

Los planes estratégicos de cultura, recursos de desarrollo cultural territorial

Albert de Gregorio

Este artículo nace a partir de la reflexión sobre distintas experiencias de planificación estratégica territorial en cultura, especialmente en Catalunya. La reflexión se ha realizado en el marco de la asignatura de Actores y Lógicas de Intervención Cultural Territorial del Máster en Gestión Cultural de la Universidad de Barcelona.

El objetivo del artículo es destacar los aspectos de sostenibilidad de los planes estratégicos de cultura. Buena parte de la bibliografía sobre este tema se centra en los aspectos metodológicos de su elaboración, pero el análisis realizado con los estudiantes de la UB muestra la importancia de considerar la sostenibilidad, en sí misma, del plan estratégico de cultura considerada como un recurso de desarrollo cultural territorial.

¿Qué es un plan estratégico de cultura?

La planificación estratégica de cultura es una forma de abordar las políticas públicas en materia de cultura. Su base es la aplicación de las técnicas de planificación estratégica territorial al ámbito de las políticas culturales.

La planificación estratégica requiere partir del análisis y conocimiento del contexto (territorial y sectorial) y de sus necesidades socioculturales, para reflexionar sobre los objetivos a alcanzar a medio y largo plazo, y diseñar las estrategias para conseguirlos.

Es una planificación compleja, con objetivos transversales y que puede (o no) implicar a todos los agentes y grupos de interés del tejido cultural. Puesto que es una planificación que intenta adaptarse a la evolución del entorno, una característica importante de los planes estratégicos de cultura es que no son documentos estáticos e inamovibles, sino que cambian a medida que las necesidades culturales cambian. Así, la planificación estratégica de cultura es una actitud o una forma de ejercer la política pública.

En el caso español, y especialmente en Catalunya, las experiencias de planes estratégicos de cultura arrancan del primer Plan estratégico de ciudad de Barcelona (1988) y siguen en el ámbito cultural con experiencias como son el Mapa cultural de Sabadell (1991-95), el Plan de bibliotecas de Barcelona (1996-98), el Plan estratégico del sector cultural de Barcelona (1999), o las Agenda 21 de la cultura.

Los planes estratégicos de cultura se han extendido por diferentes municipios españoles, en especial gracias al impulso de algunas diputaciones provinciales (administraciones locales de segundo nivel) como las de Barcelona, Vizcaya o Cádiz. Así mismo el impulso de la planificación local ha llegado al nivel regional, en el caso de Catalunya con la elaboración de los planes locales de equipamientos culturales.

De entre la literatura podemos destacar a Félix Manito (Planificación estratégica de la cultura en España, 2008), o David Rosselló (Diseño y elaboración de proyectos culturales, 2007). También es destacable los diversos proyectos elaborados con el apoyo del CERC de la Diputación de Barcelona, consultable en su sitio web (http://www.diba.es/web/cerc/assessorament/assessorament_docs).

¿Por qué un plan estratégico de cultura?

Si nos preguntamos por qué los planes estratégicos de cultura se han ido extendiendo por ciudades y territorios, podemos pensar en algunos factores generales:

- La creciente complejidad de la cultura como materia, relacionada con aspectos como la ampliación de sus límites temáticos, o los nuevos y heterogéneos públicos, que exige dotarse de mecanismos de apoyo a la elaboración y gestión de las políticas culturales como son los planes estratégicos de cultura.
- El aumento de las demandas y necesidades culturales de la población en las sociedades desarrolladas, que exige superar la etapa prescriptora de las políticas culturales e incorporar diversos agentes al proceso de su elaboración.
- En los estamentos políticos, la cultura ha adquirido más notoriedad y visibilidad, de manera que pasa a formar parte del núcleo central de las políticas públicas locales. La política cultural ha dejado de ser un espacio limitado al prestigio o a la preservación del patrimonio, por lo que requiere de instrumentos de planificación que incorporen a otros ámbitos de la administración pública.
- El ejemplo de otras áreas de actuación de las administraciones públicas como los planes de juventud (el primero el de Barcelona de 1985) o los planes educativos de ciudad (Congreso de ciudades educadoras, 1990).

Son éstos, factores de contexto que explican porque han florecido los planes estratégicos de cultura. Pero en los análisis realizados por los estudiantes de la UB nos ha sorprendido la ausencia de objetivos propios, específicos, de cada plan.

Los estudiantes han analizado diversos planes de municipios catalanes que justificaban su realización por todos o algunos de los factores antes citados, pero pocas veces explicitaban por qué el municipio o territorio había decidido elaborar el plan estratégico de cultura.

