

Planificación Estratégica Territorial: Estudios Metodológicos

**Antonio Martín Mesa
Rafael Merinero Rodríguez
(Directores)**



Universidad de Jaén
*Cátedra de Planificación Estratégica
Territorial, Desarrollo Local y
Gobernanza*



Planificación Estratégica Territorial: Estudios Metodológicos

**Antonio Martín Mesa
Rafael Merinero Rodríguez
(Directores)**



Cátedra de Planificación Estratégica Territorial de la Universidad de Jaén

RADEUT

La Consejería de Gobernación, consciente del valor añadido que para una sociedad libre y moderna tienen los trabajos de investigación y divulgación de materias como la que esta obra trata, promueve un conjunto de ayudas para facilitar la publicación de cualquier texto que se considere de interés para la comunidad, pero no comparte necesariamente las opiniones o juicios de valores que los autores plasmen en sus obras.

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA TERRITORIAL: ESTUDIOS METODOLÓGICOS

DIRECTORES:

Antonio Martín Mesa

Rafael Merinero Rodríguez

EDITA: JUNTA DE ANDALUCÍA. Consejería de Gobernación

Dirección General de Administración Local

COORDINADOR FACULTATIVO:

Cristóbal del Río Tapia

Diseño portada:

Maquetación:

Imprime:

ISBN:

Dep. Legal:

ÍNDICE

PRESENTACIÓN

Antonio Martín Mesa y Rafael Merinero Rodríguez

CAPÍTULO 1. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA URBANA: UN INSTRUMENTO DE GOBERNANZA LOCAL PARA LAS CIUDADES Y TERRITORIOS

Antonio Martín Mesa y Rafael Merinero Rodríguez

1. Introducción. Hacia un nuevo modelo de planificación urbana y territorial.....
2. Planificación estratégica urbana y territorial: un nuevo instrumento de gobernanza local.....
3. Aspectos básicos para analizar el impacto de la Planificación Estratégica Urbana y Territorial.....
4. Conclusiones.....
5. Bibliografía.....

CAPÍTULO 2. PARTICIPACIÓN Y PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA TERRITORIAL

Clemente J. Navarro Yáñez

1. ¿Qué es la participación pública?.....
 - 1.1. Dinámica socio-política y oportunidades de participación: influencia, participación política y participación pública.....
 - 1.2. La participación pública: el significado y forma de la oferta de oportunidades de participación.....
2. La necesidad de (una teoría de la) participación: participación y políticas públicas.....

3. La participación como política pública: criterios de planificación y evaluación.....	
3.1. Sobre objetivos y éxito de las experiencias participativas: ¿qué es éxito?, ¿para quién?.....	
3.2. Sobre la planificación de las experiencias participativas: ¿qué sabemos?.....	
3.3. Criterios básicos para la evaluación de experiencias de participación pública.....	
4. Morfología y rendimientos de las experiencias participativas en la planificación estratégica territorial en Andalucía.....	
4.1. La perspectiva axiomática: el valor absoluto de los indicadores.....	
4.2. Perspectiva de diagnóstico: morfologías y coherencia del diseño.....	
4.3. Perspectiva analítica: comparando resultados.....	
5. Breves conclusiones: participación pública y planificación estratégica como meta-políticas públicas.....	
6. Bibliografía.....	

CAPÍTULO 3. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y MARKETING DE CIUDAD

Teodoro Luque Martínez

1. Breve reflexión sobre el panorama actual.....	
1.1. Perspectiva territorial europea.....	
1.2. Sociedad de la información.....	
2. Planificación y marketing estratégico.....	
2.1. El proceso de planificación estratégica aplicado al territorio.....	
2.2. Teoría de recursos y capacidades. Capacidad organizativa del territorio.....	
2.3. Marketing de ciudad y generación de valor.....	

3. Ejemplos de aplicaciones de herramientas de gestión a la planificación y marketing de ciudad.....	
3.1. Imagen de ciudad.....	
3.2. Bechmarking de ciudades.....	
3.3. Foros locales.....	
4. Reflexión final.....	
5. Bibliografía.....	

CAPÍTULO 4. LA PROSPECTIVA EN LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE CIUDADES Y TERRITORIOS

José Miguel Fernández Güell

1. El manejo de la incertidumbre en la planificación urbana y territorial.....	
2. Evolución histórica de los estudios del futuro.....	
3. Clasificación de los métodos de previsión de futuro.....	
4. Métodos de previsión cuantitativos.....	
5. Métodos de previsión cualitativos.....	
6. Potencial de la prospectiva territorial.....	
7. Reflexiones finales.....	
8. Bibliografía.....	

CAPÍTULO 5. GOBERNANZA PARA UNA RENOVADA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL ESTRATÉGICA; HACIA LA INNOVACIÓN SOCIO-TERRITORIAL

Joaquín Farinós Dasí

1. El tránsito hacia un estilo de planificación más participado y estratégico: la gobernanza territorial como premisa y las estrategias territoriales como instrumento.....
2. Excesiva dispersión de prácticas e instrumentos de planificación: ¿Hacia una yuxtaposición de enfoques y unificación del método?.....
3. Balance, condiciones y posibilidades para una “Nueva Planificación Territorial Estratégica”
4. Hacia una planificación concurrente: opciones.....
 - 4.1. Planes adaptados a las particularidades del contexto: planes estratégicos sectoriales y temáticos (primer ejercicio de coordinación sectorial previo a la aproximación compleja).....
 - 4.2. La ¿opción? de una planificación integral del desarrollo territorial local.....
5. Bibliografía.....

CAPÍTULO 6. EVALUACIÓN Y PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA TERRITORIAL

Inmaculada Herrador Lindes y Antonio Martín Mesa

1. La evaluación de las políticas públicas.....
2. La evaluación de los planes estratégicos territoriales.....
 - 2.1. El esquema organizativo en las fases de seguimiento y evaluación.....
 - 2.2. Los sistemas de evaluación de los planes estratégicos territoriales.....
3. Experiencias de evaluación de planes estratégicos territoriales.....
 - 3.1. La provincia de Jaén.....

3.2. Málaga.....

3.3. Valencia.....

4. Conclusiones sobre los sistemas de evaluación de los planes
estratégicos.....

5. Bibliografía.....

PRESENTACIÓN

Prof. Dr. Antonio Martín Mesa
Cátedra de Planificación Estratégica
Territorial, Desarrollo Local y Gobernanza
de la Universidad de Jaén
Prof. Dr. Rafael Merinero Rodríguez
RADEUT y Universidad Pablo de Olavide

Durante los días 28 y 29 de octubre de 2008 se celebró en la cordobesa ciudad de Puente Genil un seminario sobre “Metodología de la Planificación Estratégica Territorial”, organizado por la Red Andaluza de Desarrollo Estratégico Urbano y Territorial (RADEUT) y que contó con el patrocinio de la Dirección General de Administración Local de la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía, así como con la colaboración del Centro de Sociología y Políticas Locales de la Universidad de Pablo Olavide y la Universidad de Jaén, en cuya representación tuvimos el honor de ejercer la dirección académica del seminario.

Para el desarrollo del mismo se invitó a reputados especialistas, procedentes de las Universidades Politécnica de Madrid, Pablo Olavide de Sevilla, Jaén, Valencia, Granada y de la Escuela Superior de Comunicación (ESCO), para que expusieran sus respectivas ponencias relativas a diferentes aspectos metodológicos de la planificación estratégica urbana y territorial –participación social, prospección, marketing de ciudades, comunicación, gobernanza, evaluación, etc.-, de los que eran reconocidos investigadores y que, al tiempo, constituían temas de indudable interés y actualidad para las administraciones locales -ayuntamientos, diputaciones, mancomunidades, áreas metropolitanas, etc.- que se hayan inmersas en procesos de planificación estratégica en sus respectivos territorios.

La calidad de las ponencias desarrolladas, el interés suscitado entre los participantes –estudiantes de desarrollo local, funcionarios y políticos de la administración local y técnicos de planes estratégicos- y la colaboración ofrecida por la Dirección General de Administración Local de la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía, nos llevó a asumir el reto de convertir las intervenciones del

seminario en capítulos de un libro que recogiera los diferentes estudios, reflexiones e investigaciones allí expuestas.

Ha transcurrido un año, aproximadamente, cuando tenemos en nuestras manos el producto de aquel impulso inicial para profundizar en el conocimiento de diferentes y puntuales aspectos metodológicos de la planificación estratégica territorial. No se trata, como podrá comprobarse, de un manual de planificación estratégica territorial, sino de reflexiones metodológicas sobre aspectos esenciales de la misma, de aportaciones importantes que permitan convertir este instrumento en una herramienta esencial para el gobierno local.

En el primer capítulo, redactado por Antonio Martín Mesa y Rafael Merinero, además de tomar conciencia de la importancia que en la actualidad están cobrando los nuevos instrumentos de planificación urbana basados en el concepto de gobernanza local, se pone especial énfasis en la necesidad de que estos instrumentos interactúen con los tradicionales planes generales de ordenación urbana. Se trata, en suma, de una ponencia marco sobre gobernanza y planificación estratégica territorial.

Participación y planificación estratégica territorial es el título del capítulo 2, cuya autoría corresponde a Clemente Navarro, de la Universidad Pablo de Olavide. El autor llama la atención sobre el carácter de la participación como política pública, de la que se deriva la necesidad de considerar con atención su planificación e imprescindible evaluación. Asimismo, en el estudio se ofrecen algunas orientaciones para planificar y evaluar las experiencias de participación pública, las cuales están basadas en un estudio de 44 experiencias participativas en procesos de planificación estratégica territorial, cuyos principales rasgos y conclusiones quedan recogidos aquí.

El profesor Teodoro Luque, de la Universidad de Granada, parte con una reflexión sobre el panorama actual al que se enfrentan las ciudades, tomando como referencia la Estrategia Territorial Europea (ETE) y la sociedad de la información, para a continuación exponer las preocupaciones compartidas por la práctica totalidad de las ciudades, tales como su crecimiento, el objetivo de mejorar la calidad de vida o de evitar la segregación social, la necesidad de participar en redes, la

divulgación de la innovación y el conocimiento, así como las derivadas de preservar los recursos naturales del entorno y el patrimonio cultural. En este tercer capítulo del libro se concluye, en suma, que la planificación estratégica, la gestión de recursos y capacidades, la generación de valor para los ciudadanos, que debe orientar la estrategia de marketing ciudad, junto con sus instrumentos (estudios de imagen, de benchmarking o foros locales), todo ello tiene sentido si se logra añadir inteligencia, así como orientar y canalizar el dinamismo del proceso hacia la consecución de bienestar para los ciudadanos.

En el capítulo 4 el Dr. José Miguel Fernández Güell expone la importancia de incorporar los estudios de futuro a los procesos de planificación urbana y territorial, prestando particular atención a los planes estratégicos. Asimismo, muestra los diferentes métodos cuantitativos y cualitativos de los que se dispone para desempeñar esta labor. El autor concluye que un buen ejercicio de prospectiva puede ayudar de forma notable a reflexionar estratégicamente sobre el devenir de una ciudad o un territorio, aun cuando se equivoquen las previsiones realizadas. En este sentido, el trato cotidiano con la incertidumbre convierte a la información sobre las posibilidades de futuro en particularmente valiosa para los agentes decisores ante las grandes transformaciones que están experimentando los territorios urbanos. Por todo lo cual, sostiene Fernández Güell, la postura más inteligente es aceptar la incertidumbre, tratar de comprenderla y convertirla en parte de nuestro razonamiento.

La gobernanza para una renovada planificación territorial estratégica es el título del capítulo redactado por Joaquín Farinós, del Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local de la Universidad de Valencia, en el que sucesivamente expone el tránsito hacia un estilo de planificación más participativo y estratégico, analiza la excesiva dispersión de prácticas e instrumentos de planificación, hace balance y expone las condiciones y posibilidades para una “Nueva Planificación Territorial Estratégica”, para concluir con una exposición sobre las opciones de planificación concurrente: planes estratégicos sectoriales y temáticos *versus* planificación integral del desarrollo territorial local. Se trata, concluye Farinós, de promover una planificación territorial estratégica, integral, coherente y concurrente, flexible, concreta y útil.

Concluye el ensayo con un sexto capítulo, que aborda lo que podríamos denominar como la gran “asignatura pendiente” de la planificación estratégica territorial, que no es otra que la relativa a la evaluación de planes estratégicos. En él, Inmaculada Herrador y Antonio Martín Mesa, tras exponer los principales avances y la situación actual de la evaluación de políticas públicas, marco en el que habrá de incluirse la evaluación de los planes estratégicos territoriales, ponen de manifiesto la dificultad de afrontar este reto, al tratarse de procesos de planificación no vinculantes, sino indicativos, en muchos casos carecer de indicadores propuestos por los respectivos planes para realizar la evaluación e, incluso, no establecer objetivos cuantificados de los diferentes proyectos estratégicos planteados en los mismos, por regla general. No obstante, sí que existen experiencias de evaluación en las que el sistema empleado se caracteriza por valorar globalmente el grado de realización de la estrategia, prestando atención a tres aspectos fundamentales: los posibles cambios del entorno, el grado de ejecución de los proyectos y la evolución del territorio. Tal es el caso de Málaga, Valencia y la provincia de Jaén, que son las tres experiencias que se exponen en el capítulo. Se concluye que la evolución del territorio no dependerá exclusivamente de la ejecución de los proyectos contenidos en el plan estratégico, sino que concurren una multitud de factores que pueden influir en la consecución del objetivo general del mismo.

Como ha quedado puesto de manifiesto, se trata de un conjunto de ensayos que profundizan en aspectos relevantes y esenciales de la planificación estratégica territorial como instrumento al servicio de la gobernanza y del desarrollo local. Sólo queda expresar nuestro agradecimiento a los autores por el esfuerzo realizado y felicitarles por la calidad de sus aportaciones, así como agradecer a la Dirección General de Administración Local de la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía su patrocinio, continuada colaboración y compromiso con la planificación estratégica territorial y, particularmente, con la Red Andaluza de Planificación Estratégica Urbana y Territorial (RADEUT) y con la Cátedra de Planificación Estratégica Territorial, Desarrollo Local y Gobernanza de la Universidad de Jaén.

CAPÍTULO 1

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA URBANA: UN INSTRUMENTO DE GOBERNANZA LOCAL PARA LAS CIUDADES Y TERRITORIOS

Prof. Dr. Antonio Martín Mesa
Catedrático de Economía Aplicada
Universidad de Jaén

Prof. Dr. Rafael Merinero Rodríguez
Centro de Sociología y Políticas Locales
Universidad Pablo de Olavide de Sevilla

1. Introducción. Hacia un nuevo modelo de planificación urbana y territorial

La planificación urbana en los últimos años del siglo XX y principios del siglo XXI está experimentando una transformación en sus modelos y en las metodologías aplicadas, como una respuesta buscada por los gobiernos locales para adaptarse a los actuales contextos sociales y económicos cada vez más complejos, exigentes e interpenetrados territorialmente, donde el nuevo escenario de internacionalidad y globalización ha provocado que la tradicional planificación basada en la ordenación física y espacial de las ciudades no sea ya suficiente para el impulso de políticas públicas de desarrollo urbano.

Como respuesta a esta nueva situación, a principios de los años noventa comenzó a ponerse en práctica un nuevo tipo de planificación para las ciudades denominado *Planificación Estratégica Urbana*, que como tal constituye la aplicación del modelo de gobernanza local a las políticas públicas para impulsar el desarrollo socioeconómico en las ciudades. Los principios básicos de esta nueva modalidad de planificación son los propios del modelo de gobernanza para la elaboración e implementación de políticas públicas, es decir, la participación ciudadana y la cooperación público-privada entre actores de la ciudad como método de adaptación a las nuevas exigencias y demandas que el actual contexto de complejidad impone a la mejora de la calidad de vida en las ciudades (Barton, 2006; Krels, 2007; Naciones Unidas, 2003).

Así, desde finales de los años ochenta han comenzado a extenderse procesos de Planificación Estratégica Urbana en San Francisco, Chicago, Ontario,

Sydney, Manchester, Londres, Barcelona, Valencia, Ámsterdam, Lisboa, Milán, Turín, Sao Paulo, Rosario, Medellín, etc. La aplicación de procesos de Planificación Estratégica Urbana en estas ciudades ha provocado que gobiernos locales de otras ciudades en distintas regiones del mundo lo hayan empezado a impulsar, que hayan surgido redes de cooperación entre ciudades con el objetivo de incrementar la colaboración y la producción de conocimiento (CIDEU, RADEUT, URBAL), y el desarrollo de incentivos por distintos niveles de gobierno para impulsar la aplicación de Planes Estratégicos Urbanos en las ciudades.

Dada la importancia que esta nueva planificación urbana está teniendo, el presente trabajo pretende tres objetivos: en primer lugar, poner de manifiesto los aspectos básicos que caracterizan al modelo de Planificación Estratégica Urbana; establecer las diferencias y complementariedades que este modelo tiene con la tradicional planificación espacial; y, en tercer lugar, establecer las dimensiones básicas de análisis para determinar el impacto que este nuevo instrumento de gobernanza local está teniendo en los procesos de adaptación de las ciudades a las nuevas exigencias internacionales.

