

# La coordinació d'estratègies territorials i sectorials com a model d'intel·ligència governamental: l'Observatori de Desenvolupament Estratègic a Catalunya (ODECAT)

JOAN-ANTON SÁNCHEZ DE JUAN  
The Policy Laboratory  
joan.anton@policylaboratory.com

## Resum

El govern del propi territori és un dels reptes més importants que tenen plantejades les societats avançades en un context de globalització. L'equilibri inestable entre el creixement econòmic i l'urbanístic; la preservació de l'entorn natural i el patrimoni cultural, i la qualitat de vida i la formació de les persones han donat lloc a una revisió en les formes de planificar i gestionar el territori. La Unió Europea i alguns països de l'OCDE han estat pioners en l'impuls d'aquestes noves polítiques de desenvolupament territorial. A més, si partim de la base que tota política és política territorial, i l'espai és un dels principals actius, si no l'únic, que els governs tenen a les seves mans per fer front a la creixent internacionalització de les relacions econòmiques i socials, entendrem la importància de fomentar una gestió integrada i equilibrada del territori.

**PARAULES CLAU:** *Catalunya, Europa, planificació estratègica, desenvolupament local, intel·ligència territorial.*

El govern del propi territori és un dels reptes més importants que tenen plantejades les societats avançades en un context de globalització. L'equilibri inestable entre el creixement econòmic i l'urbanístic; la preservació de l'entorn natural i el patrimoni cultural; i la qualitat de vida i la formació de les persones han donat lloc a una revisió en les formes de planificar i gestionar el territori. La Unió Europea (UE) i alguns països de l'OCDE han sigut pioners en l'impuls d'aquestes noves polítiques de desenvolupament territorial. Però si partim de la base que tota política és política territorial i l'espai és un dels principals actius, si no l'únic, que els governs tenen a les seves mans per fer front a la creixent internacionalització de les relacions econòmiques i socials, entendrem la importància de fomentar una gestió acurada i prudent del territori.

El present treball sorgeix de la necessitat d'oferir unes reflexions per analitzar les activitats desenvolupades per l'Observatori de Desenvolupament Estratègic a Catalunya (ODECAT), en el marc de la coordinació d'estratègies territorials i sectorials tant en l'àmbit català com en l'internacional.<sup>1</sup> L'ODECAT es va definir com un òrgan de participació, consulta i assessorament del Govern de la Generalitat i va desenvolupar-se com un instrument per avançar en la integració de l'acció del govern català sobre el territori. Sense oblidar l'intercanvi, el coneixement i l'anàlisi de nombroses experiències internacionals que ens van permetre iniciar el desenvolupament, per primer cop a Catalunya, d'un model de coordinació proper des de la seva formulació als principis de la governança territorial i que hem anomenat, d'intel·ligència governamental. El nostre model d'intel·ligència governamental es basava en una adaptació del que en l'àmbit de les polítiques socials europees es coneix com a "Mètode Obert de Coordinació" (*Open Method of Coordination*). Aquest mètode persegueix relacionar els actors governamentals i no governamentals per tal que operin mitjançant la definició d'objectius comuns, l'intercanvi de bones pràctiques i l'avaluació conjunta de la implementació de les accions (Escudero, 2003: 8).

Seguidament exposarem quins han sigut aquests principis de coordinació i el seu interès per al desenvolupament estratègic i territorial de Catalunya. En primer lloc proposem fer una breu reflexió sobre les implicacions i les connotacions de la nova governança territorial en el paper tradicional desenvolupat pels diferents nivells de govern i els territoris que administren. En el segon apartat es mostra de quina manera la política regional europea s'està basant en aquests principis per tendir cap a una reterritorialització de les seves polítiques en el context de la seva ampliació. En tercer lloc analitzarem quins han sigut els primers passos cap a aquesta coordinació i integració d'estratègies territorials i sectorials a Catalunya mitjançant l'anàlisi de la feina de l'ODECAT. Finalment, voldríem aprofitar l'avinentsa per definir la intel·ligència governamental com l'instrument de gestió de la informació i el coneixement necessari per desenvolupar una bona governança en el territori i presentar unes breus reflexions i propostes sobre com organitzar-la.