Así, los objetivos específicos del plan estratégico de cultura suelen ser implícitos, lo cual dificulta su evaluación. En los planes analizados, los objetivos del plan son propuestos tras haber finalizado la fase de diagnóstico cultural territorial, como si la definición de objetivos fuese el resultado de un análisis científico de laboratorio.

Metodología

Para corroborar nuestra reflexión repasemos cual es la metodología clásica de los planes estratégicos de cultura. Para ello utilizo denominaciones que no suelen utilizarse en estos procesos, pero que ilustran el contenido de lo que suele realmente hacerse.

Análisis documental

La primera etapa de un plan estratégico de cultura es un análisis de documentos y estadísticas. Podemos encontrar en este capítulo cuestiones como la explotación estadística y cartográfica de los datos de carácter demográfico y socioeconómico, análisis de indicadores de gasto municipal. También se analizan los datos de formación, creación y consumo cultural, así como las actividades que se realizan en los equipamientos socioculturales.

Análisis de fuentes secundarias

En este apartado se incluye el análisis de otras fuentes de información como pueden ser las visitas a equipamientos, las sesiones de trabajos con responsables y técnicos municipales, las entrevista a actores del sector cultural, etc.

Sesiones de “pilotaje”

Utilizo esta palabra para incluir diversos formatos de reuniones que se dan en una tercera fase. Suelen ser sesiones en las que los responsables de la elaboración del plan estratégico de cultura (sea una consultora externa o un responsable de la propia administración local) presentan los resultados de las dos primeras fases a los responsables de la política cultural local.

En estas sesiones se contrastan y/o consensuan los resultados del análisis anterior y se perfilan las líneas de trabajo.

Proceso abierto

Es ésta una de las etapas clave de todo plan estratégico de cultura porque es la que perfila cuan ambicioso será el proceso.

Entendemos por proceso abierto, todo tipo de reuniones, seminarios, mesas de debate o similares con agentes culturales (artistas, expertos, entidades, empresas, etc). Estas actividades pueden ser organizadas por sectores o globalmente.

En esta etapa el impulsor del plan estratégico de cultura decide, de facto, cuestiones claves como si el plan estratégico de cultura será del ayuntamiento o de la ciudad. Insistiremos más adelante sobre esta cuestión.

Los objetivos del proceso abierto pueden ser recoger opiniones, buscar el consenso sobre el diagnóstico, elaborar propuestas conjuntas o, incluso prever la implicación de los agentes en la ejecución del plan.

Laboratorio

En la última fase el responsable del plan estratégico de cultura elabora el documento de síntesis del diagnóstico y las propuestas de actuación.

En ocasiones puede darse una etapa de ratificación por parte de la propia administración pública local (sea en el nivel político o en el técnico), o incluso por parte del propio sector cultural.

La sostenibilidad

El Plan estratégico de cultura es un recurso de la política cultural, en este sentido podemos hacer el símil con la ecología e intentar analizar su sostenibilidad.

Comenzaremos describiendo las diferencias entre la planificación clásica y la planificación estratégica. Estas diferencias nos ayudarán a evaluar la sostenibilidad.

Planificación clásica

La planificación clásica se limita a resolver problemas técnicos. En este sentido valora la experticia técnica que permite programar y administrar los recursos para obtener los fines bajo los criterios de eficiencia y eficacia.

Como ya hemos visto, la utilización de la planificación estratégica responde, entre otras razones, a la necesidad de afrontar objetivos complejos en entornos cambiantes. Consideramos la planificación estratégica como la toma de decisiones sobre como la organización se relaciona con su entorno y garantiza su supervivencia, viabilidad y crecimiento.

Así en la planificación clásica, los objetivos son claros, internos y cuantitativos. En la planificación estratégica los objetivos son plurales y complejos porque responden a necesidades heterogéneas, incluso conflictivas, y porque deben adaptarse a un entorno cambiante. Los objetivos de la planificación deben ser negociados y la naturaleza de su evaluación acostumbra a ser cualitativa.

En la planificación clásica, la experticia técnica diseña la organización más eficiente de los recursos. La planificación estratégica incluye recursos que no son propiedad de la organización o no son gestionados directamente por ésta. Por ello necesita incorporar instrumentos de transversalidad y adoptar criterios de flexibilidad en su estructura organizativa.

Por último, en la visión clásica el acento se pone en la eficacia y la eficiencia, mientras que en la planificación estratégica el acento se sitúa en la viabilidad en un entorno cambiante, es decir su sostenibilidad.

