



Els reptes territorials *i la planificació estratègica*

JORDI PAGÈS I AYATS

Recentment, en unes jornades sobre planificació organitzades a Girona, el professor Oriol Nel·lo ens recordava la importància del col·lapse generalitzat de les barreres espacials. Els profunds canvis tecnològics i les noves xarxes de transport i telecomunicacions, i la progressiva abolició de les barreres político-administratives han provocat una espècie «d'encongiment de l'espai». O dit d'una altra manera, l'emergència «d'un espai en el qual la distància física real cada cop té menys importància; el factor decisiu és el temps de comunicació i aquest, en molts casos, ha deixat de ser una variable en funció de la distància entre dos punts i, més aviat, ha passat a dependre dels mitjans de comunicació dels quals estan dotats aquests dos punts»(1).

Aquesta desaparició de barreres espacials, segons Nel·lo, no ha propiciat una democratització de l'espai, un repartiment més igualitari de la riquesa per tot el territori, sinó que, tot el contrari, ha creat una «jerarquització territorial» encara més elevada. La gran velocitat amb què el capital pot canviar de lloc, la mundialització de l'economia, la formació de conglomerats multinacionals de producció i distribució, i la creixent mobilitat de la població en general, generen una forta competitivitat entre els territoris per atreure aquells factors que li permeten créixer, i que eviten la pèrdua dels seus recursos i de la població. Traduït a casa nostra, per exemple, els municipis costaners que volen mantenir-se com a centres turístics atractius, han de millorar constantment la seva oferta, definir millor el tipus d'usuari a qui l'adrecen i les estratègies per arribar-hi, desenvolupar tècniques de màrqueting, etc., ja que cada cop són més els territoris (Nord d'Àfrica, Regió dels Balcans, Grècia, el Carib) que competei-

El riu Ter, punt d'unió entre els pobles de la plana del Baix Ter.



xen, o competiran en un futur immediat, per segments semblants del seu mercat turístic.

És clar que, en aquest context extremadament competitiu, la importància de l'avantatge competitiva augmenta. Així la diferència en infraestructures urbanes, qualitat de vida, serveis, activitats culturals, protecció del medi ambient, etc., que poden donar-se entre un territori i un altre, són cada cop més importants per determinar la localització de les inversions, l'atracció de mercats turístics, o la ubicació de determinades indústries o serveis. Paradoxalment, conclou Nel·lo, «la remoció de les barreres espacials incrementa la rellevància de les diferències territorials»(2).

La planificació estratègica territorial

Com fer front a aquesta nova situació de profunds canvis econòmics, polítics i socioculturals provocats per la globalització de l'economia, els canvis tecnològics i l'abolició de les barreres espacials; i com, en aquest context extramadament fluid, treure profit dels avantatges competitius del territori per assegurar el desenvolupament i la millora de la qualitat de vida dels ciutadans; són dos reptes que sovint depassen la capacitat de resposta de les administracions públiques. És per això que cal adoptar noves polítiques que, com la planificació estratègica territorial, promoguin «una acció concertada de tots els agents econòmics i socials del territori i de les administracions que hi actuen al voltant d'uns quants objectius considerats bàsics i consensuats»(3). Només d'aquesta manera hi haurà garanties d'èxit.

Una festa que va agermanar els pobles del Montgrí: el 700 aniversari del castell.





En què consisteix la planificació estratègica territorial? Breument, i parafrasejant a R.L. Ackoff, la podem definir com un instrument que permet als ciutadans d'un territori determinar quin futur desitgen, i posar-se d'acord amb quines mesures reals cal adoptar per arribar-hi. Per la qual cosa serà necessari: a) Fer un diagnòstic de la situació interna i de l'entorn, atenent als canvis i a les noves tendències que sorgeixen, per definir diferents escenaris de futur previsibles i/o desitjables. b) Definir un pla d'acció integral, comú a les entitats, les empreses i les institucions, i buscant la cooperació entre el sector públic i el privat. c) Tenir un enfocament global, considerant el conjunt de factors econòmics, socials, culturals, educatius i associatius que intervenen en el desenvolupament econòmic i la qualitat de vida del territori com un tot interrelacionat. I d) Ser participatiu, cercant el consens entre els diferents agents del territori alhora de definir els objectius estratègics i d'aplicar les mesures concretes.