2. Planificación estratégica urbana y territorial: un nuevo instrumento de gobernanza local

La gobernanza tiene que ver mucho más con la solución colectiva de problemas y mucho menos con el dominio (Mayntz, 2002; Börzel, 2002). Gobernanza significa una forma de gobernar más cooperativa, donde las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas (Mayntz, 2001: 1).

El término es relativamente antiguo y, en inglés (*governance*) se ha venido utilizando como sinónimo de gobierno, término que en la literatura anglosajona se utiliza con preferencia al concepto de Estado para designar a la maquinaria de la acción pública. Después de haber sido empleado por los economistas para señalar las distintas formas de intervención de las empresas en su espacio socioeconómico, varios autores empiezan a recurrir a este concepto para interpretar los cambios más

actuales que, de forma más o menos confusa, se aprecian en las formas de acción pública (Ruano, 2002: 1).

La gobernanza tiene que ver con un estilo particular de gobierno donde el proceso de toma de decisiones tiene un marcado carácter colectivo, determinado por las pautas de interacción entre los actores que participan en dicho proceso, considerando que los actores no son sólo los actores públicos, sino que los actores privados tienen una destacada presencia en todo el proceso. Esta nueva forma de ejercer el gobierno viene caracterizada por la cooperación entre un número importante de actores públicos y privados en la formulación y aplicación de las políticas públicas.

Esta nueva forma de gobierno tiene su base en el hecho de que los actores públicos han perdido el monopolio de la acción, que como destaca Carmen Navarro hace que el gobierno pierda la capacidad de imponer unilateralmente su voluntad, produciéndose una transición desde unas pautas tradicionales de ejercicio del poder político basado en una relación de “un solo sentido” entre los que gobiernan y los que son gobernados, hacia un modelo de “doble sentido” en el que se toman en consideración tanto los intereses, percepciones y oportunidades de los que gobiernan como los de los que son gobernados (Navarro, 2002).

Esto exige, sin duda, un nuevo rol para el gobierno, derivándolo hacia funciones de facilitación y coordinación, donde la arquitectura de la gobernanza se sustenta en el modelo reticular, es decir, una red de estructuras y actores configurada alrededor de un sector determinado de acción gubernamental (Natera, 2004). La gobernanza presupone que el buen gobierno no puede estar sólo garantizado por los actores públicos, sino por el funcionamiento eficaz de redes más o menos institucionalizadas de actores estratégicos que disponen de su propia autonomía y de su agenda estratégica (ligov, 2002). Sin embargo, esto ha llevado a defender a veces que la gobernanza significa un debilitamiento del gobierno; pero parece que esto no es lo que ocurre, sino que lo que se produce es un cambio en la forma en que el gobierno ejerce su capacidad de control, de manera que los actores públicos que participan en las redes de políticas juegan un papel especial y privilegiado, puesto que tienen medios fundamentales de intervención (Mayntz, 2001). Se trata, por tanto, de un cambio en la naturaleza del gobierno, donde

predomina la resolución conjunta de los problemas en un área específica de política pública.

Desde esta perspectiva, se puede mantener que el gobierno es un reflejo del mundo (Winograd, 2002), lo que permite mantener que la gobernanza es propia de los escenarios complejos modernos (Marsh, 1998); la nueva forma que adopta la política pública basada en el modelo de las redes de actores públicos y privados, que se produce como respuesta a las transformaciones del contexto social, de manera que es el contexto el que favorece que el nuevo modelo de gobierno no sea jerárquico, sino que esté basado en las dependencias y en las relaciones (Kooiman, 1993). El nuevo contexto al que responde la gobernanza como forma de gobierno se caracteriza por lo siguiente:

- En la sociedad actual no existe un conocimiento único y duradero válido para actuar, no hay un monopolio de los conocimientos por parte de ningún actor social, ni por supuesto por parte del gobierno y, por tanto, no existe una respuesta de validez general para solucionar los problemas. Para poder actuar sobre estos es más que necesario contar con conocimientos especializados, lo que establece la obligación de contar con los diferentes actores en cuyas manos se encuentran esos conocimientos específicos y heterogéneos.
- Existe en la sociedad actual una importante diferenciación social asociada a una sectorialización y especialización de tareas, que está soportada sobre una diversificación de estructuras sociales, valores y pautas culturales. Esta diferenciación, relacionada con el tejido social, desagrega la capacidad efectiva de solucionar un problema social determinado por parte de un único actor.
- La sociedad civil ha experimentado una importante transformación, gracias a que los ciudadanos disponen de una mayor cantidad y calidad de los conocimientos, lo que les ha llevado a reclamar mayores derechos ciudadanos, y que por tanto, se produzca un creciente papel político de la sociedad civil, que se concreta en la existencia de un mayor número de

actores sociales colectivos y ciudadanos que ejercen una mayor demanda de participar en las decisiones que afectan a los problemas que tienen.

- Los nuevos problemas sociales a los que hay que dar respuesta son otro de los puntos importantes en los que se concreta la complejidad del contexto. Estos nuevos asuntos son de una naturaleza diversa y dinámica que introduce un componente importante de incertidumbre. Así, los nuevos temas a los que tienen que dar respuesta la sociedad y, especialmente, las políticas públicas, tales como el medio ambiente, el desarrollo económico local, la cultura, la inmigración, la discriminación social, etc., introducen nuevos desafíos para los actores sociales y la necesidad de nuevos instrumentos para intentar atenderlos, lo que hace que las competencias necesarias para resolverlos sean más complejas.
- En lo estrictamente político, la complejidad se concreta en la transformación del interés y el esfuerzo político en los derechos universales, en una mayor atención a los derechos ciudadanos vinculados a la extensión de los servicios públicos dentro del Estado del Bienestar, donde el interés se concentra sobre la eficacia y la eficiencia del gobierno en la prestación de los servicios públicos. Esto hace que los derechos de los usuarios, la satisfacción de la demanda y la calidad de los servicios sea la base sobre la que se articula la acción del gobierno (Prior, 1996). En este marco, la crisis fiscal de los gobiernos de finales del siglo XX y principios del actual y la dispersión del resto de recursos no económicos establece una intensa dependencia de la eficiencia de los servicios en la necesidad de coordinación y cooperación de actores políticos y sociales para atender a los problemas de un área de política pública cualquiera.
- Otro de los elementos de la complejidad actual procedente de lo político se encuentra en la fragmentación de las estructuras administrativas a nivel territorial, que tienen que ver con el proceso de descentralización administrativa a través del traspaso de competencias del gobierno central hacia otros niveles territoriales. Debido a la extraordinaria complejidad de los asuntos que hay que resolver, la mayor parte de las veces es necesaria la intervención conjunta de distintos niveles de gobierno, produciéndose, así, el

desarrollo de lo que se ha denominado gestión multinivel de asuntos de política pública.

A esta situación actual se le ha denominado de formas muy diversas, pero existen dos, que por su interrelación pueden servir para concretar y clarificar lo que se pretende explicar: la <<sociedad del riesgo>> y el <<gobierno bajo presión>>, que sintetizan esta nueva situación caracterizada por la complejidad, en la que la naturaleza de los problemas a resolver y la existencia de diferentes actores con capacidad y recursos para actuar sobre tales problemas da cuenta del nuevo modelo de gobernanza basado en la cooperación e interacción entre actores diversos.

Ante este contexto definido por su gran complejidad, los modelos de políticas públicas basados en el principio del actor racional o en la burocracia no se encuentran con capacidad para dar cuenta precisa del funcionamiento en red de los actores que le es propio a dicho contexto (Miller, 1994). Por tanto, en cierto sentido se mantiene que existe una crisis de los modelos tradicionales de elaboración de políticas públicas, de manera que el modelo elitista caracterizado por ser vertical, jerárquico, centralizado e intervencionista se muestra como ineficiente producto de sus limitaciones para dar respuesta a las peculiaridades del contexto de complejidad. Un intento de dar respuesta a estas limitaciones del modelo burocrático proviene del modelo basado en el *management*, y que intenta aplicar parámetros de acción exportados del ámbito de la gestión empresarial privada; pero tampoco resuelve en ciertos contextos de complejidad la deslegitimación de la acción de gobierno y los graves problemas de coordinación que implica dicho contexto. Estos modelos, de cierta manera considerados como tradicionales, llevan aparejada la máxima de que el actor público, el gobierno es el que tiene capacidad de establecer las características del proceso de las políticas públicas para que éstas pongan remedio a los problemas a los que intentan dar solución, y estarían caracterizados por divisiones y la rigidez en el proceso de las políticas públicas (Ibarra, Martí y Gomà, 2002: 57).

Sobre la base de las características anteriormente expuestas del concepto de gobernanza, se puede decir que la Planificación Estratégica Urbana es concebida como un instrumento impulsado por los gobiernos locales basado en la necesidad de la cooperación entre los actores públicos y privados más importantes de la ciudad, y

articulada en su producción de contenidos sobre la participación ciudadana como los mecanismos más apropiados para responder a la complejidad que implica diseñar el modelo de ciudad para el futuro. Este nuevo instrumento de planificación se impulsa por los gobiernos locales sobre la base de la convicción de que los instrumentos tradicionales de planificación física no han sido suficientes para articular un proyecto de ciudad efectivo y, por tanto, se recurre a estos nuevos métodos de planificación urbana basados en la colaboración público-privada y la participación de la ciudadanía (Font y Rivero, 1999).

3. Aspectos básicos para analizar el impacto de la Planificación Estratégica Urbana y Territorial

Hasta ahora, la mayor parte de la literatura existente sobre planificación estratégica se caracteriza por situarse en el plano metodológico, es decir, en proporcionar aquellos componentes básicos que caracterizan a un Plan Estratégico y proponer los métodos y técnicas más adecuados para desarrollarlos, aunque algunos de ellos contienen algunas reflexiones del contexto político y social que pueden ayudar a fundamentar la utilidad de este instrumento (García, 2007; Pascual; 1999; Fernández, 1997).

Sin embargo, en el momento actual en el que se encuentra la planificación estratégica se hace necesario comenzar a proponer estudios que identifiquen las características básicas de dichos instrumentos y que puedan ayudar a mejorar los Planes Estratégicos Urbanos, ya que es bien conocido que no todos los Planes se ejecutan, y quedan por tanto en un esfuerzo considerable de articulación participativa para la definición del mismo. Por tanto, se trata de poder avanzar en la propuesta de una serie de dimensiones analíticas que permitan aportar una visión menos tecnológica de los Planes Estratégicos, y que por contra posibiliten identificar aquellos aspectos o características de los mismos que tengan que ver con la eficiencia de los Planes, que sin duda tiene que ver con el hecho de que realmente se implementen, se lleven a cabo y no se queden en un mero esfuerzo colectivo recogido en un documento.

Las dimensiones propuestas para este nuevo tipo de análisis son:

- a) Posición intrainstitucional: Importancia de la posición que ocupa el Plan Estratégico en la institución promotora. Valoración de la implicación institucional y de sus responsables en la ejecución de las actuaciones del Plan Estratégico.
- b) Estructura organizativa: Vinculación del Plan Estratégico en el organigrama de la institución impulsora. Es importante identificar el grado de dedicación del capital humano a la ejecución del Plan.
- c) Estructura de participación en la implementación: Determinación de los instrumentos de participación utilizados por el Plan Estratégico. Es importante atender al nivel en el que se inserta la participación, especialmente si se inserta sólo en el nivel informativo o en la toma de decisiones. Y en la configuración de la misma, si es de carácter abierto o se basa en criterios de representatividad.
- d) Instrumentos de producción de contenidos: Identificación de las técnicas utilizadas en el Plan para producir el conocimiento necesario para estructurar la propuesta en cada una de las fases del mismo.
- e) Ámbito territorial: Identificación del nivel territorial al que afecta el Plan Estratégico y su alcance espacial.
- f) Estructura temática del Plan Estratégico: Es fundamental identificar si los proyectos y actuaciones propuestas coinciden con el diagnóstico y los objetivos propuestas en el Plan. Por tanto, es necesario establecer los temas objeto del Plan y cómo son tratados los mismos (capital económico, humano y social; desarrollo económico, cultural y social).
- g) Tipología de los proyectos: determinación del peso que tienen los diferentes proyectos de actuación previstos (infraestructura, equipamientos, innovación y conocimiento).

- h) Continuidad del Plan Estratégico: ¿Qué ocurre con la postelaboración? Se trata de ver la presencia que el Plan Estratégico tiene en los proyectos que realmente están siendo impulsados en el territorio. Se presta especial atención a la conformación de la estructura organizativa y participativa del Plan para su ejecución.
- i) Evaluación del Plan Estratégico: Identificar el sistema de evaluación del Plan Estratégico.
- j) Impacto en la gestión relacional: Es necesario prestar atención al impacto que el Plan Estratégico ha tenido en la puesta en marcha de la cultura relacional en la gestión de proyectos en el territorio. Se trata de determinar si el Plan se ha convertido en un instrumento para impulsar las redes público-privadas como mecanismo de diseño e implementación de políticas públicas.

4. Conclusiones

Teniendo en cuenta todas estas aportaciones anteriormente tratadas, se toma conciencia de la importancia que actualmente están cobrando los nuevos instrumentos de planificación urbana basados en el concepto de gobernanza local. Sin embargo, para profundizar mejor en dichos instrumentos, y que proporcionen una mayor eficiencia a la gestión pública en el ámbito local, se hace necesario producir un avance en un doble sentido: uno, que tiene que ver con la realización de trabajos de análisis que a partir de las dimensiones básicas establecidas se puedan obtener investigaciones relacionadas con los procesos de elaboración de dichos planes estratégicos urbanos, pero también, y al mismo tiempo, profundizar en aquellos aspectos que garantizan y hacen posible que el Plan Estratégico realmente se ejecuta para conseguir los objetivos previstos. Un segundo sentido tiene que ver con la necesidad de que estos nuevos instrumentos de gobernanza interactúen con los tradicionales Planes Generales de Ordenación Urbana, que son normativos y de obligado cumplimiento para las ciudades. Quizás sea este aspecto, al menos en lo que refiera a los casos europeos, el que mayor garantías puede proporcionar de que realmente se ejecuten los planes estratégicos, si van de la mano y concertados con los planes de ordenación física y espacial de las ciudades.

5. Bibliografía

- BARTON, J.R. (2006): "Sustentabilidad urbana como planificación estratégica". *EURE-Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, vol. 32 nº 96 27-46
- BÖRZEL, A. T. (2002): "¿Qué tienen de especial los policy Networks?. Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la Gobernación europea", *Redes 2002*. www.revista-redes.rediris.es/webredes/textos/policynet.doc.
- IBARRA, P., MARTÍ, S. y GOMÀ, R. (2002): *Creadores de democracia radical*. Icaria. Barcelona.
- INNERARITY, D. (2008): Conferencia inaugural del XII Encuentro Ibérico de Planes Estratégicos Urbanos y Territoriales celebrada en Zaragoza, Ebrópolis.
- FERNÁNDEZ, J. M. (1997): *Planificación Estratégica de Ciudades*. Gustavo Gilli. Barcelona.
- FONT, J. y RIVERO, C. (1999): "Participación de la sociedad civil en el desarrollo estratégico urbano y territorial", en Subirats, J. (Editor) *¿Existe sociedad civil en España?: Responsabilidades colectivas y valores públicos*, Estudios de la Fundación Encuentro, Madrid.
- GARCÍA, A. (2004): *Ciudad de Hojaldre. Visiones urbanas del siglo XXI*. Ed. Gustavo Gil, Barcelona.
- GARCÍA, M. (2007): *La Planificación Estratégica y el Arte del Buen Gobierno. Estudios y Comentarios nº 10*. Unión Iberoamericana de Municipalistas. Granada.
- INSTITUTO INTERNACIONAL DE GOVERNABILIDAD DE CATALUÑA (IIGOV) (2002): *La gobernanza para el desarrollo sostenible en Cataluña. Documentos de Debate nº 5*. Consejo Asesor para el Desarrollo Sostenible. Generalitat de Cataluña. 2002.
- KOOIMAN, J. (1993): "Social-Political Governance: Introduction", en Kooiman, J., *Modern Governance. New government- Society interactions*. Sage. London.

- KRELS, P. K. (2007): *Planning Cities for the Future: The Successes and Failures of Urban Economic Strategies in Europe*. Edward Edgar Publishing, Cheltenham.
- MARSH, D. (1998): *Comparing Policy Networks*. Open University Press. Buckingham.
- MAYNTZ, R. (2001): “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. 21: pp 7-21.
- MAYNTZ, R. (2002): “Los Estados Nacionales y la gobernanza global”. *Revista CLAD Reforma y Democracia*. 24: pp 29-44.
- MILLER, H. T. (1994): “Post-progressive Public Administration: lessons from Policy Networks”. *Public Administration Review*. 4 vol 54.
- NACIONES UNIDAS (1993): *Planificación Estratégica Territorial y Políticas Públicas para el Desarrollo Local*, Naciones Unidas, Nueva York.
- NATERA, A. (2004): “La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular”, en Documentos de Trabajo de Política y Gestión 2/2004. Departamento de Ciencia Política y Sociología, Universidad Carlos III.
- NAVARRO, C. (2002): “Gobernanza en el ámbito local”, en VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.
- PASCUAL, J. M. (1999): *La estrategia de las ciudades. Los planes estratégicos como instrumentos: métodos, técnicas y buenas prácticas*. Diputación de Barcelona. Barcelona.
- PRIOR, D. (1996): “Working the networks: local authority strategies in the reticuled local state”. *Local Government Studies*. vol 22, N°2: pp 92-104.
- RUANO, J. M. (2002): “La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico”, en VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.
- WINOGRAD, M.A. (2002): “La gobernanza en la era de la información”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. 22: pp 117-146.