## Govern i territori

Territori i govern són dos elements clau que configuren la manera com un país es veu ell mateix, i, sobretot, com es projecta cap al futur. Les regions de la UE, independentment del seu estatus polític, afronten un seguit de reptes similars en el context dels pro-

---

1. L'ODECAT va néixer i prendre part de les tasques encomanades al Pla Governamental CAT 21, el model d'innovació de l'Administració de la Generalitat de Catalunya durant el període 2000-2003. Com a antic coordinador de l'ODECAT voldria aprofitar aquestes línies per agrair la tasca duta a terme per Iris Salmerón, Cati Escudero i Ivan Serrano; el jove equip de persones que va fer del funcionament ordinari de l'ODECAT un equilibri virtuós entre creativitat, organització i coneixement, sense el qual molt difícilment s'hagués assolit cap dels objectius que teníem plantejats. Gran part de les reflexions que es reuneixen en aquest article han estat recollides en un treball col·lectiu elaborat conjuntament amb Salvador Estapé i Ivan Serrano sobre l'experiència de l'ODECAT dins del Pla Governamental CAT 21, titulat "Prospectiva i Estratègia", i publicat a: ESTAPÉ (ed.), 2003, p. 141-171.

cessos de globalització econòmica, integració política, immigració, etc. Davant d'aquestes problemàtiques comparables, podem preguntar-nos quins són els reptes que identifiquen i com, a través de 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 —entendem aquí *regió* en el seu sentit més ampli, que fins i tot pot incloure alguns estats de la UE— les quals, disposant de diferents nivells de reconeixement polític i administratiu, s'enfronten a una sèrie de reptes similars i que també mostren una capacitat de resposta dinàmica semblant, amb un ús proactiu i estratègic dels recursos competencials de què disposen.

Recentment tant en l'àmbit de la gestió territorial com en el de la gestió pública s'han produït debats profunds i s'han redefinit fins i tot les pròpies concepcions d'espai i territori. Tot plegat ha generat un aparell teòric força sòlid, que permet donar cobertura a la definició de polítiques estratègiques en aquests àmbits, i d'aquesta manera podem constatar la tendència en aquells països més dinàmics a definir estratègies d'actuació davant els reptes que se'ls plantegen (Estapé, 2003). A més, aquests països són sovint aquells que considerem com a casos reeixits, tant pel que fa a la definició de problemes com a l'elaboració d'una visió estratègica que els permet afrontar el seu futur amb garanties. En l'àmbit europeu, trobem iniciatives interessants de països comparables amb Catalunya, tant pel que fa a la planificació territorial —on es poden destacar els casos d'Irlanda, Dinamarca o la regió italiana de l'Emília-Romagna— com pel que fa als plans governamentals —on trobem Escòcia o Flandes com a casos interessants i que també desenvolupen línies similars a les que apareixien en el cas català a través del Pla Governamental CAT 21 (Serrano, 2003).

Aquestes iniciatives són un clar exemple de la importància del pensament estratègic per a la coordinació de recomanacions i polítiques públiques entre diferents àmbits d'Administració en el context europeu. Els esforços que des de fa temps desenvolupa la UE 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 en l'àmbit interregional com en el subregional. Documents com l'*European Spatial Development Perspective* (ESDP), malgrat la seva manca de concreció en alguns aspectes i el seu caràcter orientador i no vinculant, han aconseguit esdevenir un referent molt vàlid per a la definició d'estratègies de desenvolupament territorial i cooperació interregional en el marc d'iniciatives comunitàries com ara INTERREG i ESPON (*European Spatial Planning Observation Network*).<sup>2</sup>

Per a alguns països membres de la UE —principalment França, Holanda i Dinamarca—, l'ESDP ha estat un revulsiu per als seus projectes de planificació territorial en l'àmbit estatal. En altres llocs —com, per exemple Gal·les i Catalunya—, l'ESDP s'utilitza per facilitar els debats en relació amb la necessitat d'aplicar estratègies territorials coherents i el seu impacte en l'àmbit nacional, regional i metropolità. Aquest context posa de manifest la necessitat de consolidar polítiques de seguiment de la planificació territorial i del desenvolupament estratègic del país en general, d'acord amb els princi-

---

2. Hi ha versió catalana d'aquest document: Generalitat de Catalunya, 2000.

pis de la concertació i la coordinació 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. Per aquest motiu, es fa necessària cada cop més una visió coordinada de les relacions entre la planificació econòmica, ambiental, social i territorial.