La subcomarca del Baix Ter: cap a la planificació estratègica conjunta

És la subcomarca del Baix Ter una realitat territorial suficientment cohesionada sobre la qual tingui sentit la planificació

estratègica conjunta de tots els municipis que la formen? Respondre aquest interrogant és una tasca llarga i complexa que requereix un enfocament multidisciplinar que contempli diversos factors (físics, històrics, socioeconòmics, culturals, etc.) que, en part, ja s'han comentat al llarg d'aquest dossier. Nosaltres tan sols ens proposem contribuir al debat aportant nous aspectes que esperem que ajudin a definir millor l'àmbit territorial de la subcomarca i a caracteritzar-la respecte a altres unitats territorials veïnes.

Un territori cohesionat al voltant de dos centres

El Pla Territorial General de Catalunya PTGC (1994), en l'apartat corresponent als àmbits territorials de les comarques de Girona, descriu els següents sistemes: un sistema central format per l'àrea de Girona ciutat i un conjunt d'àrees fortament vinculades a ella (Cassà de la Selva, Sils, Anglès, Banyoles, la Bisbal d'Empordà); tres sistemes secundaris amb inèrcia pròpia, Figueres, Olot i Ripoll; i sis sistemes autònoms, Portbou, l'Escala, Torroella de Montgrí, Palafrugell, Palamós i Sant Feliu de Guíxols. El policentrisme que el PTGC detecta al litoral gironí, afavorit històricament per l'orogènia, s'accentuà, sobretot a partir



dels anys 60, pel desenvolupament del turisme de masses que transformà completament les característiques de les comarques costaneres. El turisme ha comportat l'expansió de la segona residència, la construcció, l'aparició de nous serveis (sobretot comerços) que han generat nous mercats de treball i noves àrees de cohesió prou potents com per estructurar-se de forma separada dels mercats centrats a les capitals comarcals respectives. Aquest és el cas de l'Escala respecte de Figueres, o el de Torroella de Montgrí respecte de la Bisbal d'Empordà. El PTGC no només reconeix aquesta situació, sinó que recomana «la potenciació d'un sistema urbà divers, que no es limiti als caps comarcals i que tingui en compte en la seva estructuració sistemes urbans de diferent significació».

D'acord amb aquest punt de vista, podem definir la subcomarca del Baix Ter com l'àmbit territorial cohesionat al voltant de dos centres urbans –Torroella de Montgrí i l'Escala–, que és autònom dels caps comarcals respectius, i que s'integra, amb trets diferencials específics, en el sistema urbà costaner del litoral de les comarques gironines.

Un territori comprès en quatre àrees bàsiques territorials

Les Àrees Bàsiques Territorials (ABT) són les àrees urbanes que el Pla Territorial General de Catalunya estableix per a la dotació de serveis. Segons el PTGC a la subcomarca del Baix Ter li corresponen quatre ABT que coincideixen amb els nuclis demogràficament més importants de la subcomarca. L'ABT de l'Escala (amb l'Escala i Viladamat), l'ABT de Torroella de Montgrí (amb Torroella de Montgrí, Belcaire d'Empordà, Gualta, Serra de Daró, i Ullà), l'ABT de Pals (amb Pals, Fontanilles, Palausator, Regencós* i Torrent*), i l'ABT de Verges (amb Verges, Albons, Colomers, Foixà, Garrigoles, Jafre, Parlavà, Rupià, la Tallada d'Empordà, Ultramort i Vilopriu). A excepció del municipi d'Ullastret que el Pla General, equivocadament segons el nostre entendre, l'inclou en l'ABT de la Bisbal d'Empordà, i dels municipis de Regencós i de Torrent que considerem que estan més vinculats a l'àrea de Palafrugell, la suma de les quatre ABT conformen el territori de la subcomarca. Proposem aquesta zona com l'únic àmbit territorial de referència per a la planificació més racional dels diferents equipaments i serveis d'abast supramunicipal de sanitat, ensenyament, serveis socials, serveis culturals, i d'altres que requereixi la subcomarca del Baix Ter.

