

## Planificación estratégica de la cultura en España

Félix Manito



El Museo Guggenheim de Bilbao incorpora de forma permanente la planificación estratégica en su gestión.

En este artículo se realiza una aproximación a la realidad de la planificación cultural en España a partir de los casos recogidos en el libro *Planificación estratégica de la cultura en España*<sup>1</sup>, del cual

fui coordinador y que fue editado por Fundación Autor. De forma sintética se analizan cuáles son las razones para iniciar un proceso de planificación, los

<sup>1</sup> Manito, Félix. *Planificación estratégica de la cultura en España*, Fundación Autor: Madrid, 2008. Los casos analizados en el libro son: Mapa Cultural de Sabadell; planes y estrategias culturales de Barcelona, Huesca y Palma de Mallorca; gestión de planes culturales locales en los municipios de las provincias de Barcelona, Bizkaia y Cádiz; Plan de Bibliotecas de Barcelona; Agenda 21 de la cultura; la cultura en los planes de ciudad de Sevilla, Vitoria y el Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona;

procesos de planificación, derivados de programas europeos, en las comarcas centrales valencianas y en la provincia de Huesca; plan director de la Exposición Universal de Zaragoza 2008; plan de industrias culturales de Cataluña; plan de patrimonio histórico de Castilla y León; procesos y planes de Andalucía, País Vasco, Castilla la Mancha, Canarias y Galicia; el Museo Guggenheim de Bilbao; el Consorcio del Auditorio y la OBC de Barcelona y los procesos de planificación estratégica desarrollados por el Ministerio de Cultura.



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.

## **1. Cinco razones para iniciar un proceso de planificación estratégica**

Las razones explicitadas para poner en marcha un plan estratégico suelen ser muy variadas y diferentes motivaciones pueden coexistir al mismo tiempo. Sin embargo, éstas se pueden agrupar en cinco tipologías generales de motivos.

### **1.1 Innovación**

Una de las principales razones para desarrollar un proceso de planificación estratégica es *“desarrollar una política cultural de nuevo cuño”*, como se resume en el caso pionero del Mapa Cultural de Sabadell. 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. 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: *“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”*. Este motivo es válido también en los casos en que se han desarrollado procesos estratégicos anteriores, puesto que los planes culturales deben adecuarse a los nuevos contextos.

### **1.2 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 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”*.

### **1.3 Prospectiva**

Otro de las motivaciones habituales 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 aún no ha penetrado

suficientemente en el ámbito cultural. De hecho, según los casos presentados, 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”* y en el caso de Alcobendas se decide *“Elaborar un Plan Estratégico con el objetivo de diseñar el futuro de la ciudad”*.

#### 1.4 Desarrollo

En los procesos de planificación territorial, sobretudo, 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 paradigmático al respecto es el del Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona, puesto 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, esto 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, ...) a las más “blandas” (educación, juventud...).

#### 1.5 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 atraktividad 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 de la planificación estratégica

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.

### 2.1 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, sobretudo ayuntamientos y comunidades autónomas, aunque también las áreas de alcaldía y presidencia de sendas administraciones. Un caso para subrayar dentro de este ámbito 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.

### 2.2 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 de otros agentes. En este sentido, los ayuntamientos de la provincia de Barcelona tienen la posibilidad de pedir el apoyo de la Diputación de Barcelona. Por su parte, la Diputación Foral de Bizkaia ha promovido el Plan Indartu, un programa de subvenciones destinado a dar ayuda económica a los ayuntamientos, asociaciones y fundaciones de su territorio que decidan iniciar planes estratégicos de cultura. En estos dos territorios, se ha podido comprobar



Nuevos Acentos 2006 es la denominación que recibió la actualización del Plan Estratégico Cultural de Barcelona 1999.

cómo la existencia de programas estables de apoyo ha hecho proliferar los proyectos estratégicos en el ámbito de la cultura.

### 2.3 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 enmarcan el Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona y el Proyecto CONCERCOST de planificación estratégica de la Comarcas Centrales Valencianas. Estos planes

territoriales, en los que el componente cultural es básico, son impulsados por asociaciones de ciudades que pretenden aunar energías y establecer sinergias para potenciar un desarrollo global del territorio que representan.

### 2.4 Las asociaciones y fundaciones privadas

En España, tampoco es muy frecuente que el impulsor sea un agente privado como asociaciones y fundaciones. Sin embargo, como ya se ha visto, en Bizkaia el plan de apoyo de la Diputación Foral ha posibilitado que entidades privadas realizaran planes estratégicos. También 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 Infoculture. Sin embargo, algunas instituciones canalizan

sus esfuerzos en la realización de planes estratégicos para guiar su desarrollo, sin contar con apoyo externo, como es el caso del Museo Guggenheim de Bilbao.