## **La reterritorialització de la política regional europea<sup>3</sup>**

L'ESDP és una de les orientacions recents de la UE que tenen un impacte més gran en l'àmbit 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 territorial és també molt més proper al que es desenvolupava des de fa temps a diversos països i regions europees, i s'emmarca en debats més amplis sobre l'equilibri i la sostenibilitat del territori. De fet, aquesta dimensió regional del programa de desenvolupament territorial de la UE es detecta en el fet que l'encarregada de dissenyar les diferents perspectives i directrius europees que serviran per garantir l'equilibri i la sostenibilitat del territori europeu és precisament la Direcció General de Política i Cohesió Regional (DG REGIO), conjuntament amb el Comitè de les Regions (COR).

La decisió de tirar endavant una perspectiva del desenvolupament del territori europeu i en general 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. Aquest procés va desembocar en l'aprovació del document de l'ESDP a la ciutat de Potsdam l'any 1999. Tot i això, els més de deu anys que van passar des de la posada en marxa d'aquesta iniciativa i l'aprovació d'un primer document de caràcter orientador pels estats membres, evidencia que no ha estat pas un procés fàcil. Durant aquells deu anys van caler més de dotze reunions informals dels ministres pertinents per aprovar un document que assenta les bases per a un desenvolupament territorial conjunt que en cap cas condiona la política dels diferents estats membres.

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. Entre la proposta d'objectius de desenvolupament territorial promoguts per l'ESDP trobem el foment del policentrisme i una nova relació camp/ciutat, promoure la igualtat d'accés a les infraestructures i el coneixement, i una gestió prudent de la natura i del patrimoni cultural. D'entre les opcions per a l'elaboració de polítiques públiques en els diferents àmbits competencials que se'n desprenen podríem assenyalar per la seva importància els següents:

- l'enfortiment de la cooperació, la integració i la promoció d'estratègies adreçades a reforçar el paper de les ciutats i regions al si de la UE;
- la millora de l'accessibilitat a les xarxes de transport transnacional;
- la promoció d'estratègies integrals de desenvolupament urbà;

---

3. Aquest apartat es basa en Estapé i Sánchez de Juan, 2003.

- el reforçament de les ciutats petites i mitjanes a les zones rurals;
- el desenvolupament d'un turisme amb una implantació adequada al medi ambient.

L'ESDP és un exemple clar de la importància del pensament estratègic per a la coordinació de recomanacions i polítiques públiques entre diferents nivells d'Administració en un context europeu. Programes com la iniciativa comunitària INTERREG III, finançada pels Fons de Desenvolupament Regional (FEDER), volen fomentar mitjançant mesures i programes concrets aquesta cooperació multinivell de caire transeuropeu, a partir de tres àmbits d'actuació en els quals poden participar preferentment els ens regionals i locals:

1. Cooperació transfronterera de municipis que es troben en regions frontereres contigües, incloses les fronteres externes i marítimes.
2. Cooperació transnacional entre les autoritats locals, regionals i estatals, per a promoure la integració europea i el desenvolupament equilibrat i sostenible.
3. Cooperació interregional, per a millorar l'eficàcia de les polítiques i els instruments de desenvolupament regional mitjançant projectes en xarxa.

La iniciativa s'articula en diversos capítols. Al capítol A, l'objectiu de la cooperació transfronterera entre regions adjacents és crear centres econòmics i socials transfronterers amb estratègies comunes de desenvolupament (OECD, 2003). Al capítol B l'objectiu de la cooperació transnacional entre autoritats estatals, regionals i locals és promoure una millor integració territorial dintre de la UE amb la formació de grans grups de regions europees. Al capítol C, l'objectiu de la cooperació interregional és millorar l'eficàcia de les polítiques i dels instruments de desenvolupament regional amb l'intercanvi d'informació a gran escala i la integració en diferents xarxes per a compartir experiències.

La nova fase de la iniciativa INTERREG III, per al període 2000-2006, ha posat especial èmfasi en la integració de les regions més allunyades (ultraperifèriques) i aquelles situades a les fronteres externes de la UE amb els països candidats a l'adhesió. Dins dels grups de regions, les àrees de cooperació en les quals queda emmarcada Catalunya són la Mediterrània Occidental (MEDOC) i la del Sud-Oest Europeu (SUDOE). L'eix principal de l'espai de la MEDOC és la difusió del desenvolupament dels pols de creixement de l'arc mediterrani, Catalunya és una de les regions que forma part de l'espai mediterrani occidental, conjuntament amb altres àrees d'Espanya, França, Portugal, Itàlia i el Regne Unit. Les quatre prioritats definides són:

1. La planificació regional i el desenvolupament econòmic de l'àrea de la Mediterrània.
2. Els sistemes de desenvolupament territorial i els sistemes urbans.
3. Els sistemes de transport i la societat de la informació.
4. El desenvolupament sostenible.