CAPÍTULO 2

PARTICIPACIÓN Y PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA TERRITORIAL

Prof. Dr. Clemente J. Navarro Yáñez
Centro de Sociología y Políticas Locales
Universidad Pablo de Olavide

Introducción

No cabe duda que la intensidad con la que se fomenta la participación de la ciudadanía, ya sea individualmente, ya sea a través de entidades asociativas, es creciente. Muestra de ello es el aumento en las experiencias que se desarrollan o la innovación que suponen nuevos y variados mecanismos de participación. Ahora bien, si por un lado, cabe valorar positivamente esta tendencia en cuanto a la mejora de la calidad de los procesos de toma de decisiones, por otro, no deja de ser cierto que tal extensión está incrementando también la confusión, o cuando menos, la “polisemia” de lo que constituye la participación pública o ciudadanía, y las formas en que ésta puede desarrollarse.

Es por ello que el primer apartado de este texto tratará de aclarar de qué hablamos cuando nos referimos a la “participación ciudadana” o “participación pública”. Pero baste adelantar que se trata de una política pública y, como tal, tienen unos objetivos que son susceptibles de evaluación; también, que pueden existir criterios para su diseño o planificación. Los apartados segundo y tercero se dedican a realizar una propuesta al respecto.

El apartado cuarto presenta una aplicación preliminar de tales propuestas a 44 experiencias participativas en procesos de Planificación Estratégica Territorial, para después concluir pasando revista a lo planteado a lo largo de este texto.

1. ¿Qué es la participación pública?

Este apartado trata de aportar una definición de trabajo sobre el concepto de participación pública. Más concretamente, primero, en relación a otros fenómenos

que caracterizan a la dinámica socio-política de las sociedades contemporáneas, y después, de forma específica.

1.1. Dinámica socio-política y oportunidades de participación: influencia, participación política y participación pública

Es sabido que el fenómeno de la participación es multidimensional y las formas por las que la ciudadanía puede tratar de influir sobre las decisiones colectivas que adoptan las autoridades públicas son múltiples. La más simple y extendida, la participación electoral, a la que seguiría en importancia, por su extensión, la participación en asociaciones, seguida del contacto individual con representantes políticos o de la administración pública y, por último, las actividades de protesta (firma de peticiones, manifestaciones, huelgas,...) (Torcal et al., 2006).

Las personas que hacen uso de cada modalidad y lo que lo motiva son diferentes, y en ello cuentan sus recursos, sus actitudes políticas y las oportunidades que tienen para ello. Lo hacen más los que poseen más recursos, entre los que destaca la formación académica, los que tienen un mayor interés por la política y confianza en las autoridades públicas, en el caso del contacto, pero menos confianza en el caso de la protesta (Ferre et al., 2006, Navarro, 2007). El primero suele darse más cuando el municipio es más pequeño, porque hay más oportunidades de contacto entre ciudadanía y administración, y el segundo, en las ciudades más grandes, porque suponen contextos de mayor movilización política (Navarro, 2008a).

Ahora bien, resulta obvio señalar que el hecho de participar políticamente, de tratar de influir, no significa que se logre, esto es, que se modifique la decisión o curso de acción que prevén poner en marcha -o han puesto en marcha- las autoridades públicas. De hecho, los españoles conceden un nivel medio-bajo de eficacia a diferentes modalidades de participación política, tal y como puede apreciarse en la tabla 1.

TABLA 1. EFICACIA OTORGADA A DIFERENTES MODALIDADES DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Modalidades	Media en escalas (0,10)
Votar en elecciones	6,91 (3974)
Colaborar con una asociación voluntaria	6,15 (3765)
Colaborar con un partido político	4,25 (2619)
Ponerse en contacto con un político	3,96 (3659)
Participar en una actividad de protesta	2,34 (3518)

Fuente: Estudios CIS 2450 (pregunta 44).

Nota: El valor 0 significa "no sirve para nada" y el valor 10 es "muy eficaz".

Al igual que la ciudadanía, las entidades asociativas, a excepción del comportamiento electoral, utilizan diferentes modalidades de participación, desde el contacto a la protesta; aunque más las de carácter político-institucional (vecinales, sindicatos, ecologistas,...) que las orientadas al ocio o los servicios de bienestar (culturales, deportivas, discapacitados,...) (Navarro y Juaristi, 2006). Aquí también la participación o activismo político no tienen por qué traducirse en influencia.

Sirva lo anterior únicamente para llamar la atención, desde el inicio, sobre el hecho de que "participación política" e "influencia" pueden ser asuntos relacionados, pero, al menos analíticamente, independientes. Y sirva también para señalar que ambos son, también, diferentes del de "participación ciudadana", o mejor, la "participación pública", pues con ello cabría hacer referencia a un conjunto diverso de iniciativas públicas por las que se trata de aumentar las oportunidades de influencia de la ciudadanía y/o asociaciones en los procesos de diseño, desarrollo o evaluación de políticas públicas.

Bien es cierto que aquellos que participan políticamente o pertenecen a asociaciones suelen, también, participar en las iniciativas de participación pública (Navarro, Font y Cuesta, 2008). Así como, también, las asociaciones más activas políticamente, suelen tener mayor presencia, representatividad, en tales iniciativas (Navarro, 2006). Pero también lo es que, aunque menos, participan otros individuos o grupos que normalmente no lo hacen (Navarro, 2008). Aunque, en general, la participación tampoco signifique, automáticamente, influencia sobre las decisiones públicas.

Asimismo, la influencia política tampoco supone la implicación en las iniciativas de participación pública, incluso, quizás, lo contrario, habida cuenta de que se trata de oportunidades para facilitar el acceso a aquellos que no lo tienen, y sobre todo, si el asunto del que se trata es de su interés o incumbencia. De hecho,

los patrones de influencia e interacción entre actores locales adopta diferentes formas en atención al asunto o política que ese considere: de la coalición municipio-empresa en el desarrollo económico, a la coalición municipio-administración autónoma en las de bienestar, a la coalición municipio-asociaciones en la regulación de la participación pública (Navarro, 2008c).

Sirva todo lo anterior para señalar que existe bastante evidencia acerca de que las relaciones entre participación política, participación pública e influencia en las decisiones públicas es un asunto sobre el que se conocen algunas claves, pero que es sumamente complejo. De hecho, cabría señalar que las iniciativas de participación pública son, únicamente, una oferta de oportunidades de participación en las decisiones públicas que, en principio, tratan de modificar la dinámica socio-política existente, sea la estructura de poder o influencia, sea la intensidad y pautas de participación o activismo político, pero que se desarrollan en la dinámica ya existente. Y por tanto que, tanto analíticamente, como desde la perspectiva de su aplicación práctica, debe hacerse evidente la naturaleza del fenómeno y su alcance potencial.

Ello supone que al análisis de la participación pública, así como su planificación y evaluación, debe partir, cuando menos, de dos hechos, del que se deriva un tercero:

- Las iniciativas de participación pública suponen la oferta de oportunidades de participación respecto a otras políticas públicas. Se trata, pues, de una meta-política o política transversal a la acción de las autoridades públicas.
- Las iniciativas de participación pública se dan en un contexto específico caracterizado por ciertas dinámicas socio-económicas y socio-políticas que inciden en su desarrollo y resultados, así como también en atención al asunto o política sobre el que se desarrolla la iniciativa.
- De lo que se deriva que diferentes iniciativas son más o menos adecuadas, tendrán resultados diferentes, según el contexto en el que se desarrollen.

1.2. La participación pública: el significado y forma de la oferta de oportunidades de participación

¿Qué significa ofrecer oportunidades de participación? La cuestión es que existen muchas definiciones al respecto, sobre todo, porque para ello se atiende al desarrollo de metodologías o instrumentos de participación sobre lo que existe cierta ambigüedad: no sólo existe multitud de mecanismos o instrumentos, sino que bajo la misma denominación se desarrollan distintas metodologías, y al contrario. No obstante, a partir de ello es posible establecer una “definición de trabajo” que recoja los aspectos mínimos –necesarios- para referirse, para reconocer, la existencia de procesos de participación pública, así como para distinguirla de otros procesos de interacción entre ciudadanía y autoridades públicas que no lo son.

Cabría definir la participación pública o participación ciudadana como *todo proceso por el que se consideran las opiniones, valores, preferencias,...* de la ciudadanía, organizada o no, como un “input sustantivo” en los procesos de toma de decisiones sobre el diseño, implementación y/o evaluación de políticas públicas. Ello supone que la participación pública implica la interacción entre autoridades públicas y ciudadanía, por un lado, y *formas específicas* para tal interacción, por otro¹.

Más concretamente, lo anterior permite distinguir la participación pública tanto de la “comunicación o información pública” como de la “consulta pública”. La “comunicación” se caracterizaría por el desarrollo de procesos por los que se da, difunde o hace llegar información a la ciudadanía, sin que ésta participe, ni produzca información que se considere explícitamente como “input” de los procesos de toma de decisiones. En cambio, en la “consulta” se producen procesos explícitos de recogida de información de la ciudadanía como “input”, aunque sin establecer una dinámica de discusión y negociación para la toma de decisiones.

De lo expuesto se deriva que se produce participación pública cuando:

- 1) La ciudadanía, individualmente o a través de asociaciones, se involucra activamente en procesos de diálogo, de intercambio de información y de

¹¹ Aunque suele utilizarse indistintamente los términos “participación pública” y “participación ciudadana”, en adelante se preferirá el primero porque semánticamente remite de forma más específica al hecho de interacción entre ciudadanía y autoridades públicas, mientras que el segundo puede remitir a otras actividades participativas que normalmente son consideradas “participación o comportamiento político”.

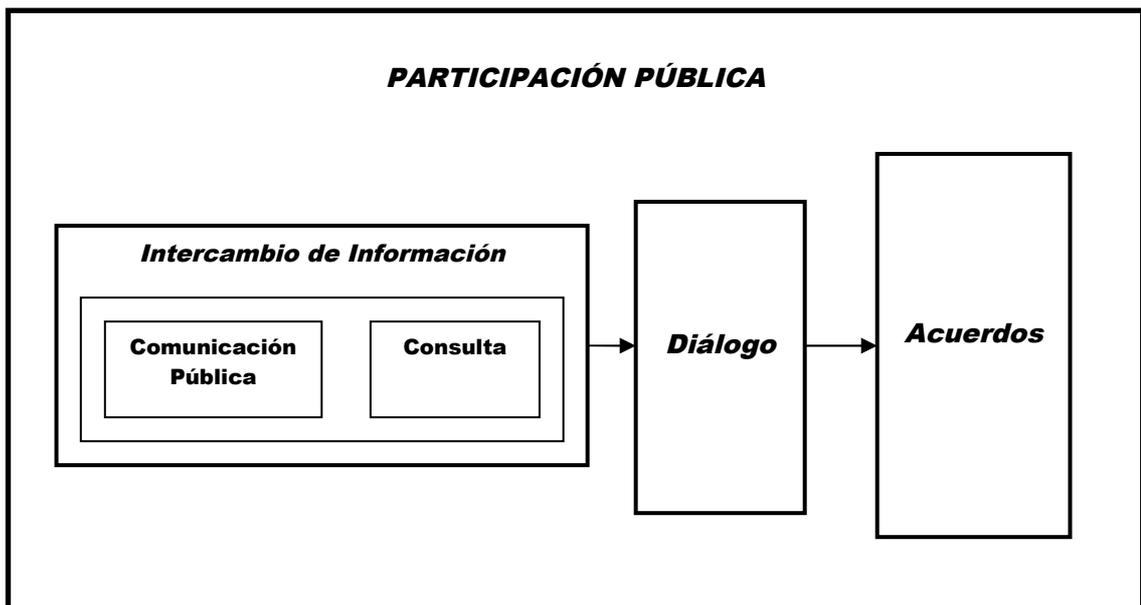
negociación con las instituciones y/o autoridades públicas, o más en general, con quienes promueven tal tipo de procesos para la toma de decisiones colectivas.

2) Por tanto, la participación pública es un proceso:

- que incluye al de “comunicación” o “información”,
- y que incluye, al de “consulta”.

3) Por último, cuando el proceso se orienta a la toma de una decisión. Esto es, su objetivo principal es el establecimiento de diálogo y de negociación para tomar una decisión, pudiendo concernir ésta al diagnóstico de una situación, a los cursos de acción a desarrollar, la forma en qué ponerlos en marcha y/o su evaluación.

FIGURA 1. LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA: ASPECTOS MÍNIMOS O NECESARIOS



Así pues, hablaríamos de procesos de participación en un Plan Estratégico cuando en los órganos, procedimientos, metodología, etc., utilizados para el diseño e implementación de aquél exista presencia activa de la ciudadanía o representantes de ésta, con independencia de que tales procesos formen parte -o no- de la estructura organizativa formal del Plan Estratégico. Esto supone que, quizás, existan procesos que se consideren participación pública, pero que en realidad suponen procesos de comunicación, consulta, o incluso, de participación inter-institucional,

pues éstos últimos son foros de diálogo entre representantes de autoridades públicas sin que haya presencia de la ciudadanía o agentes socio-económicos

Lo anterior supone que en el desarrollo de un Plan Estratégico, en cualquiera de sus fases, al igual que en otra política pública, pueden darse “experiencias o ejercicios participativos”. Cada fase de una política pública, de un Plan Estratégico, se orienta a la toma de una decisión crucial de éste, sea la estructura organizativa que impulsa, sea el diagnóstico de la situación sobre la que se quiere actuar, el establecimiento de la agenda y de las estrategias, las acciones a desarrollar, su implementación o su posterior seguimiento y evaluación. En cada una de estas fases, de estos momentos, pueden existir o darse experiencias/ejercicios participativos. De hecho, cabría considerar que, en general, los ejercicios participativos se orientan, tienen como finalidad, una decisión y, en particular, por lo que respecta a los Planes Estratégicos cabría considerar que, cuando menos, pueden tener como objetivo cada una de sus grandes fases.

Por otro lado, es común que tales experiencias o ejercicios suelen darse a través de ciertos “mecanismos o instrumentos de participación”, entendidos éstos como conjuntos, más o menos estándar o formalizados, de “metodologías” para planificar, desarrollar y favorecer la participación pública. Cada mecanismo establece, explícita o implícitamente, ciertas reglas y metodologías acerca de las tareas a desarrollar, los participantes, la forma en que se desarrolla el proceso de intercambio de información, de diálogo y de negociación, así como el papel asignado a las decisiones adoptadas en el conjunto de la Planificación Estratégica.

**FIGURA 2. LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA:
METODOLOGÍAS, MECANISMOS/INSTRUMENTOS Y
EXPERIENCIAS/EJERCICIOS PARTICIPATIVOS**



La cuestión es que, tal y como se ha indicado antes, al igual que con respecto al concepto de Participación Pública, o incluso en mayor medida, existe una creciente “polisemia” respecto a los mecanismos de participación y sus metodologías constitutivas. Por un lado, es posible encontrar que procesos participativos que siguen metodologías diferentes reciben el mismo nombre (Jurados Ciudadanos) o, al contrario, procesos que siguen metodologías similares que reciben nombres diferentes (Consejos Ciudadanos y Núcleos de Intervención Participativa). Cuestión ésta que introduce mayor confusión, y con ello mayor dificultad, al analizar las experiencias participativas.

Así, la “unidad mínima” de cualquier ejercicio participativo es la metodología o metodologías utilizadas para establecer quiénes participarán, cómo dialogarán y cómo establecerán acuerdos, una vez considerada la finalidad del ejercicio en su conjunto. O si se quiere, aunque exista mucha variabilidad en las metodologías, sería posible analizar la forma en que se ha desarrollado la participación pública mediante el análisis de algunas dimensiones básicas, mínimas y necesarias de toda experiencia participativa. Éstas se referirían, fundamentalmente, a dos aspectos: la finalidad y la forma en que se desarrolla el ejercicio participativo. De forma detallada, tales dimensiones y sus correspondientes sub-dimensiones se muestran en la tabla 2.

