

4. Estrategias

4.2 Planificación cultural pública

por [Félix Manito Lorite](#)

Se realiza una aproximación a la realidad de la planificación cultural en España analizando cuales son las razones para iniciar un proceso de planificación, los actores que la promueven, la metodología de trabajo e implementación, así como las trabas existentes para su desarrollo y los resultados generados en el desarrollo de los proyectos de planificación cultural en la administración local (tanto en planes estratégicos de ciudad como en planes específicos culturales), las comunidades autónomas y las instituciones culturales.

La planificación estratégica cultural se ha erigido como herramienta indispensable para responder a los retos de la globalización, dado que la dialéctica global-local tiene una presencia creciente en el ámbito de la cultura. La cultura ha ido adquiriendo progresivamente protagonismo dentro de las políticas públicas y de la actividad económica por su contribución al desarrollo económico y sostenible de territorios como las metrópolis y redes de ciudades. Por ello, hoy, podemos entender la planificación cultural como el diseño de estrategias que inciden más allá de los tradicionales sectores culturales: bibliotecas, patrimonio, artes escénicas, plásticas y audiovisuales, proyectando el desarrollo del territorio y de su imagen desde los valores de la cultura.

1. Cinco razones para iniciar un proceso de planificación

Las razones explicitadas para poner en marcha un plan estratégico suelen ser muy variadas, sin embargo, éstas se pueden agrupar en cinco tipologías generales.

Innovación

Una de las principales razones para desarrollar un proceso de planificación estratégica es "*desarrollar una política cultural de nuevo cuño*", como se argumenta en el caso pionero en España del Mapa Cultural de Sabadell realizado entre 1991 y 1995. Esto significa no solamente querer realizar una política cultural diferente, también significa que la política cultural sea de mayor calidad, es decir que suponga una mejora y una modernización respecto a lo que ya se está haciendo, y que sea más acorde con los tiempos actuales. Otros muchos casos se plantean ordenar los elementos de la política cultural existente para aportarle sentido y coherencia. Como queda expuesto en la explicación del Plan Estratégico para la Cultura en Andalucía (2007): "*Estamos sin duda ante un cambio radical de la administración autonómica en lo referido a sus políticas culturales, un replanteamiento que se basa en la experiencia de los últimos años y que, a partir de lo realizado y ejecutado, busca modernizar la gestión y las políticas culturales e incorporar nuevos valores y objetivos*".

Corresponsabilidad

Implicar a otros agentes en la política cultural es otra de las grandes razones para iniciar un proceso de planificación estratégica. Esto significa definir con los agentes culturales públicos y privados del territorio objetivos compartidos de la política cultural. En este sentido, el Plan Vasco de la Cultura (2004) se autodefine como "*el plan del Gobierno Vasco, que orientará sus actuaciones y fijará sus compromisos. Pero es más que eso. En primer lugar, es también una filosofía, un marco genérico para el conjunto de instituciones y agentes del país*". Se puede avanzar un paso más en la corresponsabilidad implicando los diferentes agentes en la implementación. Según el mismo Plan Vasco de la Cultura "*es además un compromiso de desarrollo de esas*

grandes líneas mediante algunas instituciones compartidas que pretenden coordinar y concertar actuaciones, racionalizar los recursos o generar sinergias sin que, naturalmente, invada competencias de las instituciones ni se entrometa en las decisiones de los agentes sociales o privados".

Prospectiva

Otro de las motivaciones corrientes para iniciar procesos de planificación estratégica se encuentra en el hecho de poder definir y hacer frente a los retos de futuro. Aunque la capacidad prospectiva es una de las principales cualidades de la planificación estratégica no está suficientemente introducida en el ámbito cultural. De hecho, según los casos analizados, este motivo se arguye más en los planes territoriales que en los procesos de planificación estrictamente culturales. En el Plan Estratégico Vitoria-Gasteiz 2010 se explicita que *"la planificación estratégica permite participar en la construcción del propio futuro, evitando quedar a merced de los avatares del entorno"*.