L'espai transnacional SUDOE —programa per al sud-oest europeu que inclou Catalunya— està constituït per regions pertanyents a quatre estats membres de la UE: Espanya, Portugal, França i el Regne Unit. SUDOE ha de contribuir a la posada en marxa d'una visió estratègica mitjançant el finançament de projectes concrets, en particular, en els àmbits en què calgui una ordenació del territori de caràcter transnacional. Aquest programa constitueix el principal instrument de què disposen les regions d'aquest espai per a fer sorgir progressivament una visió territorial de la SUDOE (Roca i Burns, 2003).

La finalitat d'aquesta cooperació interregional és facilitar la integració dels territoris europeus en unes xarxes ben delimitades on la col·laboració entre institucions de caràcter

ter estatal, regional i local esdevingui una pràctica comuna. Aquests són els ambiciosos propòsits que persegueix la xarxa d'observatoris de planificació territorial europea (ESPON) en la perspectiva de l'any 2006. La participació en l'elaboració de polítiques i una flexibilitat contractual més gran 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.

## **La integració i la coordinació d'estratègies territorials i sectorials**

Des de principis dels anys noranta, la planificació estratègica territorial ha esdevingut una metodologia cada vegada més estesa entre les administracions públiques catalanes. Com hem vist en l'apartat anterior, els esforços per assolir un desenvolupament territorial més equilibrat i sostenible, com recomana l'ESDP, requereixen la cooperació entre els diferents nivells de Govern i Administració. Reconeixent els reptes que aquests canvis representen, i conscients que tots aquests processos es desenvolupen simultàniament en diferents municipis i comarques, la direcció del Pla Governamental CAT 21, en col·laboració amb altres unitats del Govern de la Generalitat, va impulsar el febrer de 2002 la creació de l'Observatori de Desenvolupament Estratègic a Catalunya (ODECAT). L'ODECAT es va definir com un espai de participació i treball cooperatiu perquè els diferents agents implicats poguessin enriquir els seus processos i projectes de planificació i desenvolupament estratègic en el territori. Aquest enriquiment havia de produir-se a partir de la coordinació institucional, l'intercanvi d'experiències, la recerca de recursos i la producció de coneixement útil que permetés donar una visió integrada del desenvolupament urbà i territorial de Catalunya.

D'acord amb aquesta voluntat, l'ODECAT ofereix l'oportunitat de conèixer les iniciatives que s'estan duent a terme en aquest àmbit mitjançant la recopilació dels diversos plans i projectes estratègics territorials, i la seva projecció en forma de fitxes en un mapa amb els set àmbits territorials funcionals del Pla Territorial General de Catalunya. Les fitxes elaborades sintetitzen les anàlisis, els objectius i les estratègies de cadascun dels plans que existeixen o estan en fase de desenvolupament al nostre país, que són aproximadament: 48 plans estratègics de ciutats i comarques; 15 plans directors per a la societat de la informació; 230 Agendes 21 per a la promoció de la sostenibilitat en l'àmbit local; 22 plans d'acció local per a programes europeus com ara els PRODER i els LEADER+; i 19 pactes territorials per a l'ocupació a Catalunya.

Un Pla Estratègic és un dels principals instruments per fer que la societat participi de forma activa en el procés d'adaptació d'un territori a la realitat de l'entorn en el qual s'integra, sabent respondre al canvi permanent i creant les bases per anticipar el futur. Així doncs, un Pla Estratègic és una iniciativa conjunta per acomplir objectius de naturalesa socioeconòmica enquadrada en un àmbit territorial determinat i traslladada al futur en la dimensió temporal. Una estratègia que suposa un pensament que va més enllà de la conjuntura del curt termini i que estableix directrius que orienten el conjunt de l'activitat ciutadana tant en l'àmbit públic com en el privat (Ganau i Mallarach, 2003).

Per la seva banda, els Plans Directors per a la Societat de la Informació, són un instrument de reflexió estratègica que té per objectiu definir línies de treball de desenvolupament de la societat de la informació a escala local o comarcal. L'enfocament dels plans és global amb una aproximació a quatre àrees temàtiques. La primera àrea temàtica fa referència a l'administració oberta o com s'adapten les administracions per convertir-se en organitzacions pròpies de la societat de la informació. La segona àrea, de les infraestructures, se centra en com assolir que el conjunt de la societat tingui accés, mitjançant la banda ampla, a les seves telecomunicacions. A la societat electrònica es planteja com construir una societat de la informació per a tothom. A l'últim, l'àrea de l'economia electrònica busca adaptar el teixit econòmic local a la nova realitat de l'economia del coneixement.