	Planificación Clásica	Planificación Estratégica
Objetivos	Claros Internos Cualitativos	Complejos y plurales Negociados Cualitativos
Recursos	Ordenación técnica	Transversalidad Flexibilidad organizativa
Criterio	Eficacia y eficiencia	Viabilidad, sostenibilidad

Sostenibilidad

Las diferencias entre la planificación clásica y la estratégica nos ayudarán a evaluar la sostenibilidad, a partir del análisis realizado sobre las experiencias de planificación estratégica.

Destacaremos cuatro cuestiones: el entorno, la participación de los actores, la implementación y la evaluación.

La necesidad de adaptarse a entornos canviantes es uno de los factores que suelen explicar la utilización de los planes estratégicos. Cada plan debe adaptarse a su entorno y realizar previsiones sobre su evolución. Sin embargo, pocas veces se plantea la cuestión de cual es la frontera entre entorno y organización.

Teóricamente el entorno son todos aquellos factores relevantes para la organización sobre los que ésta no puede actuar, sobre los que como máximo puede intentar incidir.

La cuestión es si el plan estratégico de cultura puede proponerse como objetivo reducir el entorno y aumentar el espacio que ocupa la organización. De esta forma los recursos y capacidades del proyecto aumentarían y también lo haría el impacto de la planificación.

Un ejemplo frecuente que ilustra esta cuestión, es la decisión entre realizar un plan estratégico de cultura municipal o local. Un plan municipal se limita a utilizar los recursos que son propiedad de la administración pública local. Un plan local se propone utilizar los recursos de todos los actores locales. Para ello será necesario convencer a estos actores para que participen en la elaboración del plan estratégico de cultura y, lo que es más importante, convencer a la administración local de que el proyecto es compartido entre administración pública y actores locales.

Entramos así en la segunda cuestión, la de la participación de los agentes (políticos, de otras administraciones, departamentos, entidades e instituciones culturales).

En todos los planes estratégicos de cultura se da una etapa de participación, la que hemos denominado etapa de proceso abierto, en la que se les pide la opinión de los agentes. En ocasiones incluso se les invita a participar en la elaboración y ratificación de las propuestas. La participación se puede prever, también, en la fase de ejecución del plan. De esta forma, se incorporan agentes al liderazgo del plan, utilizando nuevas formas de gobernanza, aumentando su capacidad política y su impacto.

Si la participación se limita a la elaboración del plan, se conseguirá una mejor y más variada información, pero se generaran futuros conflictos al despertar unas expectativas no satisfechas en los agentes cuando el plan se convierte en un instrumento de gestión de la administración pública, perdiendo, así, legitimación. Si se consigue una participación efectiva de los agentes se consigue legitimar el plan y crear un entorno positivo a su ejecución.

Es conveniente recordar la importancia de las técnicas de participación. Convocar macroencuentros para discutir el plan conducirá a su fracaso. Ni todos los agentes tienen los mismos intereses ni tienen las mismas capacidades. Existen diversas técnicas para conseguir una participación eficaz.

En cuanto a la tercera cuestión, la implementación es uno de los problemas más presentes en todas las políticas públicas. El plan estratégico de cultura no puede ser un ejercicio teórico de laboratorio que prescribe las estrategias y actuaciones más eficientes. Por tanto el plan ha de incorporar la previsión sobre su implementación, llegando en ocasiones a modificar los objetivos en función de las dificultades (liderazgo, recursos, resistencias) de su puesta en marcha.

Finalmente, la cuarta cuestión, la evaluación está siempre relacionada con los objetivos. Si los objetivos del plan estratégico de cultura son los que surgen del laboratorio técnico la evaluación será racional y objetiva. Pero si el propio plan dispone de objetivos específicos, relacionados con la participación de agentes, con la capacidad de cambio de la propia organización, evaluaremos si se consiguen. De esta forma explicitaremos objetivos que en los planes son implícitos.

Estas cuatro cuestiones sobre la sostenibilidad del plan estratégico de cultura permitirán valorar si el plan es realmente estratégico en su elaboración.

Resumen:

Hemos intentado mostrar algunos de los déficits observados en el análisis de diversos planes estratégicos territoriales de cultura. Estos déficits están relacionados con lo que hemos denominado sostenibilidad del propio plan, es decir si el plan es estratégico en sí mismo. La cuestión clave es plantearse en el inicio del proceso de planificación cuáles son los objetivos específicos del plan, por tanto definir el alcance esperado del plan.