Desarrollo

En los procesos de planes estratégicos de ciudad o metropolitanos, sobretodo, la razón para poner en marcha un proceso de planificación estratégica es promover el desarrollo económico, social y cultural del territorio. En pocos casos, se considera que la cultura contribuye al desarrollo más allá del ámbito cultural. El caso más significativo al respecto es el del I Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona (2003), ya que pretende *"hacer de la innovación, la creatividad y el conocimiento, la base de la competitividad y el progreso de esta área"*. En los planes culturales, este objetivo de desarrollo urbano es posible cuando existe una transversalidad real que permite que la política cultural impregne el resto de las políticas del territorio, desde las más "duras" (urbanismo, economía, etc.) a las más "blandas" (educación, juventud, etc.).

Marketing territorial

En los casos de planes de ciudad, otro de los grandes objetivos es convertir la ciudad en capital cultural del territorio y lugar de fuerte atractivo de cara al exterior. En este sentido, con el Plan Estratégico Sevilla 2010 se pretendía aportar a la ciudad la *"capitalidad cultural y administrativa de Andalucía y buena imagen internacional"*.

2. La administración pública, el actor principal

En el panorama español, son múltiples los actores que intervienen en la planificación estratégica. Sin embargo, el liderazgo en el impulso de un proceso de planificación estratégica suele estar en manos de la administración pública.

Las áreas de cultura municipales y autonómicas

Los organismos impulsores de los procesos de planificación cultural estratégica suelen ser las áreas de cultura de las administraciones públicas, sobretodo ayuntamientos y comunidades autónomas, aunque también las áreas de alcaldía y presidencia de sendas administraciones. Un caso excepcional es el del Plan de Cultura Vasco que ha sido impulsado, desde su inicio, por el Consejo de Cultura Vasco con el apoyo del Gobierno autonómico.

Las diputaciones provinciales

En el caso de las administraciones intermedias, algunas Diputaciones Provinciales, en el marco de su misión, como entes públicos intermedios de cooperación con las administraciones locales inferiores, prestan su apoyo a procesos de planificación estratégica como es el caso de la Diputación de Barcelona y la Diputación Foral de Bizkaia. En estos dos territorios, se ha podido comprobar cómo la existencia de estos programas estables ha hecho proliferar los proyectos estratégicos en el ámbito de la cultura.

La colaboración entre administraciones de un mismo territorio

En algunas áreas de municipios colindantes o, caso contrario, de municipios dispersos, pero con importantes relaciones entre ellos, de dependencia y/o complementariedad, se han iniciado planes estratégicos con un radio territorial más amplio. De hecho, la estrecha relación entre algunos municipios ha permitido ver la importancia de la racionalización de los esfuerzos mediante una planificación estratégica territorial no limitada a las fronteras de los municipios. En este caso se enmarca el Proyecto CONCERCOST de planificación estratégica de la Comarcas Centrales Valencianas (2001).

Las asociaciones y fundaciones privadas

En España, tampoco es muy frecuente que el impulsor sea un agente privado como asociaciones y fundaciones. Las ayudas de la Unión europea han hecho posible que la Asociación Aragonesa para la Cooperación Cultural, Multilateral haya llevado a cabo con algunas entidades de Toulouse el proceso estratégico vinculado al proyecto *Espacio Infoculture* (2002-2005). Sin embargo, algunas instituciones culturales canalizan sus esfuerzos en la realización de planes estratégicos para guiar su desarrollo como es el caso del Museo Guggenheim de Bilbao (2001-2004).

La gestión de los proyectos de planificación

En este punto, creemos que también es necesario hacer referencia a los agentes que desarrollan los procesos de planificación estratégica. Los impulsores de planes estratégicos suelen recurrir a empresas externas y, en menor medida, a organismos propios. Como caso excepcional está el Plan de Intervención del Patrimonio Histórico de Castilla y León que fue desplegado por el Servicio de Planificación y Estudios de la Junta de Castilla y León entre el 2004 y el 2012.

3. La metodología, un universo complejo

No hay una única metodología de la planificación estratégica, hay numerosas teorías y métodos para desarrollar un proceso de planificación estratégica. Sin embargo, se pueden desarrollar algunas generalizaciones sobre organización, fases y principios fundamentales.