Una Agenda 21 Local és un pla d'acció per a la sostenibilitat que s'impulsa, mitjançant el consens i la participació de la població i dels diferents agents polítics, econòmics i socials implicats, des de l'àmbit local, per provocar en la societat els canvis que exigeix el repte de la sostenibilitat. A Catalunya, paral·lelament a les iniciatives empreses pel Govern de Catalunya, les Diputacions de Barcelona, Girona i Tarragona han anat configurant xarxes i programes de suport per a la realització d'Agendes 21 Locals i Plans d'Acció per a la Sostenibilitat amb l'objecte d'impulsar el desenvolupament en els àmbits municipal i supramunicipal. L'Agenda 21 Local ha de recollir, per tant, els objectius generals de l'Agenda 21 i traduir-los en plans i accions concretes per a una localitat específica.

A Catalunya, un gran nombre d'actuacions de desenvolupament rural dels ens locals estan finançades mitjançant els programes d'iniciativa comunitària PRODER i LEADER+. Aquests dos programes estan dedicats al suport d'iniciatives locals que apliquin estratègies de desenvolupament rural a llarg termini. Els principals actors dels PRODER i LEADER+ són els Grups d'Acció Local (GAL) que han d'estar formats per entitats representatives dels diferents àmbits socioeconòmics del territori, integrant el sector públic i el privat, on aquest darrer haurà de representar, com a mínim, el 50% de l'associació local.

De manera similar, l'objectiu dels Pactes Territorials per a l'Ocupació és construir un instrument per definir un nou model local d'actuació en el marc de l'estratègia europea per a l'ocupació. El nucli d'aquesta estratègia de promoció econòmica i ocupació és el desenvolupament integral i integrat de les polítiques actives d'ocupació i dels recursos posats al seu abast, com també l'articulació de tots ells i de les actuacions oportunes. D'aquesta manera es contribueix a crear activitat mitjançant el desenvolupament equilibrat del territori, la millora de la competitivitat de les empreses petites i les microempreses, i el foment de la concertació entre les institucions locals, les organitzacions sindicals i patronals i la societat civil (Escudero, 2003).

L'ODECAT va néixer amb la voluntat de conèixer i difondre experiències de planificació estratègica territorial amb visió internacional de comparació i millora, i també per potenciar xarxes actives de treball en equip entre els diferents ens locals i regionals. Tot plegat havia de permetre flexibilitzar i agilitzar la gestió del coneixement relatiu a la planificació i el desenvolupament estratègic. És per això que s'adreça a tots els col·lectius que directament o indirecta participen en la presa de decisions polítiques, o que col·laboren de manera significativa en les activitats que fomenten el desenvolupament estratègic a Catalunya: administracions públiques (Generalitat, diputacions, municipis i

consells comarcals); professionals qualificats en temes de desenvolupament estratègic i territorial provinents d'universitats, centres de recerca i altres organismes públics i privats; empreses de serveis a les administracions públiques que actuen com a ens consultors del procés de desenvolupament estratègic; i ciutadans i ciutadanes en general interessats a seguir i participar activament en els processos de planificació estratègica que s'endeguin en diversos punts del nostre territori. Aquest espai de participació va arribar a aplegar més de 850 prescriptors, massa crítica suficient que reflecteix l'arrelament que el pensament estratègic està assolint a Catalunya.

El coneixement del territori i els seus usos, la disposició de la població o les activitats econòmiques que es porten a terme són elements essencials d'anàlisi i comprensió de l'entorn que ajuden a augmentar l'eficiència en la presa de decisions. L'ODECAT va identificar l'ús creixent d'eines i productes d'informació socioeconòmica i geogràfica per part d'institucions i empreses de serveis per la seva utilitat com a instruments de gestió i planificació. D'altra banda, l'Observatori també actuà com a generador d'idees i coneixement en diferents vessants de l'elaboració i publicació de documents, per tal de posar a l'abast de tothom un seguit de materials que fomentin la reflexió estratègica en el context català. Aquests sistemes d'informació geogràfica i materials de coneixement territorial, que hem anomenat d'intel·ligència governamental, coincideixen plenament amb l'objectiu d'oferir recursos d'interès i informació als agents implicats en el desenvolupament estratègic del territori, i esdevenen una eina potent de coneixement i prospectiva territorial de la realitat catalana. Les seves aplicacions van des de la gestió urbana i territorial al disseny i creació de materials educatius, la localització d'emplaçament de noves activitats o els serveis a ajuntaments, consells comarcals, consorcis, etc.