TABLA 2. DIMENSIONES BÁSICAS DE LOS PROCESOS PARTICIPATIVOS

FINALIDADES (¿cuáles son los objetivos? ¿y resultados esperados?)	¿ Para qué el proceso de participación? ¿Sobre qué decisión influirá el proceso?
	¿ En qué momento del proceso de Planificación Estratégica se desarrollará el proceso participativo?
	¿ Qué deben hacer los participantes para lograrlo?, ¿en qué consistirá su labor?
METODOLOGÍA (¿de qué forma?)	¿ Quiénes dialogan y establecen acuerdos? : criterios acerca de los sujetos, individuales o colectivos, que se integrarán en los procesos participativos. Se trata, pues, de metodologías para su convocatoria y/o selección (abierta, aleatoriamente, criterios específicos,...)
	¿ Cómo dialogan? : criterios y, por tanto, instrumentos o metodologías para hacer posible la transmisión e intercambio de información entre los participantes (sesiones de trabajo y su duración, existencia o no de un “facilitador” del trabajo a desarrollar, cómo se informa a los participantes, cómo se debate y recogen sus opiniones)
	¿ Cómo establecen acuerdos? : metodologías, mecanismos o reglas para crear acuerdos y/o tomar decisiones

Lo expuesto hasta aquí supone, al menos, considerar dos cuestiones. Por un lado, que la participación pública pudiera considerarse una “meta-política pública”, en el sentido de que su aplicación se refiere al desarrollo de cualquier otra política pública; asunto sobre el que guarda un alto parecido con la Planificación Estratégica Territorial. Por otro lado, que las experiencias de participación son un elemento más en la dinámica socio-política sobre la que se pretende desarrollar una política pública, como por ejemplo, un Plan Estratégico. Por tanto, debe considerarse tanto lo que se pretende con ella, como el alcance que ello pueda tener en atención al contexto, así como también que pueda ser previsible que diferentes experiencias -metodologías- produzcan resultados diferentes a tenor del contexto –territorio- en el que se desarrolle y del asunto que se aborde

2. La necesidad de (una teoría de la) participación: participación y políticas públicas

Ahora bien, si se trata de una “meta-política pública”, ¿cuáles son sus objetivos?, ¿qué bien se provee a las ciudadanía? Este último serían las oportunidades de participación en los procesos de toma de decisiones que suponen el diseño, implementación y/o evaluación de políticas públicas. Ahora bien, con dos fines u objetivos principales: remediar el déficit democrático-participativo que presentan las democracias contemporáneas y/o mejorar la calidad de las decisiones y actuaciones públicas. Esto es, participar para legitimar la acción pública tanto en sus contenidos, como en su eficacia.

Así pues, se trata de tender un “puente democrático participativo” complementario al “puente democrático representativo”, que mejore el

funcionamiento del segundo bajo el supuesto genérico de que ofrecer oportunidades de participación aumentará el número de ciudadanos –organizados o no- que colaboran en el desarrollo de la acción pública. Este sería el argumento básico, marcadamente normativo, de lo que pudiera denominarse la “Gran Teoría de la Participación Pública”. O de otra forma, que la existencia de oferta de oportunidades de participación, en comparación con situaciones en las que no la hay, produce una mejora de la dinámica socio-política. En la tabla siguiente se muestran algunos de los rendimientos o efectos esperados de la puesta en marcha de iniciativas de participación pública.

TABLA 3. TIPOS DE EFECTOS O RENDIMIENTOS DE LAS INICIATIVAS DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA

	RENDIMIENTOS O EFECTOS		CRITERIOS
PROCESOS	PROCEDIMENTAL	Representatividad	Inclusión
		Deliberación pública	Control de agenda Comprensión ilustrada Participación efectiva
		Capacidad decisión	Igualdad de voto
	EFICACIA DECISIONAL	Inclusión en agenda actuación pública	Política, programa o servicio público
		Adecuación Implementación	Seguimiento actuación
RESULTADOS	SUSTANTIVO	Virtudes cívicas	Confianza institucional/eficacia externa
			Apego político
			Competencia/eficacia interna
		Competencias cívicas	Cognitivas
			Instrumentales
		Participación social	Asociacionismo
Participación política	Modalidades participación		

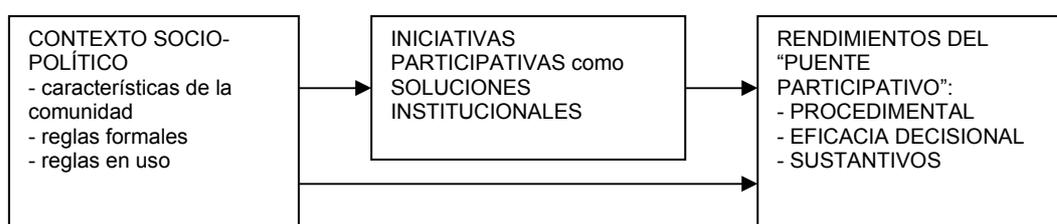
Fuente: Navarro, C., 2008.

Ahora bien, tal y como se ha apuntado más arriba, la propia dinámica socio-política supone un contexto que pudiera dar cuenta del alcance y resultados de las iniciativas de participación pública, de manera que un mismo instrumento de participación en diferentes contextos, municipios o territorios, por ejemplo, o diferentes asuntos, desarrollo económico y bienestar, entre otros, pudiera dar lugar a diferentes resultados.

Lo anterior supone que diferentes diseños de la política de participación pudieran ser más o menos aptos a tenor del contexto en el que se apliquen, o dicho de otra forma, que cada instrumento de participación debiera ser una solución institucional específica para cada caso. De hecho, la práctica de la participación política muestra la necesidad de variaciones institucionales, la adaptación de los

instrumentos, en diferentes contextos². Ello, tanto desde el punto de vista analítico, como desde la práctica, elaborar “teorías de alcance intermedio sobre la participación pública”, mediante el conocimiento de diversos mecanismos por los que planificar las iniciativas en atención a los resultados que se esperan de ello, pudiendo considerar sus elementos mínimos, los que tratan de presentarse en la figura 3.

FIGURA 3. HACIA UNA TEORÍA DE ALCANCE INTERMEDIO SOBRE LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA: ELEMENTOS MÍNIMOS



Fuente: Navarro, C., 2007a.

En resumen, como en otras cuestiones, “no todo vale”, “no todo es lo mismo” en cuanto a las iniciativas o política de participación pública. Ello supone que, como cualquier otra política pública, su planificación o diseño debe ser específico en función de los objetivos que se persiguen y el contexto en donde ha de desarrollarse. Pero también que, como política pública, puede, y debe, ser objeto de análisis evaluativo. A estos asuntos se dedica el resto de este texto.

3. La participación como política pública: criterios de planificación y evaluación

Así pues, al igual que otras iniciativas o políticas públicas, la de participación debiera desarrollar algunos patrones o criterios mínimos para su planificación y posterior evaluación. ¿Cuál pueden ser estos criterios? Sin duda, para avanzar en ello, tal y como se ha indicado más arriba, sería necesario ir elaborando una “teoría intermedia de la participación pública”, o cuando menos, por decirlo en términos

² Un caso ejemplar a este respecto pueden ser los Presupuestos Participativos, que bajo la misma denominación, suponen diferentes mecanismos: en cuanto a participantes, forma de convocarlos, de las sesiones de trabajo, de priorización de alternativas o de toma de decisiones (Sintomer, 2005).

mertonianos “codificar” y sistematizar lo que sabemos al respecto. Se trataría, pues, de ir acumulando evidencias acerca del diseño, desarrollo y resultados de diferentes experiencias de participación en diferentes contextos para ir conociendo “qué funciona, dónde, y por qué”. Siguiendo esta estrategia, y haciendo uso del conocimiento que sobre ello se tiene, en lo que sigue se ofrecen algunos “criterios mínimos de planificación”, de lo que podrán derivarse algunos “criterios mínimos de evaluación”.

3.1. Sobre objetivos y éxito de las experiencias participativas: ¿qué es éxito?, ¿para quién?

Sin duda, el primer paso en el diseño de las experiencias participativas se encuentra en sus objetivos, esto es, ¿qué se pretende al ponerla en marcha? Es obvio que la respuesta a esta pregunta es crucial porque dará cuenta de qué cabe considerar como “éxito” de la iniciativa. Ahora bien, este “éxito” debe definirse de forma más concreta que los de participación de la ciudadanía o mejora de las decisiones públicas, como objetivos básicos, normativos, propios de la “Gran Teoría”. Esto es, cada experiencia debe definir de forma específica cuáles son sus objetivos concretos.

En este sentido, está claro que no todas las experiencias participativas se orientan a los mismos objetivos y, por tanto, no cabe definir criterios genéricos sobre objetivos y éxito para todas ellas. Unas querrán simplemente informar a la ciudadanía sobre procesos y decisiones relativos a la actuación pública, otras querrán recabar información de la ciudadanía, y otras, quizás, pudieran pretender dialogar, deliberar y realizar propuestas a considerar. Esto es, sus objetivos pueden ser “informar”, “consultar”, “dialogar” o “establecer consensos” respecto a determinadas iniciativas o políticas públicas, tal y como más arriba han sido definidas las experiencias participativas.

Así, el “éxito” se daría cuando se logra informar, cuando se consulta, se dialoga y/o se establecen consensos. Pero, ¿a quién informar o consultar?, ¿con quién dialogar o establecer acuerdos? O de otra forma, ¿desde qué perspectiva se definen los objetivos y, por tanto, el éxito de la experiencia? Esta pregunta llama la atención sobre la importancia de considerar la iniciativa participativa desde su

origen, desde su diseño, en la medida en que, cuando menos, la decisión sobre el asunto o la política que será objeto de la experiencia y la relativa a los participantes establecen en sí mismas el marco y alcance de la experiencia. No se trata únicamente, pues, de “convocar a la participación”, sino de hacerlo para el diseño de ésta, al menos, sus objetivos y sobre qué asuntos (Taylor y Balloch, 2005).

Así pues, algunas de las primeras cuestiones a planificar, y establecer de forma explícita, son aquellas referidas a qué se considera éxito y para quién:

1. El alcance de la experiencia participativa: informar, consultar o establecer acuerdos.
2. El asunto objeto de la experiencia participativa: sobre qué se informará, consultará o establecerán acuerdos, sobre qué política pública se participa.
3. Los sujetos que juzgarán su valía: quienes aportan criterios para establecer el alcance y asuntos objeto de la participación.

3.2. Sobre la planificación de las experiencias participativas: ¿qué sabemos?

Dar respuesta a las preguntas anteriores no es sólo relevante para conocer el “qué” de la experiencia participativa, sino también porque, en buena medida, puede orientar sobre el “cómo” de ésta, esto es, el diseño del proceso por el que se desarrollará. Ahora bien, a este respecto, ¿qué sabemos sobre las metodologías o diseños de experiencias participativas?, ¿cuál es el efecto o alcance de ellas?

En general, si consideramos que las experiencias participativas, al igual que otras políticas públicas, suponen un proceso decisonal, cabría señalar la existencia de dos principios básicos que inciden en su desarrollo, a saber: su “aceptabilidad” y su “calidad deliberativa”. La aceptabilidad se refiere al hecho de que, en principio, el procedimiento garantice la capacidad de influencia de los participantes en la política –o proceso decisonal- para el que se desarrolla la experiencia³. Ello implica preguntarse, al menos, por el hecho de quiénes participan y en qué momento lo hacen; si se prefiere, la representatividad y la garantía de influencia.

³ La idea de “aceptabilidad” se ha tomado de Rowe, Marsh y Frewer, 2004.

La cuestión de la representatividad supone preguntarse por quiénes serán los participantes, y sobre todo, el método a utilizar para seleccionarlos. A este respecto, cabría pensar en diferencias, por un lado, si los participantes son (deberían ser) la población en su conjunto o sectores interesados o se ven afectados por la decisión que pretende tomarse, y por otro lado, si son convocados de forma abierta o mediante procesos concretos de selección o invitación. En general, se sabe que cuando los sujetos se ven afectados por la decisión y se les invita explícitamente, es mayor la participación que cuando se hace de forma genérica. Ahora bien, suelen generar “bonding experiencias” más que “bridging experiencias”, esto es, integrar y articular más sectores que ya suelen estarlo que incorporar nuevos sujetos e intereses al debate (Button y Ryfe, 2005). Incluso cuando ello se hace por sorteo, se garantiza cierta representatividad descriptiva, pero inhibe la participación de los no seleccionados (Sintomer, 2005).

A este respecto, también es sabido que el hecho de que la base de selección sea asociativa o individual genera efectos diferentes, pues en el primer caso, aunque supone reducción en los costes de búsqueda de información y en la toma de decisiones por las autoridades públicas, suele darse cierto déficit en la forma de sesgos participativos (al no estar presentes todas las entidades asociativas) o cautiverio (las asociaciones representan a colectivos que no pueden sentirse representadas por ellas) (Navarro, 1999). Así pues, el método de selección de los participantes debe ser específico en función de los objetivos, esto es, de los resultados que quieran obtenerse: reducir costes decisionales, garantizar la representatividad descriptiva, ampliar la dinámica y número de participantes, etc.

La cuestión de la garantía de influencia supone preguntarse si los participantes tendrán oportunidad de hacer valer su voz en momentos importantes del proceso decisional, así como de controlar si los acuerdos tomados son incluidos en la agenda de actuación pública y son efectivamente ejecutados. A este respecto, es común señalar que el éxito de las experiencias es mayor cuando la participación se produce en un momento temprano de la política pública; al límite, si los participantes tienen la posibilidad de establecer la forma y contenidos del proceso participativo. Así mismo, si existen y, sobre todo, son conocidos por los participantes, mecanismos de seguimiento y evaluación de los acuerdos tomados.

Esto es, si conocen la existencia de ciertas garantías acerca de que su “esfuerzo participativo” dará lugar a iniciativas públicas o cambios en éstas que respondan a sus opciones al respecto (Brody et al., 2003).

Así pues, procesos que seleccionan bien a los participantes en atención a los objetivos establecidos y ofrecen a éstos oportunidades de influencia y control sobre las decisiones tomadas tienen, potencialmente, mayor garantía de éxito. Cabe pensar que, en gran medida, ello se deriva del hecho de que tales circunstancias, la existencia de mecanismos que lo garanticen, generan entre los potenciales participantes la creencia de oportunidades reales de influencia en las decisiones a tomar (más legítimas o aceptables). Así pues, al planificar una iniciativa de participación pública debemos preguntarnos al menos lo siguiente:

1. Representatividad: ¿quiénes deben ser los participantes y cómo debo seleccionarlos en atención a los objetivos de la iniciativa?
2. Eficacia decisoria: ¿existen garantías de que las decisiones que se tomen entrarán en la agenda de actuación pública y serán objeto de su actuación?, ¿existen mecanismos para que puedan conocerlos los participantes?

Ahora bien, además de estos criterios genéricos, la forma concreta en que se desarrolla el proceso participativo es también muy relevante, y en concreto, su “calidad deliberativa” en razón de la “justicia” y la “competencia” a las que los procedimientos señalados dan lugar (Abelson et al., 2003). La “justicia procedimental” implica la existencia de una distribución igualitaria de oportunidades para actuar de forma significativa en el desarrollo de la experiencia participativa. La “competencia” al contenido del proceso que se desarrolla, esto es, la medida en que los participantes tienen oportunidades de conocer información relevante y crítica sobre el asunto que se trata, manejarla adecuadamente y, con ello, tanto dar una opinión informada al respecto como poder establecer acuerdos.

Lo anterior supone, sobre todo, que ha de diseñarse la forma en que se establecen los flujos de información entre participantes y autoridades públicas, en concreto, al menos los referidos a los siguientes aspectos:

3. Informar:

3.1. Ofrecer información a los participantes sobre los objetivos, resultados esperados y metodología del proceso a desarrollar a los participantes.

3.2. Ofrecer a los participantes información previa sobre el asunto a debatir y sobre el que han de decidir.

4. Consultar:

4.1. Forma en la que se desarrolla la “consulta”: cómo se recaba e intercambian las opiniones de/entre los participantes.

4.2. Forma en al que se organiza y devuelve a los participantes lo debatido, para:

5. Crear consensos/decidir:

Emitir un juicio crítico al respecto que dé lugar a consensos y acuerdos sobre iniciativas a desarrollar.

En general, es sabido, por un lado, que se da un mayor éxito cuando los flujos de información son “bi-direccionales”, esto es, se combinan comunicación y consulta, y por otro, cuando ello se hace con algún método que ordena y sistematiza la información, en mayor medida que su presentación y discusión oral. Esto garantiza la justicia en la recepción y manejo de información, y por tanto, la competencia de los participantes. Ahora bien, para garantizar la competencia en vistas a la emisión de un juicio crítico debe darse un momento en el que se establecen las opiniones o alternativas dadas, sus ventajas e inconvenientes, y al igual que anteriormente, mejoran el éxito con que se trata de un proceso bi-direccional y sistematizado. A ello debe unirse las oportunidades de participación efectiva, esto es, la igualdad en la consideración de la opinión de los participantes, estableciendo para ello algún método específico de toma de decisiones. O de otra forma, en general, los acuerdos son más fáciles de alcanzar y más satisfactorios

para los participantes cuando han podido hacer oír su voz, hacer valer su opinión, de una forma clara y explícita.

Sin duda, el desarrollo del proceso depende, también, o sobre todo, de la medida en que los participantes establecen o, cuando menos, conocen detalladamente los resultados que se esperan del proceso y su desarrollo. A este respecto, al igual que anteriormente, el éxito es mayor cuando resultados y tareas se explicitan de forma clara y precisa mediante alguna metodología que sistematiza tal flujo de información.

Así pues, en parte, las “claves del éxito” de las experiencias participativas se encuentran en la forma en que se estructura el intercambio de información entre participantes, y entre estos y autoridades públicas, por un lado, y la calidad o relevancia de la información que se intercambia. A este respecto, la sistematicidad en el intercambio de información y opiniones suele redundar en la calidad de las experiencias participativas (Abelson et al., 2003; Rowe et al., 2004; Brody et al., 2003).

De lo indicado cabe establecer algunos aspectos mínimos a considerar en el diseño de experiencias participativas, y con ello, indicadores evaluativos al respecto. De forma resumida, se han tratado de presentar en la tabla 4.

3.3. Criterios básicos para la evaluación de experiencias de participación pública

Dados tales criterios mínimos de planificación, ¿cómo considerar su evaluación? En lo que sigue se proporcionan criterios genéricos y específicos mínimos que debieran dar lugar, como se verá más adelante, a indicadores específicos.