La organización

Los procesos de planificación estratégica suelen dotarse de varios organismos para posibilitar el desarrollo operativo y el seguimiento durante todo el proceso por parte de los impulsores. Por un lado, se crea un órgano que reúne responsables políticos y técnicos, en momentos puntuales del proceso, para marcar la dirección política. Por otro lado, la coordinación operativa es encargada a un organismo que reúne técnicos y consultores de forma periódica durante todo el proceso. En algunos casos, existe también un órgano de seguimiento que reúne técnicos, políticos y agentes culturales privados. Estos organismos componen la estructura organizativa

estable del plan, mientras que las estructuras variables son los mecanismos de participación que se establecen en función de las necesidades de cada proceso.

Fases

La metodología suele seguir un mismo esquema en todos los casos, excepto en aquellos casos que interpretan la planificación de una forma amplia, es decir como una estrategia de trabajo que no implica un proceso determinado ni busca obtener un documento como resultado material. Así, en general, y al margen de las múltiples fases que se muestran en algunos casos, los procesos de planificación se componen de dos fases principales que son esenciales en cualquier plan. Por un lado, el análisis de la situación presente de la cultura, generalmente llamado Diagnóstico, y las estrategias y acciones de futuro, llamadas frecuentemente Plan de Acción. Estas dos fases de los planes suelen materializarse, una vez terminado el proceso de planificación estratégica, en un solo documento, dividido como mínimo en los dos apartados señalados. Cabe decir que estas dos fases pueden solaparse en el tiempo. Cabe señalar que la fase inicial, previa al inicio de un proceso de planificación estratégica, es básica, aunque generalmente no se tenga tan en cuenta. De hecho, una buena definición preliminar del proyecto, los objetivos perseguidos y la asunción de compromisos pueden determinar el correcto desarrollo del proceso.

Describiendo el contexto: el diagnóstico

El diagnóstico consiste en un análisis de la realidad cultural del territorio en cuestión. Este análisis suele apoyarse en el estudio de la bibliografía existente, datos cuantitativos disponibles o creados a propósito sobre la cultura y el territorio, e información cualitativa extraída de entrevistas y sesiones participativas (mesas, talleres, jornadas, etc.). Los diagnósticos pueden estructurarse como un documento global o mediante estudios sectoriales y/o transversales realizados por especialistas. En general, los diagnósticos suelen describir un marco general del territorio y un marco específicamente cultural, que tienen en cuenta las perspectivas de evolución. En algunos casos, estos contextos descritos son contrastados con descripciones de realidades similares odeseadas. Por otro lado, en algunos casos, los diagnósticos también tienen un marco conceptual que recoge los principios y valores que orientan el plan.

El único método de uso generalizado, seguramente por su sencillez y utilidad, es el DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades). Esta matriz que recoge los factores internos y externos que condicionan la aplicación de estrategias, actúa a modo de resumen de la situación estudiada, por lo que es utilizada, en numerosos casos, al final del Diagnóstico. A partir de la imagen del territorio que muestra el DAFO se facilita el trabajo de diseño de las propuestas.

Diseñando la estrategia: el plan de acción

El plan de acción suele estructurarse a partir de unos objetivos que son desarrollados en ámbitos generales, a menudo llamados ejes estratégicos, y acciones concretas. Cabe tener en cuenta como explícita el caso del Plan estratégico del Consorcio del Auditorio de Barcelona (2006-2010), que "*la dimensión estratégica de un plan viene definida, en gran medida, por la capacidad de imaginar un futuro propicio para la institución*". Las acciones concretas pueden priorizarse en el tiempo (a corto, medio y largo plazo) y cuantificarse. Por otro lado, algunos planes establecen proyectos estructurantes de gran impacto dentro de cada eje estratégico, cuya implementación se establece como prioritaria.

Comunicación y participación: dos conceptos básicos

Dentro de la metodología de planificación estratégica tiene una importancia especial la participación. De hecho, en la mayoría de casos, se organizan mesas de trabajo, validación o participación, para que los agentes culturales y la ciudadanía debatan sobre el diagnóstico y las propuestas. En relación al diagnóstico, cabe decir que se suele buscar la opinión de los participantes en éstas mesas a partir de un documento marco previo de análisis de la realidad. También se ponen en funcionamiento canales de participación a través de internet. Las mesas pueden ser restringidas, si buscan la participación de personas determinadas, generalmente agentes del sector, o abiertas si también puede participar la ciudadanía en ellas. En cuanto a la temática, pueden ser generales, sectoriales o transversales.