## **La governança del territori com a intel·ligència governamental**

Desenvolupada per la majoria de països europeus, la planificació estratègica territorial es troba en curs de renovació cap a unes visions més obertes que incloguin mecanismes de concertació pública i 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.

La prospectiva territorial és una de les eines que utilitza l'ODECAT 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 de donar resposta a les inquietuds de la població implicada a dissenyar el desenvolupament futur de les ciutats i els territoris de Catalunya (Ganau i Mallarach, 2003). Una de les tasques de l'Observatori era 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 parcials



i l'Agenda 21 de Catalunya, amb les tendències d'un desenvolupament equilibrat i policèntric que s'apunten des de l'ESDP.

Construir escenaris prospectius permet, doncs, integrar totes aquestes estratègies, dinàmiques i tendències de desenvolupament que hem anat veient al llarg d'aquest article, i explorar noves formes d'organitzar les relacions entre les administracions i les diferents iniciatives estratègiques a casa nostra en un veritable sistema de governança territorial i intel·ligència governamental (Ulled *et al.*, 2003). En aquest sentit, de manera incipient es podria definir, per exemple, un sistema prou obert en clau d'observatoris, laboratoris i xarxes de prospecció territorial, que permetessin configurar un nou model de relacions basat en el que es podria anomenar un desenvolupament estratègic "multica-pa" del territori de Catalunya (Sánchez de Juan, 2003). La prospectiva territorial, en alguns països com França i el Regne Unit, pot servir també per orientar una certa descentralització administrativa i contribuir al fet que la presa de decisions estratègiques permeti copsar les problemàtiques i oportunitats d'un territori. A Catalunya aquesta tendència encara està per explorar, però la tradició prospectiva al nostre país ja ha donat pistes que, per al desenvolupament estratègic d'un territori cal tenir en compte tant els determinants d'entorn supraestats com els de caràcter subnacional (Ulled, 2003).

Seguint els models de desenvolupament regional i territorial elaborats per 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 quals, 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 milloressin la seva competitivitat relativa i reduïssin els desequilibris que existeixen entre ells. Les relacions del Govern amb aquests nous organismes haurien de ser de concertació i treball cooperatiu, però no gaire institucionalitzades. 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.

De fet, els instituts de desenvolupament estratègic territorial haurien de comptar amb prou dimensió i finançament com per elaborar i implantar estratègies de desenvolupament específiques i adequades al seu territori, per tal de contribuir a un creixement econòmic sostingut i sostenible de la seva àrea. Ras i curt, que despleguessin una nova visió estratègica per a cadascun dels seus territoris. El paper de la Generalitat seria el d'oferir guiatge i acompanyament 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 altra persona, organisme o institució treballar des de les diferents regions en concordança amb l'actuació del Govern.

L'elaboració d'estratègies de desenvolupament territorial i regional en concordança 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 què 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 governança de la Regió Metropolitana de Barcelona, mitjançant la implantació d'un d'aquests instituts per a la coordinació i l'elaboració d'estratègies en l'àmbit metropolità, alhora que seria un mecanisme efectiu, en xarxa, per estudiar la descentralització del Govern de la Generalitat en el territori.

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 altres que poguessin crear-se en àmbits com l'habitatge, fossin considerades organismes funcionals d'aquest institut de desenvolupament, sempre que la seva activitat fos coincident amb les polítiques elaborades en l'àmbit 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 en planifiqués el 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 d'estratègies d'acció de govern en el territori tant en l'àmbit local (municipal i comarcal) i regional (àmbits territorials) com en el 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 permetre que les diferents polítiques de la Generalitat amb el territori s'interrelacionin. Les iniciatives del Govern que afecten la mateixa gent en els mateixos territoris topen sovint amb problemes de coordinació, atès que estan preparades des de diferents departaments i amb diferents objectius. Això en redueix l'eficiència, especialment en l'àmbit 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. També s'hauria de millorar la coordinació de les diferents iniciatives dels departaments amb els objectius del Govern amb 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 a 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.