### **2.5 Las empresas privadas y la universidad**

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 singular 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. Por otro lado, algunos departamentos universitarios también juegan un papel importante como consultores externos (Universidad de Barcelona, Universidad de Cádiz, Universidad de Málaga, Universidad de Valencia...).

### **3. La metodología de la planificación estratégica, un universo complejo**

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

#### **3.1 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.

#### **3.2 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.

Las otras fases expuestas en algunos de los casos, que tienen lugar antes, durante o después del Diagnóstico y el Plan de Acción, no son menos relevantes, pero suelen estar incorporadas en las dos fases principales de diagnóstico y propuestas.

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.

*a) 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...). Los diagnósticos pueden estructurarse de muchas maneras diferentes, 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 o deseadas. Por otro lado, en algunos casos, los diagnósticos también tienen un marco conceptual que recoge los principios y valores que orientan el plan.

Los casos presentados por universidades suelen remarcar su base académica, haciendo referencia explícita a teorías y tesis. En el caso de planificación territorial de las Comarcas Centrales Valenciana, se hace constante referencia al concepto de Sistema Cultural Local y a los árboles de problemas, utilizados por la Universidad de Valencia. 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.

*b) 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 se comenta en el caso del Plan estratégico del Consorcio del Auditori y la OBC, que *“La dimensión estratégica de un plan viene definida, en gran medida, por la capacidad de imaginar un futuro propicio para la institución”*. Así pues, en esta fase, es básico definir claramente los objetivos, puesto que de ellos depende el desarrollo de la estrategia. 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.

### **3.3 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 los casos, se organizan mesas de trabajo, validación o participación, para que los agentes culturales y la ciudadanía debatan sobre el diagnóstico y las propuestas. Con relación al diagnóstico, cabe decir que se suele buscar la opinión de los participantes en estas 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 los procesos dejan de lado este aspecto.

#### **4. La implementación y el seguimiento, una apuesta aún pendiente**

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. Como se refiere en el caso de la evaluación de las políticas culturales de Cádiz, la Universidad de Cádiz se decanta por el ciclo de Deming, *“un proceso de mejora continua y que pasa por la aplicación sistemática y reiterada de la calidad”* al tener en cuenta en el proceso la verificación de los resultados generados por la implementación de las propuestas. La verificación y seguimiento permiten corregir las acciones propuestas que no responden a los objetivos y facilitan un proceso de planificación posterior. 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 porque valorar el cumplimiento de objetivos y acciones concretas.

##### **4.1 Elaboración de un sistema completo de evaluación**

Solo en el caso del Plan de Cultura del País Vasco el propio plan incluye un sistema de evaluación y seguimiento completo. Por un lado, el plan establece que se desarrollará mediante planes operativos anuales. También determina cuándo y cómo se evaluará: el plan tiene previsto un calendario con las diferentes fases de evaluación y un sistema de indicadores. Por otro lado, 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 podrán participar en jornadas abiertas de seguimiento del plan. También el Plan Estratégico de Barcelona establece un sistema de seguimiento, aunque menos sistematizado.

##### **4.2 Elaboración de una batería de indicadores**

A partir de los objetivos concretos se puede elaborar indicadores específicos, cuyo análisis global permite hacer un seguimiento de la implementación del plan de acción. En el caso del proyecto Infoculture de cooperación entre Huesca y Haute-Garonne se establecieron indicadores para evaluar las distintas acciones previstas por el proyecto.

Parece necesario ir hacia una explicitación de los sistemas de evaluación que permitan realizar un seguimiento de forma rigurosa del plan y ayuden a modificar las tendencias negativas, así como evaluar el mayor o menor grado de consecución de los objetivos y la estrategia global.

## 5. Las trabas a la planificación estratégica

Algunos de los procesos de planificación estratégica que han sido analizados en las páginas anteriores se han implementado, algunos con mejor y otros con peor fortuna. Obviamente, la implementación del plan es básica para el éxito del proceso, puesto que solo en esta fase se puede comprobar si se cumplen los objetivos y se desarrolla la estrategia. Como ya hemos visto, el sistema de evaluación de la implementación del plan no suele estar previsto en el documento final lo que dificulta la valoración del éxito o del fracaso de la estrategia. En otros casos, no se han iniciado procesos de planificación estratégica o éstos han sido abandonados, antes casi de haber sido aplicados.