La comunicación es otro de los elementos principales de un proceso de planificación estratégica, muy vinculado a la participación. Para que la participación sea la deseada es necesario elaborar un plan de comunicación, que contribuya a la transparencia de todo el proceso, y por lo tanto a su credibilidad frente a la ciudadanía. Así pues, todo proceso de planificación estratégica debería tener un plan de comunicación específico para informar a toda la ciudadanía del inicio del proceso, y promover la participación de la ciudadanía potencialmente interesada. Sin embargo, la mayoría de procesos desarrollan poco este aspecto.

La implementación, seguimiento y evaluación

La implementación y el seguimiento de los planes estratégicos es una fase básica del proceso, a la que no se suele dar la importancia debida. En general, los procesos de planificación estratégica no explicitan sistemas de seguimiento de la implementación. Muchas veces el seguimiento se hace mediante la memoria anual que no tiene por qué valorar el cumplimiento de objetivos y acciones concretas. Solo en el caso del Plan de Cultura del País Vasco el propio plan incluye un sistema de evaluación y seguimiento completo. El órgano encargado del seguimiento de dicho plan es el Observatorio Vasco de la Cultura, pero también se crea un foro virtual, así como grupos de trabajo sectoriales, a través de éstos los agentes culturales pueden participar en jornadas abiertas de seguimiento del plan.

4. Las trabas a la planificación estratégica

En este apartado explicitamos algunos ejemplos de fracaso de los procesos de planificación estratégica cultural que nos pone de relieve las dificultades en que se mueven estos proyectos.

Falta de corresponsabilidad

La primera de las razones y la principal de que no se hayan aplicado ciertos planes estratégicos se encuentra en los cambios políticos. De hecho, en las Comunidades Valenciana y la Comunidad de Madrid se iniciaron procesos de planificación estratégica en cultura que hubieran podido ser pioneros de no ser por un cambio político que provocó el abandono de sendos proyectos. Cabe señalar que el cambio en el color político en un gobierno que impulsa un proceso de planificación no tiene por qué significar su fracaso. Puesto que, si se trata de un proyecto compartido que no es solo de un gobierno, es decir que ha contado con la implicación de todos los grupos políticos y agentes culturales, éstos también desean que sea aplicado y no renuncian al proyecto, aunque haya cambios políticos.

Falta de liderazgo

La segunda razón de que no se implemente un plan de acción se encuentra en la falta de liderazgo. Las alianzas puntuales creadas para desarrollar un proceso concreto, sin una convicción ni un liderazgo claro, son el motivo de la no aplicación del proyecto CONCERCOST. Este proceso de planificación estratégica, financiado en parte por la Unión Europea, fue impulsado por el Consorcio de las Comarcas Centrales Valencianas, creado especialmente para desarrollarlo. Ejercer liderazgo significa que el equipo impulsor del plan tiene una visión estratégica, que cree en el proceso de planificación y es capaz de aunar a su alrededor otras áreas, fuerzas políticas y agentes, así como de dar coherencia al conjunto.

Condiciones previas del éxito

Los problemas de corresponsabilidad y liderazgo que plantean las experiencias de la Comunidad de Madrid, la Comunidad Valenciana y las Comarcas Centrales Valencianas se pueden evitar si se dan ciertas condiciones antes de iniciar un proceso de planificación. De hecho, el líder político que inicia un proceso de planificación estratégica debe plantearse si ¿tiene una voluntad real de llevarlo a buen cabo, sabiendo todo lo que implica?

¿cuenta con el apoyo de su equipo de gobierno y con el apoyo de la oposición? Un proceso de planificación estratégica se elabora con objetivos a corto, medio y largo plazo; por lo tanto, no debe estar a la merced de los cambios políticos que puedan ocurrir.

5. Planificación estratégica y cultura

La planificación estratégica ha tenido una gran influencia en las políticas culturales, aportando nuevos temas y nuevas formas de gestión, así como contribuyendo a su centralidad. Pero la cultura también ha contribuido a la planificación estratégica con los principios de la Agenda 21 de la cultura.