Criterios genéricos: aplicabilidad, rigor y eficiencia

Cabría pensar que, como mínimo, los criterios de evaluación debieran cumplir tres criterios, a saber:

* Aplicabilidad: el sistema de evaluación deberá ser aplicable al mayor número y tipo de experiencias participativas.

* Rigor: el sistema de evaluación debe proporcionar información válida para conocer la calidad del diseño y la implementación de los resultados obtenidos por la experiencia participativa.

* Eficiencia: el sistema de evaluación debe implicar bajo coste y, sobre todo, debe proporcionar información que facilite la incorporación de los técnicos y participantes al proceso evaluativo.

TABLA 4. GUÍA SOBRE CONSIDERACIONES MÍNIMAS EN LA PLANIFICACIÓN DE EXPERIENCIAS DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA

ASPECTOS DEL PROCESO DE PLANIFICACION	ASPECTOS CONCRETOS	DECISIÓN SOBRE	PREGUNTA CLAVE	SOLUCIONES/DECISIONES A ADOPTAR
El "ÉXITO"	Objetivos	La finalidad de la experiencia	¿Para qué?	Informar Consultar Consensuar
	Asunto	El objeto sustantivo de la experiencia	¿Sobre qué?	Carácter e importancia del asunto
	Sujetos	Los que deben participar en la experiencia	¿Quiénes?	Reglas de inclusión: los participantes
ACEPTABILIDAD	Representatividad	Cómo incentivar la participación	¿Quién?	Reglas de inclusión: métodos de selección
	Garantía de influencia	Momento	¿Cuándo?	Control de la agenda: fase de la política pública
		Seguimiento	¿Cuánto?	Inclusión en la agenda
		Evaluación	¿Ha sido exitosa?	Rendir cuentas de los logros de la experiencia
CALIDAD DELIBERATIVA	Informar	Tareas a desarrollar	¿Qué deben hacer los participantes? ¿Cómo lo saben?	Comprensión
		Información o análisis previos del objeto de la participación	¿Qué información se proporciona? ¿Cómo se hace?	Comprensión
	Consultar	Información que ofrecen participantes	¿Qué información? ¿Cómo se recaba? ¿Cómo se pone en común?	Comprensión
	Crear consenso/decidir	Método de Toma decisiones	¿Cómo se alcanzan consensos?	Participación efectiva: método alcance acuerdos
	Facilitación		¿Quién es el agente facilitador?	Transparencia

Estos tres criterios permitirían ir acumulando conocimiento sobre la participación pública en diferentes contextos y a través de diferentes diseños o instrumentos participativos (criterio de aplicabilidad) de forma comparada, válida y fiable (criterio de rigor) y desde una perspectiva pluralista (criterio de eficiencia). O

de otra forma, permitiría comparar la valía o calidad de diferentes experiencias participativas entre sí, pudiendo derivar de ello ciertas pautas para su mejora, así como ir acumulando conocimientos para generar una “teoría de alcance intermedio” que redunde en ello.

Criterios específicos: patrones de comparación y perspectivas evaluativas

Ahora bien, los anteriores son criterios mínimos comunes, pero existe otro criterio mínimo a todo ejercicio de evaluación: el establecimiento de patrones de comparación. Evaluar significa, fundamentalmente, comparar con algo: una situación previa, dos territorios, o, en general, objetivos que se pretenden perseguir. Así pues, el ejercicio evaluativo debe retomar la pregunta relativa a ¿qué se considerará “éxito” de esta iniciativa o experiencia participativa? La decisión al respecto daría cuenta de, al menos, tres perspectivas evaluativas a las que denominaremos aquí “axiológica” o “normativa”, de “diagnóstico” y “analítica”.

* Perspectiva o “evaluación axiomática”: los criterios evaluativos vendrían dados por los parámetros que la literatura sobre participación establece para caracterizar a un proceso o experiencia como democrático-deliberativo. Se trataría de una validación externa o “dependiente”, pues los patrones de comparación no se derivan de los objetivos concretos de la experiencia.

* Perspectiva o “evaluación de diagnóstico”: los criterios evaluativos vendrían dados por aquello que es considerado “éxito” en la experiencia participativa concreta que se analiza y/o evalúa. Se trataría de una evaluación interna o “independiente”, pues los patrones de comparación vendrían dados por los objetivos de la experiencia.

* Perspectiva o “evaluación analítica”: se trataría en este caso de una validación “mixta”, pues los patrones de comparación vendrían dados por la que venimos denominando “teoría de la participación pública”, esto es, la consideración de los patrones normativos en el contexto concreto de cada experiencia participativa en particular.

TABLA 5. PERSPECTIVAS EN LA EVALUACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA: LA CUESTIÓN DE LOS PATRONES DE COMPARACIÓN

Rasgos básicos	PERSPECTIVA EVALUATIVA		
	AXIOMÁTICA NORMATIVA	DE DIAGNÓSTICO	ANALÍTICA
Patrones de comparación proceden de...	Teoría normativa democracia	Definición de "éxito" en cada experiencia participativa	Teoría de la participación pública
Objetivo principal es..	Evaluar/conocer el alcance democratizador de la experiencia	Evaluar la eficacia y eficiencia de la experiencia	Conocer los mecanismos que explican el éxito de la experiencia
Validez o reconocimiento es..	Independiente: eficacia normativa. ¿Se trata de un "proceso democrático"?	Dependiente: eficacia práctica. ¿Se ha logrado el "éxito" tal y como fue definido?	Mixta: eficacia cognitiva. ¿Qué nos permite conocer?
Proceso a seguir en análisis es...	Alcance respecto a patrones normativos	Alcance respecto a objetivos fijados	Relación entre diseño e implementación con resultados

La generación de dimensiones e indicadores de evaluación

Fijada la perspectiva evaluativa, cabe considerar la elaboración de indicadores concretos que permitan conocer el logro alcanzado. En relación a los criterios mínimos establecidos respecto a la planificación, así como posibles resultados, cabría referirse a los que se reflejan en la tabla siguiente:

TABLA 6. GUÍA SOBRE INDICADORES MÍNIMOS DE EVALUACIÓN DE EXPERIENCIAS DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA

DIMENSIONES	SUB-DIMENSIONES	INDICADORES	MEDIA
ACEPTABILIDAD (Diseño)	ORIENTACIÓN	OBJETIVOS	1. Informar a ciudadanos 2. Recabar información de ciudadanos 3. Generar consensos 4. Mejorar decisiones
		TAREAS PRINCIPALES	
		RESULTADOS ESPERADOS	
	IMPLICACIÓN	Inicial	Sí No
	SELECCIÓN PARTICIPANTES	Método	Abierto Selección Invitación específica
	INCLUSIÓN RESULTADOS	Mecanismos explícitos para incluir resultados de la experiencia participativa en las decisiones públicas	No existen mecanismos Existen, pero los desconocen participantes Existen, los conocen participantes
	SEGUIMIENTO RESULTADOS	Mecanismos control sobre inclusión resultados del proceso participativo	No existe mecanismos Existen mecanismos, no los conocen los participantes Existen, los conocen los participantes
	EVALUACIÓN EXPERIENCIA	Evaluación del proceso participativo	No se ha hecho Se ha hecho
	EXPLICACIÓN RESULTADOS ESPERADOS	Sistematicidad	Oral Presentación con apoyo visual Instrucciones específicas
	FACILITACIÓN: TRANSPARENCIA	Agentes que actúan como facilitadores	Miembro Institucional Miembro Equipo Técnico Agente externo
	INFORMACIÓN PREVIA	Sistematicidad	Oral Presentación con apoyo visual Instrucciones específicas
	PRODUCCIÓN INFORMACIÓN	Sistematicidad	Oral Presentación con apoyo visual Instrucciones específicas
	PRESENTACIÓN INFORMACIÓN COLECTIVA	Sistematicidad	Oral Presentación con apoyo visual Instrucciones específicas
MÉTODO ACUERDO	Método de toma de decisiones	Ninguno específico Igualitario	
RESULTADOS	EFICACIA	Participativa	Tasa de participación (participantes/invitados)
		Decisoria	Medidas acordadas/Mediadas implementadas
	EFICIENCIA	Intensidad participativa	Coste medio por participante
		Coste decisonal	Nº participantes/Duración
		Esfuerzo	Coste medio por hora de duración

4. Morfología y rendimientos de las experiencias participativas en la planificación estratégica territorial en Andalucía

La Planificación Estratégica Territorial supone una iniciativa pública, en principio, muy apropiada para el desarrollo de experiencias participativas. Por un lado, porque en su propia concepción se trata de un proceso decisonal con una metodología sistematizada (diagnóstico, diseño de agenda y estrategias, implementación y evaluación) en la que pueden incorporarse momentos de información, consulta y toma de decisiones. Por otro lado, porque en general, se trata de iniciativas de carácter transversal, al igual que la participación pública, suele

tratarse de una meta-política para orientar la acción de gobierno en un territorio específico. De hecho, la realidad de los Planes Estratégicos en España muestra la existencia de un alto grado de participación de empresas y entidades asociativas en ellos, así como una amplia variedad en los temas estratégicos considerados (Font y Rivero, 1999). En suma, suponen una política especialmente apropiada para el desarrollo y evaluación de experiencias de participación.

En lo que sigue, se muestran algunas evidencias empíricas sobre 44 experiencias participativas desarrolladas en el marco de Planes Estratégicos Territoriales desarrollados en Andalucía, de modo que pueda presentarse una aplicación básica y preliminar de las propuestas realizadas en los apartados anteriores.

4.1. La perspectiva axiomática: el valor absoluto de los indicadores

Puede apreciarse que la mayoría de las experiencias han tenido como finalidad el desarrollo de procesos deliberativos para crear consensos en torno a los Planes Estratégicos; sólo el 25% de los casos analizados se han orientado fundamentalmente al desarrollo de procesos consultivos, lo que da cuenta que el alcance de los objetivos es amplio al considerar la gran mayoría de las experiencias, no sólo la información y la consulta, sino también el diálogo y la toma de decisiones.

Desde una perspectiva evaluativa de carácter axiomático los valores que adoptan los indicadores son, en general, bajos (tabla 7). Salvo la sistematización en cuanto a la información previa ofrecida a los participantes y la referida a la producción de la información en el proceso deliberativo, los demás indicadores son inferiores a la media de la escala (0,50 puntos). En particular, son especialmente bajos aspectos referidos a la aceptabilidad, esto es, aquellos ligados a la existencia de mecanismos de control por el que los participantes puedan conocer la eficacia decisoria de las experiencias.

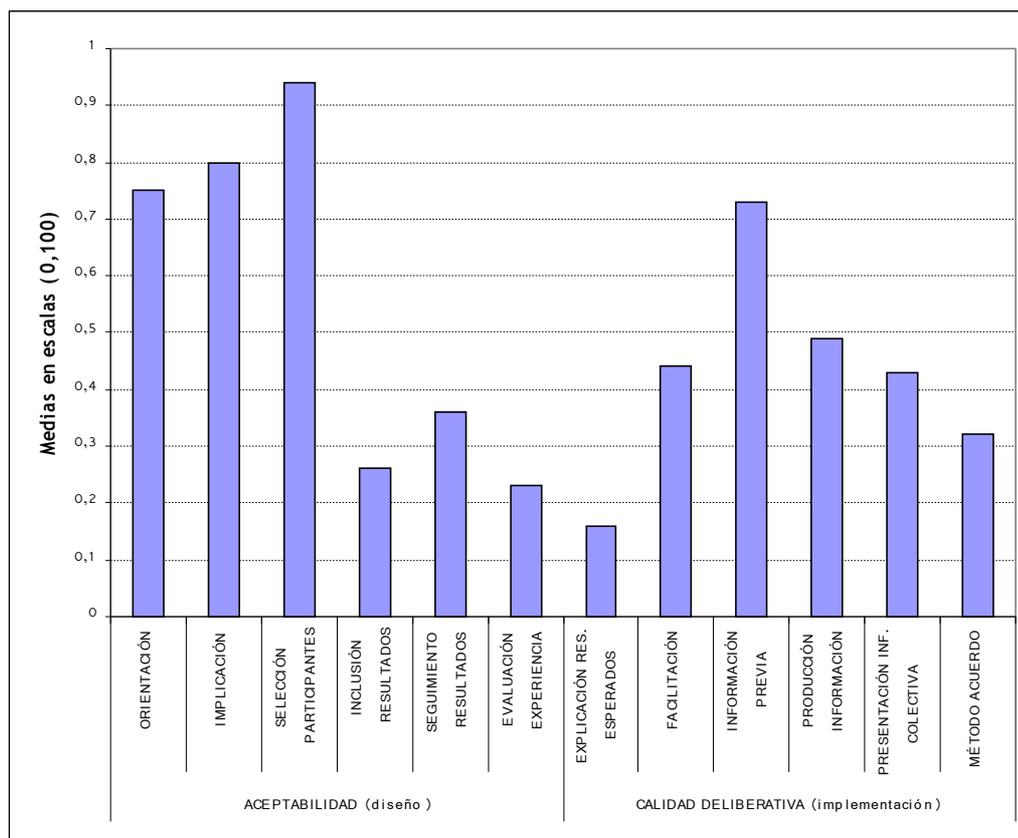
TABLA 7. EVALUACIÓN DE LAS EXPERIENCIAS PARTICIPATIVAS EN PLANES ESTRATÉGICOS
Medias en escalas (0,1)

DIMENSIONES	SUB-DIMENSIONES	INDICADORES	Media (0,1)
ACEPTABILIDAD (Diseño)	OBJETIVOS	Consulta vs. Consensos	0,75
		Consulta (%)	25
		Consensos (%)	75
	IMPLICACIÓN	Inicial (%)	0,80
		Abierta vs. invitación	0,94
	SELECCIÓN PARTICIPANTES	Abierta (%)	0,00
		Selección (%)	11,4
		Invitación (%)	88,6
	INCLUSIÓN RESULTADOS: Mecanismos	No existen vs. existen y son conocidos	0,26
	SEGUIMIENTO RESULTADOS: Mecanismos	No existen vs. existen y son conocidos	0,36
EVALUACIÓN EXPERIENCIA: Realización	No realizada vs. si realizada	0,23	
CALIDAD DELIBERATIVA (desarrollo o implementación)	PARTICIPANTES	Invitados (n=27)	168
		Participantes (n=39)	109
		Tasa (n=27)	0,74
	EXPLICACIÓN RESULTADOS ESPERADOS: Sistemática	Oral vs. instrucciones específicas	0,16
	FACILITACIÓN: Transparencia	Institucional vs. Externo	0,44
	INFORMACIÓN PREVIA: Sistemática	Oral vs. instrucciones específicas	0,73
	PRODUCCIÓN INFORMACIÓN: sistemática	Oral vs. instrucciones específicas	0,49
	PRESENTACIÓN INFORMACIÓN COLECTIVA: sistemática	Oral vs. instrucciones específicas	0,43
MÉTODO ACUERDO	No específico vs. igualitario	0,32	
RESULTADOS	EFICACIA: TASA DE PARTICIPACIÓN	Invitados/participantes (n=27)	0,74

En general, tal y como puede apreciarse en el gráfico 1, pareciera que la calidad deliberativa es un punto fuerte de las experiencias si se compara con su nivel de aceptabilidad. De hecho, calculados indicadores sintéticos mediante el sumatorio de los indicadores específicos de cada aspecto, se obtiene una media superior para la calidad deliberativa (0,42 puntos) que para la aceptabilidad (0,37)⁴. Esto es, desde una perspectiva axiomática, las experiencias parecen garantizar más la calidad de las decisiones que se toman que la representatividad de los participantes o su eficacia decisoria en términos de control de la agenda de actuación pública.

⁴ El indicador sintético de aceptabilidad es la media de los siguientes: implicación inicial, inclusión resultados, seguimiento de resultados y evaluación de la experiencia. El indicador sintético de calidad deliberativa incluye los siguientes: explicación resultados esperados (claridad y precisión), facilitación (transparencia), información previa (sistematicidad), producción información (sistematicidad), presentación información colectiva producida (sistematicidad) y método acuerdos utilizado (igualitario).