### 5.1 Los casos de no-planificación

En el libro sobre el que se basa este artículo se presentan dos casos que no llegaron a desarrollar procesos de planificación estratégica y que por lo tanto no han tenido la oportunidad ni de fracasar. Nos referimos a los procesos de Galicia y Canarias. De hecho, en ambas comunidades autónomas, se observa una política cultural cortoplacista y de apariencias, una administración pública anclada en una organización burocrática con métodos del pasado, y una desconfianza de los políticos hacia la sociedad civil, que impiden crear las condiciones básicas para iniciar procesos de planificación estratégica.

### 5.2 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 Comunidad 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 porque significar su fracaso. Lo deseable y necesario es que sea 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 y de esta manera éstos también desean que sea aplicado y no renuncian al proyecto, aunque haya cambios políticos.

### 5.3 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.

### 5.4 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



La Agenda 21 de la Cultura fue aprobada el 8 de mayo de 2004. Esta iniciativa de la Comisión de Cultura de CGLU promueve el compromiso por parte de las ciudades y los gobiernos locales para el desarrollo cultural.

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 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.

Algunos casos planteaban dudas al respecto de si era un plan del territorio o eran un plan de gobierno. Esta cuestión es totalmente pertinente si tenemos en cuenta que un proceso de planificación estratégica en cultura se entiende como un proyecto compartido con la participación de los agentes y la ciudadanía.

Es muy importante plantearse desde el inicio del proceso: ¿quién participa?

¿cuándo y cómo se participa? y ¿para qué se participa? Esta última pregunta es básica, puesto que la gente debe ser informada de hasta qué punto se tendrá en cuenta su participación, para que el proceso sea transparente y los participantes no se sientan decepcionados. Así pues, desde el inicio, se debe prever un sistema de participación y comunicación que tenga en cuenta en qué momentos se participa y cómo en función de las características de la población del territorio en cuestión.

## **6. Planificación estratégica y cultura, una relación retroalimentada**

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.

### 6.1 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:

#### *a) 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 duda 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, Barcelona y Palma de Mallorca. 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.

#### *b) Industrias culturales*

Otro de los grandes temas de las políticas culturales actuales es el de las industrias culturales o sector quinario, si entendemos las industrias culturales desde una perspectiva más amplia. Hasta fechas muy

recientes, la cultura era considerada más como un gasto irrecuperable que como una fuente de desarrollo. Sin embargo, los estudios demuestran que el potencial de crecimiento del sector cultural, incluyendo no solo las artes plásticas, escénicas, ... sino también la ciencia, el diseño, la publicidad, la comunicación, la moda y el sector audiovisual y multimedia, supera en gran medida al de los sectores económicos tradicionales. Así, se entiende que el Área Metropolitana de Barcelona opte como estrategia 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.

#### *c) 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.

### 6.2 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.

### **6.3 Mayor centralidad de la cultura**

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 pueda 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.

### **6.4 La Agenda 21 de la cultura: contribución de la cultura a la planificación estratégica**

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. La planificación estratégica en cultura debe tender cada vez más a tener una dimensión global, de desarrollo territorial desde una perspectiva cultural.

## **7. Vigencia de la planificación cultural en el contexto de la Agenda 2030**

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: artes escénicas, plásticas y audiovisuales, proyectando el desarrollo del territorio y de su imagen desde los valores de la cultura.

En cuanto a sus referentes, la planificación cultural bebe por un lado del concepto de planificación desarrollado por el pensamiento social ligado a la acción pública, cuya larga trayectoria ha tenido múltiples enfoques y detractores. Su aplicación en las ciudades y sobre todo en los estados de los países occidentales se produce, a mediados del siglo XX, mediante la elaboración de

planes de desarrollo a largo plazo, primero de temática sectorial y luego con una orientación más integral. Sin embargo, el fin de siglo XX viene marcado por profundas transformaciones sociales que hacen temblar los cimientos de lo que hasta el momento se había entendido por planificación en el sector público.

El fin de las certezas proclamado por el advenimiento de la postmodernidad, la imprevisibilidad de los acontecimientos históricos y los desconocidos, hasta ese momento, problemas medioambientales plantean nuevos retos a la planificación pública. Según John Friedman<sup>2</sup>, la única manera de enfrentar estos problemas es recuperando la sociedad civil, es decir haciendo de la planificación pública una herramienta de transformación social. Esto significa principalmente invertir el proceso jerárquico de la planificación pública, estableciendo vías de participación de la sociedad civil en las decisiones públicas y compartiendo voluntades con los distintos agentes.