## Conclusions

Resoldre problemes és sovint més costós que prevenir-los. Com s'ha plantejat, una visió estratègica pot permetre a la Generalitat prendre la iniciativa per identificar i adreçar necessitats abans que esdevinguin problemes, i gestionar amb intel·ligència governamental els problemes i els conflictes que es puguin presentar. Tanmateix, la majoria de decisions que afecten la utilització del sòl i que defineixen els propis patrons de desenvolupament provenen dels àmbits locals, i impliquen els governs municipals, els ciutadans, grups d'interès, promotors econòmics i altres agents socials. La Generalitat desenvolupa un paper habilitador en aquest procés, oferint guiatge, suport i recursos per a les poblacions que triïn organitzar el seu creixement. En aquest sentit, mitjançant l'ODECAT, es promou una visió estratègica del territori, a través d'una forma específica d'aproximar-se al territori: la prospectiva.

La validesa d'una aproximació com la que ens proposa la prospectiva territorial es fa especialment palesa en un context com l'actual, en què conflueixen diferents elements que generen una sensació de grans canvis, ràpids i imprevisibles. Aquesta sensació d'incertesa constant obeeix a fenòmens que comporten canvis de les "regles del joc" tradicionals a través de les quals actuen els governs i els territoris, com són els processos de globalització econòmica o la integració europea, però també es deriva, en gran manera, dels grans fluxos d'informació generats per allò que es coneix com la societat del coneixement i el desenvolupament de les tecnologies de la informació i la comunicació. Davant d'aquests fenòmens, es fa necessari més que mai definir una manera d'aproximar-se i d'ordenar la realitat que permeti adoptar un paper proactiu en la presa de decisions, i no resignar-se a adoptar un paper reactiu davant dels canvis. La planificació estratègica i prospectiva, ja sigui com a governança territorial o intel·ligència governamental, és una eina útil per afrontar aquests reptes perquè ens aporta: una concepció oberta dels territoris —atès que el seu futur passa per una xarxa de relacions d'àmbits i socis diversos—; una pràctica dinàmica i imaginativa de reflexió col·lectiva; i una actitud proactiva, en la qual els marges de llibertat són aprofitats per millorar les possibilitats d'actuació.

Les actuacions de l'ODECAT en matèria de governança territorial i intel·ligència governamental, es conceben d'acord amb la lògica de la metodologia prospectiva i estratègica que hem exposat esquemàticament fins ara. Amb aquesta aproximació al territori, el que es pretén no és predir o preveure què passarà en el futur, sinó, més aviat, dibuixar un horitzó plausible dels reptes a què s'enfronta Catalunya en el seu conjunt a mitjà i llarg terminis. L'objectiu era posar a l'abast dels responsables polítics i de la societat civil en general, un marc de referència per fonamentar el millor possible les decisions estratègiques que cal emprendre per abordar els reptes que planteja el futur amb les màximes garanties, aprofitant les possibilitats que ofereix.

## Referències

Les referències citades en aquest article corresponen a textos publicats per la Generalitat de Catalunya, principalment a través del Pla Governamental CAT 21 i l'Observatori de Desenvolupament Estratègic a Catalunya (ODECAT). Per facilitar-ne la lectura s'ha fet prevaldre en tot moment la possibilitat d'oferir al lector el seu format com a publicació electrònica consultada a octubre de 2004.