GRÁFICO 1. EVALUACIÓN AXIOMÁTICA
Medias en escalas (0,1)



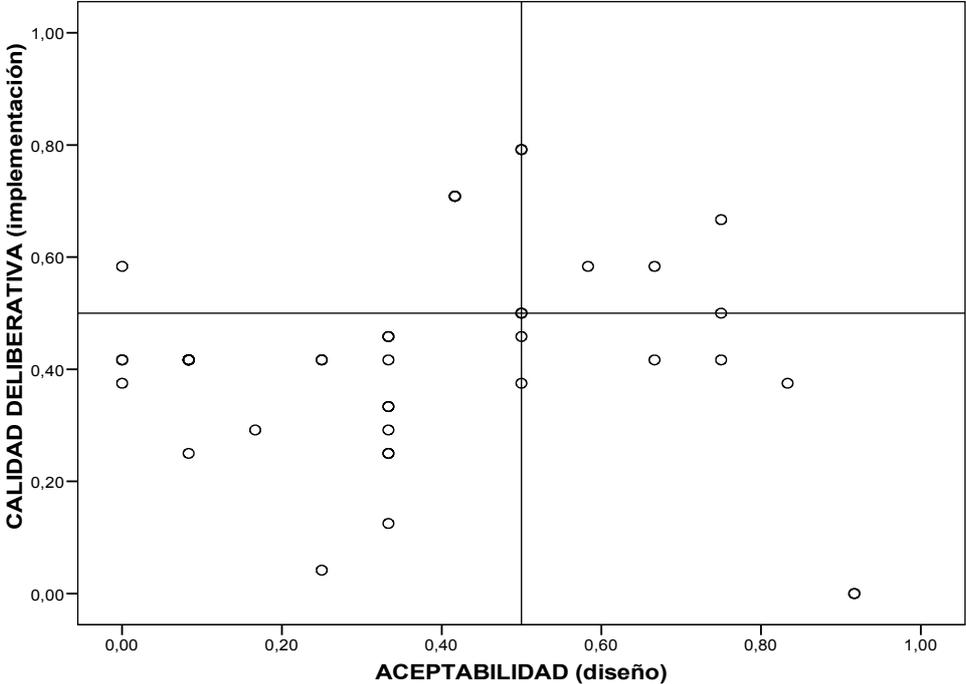
Cabría concluir, pues, que desde una perspectiva puramente axiomática los procesos de participación desarrollados en el marco de los Planes Estratégicos presentan un nivel de éxito medio-bajo, y en concreto, menor cuando se trata de su aceptabilidad que de su calidad deliberativa. Ello puede dar cuenta de la bondad o adecuación de los consensos alcanzados, pero garantiza en menor medida, o cuando menos no se explicita a los participantes, que éstos hayan sido incorporados al proceso de planificación estratégica u ofrecen posibilidades para conocer su implementación y/o resultados. En suma, cabría señalar que se trata de “buenos procesos deliberativos”, pero baja “eficacia decisoria”.

4.2. Perspectiva de diagnóstico: morfologías y coherencia del diseño

Para obtener una visión de conjunto, el gráfico 2 presenta el lugar que ocupan las experiencias analizadas a tenor de sus niveles de aceptabilidad y calidad deliberativa, lo que daría cuenta de la morfología –o tipos- de experiencias. En atención a la puntuación media de la escala de los dos indicadores pueden

diferenciarse cuatro tipos, a saber: aquellas experiencias que presentan niveles bajos en ambos aspectos (suponen el 63% del total); las que presentan un nivel bajo de aceptabilidad, pero en cambio un alto nivel de calidad deliberativa (13%); las que, al contrario, presentan un nivel alto de aceptabilidad, pero bajo de calidad deliberativa (16%); y, por último, aquellas que muestran un nivel superior a la media en ambos aspectos (7%) (tabla 8).

**GRÁFICO 2. LA MORFOLOGÍA DE LAS EXPERIENCIAS PARTICIPATIVAS:
PERSPECTIVA NORMATIVA
(Patrón de comparación: media teórica de la escala)**



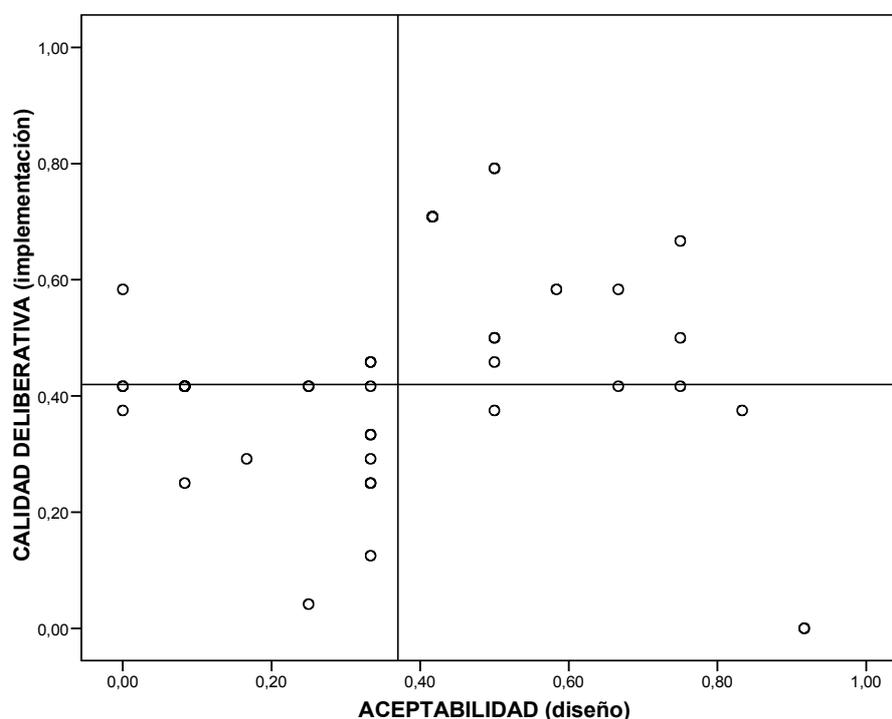
El porcentaje de los tipos sobre el total de las experiencias consideradas evidencia el nivel medio-bajo de éxito desde una perspectiva axiomática. Ahora bien, estos tipos resultan de la comparación absoluta respecto a un patrón normativo. Desde una perspectiva evaluativa de diagnóstico quizás debiera considerarse el lugar que ocupa cada experiencia en atención al nivel medio que alcanzan los indicadores entre ellas. Esto es, tomar un patrón de comparación relativo en función de lo realizado en el conjunto de las experiencias más que un patrón absoluto de carácter normativo.

TABLA 8. LA MORFOLOGÍA DE EXPERIENCIAS PARTICIPATIVAS
(Porcentaje sobre el total de casos)

ACEPTABILIDAD	CALIDAD DELIBERATIVA	PERSPECTIVA AXIOMÁTICA (COMPARACIÓN ABSOLUTA RESPECTO A MEDIA TEÓRICA DE ESCALAS)	PERSPECTIVA DE DIAGNÓSTICO (COMPARACIÓN RELATIVA RESPECTO A LA MEDIA EMPÍRICA DE LOS INDICADORES)
-	-	64	50
-	+	13	13
+	-	15	7
+	+	7	30
Total (n=44)		100,0%	100,0%

Así, desde una perspectiva de diagnóstico, alrededor de la mitad de los casos muestran un nivel bajo de aceptabilidad y calidad deliberativa, acumulando el tipo opuesto (nivel alto en ambas) el 30% de los casos; el 13% presentan baja aceptabilidad y alta calidad deliberativa, mientras que el 7% muestra un patrón contrario (tabla 8 y gráfico 3). Así pues, desde una perspectiva de diagnóstico y en el marco del conjunto de experiencias consideradas, cabe señalar un mejor desempeño de las experiencias participativas.

GRÁFICO 3. LA MORFOLOGÍA DE LAS EXPERIENCIAS PARTICIPATIVAS: PERSPECTIVA DE DIAGNÓSTICO
(Patrón de comparación: media empírica de las experiencias)

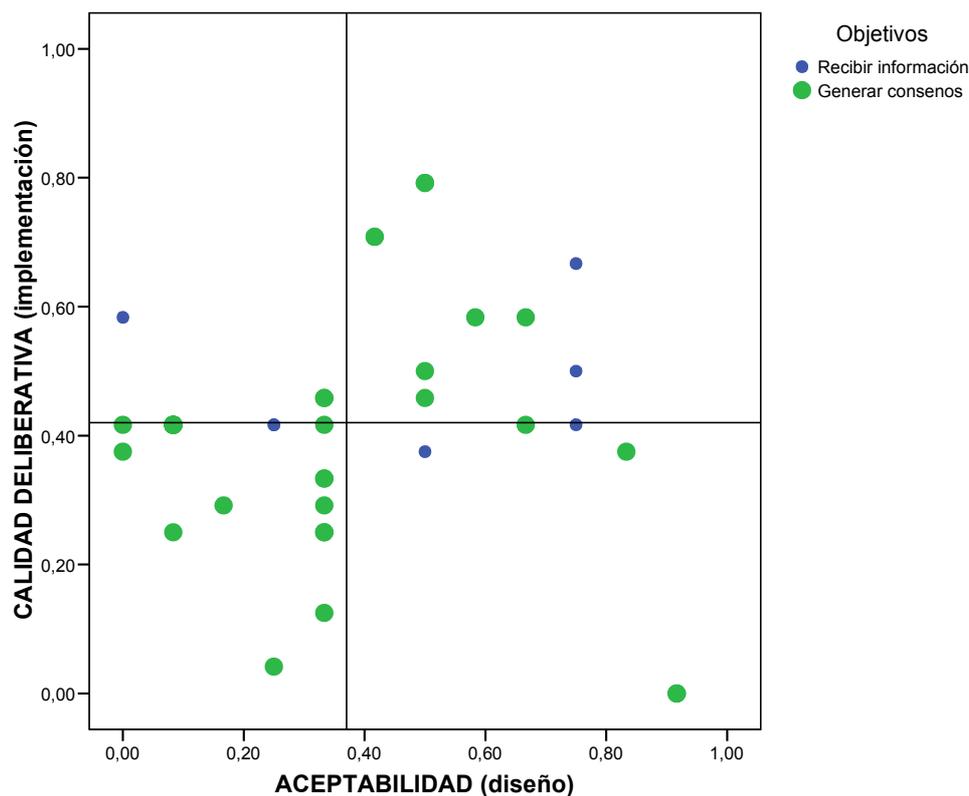


Por otra parte, tal y como se ha señalado más arriba, la perspectiva de diagnóstico supone, sobre todo, evaluar las experiencias en consideración a lo que en cada una de ellas se considera éxito. Tomando aquí como tal el objetivo principal

de cada experiencia cabe esperar que las orientadas a la creación de consenso deban presentar un nivel más alto de aceptabilidad y, sobre todo, de calidad deliberativa, pues se trata de mejorar las decisiones concernientes al Plan Estratégico a través del diálogo y acuerdos de los participantes. Además, la relación entre, por un lado, los objetivos, y por otro, el diseño y desarrollo de la experiencia, permitiría evaluar su coherencia.

El gráfico 4 muestra la distribución de las experiencias participativas según los tipos antes delimitados y en atención a su objetivo principal. Aún de forma exploratoria, puede apreciarse que la relación entre objetivo y tipo de experiencia no es muy estrecha, lo que vendría a indicar la necesidad de revisar los procesos de planificación para ajustar sus metodologías a los objetivos.

GRÁFICO 4. LA MORFOLOGÍA DE LAS EXPERIENCIAS PARTICIPATIVAS SEGÚN OBJETIVOS: PERSPECTIVA DE DIAGNÓSTICO
(Patrón de comparación: media empírica de las experiencias)



4.3. Perspectiva analítica: comparando resultados

Ahora bien, ¿hasta qué punto se consigue la participación de los invitados? Además del objetivo concreto de cada experiencia, no cabe que un objetivo común a

todas ellas es que participen aquellos que se consideran deben hacerlo. Así, un indicador relevante sobre los resultados de la experiencia de participación es el referido a su capacidad movilizadora, la medida en que ha logrado que participen aquellos actores que fueron elegidos como participantes (Navarro, 2008); esto es, su tasa de participación. ¿Existen diferentes tasas de participación según los objetivos, el momento del Plan Estratégico en el que se desarrolla la experiencia participativa o el método utilizado para movilizar a los participantes? Las diferencias de medias, tal y como se muestran en la tabla 9, parecen indicar que sí.

TABLA 9. TASAS DE PARTICIPACIÓN SEGÚN OBJETIVOS, MOMENTO Y MÉTODO SELECCIÓN PARTICIPANTES
Medias en escalas (0,1)

OBJETIVOS	Consulta	0,44
	Generar consensos	0,83
Fase de DIAGNÓSTICO	No	0,69
	Sí	0,76
Fase de DISEÑO	No	0,86
	Sí	0,68
Fase de IMPLEMENTACIÓN y EVALUACIÓN	No	0,79
	Sí	0,64
SELECCIÓN	Invitación	0,48
	Selección	0,78

Más concretamente, puede apreciarse que la tasa de participación es mayor cuando el objetivo es la creación de consensos que cuando es la consulta, y también, cuando la selección ha sido específica que cuando se ha tratado de una invitación genérica. Del mismo modo, la tasa de participación es mayor cuando la experiencia se desarrolla en momentos iniciales del Plan, pero decae si se trata de la fase de diseño (agenda y estrategias) y, aún más, si se trata de las fases de implementación y evaluación; en concreto, pasa del 75%, al 68% y al 64%, respectivamente.

Pareciera, pues, que cuando el alcance de la experiencia es mayor y se da una selección específica, el efecto movilizador es más alto que cuando se trata de experiencias orientadas a la consulta, a lo que se une el que la implicación sea en los primeros momentos de desarrollo del Plan Estratégico. Cabe pensar, tal y como se ha dicho más arriba, que una selección específica dé lugar a una mayor participación, así como el hecho de darse una implicación temprana. No obstante, tal y como puede apreciarse en la tabla siguiente, la definición de los objetivos es

importante: cuando se trata de generar consenso es mayor la participación con independencia de que la implicación sea o no temprana.⁵

TABLA 10. TASAS DE PARTICIPACIÓN SEGÚN OBJETIVOS Y FASE DEL PLAN ESTRATÉGICO
Medias en escalas (0,100)

OBJETIVOS	¿En fase de Diagnóstico?	Media
RECIBIR INFORMACIÓN	No	0,43
	Sí	0,45
GENERAR CONSENSOS	No	0,86
	Sí	0,83
TOTAL	No	0,69
	Sí	0,75
	Total	0,74

5. Breves conclusiones: participación pública y planificación estratégica como meta-políticas públicas

Uno de los argumentos principales de éste ha tratado de llamar la atención sobre el carácter de la participación como política pública. De ello se deriva la necesidad de considerar con atención su planificación y la necesidad de su evaluación. A ello se une la necesaria atención al contexto en el que se aplica, tanto lo que se refiere a la dinámica socio-económica y socio-política, como al asunto o política pública sobre la que se desarrolla. A este respecto, los procesos de Planificación Estratégica Territorial son un caso excepcional, ejemplar, porque se trata, la igual que la participación, de una meta-política pública que tienen como orientación específica modificar la dinámica socio-económica y socio-política de un territorio específico.

Se ha tratado también de dar algunas orientaciones y criterios para planificar y evaluar las experiencias de participación, y se han mostrado algunos ejemplos al respecto. Seguir reflexionando y diseñando experiencias de participación pública atentas al contexto debe constituir una tarea esencial en los procesos de Planificación Estratégica Territorial para lograr que ciudadanía y agentes en el territorio no sólo participen sino, sobre todo, que su esfuerzo cívico sea eficaz y eficiente. Esto último depende no sólo de su “voluntad participativa”, sino también de

⁵ Estos efectos han sido también analizados mediante análisis de regresión, confirmando la importancia de los objetivos, y después, del método de selección de participantes, siendo bastante menor el efecto del momento –la fase del Plan Estratégico- de la implicación. Se trata, pues, más del diseño de la experiencia que del momento en que se realiza.

nuestra “voluntad analítica y técnica” en cuanto a la reflexión y cuidado al proponer, diseñar y evaluar participativamente la oferta de oportunidades de participación que les -y nos- hagamos.

6. Bibliografía

ABELSON, J. ET AL. (2003): “Deliberations about deliberative methods”, *Social Science and medicine*, 57, 239-251.

BRODY, S.D. ET AL. (2003): “Mandating Citizen Participation in Plan Making”, *Journal of American Planning Association*, 69(3), 245-264.

BUTTON, M. y RYFE, D.M. (2005): “What can we learn from the practice of deliberative democracy?”, Gastil, J. y Levine, P. (Editors): *The Deliberative Democracy Handbook*, CA, 20-33, San Francisco.

FERRER, M.; MEDINA, L. Y TORCAL, M. (2006): “La participación política: factores explicativos”, en Montero, J. R.; Font, J. y Torcal, M. (Editores): *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*, Madrid, CIS, 133-156.

FONT, J. y RIVERO, C. (1999): “Participación de la sociedad civil en el desarrollo estratégico urbano y territorial”, en Subirats, J. (Editor) *¿Existe sociedad civil en España?: Responsabilidades colectivas y valores públicos*, Estudios de la Fundación Encuentro, Madrid.

NAVARRO, C. J. (1999): *El Sesgo Participativo*, CSIC, Madrid.

NAVARRO, C. J. (2007): “Participación política en Andalucía”, en AA.VV. *20 años de democracia en Andalucía*, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla.

NAVARRO, C. J. (2008): “Los rendimientos de los mecanismos de participación: propuesta de sistema de evaluación y aplicación al caso de los Presupuestos Participativos”, en *Reforma y Democracia*, nº 40.

NAVARRO, C. J. (2008a): “Territorio y participación política”, en *Ciudad y Territorio*, nº 140.