Por otro lado, la planificación cultural adopta las herramientas, eminentemente empresariales, de la planificación estratégica que se introduce en la gestión de las ciudades a mediados de la década de los ochenta del siglo pasado. La planificación estratégica se centra en el análisis de los aspectos clave para incidir en ellos en un contexto de entorno cambiantes. En el panorama de la gestión cultural en España, irrumpe discretamente una década más tarde. De hecho, el concepto de planificación estratégica tuvo dificultades para penetrar en el ámbito cultural puesto que se consideraba incompatible con los componentes de caos e imprevisibilidad de la cultura y la creatividad. Sin embargo, la

<sup>2</sup>Friedman, John. *Planificación en el ámbito público*, Instituto Nacional de Administración Pública: Madrid, 2001.

aplicación de la planificación estratégica a la cultura se traduce más, según Robert Palmer<sup>3</sup>, en un proceso de reflexión sobre la cultura abierto y compartido entre diferentes agentes, que como la aplicación de un plan cerrado.

En los últimos años, algunos gestores culturales consideran que ya no se debe hablar de planificación estratégica sino de dirección estratégica, un modelo que se inscribe en entornos difíciles, y que basa la gestión en el consenso sobre ideas y voluntades generales, dejando en manos de los agentes el desarrollo de sus acciones<sup>4</sup>.

Al margen de corrientes e influencias, la planificación estratégica cultural es un compendio de métodos utilizados para gestionar la cultura en escenarios en continuo proceso de cambio. Nuestras sociedades se transforman a un ritmo vertiginoso, tanto el espacio como el tiempo, generando nuevos fenómenos impensables hace unas décadas y planteando nuevos retos constantemente. El pensamiento estratégico es una herramienta que debe permitirnos hacer frente a la incertidumbre, que los nuevos fenómenos producen, decidiendo las líneas que debe seguir nuestra política cultural.

Los planes de cultura o planes de acción cultural diseñan estrategias a medio y largo plazo que relacionan objetivos con acciones culturales. Se basan en el conocimiento generado por el estudio, dentro de su contexto, de los recursos culturales,

<sup>3</sup>Palmer, Robert. "El tot és més que la suma de les parts: planificació cultural holística a ciutats i municipis" en VVAA. *Interacció '04. Vers una agenda 21 de la cultura*, Diputació de Barcelona: Barcelona, 2006.

<sup>4</sup>De Forn Foxà, Manuel. *Estratègies i territoris. Els nous paradigmes*, Diputació de Barcelona: Barcelona, 2004.

entendidos en un sentido amplio, contando con la participación de las instituciones públicas, privadas y la ciudadanía. La estrategia que proponen está encaminada a usar las principales fortalezas culturales para reforzar la identidad y el desarrollo del territorio. Orientan los procesos hacia objetivos y permiten reaccionar antes que los hechos se produzcan modificando tendencias no deseadas.

La planificación estratégica permite a la cultura desarrollar su vocación de centralidad dentro de las políticas públicas, aportando sus valores al desarrollo territorial y comunitario. La Agenda 21 de la cultura aprobada por numerosas ciudades y gobiernos locales pone en relieve la dimensión cultural del desarrollo. Así pues, los planes estratégicos, tanto culturales como territoriales, deben ser una herramienta básica para el despliegue de sus principios y compromisos.

Actualmente cualquier proceso de planificación estratégica cultural tiene que situarse en el contexto de la Agenda 2030<sup>5</sup>. El Preámbulo de la Agenda 2030 señala: “Reconocemos la diversidad natural y cultural del mundo, y también

que todas las culturas y civilizaciones pueden contribuir al desarrollo sostenible y desempeñan un papel crucial en su facilitación.” Si bien ninguno de los 17 ODS se concentra exclusivamente en la cultura, la Agenda resultante incluye varias referencias explícitas a los aspectos culturales: promover el desarrollo sostenible mediante la educación para la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural; la promoción de las políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, así como, entre otras, la creatividad y la innovación; la necesidad de elaborar y poner en práctica políticas encaminadas a promover un turismo sostenible, también a través de la cultura y los productos locales y la necesidad de redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo. Ahora bien, tal como expresa la Comisión de cultura de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) en el documento *La cultura en los objetivos de desarrollo sostenible: guía práctica para la acción local* la centralidad de la cultura en el desarrollo sostenible es incuestionable. Según CGLU, en la práctica “los aspectos culturales, entre ellos la participación activa en la vida cultural, el desarrollo de las libertades culturales individuales y colectivas, la protección del patrimonio cultural material e inmaterial y la protección y promoción de las diversas expresiones culturales, son componentes centrales en el desarrollo humano y sostenible. Y también pueden tener efectos positivos en otras áreas de desarrollo sostenible.”

<sup>5</sup> Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2015, Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es la agenda global sobre el desarrollo sostenible hasta 2030. Tomando el relevo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que fue la agenda global promovida entre 2000 y 2015, la nueva Agenda 2030 incluye 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 objetivos específicos. Es, de hecho, una agenda global, cuyos objetivos y temas deben tomarse en cuenta en todas las regiones, países y ciudades del mundo.