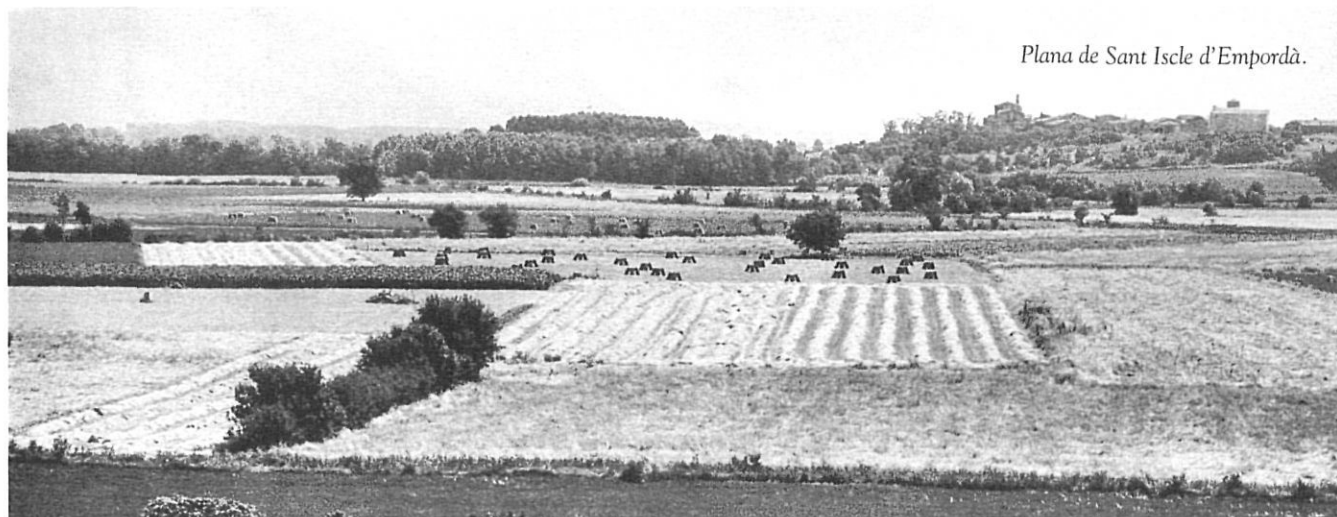
Un territori amb un perfil socioeconòmic diferenciat: entre l'agricultura i el turisme

Breument, l'economia de la subcomarca del Baix Ter es pot definir en dos sectors: un front costaner més dinàmic i en creixement dedicat sobretot al turisme, on es concentra la major part dels serveis, i que genera l'activitat industrial més important de la comarca, la construcció; i un rerepaís eminentment agrícola que disposa de la major part de les terres de conreu de regadiu del Baix Empordà, i que directament o indirectament es beneficia del fort dinamisme de la costa. Aquest perfil socioeconòmic resta clarament diferenciat respecte al d'altres centres propers com Palafrugell o Palamós, on l'activitat agrícola és molt més reduïda, i on tradicionalment l'activitat industrial hi ha estat molt més present. La diferència és encara més clara si analitzem algunes característiques del sector turístic dels municipis de la subcomarca: una oferta hotelera i de càmping que predomina sobre la segona residència, un turisme massiu de sol i platja de poder adquisitiu més aviat baix, i un pes notable del turisme organitzat per agències majoristes de viatge, que contrasta, per exemple, amb l'oferta de turisme més selecte de Begur, Aiguablava, o Cal·lella de Palafrugell, on predomina sobretot la segona residència.

Una economia, en definitiva, amb prou homogeneïtats internes i amb trets diferencials prou clars perquè els diferents agents productius de la zona puguin compartir estratègies comunes i aprofitar millor els avantatges competitiu que es donen en el territori.

Un territori fortament policèntric

El conjunt de la població de la subcomarca del Baix Ter suma un total de 20.399 habitants (padró de 1991) distribuïts en 22 municipis. Cap dels municipis més grans té la suficient concentració demogràfica (Torroella de Montgrí, 7.023 habitants; l'Escala, 5.178 habitants; Pals, 1.676 habitants; Verges, 1.127 habitants) per fer el paper de centre clar amb capacitat vertebradora del territori, com Figueres a l'Alt Empordà o, fins i tot, com Palafrugell o Palamós al Baix Empordà. Aquesta realitat fa encara més palesa la necessitat de desenvolupar estratègies comunes, ja que si únicament s'actués a escala merament municipal, la capacitat d'incidir sobre el territori seria poc eficaç, sovint contradictòria o redundant per manca d'una visió global,



Plana de Sant Iscle d'Empordà.

molt més costosa pels contribuents, i segurament incapaç de moure els recursos econòmics i humans necessaris per aconseguir els objectius desitjats.