- NAVARRO, C. J. (2008b): *Gobernanza urbana y redes de políticas públicas, Documentos de Trabajo del Centro de Sociología y Políticas Locales*, Universidad Pablo de Olavide, Sevilla.
- NAVARRO, C. J. (2008c): “Sobre la naturaleza y rendimientos del «puente democrático participativo»”, en *Inguruak* (en prensa).
- NAVARRO, C. y JUARISTA, P. (2006): “Funciones, actividades y facilitación pública de las asociaciones”, en Montero, J.R.; Font, J. y Torcal, M. (Editores): *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*, CIS, 223-240, Madrid.
- NAVARRO, C. J.; FONT, J. y CUESTA, M. J. (2008): *La participación local*, CIS (en prensa), Madrid.
- OFFE, C. (1992): *Las contradicciones del Estado del bienestar*, Alianza, Madrid.
- ROWE, G. ET AL. (2004): “Evaluation of a Deliberative Conference”, en *Science, Technology and Human Values*, 29 (1), 88-121.
- SINTOMER, Y. (2005): “Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos”, en *Revista Reforma y Democracia*, 31, 63-92.
- TAYLOR, D. AND BALLOCH, S. (Editores) (2005): *The politics of evaluation*, Bristol, The Policy Press.
- TORCAL, M.; MONTERO, J. R. y TOERELL, J. (2006): “La participación política en España: modos y niveles en perspectiva comparada”, en Montero, J.R.; Font, J. y Torcal, M. (Editores): *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*, CIS, 47-76, Madrid.

CAPÍTULO 3

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y MARKETING DE CIUDAD

Prof. Dr. Teodoro Luque Martínez
Catedrático de Comercialización e Investigación de Mercados
Universidad de Granada

Introducción

El origen de estas páginas está en la exposición realizada en el *Seminario sobre Metodología de la Planificación Estratégica Territorial*, que tuvo lugar en Puente Genil (Córdoba) en noviembre de 2008, organizado por la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía (Dirección General de Administración Local), la Red Andaluza de Desarrollo Estratégico Urbano y Territorial (RADEUT) y la Universidad de Jaén. En ellas se intenta resumir una intervención que analizaba la incorporación de modelos, conceptos o herramientas de gestión a la planificación territorial. Ahora se expone una presentación sintética.

Quiero agradecer a los organizadores y, de una forma muy especial, al profesor Martín Mesa la invitación a participar en estas jornadas y también su paciencia y comprensión ante la demora en la que he incurrido en la entrega de estas líneas.

1. Breve reflexión sobre el panorama actual

En la Unión Europea la mayor parte de la población habita en un contexto urbano. Casi tres de cada cuatro ciudadanos viven en núcleos de más de 5.000 habitantes. Obviamente la estructura y dimensión de los núcleos es muy variada (una mirada nocturna a Europa, como la de la figura 1, ya nos da una idea) pero su estudio, así como el de su evolución y las consecuencias que ello tiene, llama la atención de investigadores y gestores que buscan alternativas de actuación para conseguir un mayor y mejor desarrollo.

Para abordar el análisis de los núcleos de población y el de su planificación y gestión, se pueden adoptar perspectivas muy diversas: global versus local; nacional, regional o local o por las diferentes categorías de tamaño que puedan establecerse.

Pero, en cualquier caso, hay que contemplar necesariamente una complementariedad entre lo urbano y lo rural. Estos son conceptos difícilmente separables, no se puede delimitar el uno sin determinar el otro, y viceversa. La extensión de lo *urbano* y su influencia afectan a la concepción de qué se considera *rural*. La combinación de factores como el tamaño del núcleo poblacional, la conexión entre núcleos o el tipo de liderazgo que cada núcleo ejerce (de naturaleza monocéntrica o en algunas de las variantes policéntricas) proporciona una gran diversidad de situaciones que hacen compleja la planificación y gestión de los territorios.

FIGURA 1. VISTA NOCTURNA DE EUROPA



El objetivo que ahora nos ocupa es el de conectar el análisis territorial desde una perspectiva macroespacial (europea) y una microespacial (local) a herramientas de gestión como apoyo a la planificación y la gestión de territorios. Se trata de aplicar conceptos, herramientas, en definitiva, métodos de planificación estratégica y de marketing a la planificación territorial. Obviamente, esa actuación en el ámbito micro de planificación de una entidad territorial a la que se incorporan tales

planteamientos de gestión siempre va a estar, conviene no perderlo de vista, insertada y dependiendo de un contexto superior y, por tanto, necesita de esa perspectiva macro.

1.1. Perspectiva territorial europea

La conocida Estrategia de Lisboa proponía hacer de la UE la economía basada en el conocimiento más dinámica y competitiva del mundo para 2010, capaz de un crecimiento sostenible con más y mejores empleos y mayor cohesión social y respeto al medio ambiente. El interés por esta declaración como objetivo determinista y finalista en el contexto de crisis económica generalizada queda en una situación, al menos, precaria. No obstante, como idea generadora de un proceso de reflexión y de marcar orientaciones gana aprecio.

En esa línea argumental, se enmarca la reflexión sobre la estrategia territorial europea (ETE) y sobre el diagnóstico que se hace sobre el territorio europeo, partiendo de la base de que la ETE es un debate político importante para el proceso de integración, y que planteaba modelos y objetivos territoriales comunes para el desarrollo futuro. Los objetivos iniciales perseguían una cohesión económica y social, la conservación y gestión de recursos patrimoniales y, en definitiva, un territorio más equilibrado en las dimensiones básicas: lo social, lo económico y lo ambiental.

Siendo un marco de referencia en el que resulta imprescindible la colaboración e implicación de los estados miembros, sirvió para un diagnóstico general que se resume en los siguientes aspectos fundamentales:

1. Cambio en el sistema europeo de ciudades.
 - a. Formación de redes de ciudades.
 - b. Evolución de las perspectivas económicas de las ciudades.
 - c. Progresión del crecimiento disperso de las ciudades.
 - d. Aumento de la segregación social de las ciudades.

- e. Mejora de la calidad de vida de las ciudades.
2. Cambios en el papel y la función de los espacios rurales.
 - a. Creciente interdependencia entre espacios urbanos y espacios rurales.
 - b. Variedad de las tendencias de desarrollo en las zonas rurales.
 - c. Cambio en la agricultura y la silvicultura, con consecuencias para la economía y el uso del suelo.
 3. Transportes y redes.
 - a. Problemas de frontera y de integración de redes.
 - b. Aumento de los flujos de transporte y señales de congestión.
 - c. Déficit de accesibilidad en la UE.
 - d. Concentración y “corredores de desarrollo”.
 - e. Desequilibrios en la divulgación de la innovación y el conocimiento.
 4. Naturaleza y patrimonio cultural.
 - a. Pérdida de biodiversidad y espacios naturales.
 - b. Riesgos para los recursos hídricos.
 - c. Crecientes amenazas para los paisajes culturales.
 - d. Creciente amenaza sobre el patrimonio cultural.

Ese diagnóstico conduce a establecer como objetivos principales, y de una forma resumida y sintética, los siguientes:

1. Desarrollo territorial policéntrico y nueva relación entre campo y ciudad.
 - a. Desarrollo territorial policéntrico y equilibrado de la UE.
 - b. Ciudades y regiones urbanas dinámicas y atractivas y competitivas.

- c. Desarrollo endógeno, diversidad y eficacia de los espacios rurales.
 - d. Asociación entre el campo y ciudad.
2. Acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento.
- a. Planteamiento integrado para mejorar la conexión a las redes de transporte y al acceso al conocimiento.
 - b. Desarrollo policéntrico: modelo para una mejor accesibilidad.
 - c. Utilización eficaz y sostenible para las infraestructuras.
 - d. Difusión de la innovación y conocimiento.
3. Gestión prudente de la naturaleza y el patrimonio cultural.
- a. Naturaleza y patrimonio cultural: potenciales de desarrollo.
 - b. Conservación y desarrollo del patrimonio natural.
 - c. Gestión de los recursos hídricos: un reto particular para el desarrollo territorial.
 - d. Gestión creativa de los paisajes culturales.
 - e. Gestión creativa del patrimonio cultural.

Estos objetivos (SPESP, 2004) y su desglose, son una buena guía y orientación para el desarrollo de planificaciones territoriales en diferentes niveles, ya sea en una dimensión vertical al establecer modelos de coordinación-colaboración local, regional, nacional o supranacional, ya sea en una dimensión funcional o sectorial. En definitiva, se subrayan como ideas fundamentales para todo el territorio europeo el desarrollo de la relación rural-urbano, campo-ciudad, el acceso, como concepto emergente, a las infraestructuras y a las info-estructuras o lo que es lo mismo la conexión en transporte e información y la gestión prudente y creativa de los recursos, en particular los naturales y culturales.

Más recientemente la revisión de este proceso da lugar a la Declaración de Leipzig, en 2003, que lo actualiza, poniendo un énfasis especial en conceder más

importancia a lo local y a dar más protagonismo a los entes locales y regionales. Así, los nuevos retos revisados se refieren a:

- Combinar el crecimiento y la competitividad económica con la solidaridad.
- La apertura de la Unión a nuevos países.
- Se trata de un reto crucial para la política europea de cohesión a partir de 2006.
- La liberalización del comercio mundial, la revolución tecnológica y la sociedad de la información.
- Las ciudades tendrán cada vez más un papel fundamental, tanto en calidad de motores de sus respectivas economías regionales y nacionales como de vectores de la cohesión económica y social.

En dicha Declaración también se establecen los principios generales de una política regional para el conjunto del territorio europeo, con un carácter verdaderamente comunitario y con más implicación de entes locales y regionales, para el desarrollo regional y de cohesión económica y social. Esto implica, se insiste de nuevo, la concepción de un desarrollo equilibrado y policéntrico, una mejor articulación de las dimensiones urbana y rural y una mayor coordinación de la política regional con las principales políticas sectoriales, en particular con la política de competencia y los servicios de interés económico general.

La situación económica durante 2007 y 2008 introduce un nuevo panorama en todo este proceso de la estrategia territorial europea. No obstante, en todo proceso de planificación local conviene conocer y tener presente este contexto territorial europeo en el que estamos insertos y cuya evolución afecta de manera importante a los núcleos locales.

1.2. Sociedad de la información

Además de esta referencia a la estrategia territorial europea, un denominador común en este proceso de planificación local, que afecta de manera transversal y

generalizada, es la configuración de lo que se viene llamando sociedad de la información.

Hace un tiempo todo pueblo, ciudad o territorio aspiraba a tener su revolución industrial para incorporarse a una nueva sociedad industrial que se asociaba, casi automáticamente, a mayores niveles de desarrollo. Ahora la nueva aspiración, la nueva revolución, es la de la información y del conocimiento. En este nuevo contexto, en el ámbito de la economía y de la gestión, hay dos conceptos que adquieren una relevancia fundamental: la innovación y la competitividad.

La nueva sociedad y economía de la información implica transformaciones radicales entre las que hay que resaltar de manera especial tres. En primer lugar, los cambios tecnológicos con una evolución acelerada que ha conseguido una amplia generalización de la disponibilidad de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) pero también de otras (biotecnología, nanotecnología, genética, etc.), del concepto emergente de accesibilidad¹, así como de la formación para la utilización de esas TIC.

Por otro lado y junto a lo anterior, los cambios en las empresas y las organizaciones, tanto en su concepto como en su estructura y organización o en sus funciones. Así surgen nuevos tipos de empresas y de empresarios, con organizaciones flexibles y en red menos atadas o limitadas por su localización, con cambios en la forma de producción, comercialización y, en definitiva, en la generación de valor y en la forma en que se distribuye dicho valor, lo que sigue siendo una cuestión fundamental, ya sea para el cliente de la empresa, para el usuario o administrado en el caso de una organización o administración pública.

El desarrollo de una nueva economía en torno a lo que significa la web 2.0 (y sucesivas versiones) con manifestaciones como *Flickr*, *Wikipedia*, *Epinions*, *Second life*, *MySpace*, *Innocentive*, *Linux*, *Human Genome Project* o *Youtube* que, Tapscott y Williams (2007), denominan *wikinomía*, en la cual es fundamental el concepto de economía de colaboración. Según estos autores Internet ha propiciado que los costes de transacción caigan en picado de tal manera que resulta mucho más útil leer la ley de Coase a la inversa. Los costes de transacción siguen existiendo pero

¹ En el sentido que expone Rifkin, 2002.

ahora suelen ser más onerosos en las empresas que en el mercado, en muchas situaciones en las que antes ocurría lo contrario.

Al mismo tiempo, las transformaciones sociales son evidentes revolucionando la formación y el aprendizaje, los hogares, la comunicación en todas sus variantes, la formación de nuevas redes sociales. Tales cambios tienen un gran impacto social generando capital humano y capital de conocimiento pero también proporcionando posibilidades de participación social. Aunque aparecen nuevas formas o límites de exclusión/inclusión social que tienen mucho que ver con el acceso o no a estas nuevas posibilidades.

Con esto simplemente tenemos una pequeña muestra del contexto general en el que se ubica la planificación de pueblos y ciudades, como prueba de que estos procesos de carácter global condicionan de manera determinante la actuación local. Y desde esta posición local suelen asociarse, especialmente, con factores de riesgo o amenazas. Pero, al mismo tiempo, estas transformaciones abren puertas de oportunidades a territorios alejados o desconectados de las tradicionales zonas o corredores de desarrollo. Y, claro, se generan iniciativas para tratar de aprovecharlas buscando la forma de hacer ciudades o territorios inteligentes, ciudades creativas, ciudades emprendedoras o municipios digitales.

Pues bien, para todo ello es necesaria una metodología que permita sacar provecho, adaptarse y conseguir mejorar como ciudad o como pueblo. La ciudad puede entenderse como un sistema emergente (Johnson, 2003), en donde desde abajo fluye un dinamismo, una actividad, una fuerza basada en comportamientos individuales cuya agregación debiera conducir a un resultado colectivamente inteligente. Pero, seguramente, tal resultado inteligente será más fácilmente alcanzable y con mejores resultados si se logra una coordinación entre ese dinamismo de abajo hacia arriba y el desarrollo de capacidades organizativas del territorio con presencia de motores y liderazgo orientado a un fin de bienestar colectivo.

A continuación se comentan algunos de estos planteamientos y herramientas.

2. Planificación y marketing estratégico

2.1. El proceso de planificación estratégica aplicado al territorio

Hechas estas breves referencias para enmarcar mínimamente el proceso de planificación local, surge una cuestión de interés que consiste en preguntarse si en el ámbito del desarrollo local tiene sentido aplicar teorías, conceptos o herramientas de gestión. Y, en caso de que lo tenga, cómo pueden aplicarse porque, desde luego, no se trata de una traslación automática. Por tanto, podemos plantear si tiene sentido la planificación o el marketing estratégico en la gestión local.

Siguiendo a Mintzberg et al. (2002), la planificación estratégica no debe consistir en la elaboración de anteproyectos sin más, que contengan obviedades derivadas de la visión personalista de algún líder y que supongan planes parciales estancos o sin conexión, realizados de forma autista, o bien que aspiren a una utopía que ignore cualquier eventualidad. Por el contrario, y ahora pensando en un ámbito local, es una oportunidad para reflexionar de manera innovadora, flexible, para diseñar un futuro del territorio no necesariamente enrevesado o complejo (con metas, objetivos, acciones sencillas y claras), mediante una participación abierta y tan amplia como sea posible, por parte de todos los colectivos promoviendo su implicación hacia una meta razonablemente ambiciosa. Ha de concretarse en una arquitectura coherente de objetivos y acciones, así como de recursos y responsabilidades, impulsados por los dirigentes y líderes locales con carácter dinámico e incentivador.

En el proceso estratégico ha de procurarse no sucumbir a tres falacias, aludidas por Mintzberg. La primera es la falacia de la predicción puesto que el futuro no es previsible de manera rotunda. Son muchos los factores que, aun teniendo cierto grado de control sobre ellos, evolucionan de manera imprevista, y muchos más los factores sobre los que no se tiene ninguna influencia. Pero además *el futuro se construye*, las decisiones de planificadores y gestores hacen que una organización, un pueblo o un espacio se encuentren más o menos preparados para afrontar dificultades. Los pilares sobre los que se asienta serán más o menos firmes según el trabajo previo realizado. Ayuda el tener un buen diagnóstico, el disponer de

un diseño de las aspiraciones de futuro, no exento de flexibilidad y capacidad de adaptación.

La segunda falacia es la de la independencia, porque no puede plantearse el proceso como una separación entre planificadores y directivos o responsables de tomar decisiones. Sencillamente, no es realista. Porque no puede enfocarse como aislado de su entorno, es decir de manera independiente a municipios o espacios de su entorno o sin contemplar cómo evoluciona la economía, la tecnología o la sociedad.

Finalmente, otra falacia importante es la aspiración a la formalización. El proceso forzosamente tiene una parte formal, que se concreta en un documento. Pero esto no debe conducir a ignorar los procesos informales, el dejar abierta una mínima opción a la flexibilidad. Es más, como todo proceso inteligente, es un proceso de aprendizaje, a medida que se avanza se aprende. Esto es, durante el mismo se conoce mejor y con más matices las características del pueblo, las opiniones, deseos o intereses de los agentes sociales que también se actualizan o retroalimentan durante el proceso.

Pues bien, en un proceso de planificación estándar aplicado al ámbito local, lo primero es organizar la estructura con la que se va a dotar al proceso. Los recursos humanos y materiales con los que se va a contar. Además de un consejo u órgano de carácter político, donde esté representadas las diferentes sensibilidades políticas y los agentes sociales, lo razonable es crear una oficina técnica que desarrolle o encargue y supervise los trabajos necesarios para realizar el diagnóstico, promueva y organice todas las reuniones y demás actividades hasta la elaboración del documento definitivo del plan estratégico.

