

L'esquema és el següent:



Els projectes motors més importants seran els comuns a més d'una estratègia territorial i que coincideixen, a més, amb una o més estratègies sectorials.

4.4. L'elaboració de les estratègies de les unitats territorials s'ha de programar com a inici o enfortiment de la nova governança local

És molt aconsellable que a les meses o comissions on s'elaborin les estratègies de les unitats territorials, s'hi integrin, juntament amb els ajuntaments, els actors econòmics i socials i les persones més representatives dels principals sectors de la ciutadania. Seran un brou de cultiu adequat perquè els ajuntaments aprenguin o millorin l'elaboració de les seves estratègies tenint en compte els interessos i les aspiracions del conjunt de la societat civil, i provin d'assolir un compromís publicoprivat i ciutadà en el desenvolupament dels objectius estratègics.

4.5. Identificar les diferents tipologies d'objectius

Tant en la dimensió d'identificació dels objectius estratègics compartits per al territori, com, sobretot, en la dimensió de la governança local, és molt aconsellable diferenciar els objectius de l'estratègia en:

- **Objectius d'innovació o ruptura.** En el cas de la nova governança seran els que reestructuren l'organització interna de la Diputació i els ajuntaments, i especialment els que reorganitzen tant les relacions entre la Diputació i els ajuntaments com les relacions intermunicipals.
- **Objectius de continuïtat.** Són els que s'inscriuen en les lògiques d'actuació de les institucions o actors, però que necessiten ser reforçats o millorats per aconseguir aprofundir en el canvi social o institucional.

4.6. Prioritzar els objectius i projectes que han de ser realitzats

Per tal de poder elaborar un pla estratègic amb aquest criteri realista, ajuda molt la classificació dels objectius estratègics en:

- **Objectius d'avenç.** És a dir, els orientats a produir un important impacte positiu en la competitivitat econòmica o en la cohesió social i territorial, o en la innovació institucional i la governança local.

- **Objectius de recolzament.** Destinats a assegurar el bon funcionament regular del territori o de les competències institucionals, que constitueixen la base perquè un territori o la Diputació pugui començar a aconseguir els objectius d'avenç sense produir greus desequilibris o disfuncions en el seu funcionament.

- **Objectius d'estructura.** Són els que es refereixen a les capacitats professionals, pressupostàries i d'organització de les responsabilitats que permeten la realització dels objectius d'avenç i de recolzament.

L'avaluació, adequació i complementarietat entre objectius, i l'estimació realista de les capacitats territorials i institucionals per assolir-los, ajudaran a una selecció raonable dels objectius prioritaris del Pla per realitzar en un futur immediat.

En conclusió, aquestes planes han volgut assenyalar que avui tenim encara tant la legitimitat com les possibilitats d'enfortir la democràcia de proximitat, i enfortir la resposta local als desafiaments de la crisi societària, a partir d'una decidida acció estratègica per part de les diputacions. ■