Els avantatges de la planificació estratègica territorial

Respectant la independència de cada municipi, la planificació estratègica conjunta ha de servir, a curt termini, per crear un marc permanent de diàleg, discussió, i col·laboració supramunicipal en tots aquells temes que afecten el desenvolupament i millora de la qualitat de vida de la subcomarca. Més a llarg termini, pot ser un precedent útil per a l'establiment de noves formes d'organització de l'administració local que, com les municipals que plantejaven Casasses i Clusa, s'adaptin millor a les noves necessitats d'un territori canviant i cada cop més complex.

Seguint a M. de Forn i J.M. Pascual(4), indiquem a continuació alguns dels aspectes més positius que, tant a curt com a llarg termini, poden derivar-se de l'aplicació conjunta de la planificació estratègica territorial.

a) Concentració de les energies i estalvi de despeses del conjunt de municipis en aquells objectius comuns considerats claus. Per exemple: infraestructures en comunicacions; equipaments i serveis sanitaris, socials, educatius, culturals; pla de regatges; creació d'un polígon industrial d'àmbit subcomarcal, afavorint la implantació d'indústries alimentàries; aconseguir la denominació d'origen per a determinats productes agrícoles; estratègies comunes pel foment del turisme; desenvolupament del turisme rural; tractament de residus; recuperació del Baix Ter com a reserva ecològica, etc.

b) Facilitar que els ajuntaments puguin definir amb més claredat quines són les seves prioritats, diferenciant allò que és urgent d'allò que és important, tot mantenint una visió global del territori.

c) Revalorar el paper de l'Administració local i augmentar la seva capacitat de negociació amb altres administracions públiques. Les reivindicacions consensuades pel conjunt de municipis de la subcomarca tindrien molt més pes davant del govern autònom de la Generalitat de Catalunya, la diputació, o el consell comarcal que si cada municipi negociés pel seu compte. Un pla estratègic ja és una eina important per la negociació, si a més a més representa els interessos comuns d'una àrea territorial amb voluntat estratègica comuna, la seva força encara és molt més superior.

d) Facilitat per aconseguir més recursos, tant públics com privats. Per als organismes públics i privats un pla que gaudeixi d'un ampli consens és una garantia per a la inversió, i també una pressió perquè és molt més difícil deslegitimar propostes que han estat àmpliament consensuades.

e) Creació d'una cultura comuna al conjunt dels agents econòmics i socials del territori que els predisposi a aprofitar les oportunitats i a arribar a acords de manera més fàcil.

f) Reduir els riscos, gràcies a la possibilitat d'analitzar diferents escenaris i ser conscients de les actuacions que cal emprendre d'acord amb l'evolució de les tendències exteriors i les actuacions internes.

g) Obtenir criteris consensuats sobre el projecte de futur del territori que es podran introduir en el Pla General d'Ordenació Urbana de cadascun dels municipis.

Per acabar

Si volem un futur viable per al conjunt de municipis de la subcomarca del Baix Ter, un futur econòmicament competitiu i harmoniós amb el medi ambient, socialment solidari, culturalment atractiu, dotat de les infraestructures i serveis necessaris; si volem definir aquest futur i evitar que se'n escapi de les mans; cal que tots plegats –entitats, institucions, empreses i altres agents socials– iniciem aquest procés d'anàlisi, debat i consens al voltant d'uns objectius concrets per passar a l'acció que és, en resum, la planificació estratègica. Procés que els ajuntaments de la subcomarca del Baix Ter n'haurien de portar la iniciativa, orientar-ne el seu desenvolupament, i posar-hi els recursos necessaris per la seva realització.

Jordi Pagès i Ayats és llicenciat en història.

Notes

- (1) NEL-LO, Oriol. *Las regiones metropolitanas y el territorio europeo*. 1995.
- (2) Id.
- (3) DE FORN, Manuel; i PASCUAL, Josep M. *La planificació estratègica territorial*. Diputació de Barcelona, 1995.
- (4) Id.