Nuevos temas

Las políticas culturales se han centrado generalmente en los tradicionales ámbitos sectoriales: artes plásticas, artes escénicas, lectura, patrimonio, fiestas y cultura popular, aunque también en ámbitos transversales como: equipamientos, creación, formación y difusión. Con la normalización de la planificación estratégica, se han modificado los enfoques de los temas tradicionales y se han ampliado los temas considerados por las políticas culturales, generalizándose nuevos ámbitos. Destacaremos los tres temas que se han incorporado a la política cultural, que hemos considerado más significativos:

Turismo cultural

Desde hace tiempo, el turismo ha entrado dentro de los temas de la política cultural, puesto que la búsqueda de un turismo de calidad pasa sin lugar a dudas por una oferta cultural. La capitalidad cultural es un elemento de atracción de turismo, en este sentido, se entiende parte del impulso del marketing de ciudad desde los planes estratégicos de Sevilla y Barcelona. Las políticas culturales buscan cada vez más proyectos culturales de alcance internacional que les permitan situar su territorio en el mapa global para generar, aunque no solo, flujos de visitantes.

Industrias culturales

Otro de los grandes temas de las políticas culturales actuales es el de las industrias culturales que tienen un potencial de crecimiento que supera en gran medida al de los sectores económicos tradicionales. Así, se

entiende que el Área Metropolitana de Barcelona opte como una de sus estrategias de desarrollo por despuntar en este sector. También Vitoria-Gasteiz, en su plan de ciudad, apuesta por potenciar la cultura del conocimiento, es decir por los sectores culturales emergentes, caracterizados por actividades de alto valor añadido.

Cultura de proximidad

Un tema que ha vivido altibajos, pero que está volviendo con fuerza renovada a la esfera de la política cultural es la cultura de proximidad, heredera de la denostada sociocultura. La creciente diversidad y la persistencia del acceso desigual a la cultura han posibilitado el renacimiento de este tema como herramienta de cohesión social, desde nuevos enfoques. Así, el Plan de Cultura de Barcelona 2006 se plantea potenciar la participación ciudadana activa en el ámbito cultural, desde una perspectiva mucho más enfocada a la potenciación de la propia expresividad y de las prácticas culturales de la ciudadanía.

Cambios en la gestión

La planificación estratégica no solo ha situado algunos temas en la agenda política cultural, ha significado también cambios en la gestión de la cultura y en su impacto. De hecho, la planificación estratégica ha supuesto cambios en las formas de gestionar la cultura, poniendo orden en las acciones que se llevaban a cabo y fijando metas, para una gestión más eficiente y eficaz. En los procesos decisorios de las políticas culturales, el impacto ha sido importante puesto que se tienen en cuenta las visiones de los agentes implicados y de la ciudadanía. La planificación estratégica también ha aportado su capacidad de prospectiva a la política cultural, permitiéndole anticiparse a situaciones previsibles y diseñar futuros deseables y posibles.

La Agenda 21 de la cultura

La Agenda 21 de la cultura significa una gran aportación a los procesos de planificación estratégica. La Agenda 21 de la cultura desarrolla el concepto de planificación holística, elaborando principios y recomendaciones desde la cultura que pueden ser usados por los gobiernos locales y otros organismos como guías para procesos de planificación estratégica territorial. De hecho, la Agenda 21 de la cultura se centra en los conceptos de democracia y democratización cultural, pero también en la gobernanza, la sostenibilidad y la economía, puesto que la cultura contribuye al buen desarrollo de estos conceptos.

6. A modo de conclusión

Las aportaciones en el ámbito de la gestión son comunes a los procesos de planificación estratégica en otros ámbitos, pero el gran impacto que ha tenido la planificación estratégica específicamente en el ámbito de la cultura ha sido el de contribuir a situarla en el centro de las políticas públicas. No se puede decir que la centralidad de la política cultural sea un fenómeno generalizado, de hecho, se requiere una transversalidad real para hacerlo posible, que no suele darse. La planificación estratégica ha permitido a la cultura multiplicar su impacto en el territorio, por este motivo cada vez es más tenida en cuenta en los planes de desarrollo territoriales. De hecho, ha pasado de tener nula presencia en estos procesos, a adquirir un rol fundamental en algunos planes estratégicos territoriales.

Bibliografía

Planificación estratégica de la cultura en España. Félix Manito Lorite (coord.). Madrid: Fundación Autor, 2008. 803 p. ISBN 978-84-8048-771-9.