- ESCUADERO, C., (2003) "Els observatoris en xarxa en el context de les polítiques d'ocupació". *ODECAT: Documents de Prospectiva i Estratègia*, 13, desembre.  
[En línia] <<http://www.odecat.net/html/descargar/observatorisenxarxa.pdf>>.
- ESTAPÉ, S. (ed.), (2003) *Cap a una nova administració: el Pla Governamental CAT 21 com a model d'innovació de l'Administració de la Generalitat de Catalunya*. Barcelona: Pòrtic/Centre d'Estudis de Temes Contemporanis.
- ESTAPÉ, S. i SÁNCHEZ DE JUAN, J. A., (2003) "Vers una nova governança del territori: perspectives de futur per al desenvolupament estratègic de Catalunya". *ODECAT: Documents de Prospectiva i Estratègia*, 3, gener.  
[En línia] <<http://www.odecat.net/html/descargar/novagovernanca.PDF>>.
- GANAU, J. i MALLARACH, J., (2003) *La planificació estratègica territorial a Catalunya: quinze anys d'evolució*. Col·lecció Panorama 7 territoris. Barcelona: Generalitat de Catalunya/CAT21-ODECAT.  
[En línia] <[http://www.odecat.net/html/descargar/Llibre\\_Plans\\_Estrategics.pdf](http://www.odecat.net/html/descargar/Llibre_Plans_Estrategics.pdf)>.
- GENERALITAT DE CATALUNYA, (2000) *Perspectiva de desenvolupament del territori europeu*. Barcelona: Departament de Política Territorial i Obres Públiques.  
[En línia] <<http://www.odecat.net/html/descargar/perspectiva1.pdf>>.
- OECD, (2003) "Öresund (Suècia/Dinamarca): un espai de cooperació transnacional". *ODECAT: Documents de Prospectiva i Estratègia*, 12, novembre.  
[En línia] <<http://www.odecat.net/html/descargar/oresund.pdf>>.
- ROCA, J. i BURNS, M., (2003) *La cooperació interregional i el desenvolupament estratègic: la dimensió europea*. Col·lecció Panorama 7 territoris. Barcelona: Generalitat de Catalunya/CAT21-ODECAT.  
[En línia] <[http://www.odecat.net/html/descargar/Llibre\\_cooperacio\\_interregional.pdf](http://www.odecat.net/html/descargar/Llibre_cooperacio_interregional.pdf)>.
- SÁNCHEZ DE JUAN, J. A., (2003) "Observatoris, laboratoris i xarxes de prospecció territorial: cap a un desenvolupament estratègic 'multicapa' del territori", *ODECAT: Documents de Prospectiva i Estratègia*, 8, juny.  
[En línia] <<http://www.odecat.net/html/descargar/observatoris.pdf>>.
- SERRANO, I., (2003) "Polítiques estratègiques regionals en el context europeu", *ODECAT: Documents de Prospectiva i Estratègia*, 7, maig.  
[En línia] <<http://www.odecat.net/html/descargar/POLITIKUES.pdf>>.
- ULIED, A., (2003) *Catalunya cap al 2020: Visions sobre el futur del territori*. Col·lecció Panorama 7 territoris. Barcelona: Generalitat de Catalunya/CAT21-ODECAT.  
[En línia] <[http://www.odecat.net/html/descargar/7territoris\\_Catalunya\\_2020.pdf](http://www.odecat.net/html/descargar/7territoris_Catalunya_2020.pdf)>.
- ULIED, A. et al., (2003) "El govern del territori al segle XXI: solucions més senzilles per a problemes més complexos?", *CAT21: Documents de Reflexió Estratègica*, 8.  
[En línia] <[http://www.gencat.net/nova\\_administracio/cat21/descargar/eix5/5-1\\_govern\\_territori.pdf](http://www.gencat.net/nova_administracio/cat21/descargar/eix5/5-1_govern_territori.pdf)>.

## Resumen

### **La coordinación de estrategias territoriales y sectoriales como modelo de inteligencia gubernamental: el Observatorio de Desarrollo Estratégico en Cataluña (ODECAT)**

El gobierno del propio territorio es uno de los retos más importantes que tienen planteados las sociedades avanzadas en un contexto de globalización. El equilibrio inestable entre el crecimiento económico y el urbanístico; la conservación del medio natural y el patrimonio cultural; y la calidad de vida y la formación de las personas han provocado una revisión de las formas de planificar y gestionar el territorio. La Unión Europea y algunos países de la OCDE han sido pioneros en el impulso de estas nuevas políticas de desarrollo territorial. Además, si partimos de la base de que toda política es política territorial, y el espacio es uno de los principales activos, si no el único, que los gobiernos tienen en sus manos para afrontar la creciente internacionalización de las relaciones económicas y sociales, entenderemos la importancia de fomentar una gestión integrada y equilibrada del territorio.

**PALABRAS CLAVE:** *Cataluña, Europa, planificación estratégica, desarrollo local, inteligencia territorial.*

## Abstract

### **The coordination of spatial and public sector strategies as a model of governmental intelligence: The Observatory of Strategic Development in Catalonia (ODECAT)**

The government of the territory is one of the main challenges facing advanced societies in a context of globalisation. The unstable balance between urban and economic growth; environmental and cultural heritage protection, and quality of life and long life learning encompasses a revision of traditional forms of territorial management and planning. The European Union and some OECD countries have pioneered the launching of these new forms of territorial development. Indeed, if we agree that every policy is territorial policy, and the territory is one of the main assets that governments have in order to confront the growing internationalisation of economic and social relations, we will understand the significance of promoting an integrated and balanced territorial management.

**KEY WORDS:** *Catalonia, Europe, strategic planning, local development, territorial intelligence.*