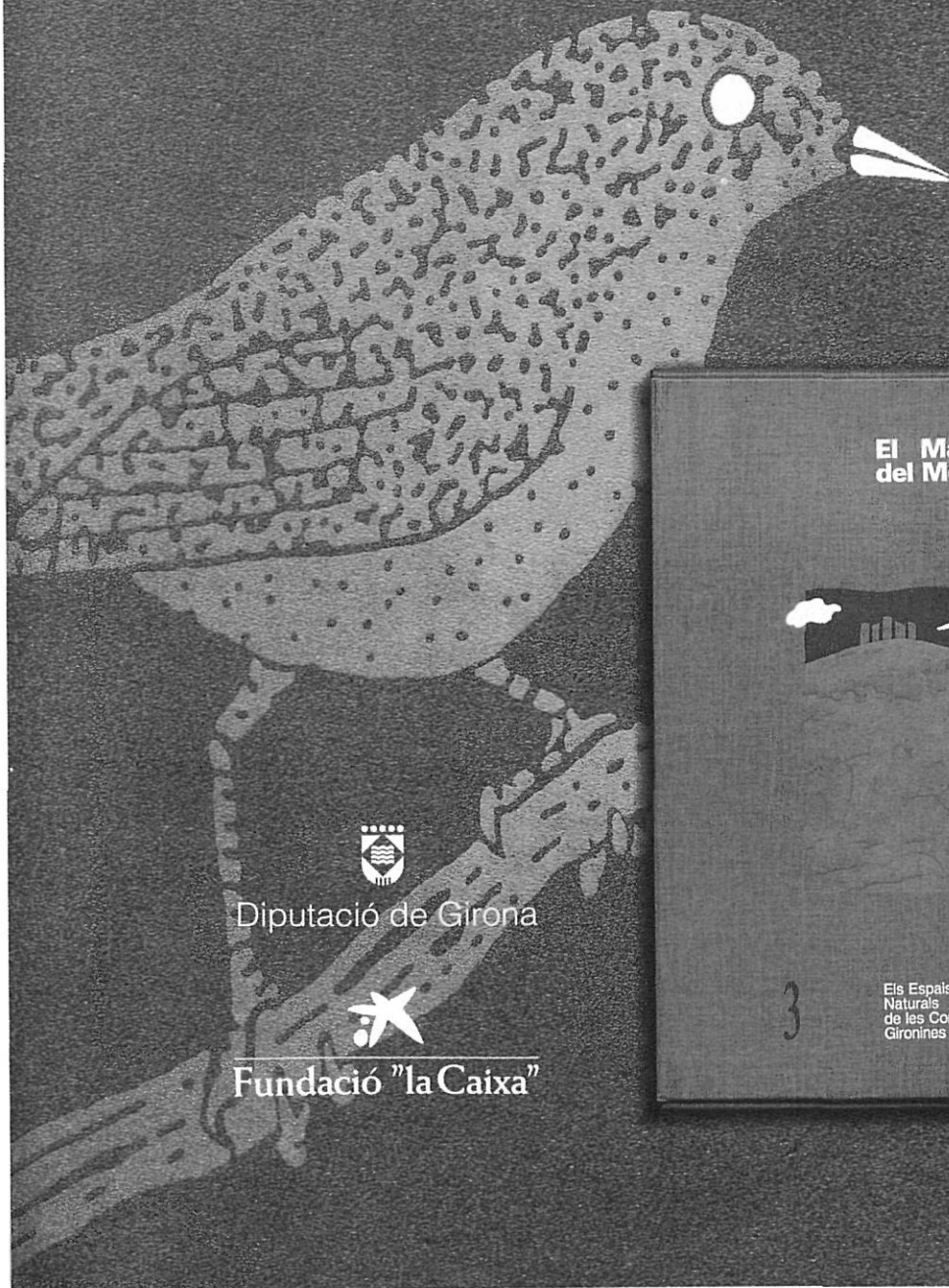
El Ter arriba al final del seu viatge.



El Massís del Montgrí

Col·lecció
Estanislau Vayreda i Vila

Els Espais Naturals
de les Comarques Gironines



Diputació de Girona



Fundació "la Caixa"