A continuación hay que realizar el diagnóstico, se trata en definitiva de “conocerse a uno mismo y a lo que le rodea”. Conocer con detalle el municipio en todas sus dimensiones: demografía, equipamientos, transportes, infraestructuras, tecnologías de la información, urbanismo-vivienda, patrimonio histórico-cultural y natural, suministros o gestión ambiental.

También hay que conocer el entorno más o menos próximo, el contexto comarcal, provincial o nacional y la situación económica y las tendencias que se presentan en lo económico, en lo político o lo social.

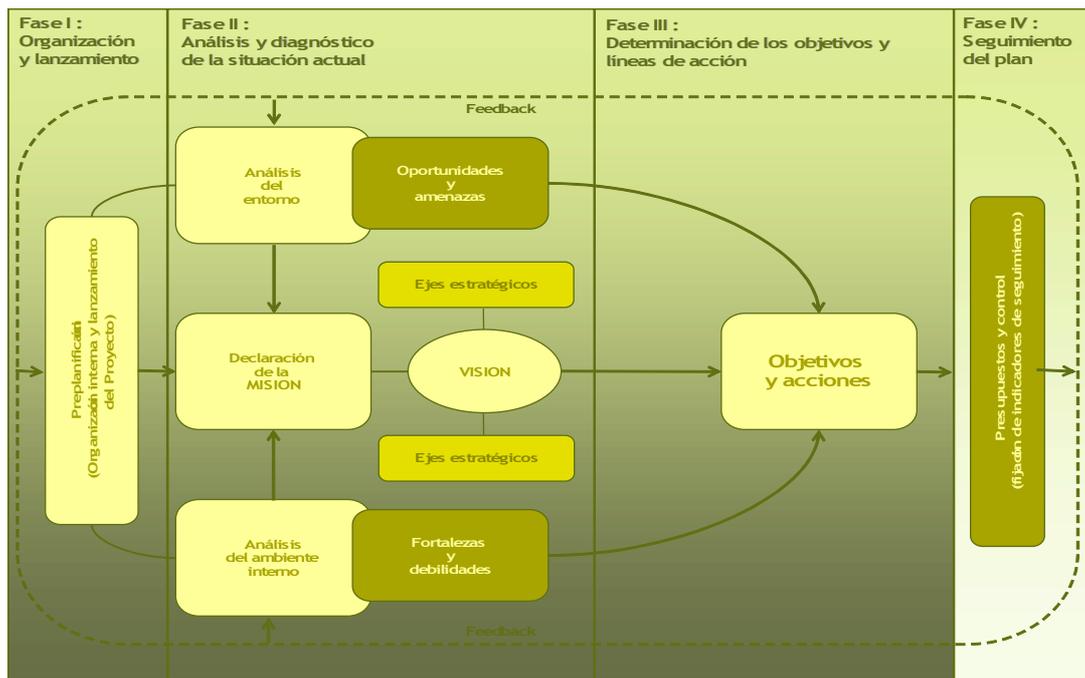
La materia prima son datos, estudios, informes de procedencia muy variada pero, además, está compuesta por percepciones, por opiniones o por deseos de los habitantes. Y ésta es una buena oportunidad para la participación de la población que habita el municipio. Promoviendo la participación, al recoger tales opiniones, se da visibilidad al proyecto de planificación, se aumenta la implicación de los habitantes y, si ello se consigue, la probabilidad de éxito crece.

Así, se identifican las características o factores que favorecen la consecución de nuestros objetivos y sobre los que se tiene cierto control (fortalezas o puntos fuertes) y las que dificultan o no favorecen nuestros planteamientos (debilidades) que pueden ser graduadas según su intensidad. Por otro lado, habrá aspectos o factores sobre los que no se tengan ningún tipo de control o influencia porque vienen dados o impuestos en un ámbito ajeno al local, por decisiones o características generales de la economía, la tecnología, o bien de otra índole. En unos casos pueden favorecer o ir a corriente de los propósitos u objetivos locales (fortalezas) o pueden dificultarlos o impedirlos (amenazas). Por otro lado, también tendrán distinta intensidad y probabilidad de materializarse.

El manejo de una completa información para el diagnóstico y de una análisis inteligente de la misma, en definitiva, un buen planteamiento es ya una parte muy importante de la propuesta de plan estratégico. Se trata de tener una representación lo más precisa posible de donde se está pero también de a donde se quiere llegar, por tanto de definir a lo que se aspira (la visión).

Para recorrer la diferencia entre la situación de partida y la de llegada se construye una arquitectura estratégica de objetivos y acciones estableciendo plazos, responsables de su ejecución, recursos y también indicadores para su seguimiento. Este es, muy brevemente comentado, un esquema tradicional del proceso estratégico, que se puede observar en la figura 2.

FIGURA 2. ESQUEMA GENERAL DEL PROCESO ESTRATÉGICO



2.2. Teoría de recursos y capacidades. Capacidad organizativa del territorio

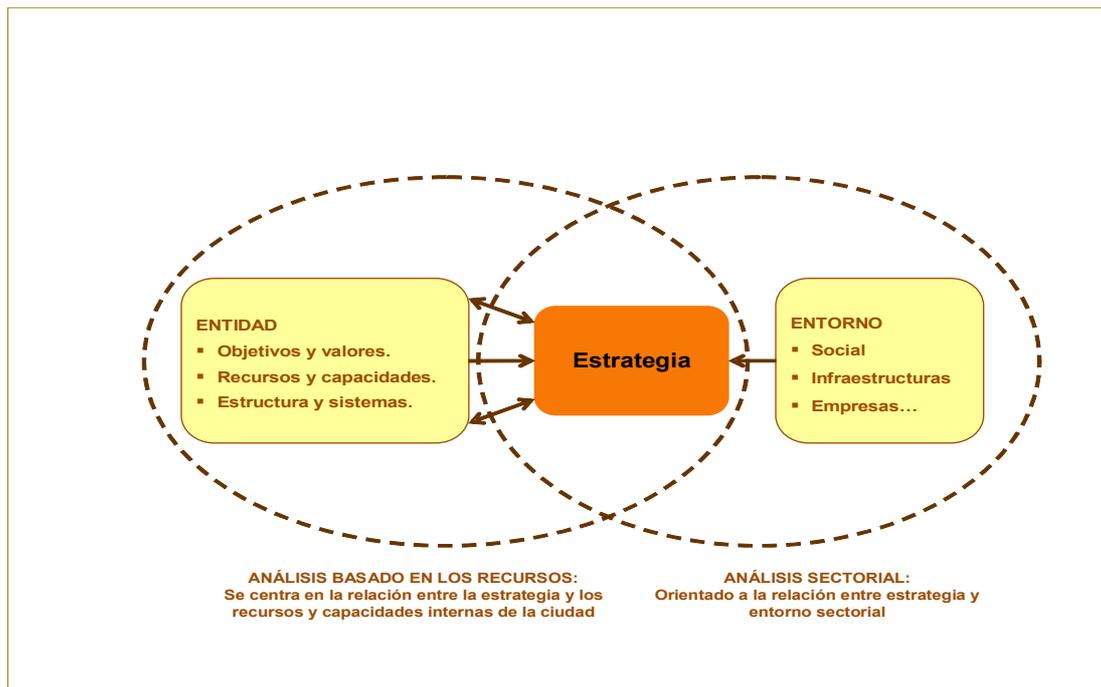
Un buen complemento para todo este proceso de formulación estratégica lo constituye la Teoría de recursos y capacidades (Grant 1996). Según esta teoría, aplicándola a la planificación territorial, cada ciudad o municipio tiene recursos ya sean naturales, ya sean humanos o de cualquier otro tipo. Pero los recursos normalmente no son productivos por sí mismos, se requiere la cooperación de grupos de recursos. Por otro lado, el término capacidad organizativa se refiere a la capacidad de la empresa, ahora de la ciudad o el municipio, para acometer una actividad concreta. También en el caso local podría distinguirse entre capacidades/competencias distintivas aquellas que se poseen o se saben hacer mejor que otras ciudades o municipios; y capacidades básicas como aquellas que son fundamentales para el resultado o para la estrategia.

El valor que generen los recursos y las capacidades está en función de la combinación que la ciudad o municipio realiza en aras de conseguir una ventaja, no tanto como ventaja competitiva, que sería el caso de la empresa, sino más bien como ideal de mejora del bienestar de sus ciudadanos. Efectivamente, ya sea debido al alcance de esa ventaja (que depende de la escasez y relevancia de los recursos y capacidades), ya sea por el mantenimiento de la misma (en función de la

duración, transferibilidad o replica de los recursos y capacidades) o por la posibilidad de apropiación de las rentas de los recursos y capacidades (derechos de propiedad, poder de negociación o grado de incorporación de los recursos).

Esta síntesis de la teoría de recursos y capacidades se ilustra en la figura 3, donde se diferencia entre un enfoque sectorial y un enfoque basado en recursos.

FIGURA 3. ENFOQUE BASADO EN LOS RECURSOS



Fuente: Adaptado de Grant, 2004.

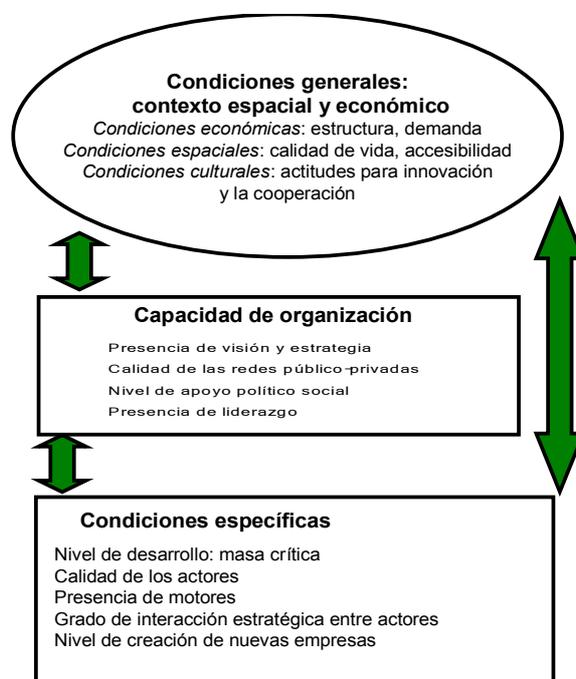
En definitiva, como a una persona o una empresa, a un territorio no le basta solamente con tener más o menos recursos. Para conseguir ciudades o municipios inteligentes (como para otras formas de organización) no es suficiente con tener los recursos es necesario organizarlos, hacerlos cooperar y orientarlos a la consecución de unos fines. Por tanto, hay que hacer una planificación inteligente y, por supuesto, tener la voluntad y la determinación de ejecutarla, de ponerla en marcha con flexibilidad y adaptación.

Esta línea de razonamiento es la que utilizan van der Berg, Braun y van Winden (2005, 2001, 1999) cuando analizan el crecimiento de los *clusters* metropolitanos en Europa. En su estructura de análisis parten de que hay una serie de elementos interrelacionados que, por un lado, responden a condiciones generales

de la zona referidas a características económicas (estructura económica, condiciones de demanda y de oferta, etc.), a condicionantes espaciales (calidad de vida, accesibilidad ya sea interna o externa, etc.) o culturales (nivel cultural, actitud ante la innovación y la cooperación, etc.). Por otro lado, se presentan características específicas de la zona de estudio que se refieren a la calidad, el tamaño y número de actores, si hay un nivel de desarrollo o masa crítica, el grado de integración o cooperación de los actores, el nivel de creación de empresas o la existencia de alguna que desempeñe el rol de motor.

Junto a estas condiciones generales y específicas, la existencia de capacidad de organización (véase la figura 4) es lo que cohesiona estos condicionantes, los coordina y, por consiguiente, la capacidad que aporta valor al desarrollo del territorio. Esta capacidad tiene que ver con la presencia de una visión y de una estrategia compartida, con la existencia de un nivel de cooperación público-privado, con el apoyo político y de la sociedad y la presencia de un liderazgo, como elementos nucleares.

FIGURA 4. CAPACIDAD ORGANIZATIVA TERRITORIAL

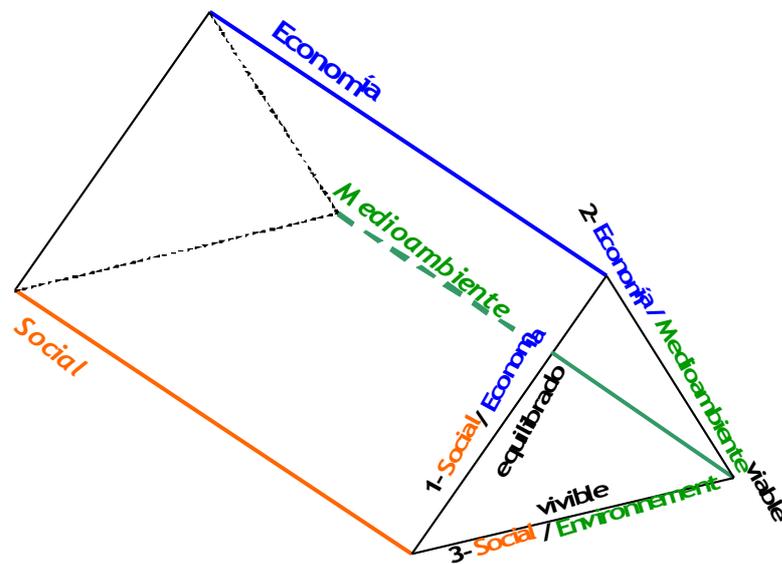


Fuente: Van der Berg, Braun, van Winden, 2001.

Los territorios, las ciudades y los municipios, deben desarrollar una capacidad organizativa que incluya compromisos sociales y políticos, acordes con los

planteamientos en las tres dimensiones básicas de la estrategia territorial europea, esto es, un desarrollo equilibrado en el plano social y económico, desde el punto de vista económico-ambiental viable y desde la perspectiva social-ambiental vivible, como indica Jacquier (2008) del *Centre National de la Recherche Scientifique* de Francia.

FIGURA 5. COMPROMISOS SOCIALES Y POLÍTICOS DE LOS TERRITORIOS
Fuente: Jacquier, 2008.



2.3. Marketing de ciudad y generación de valor

Las ciudades han pasado por enfoques predominantes muy diferentes en su evolución (Luque et al. 2002). Desde un enfoque de *laissez faire laisser passer*, caracterizado por una ausencia de planificación y un desarrollo en manos de los agentes que la integran, a una gran intervención por parte de los órganos públicos. También es posible hablar de un enfoque de producción, cuyo predominio supone una orientación a los intereses de agentes productores de bienes y servicios, traduciéndose en cantidad, en masificación de instalaciones, pero la obsesión por este enfoque tiene como contrapartida una tendencia a un trato despersonalizado, con servicios que ignoran al ciudadano, y a una gestión cuyo principal objetivo es ahorrar costes mediante economías de escala y, por tanto, mediante masificación.

Un enfoque que cabría denominar como de propuestas aisladas tendría como fin la elaboración de propuestas, muy concretas pero realizadas de forma descoordinada. Estas propuestas, que pueden tener sentido, tienen limitadas sus posibilidades en tanto que no forman parte de un proyecto de ciudad, ni de una investigación previa que las avale y refuerce sus expectativas de éxito. Es el caso de lanzar ideas o conceptos que responden a intuiciones o posibles iniciativas por parte de algún colectivo, aunque su interés debiera residir más en su consideración como hipótesis de trabajo dentro de un proyecto que como proyecto inmediato.

Un enfoque de venta consiste en centrar las actuaciones en presionar a los posibles públicos directos para que adquirieran las prestaciones de la ciudad que se les ofrecen mediante cierta agresividad comercial. Como es sabido este planteamiento es típico de situaciones en las que los productos/servicios no son buscados por los usuarios y cuando existe un exceso de oferta. También lo es en situaciones de búsqueda de financiación donde prima más el vender el servicio que la satisfacción del usuario.

Finalmente, la óptica de la orientación al ciudadano mantiene que es necesario identificar las necesidades y deseos de los diferentes públicos objetivo, ser más efectivos en la generación de valor a los diferentes públicos objetivo (hay que subrayar que se trata de una diversidad de públicos). Este enfoque se centra en las necesidades de los usuarios. En el caso de la ciudad evidentemente tiene connotaciones especiales, que hay que contemplar, pero que en ningún momento tiene porqué significar dejadez de los principios de eficacia o satisfacción de los deseos y necesidades de los públicos objetivos.

Este último enfoque es el que está más en concordancia con un enfoque de marketing. En ocasiones la perspectiva de marketing de ciudad se suele identificar más a la que hemos denominado de orientación a la venta, pero entendemos que esta es una interpretación pobre y muy limitada del concepto de marketing. Por el contrario, abogamos por un concepto de marketing de ciudad que esté orientado al ciudadano y la generación de valor para el ciudadano. Precisamente la nueva definición de marketing de la *American Marketing Association* de 2007 lo define como *la actividad, el conjunto de instituciones, y procesos para crear, comunicar,*

entregar e intercambiar ofertas que tienen valor para consumidores, clientes, “partners”, y sociedad en general.

Adoptar este enfoque implica identificar correctamente las necesidades de los públicos considerados y planificar y ejecutar las acciones necesarias para satisfacerlas. En este proceso es clave la correcta identificación de públicos objetivos y sus respectivas necesidades. Sin olvidar que hay necesidades declaradas, reales y otras variantes, y que hay que anticipar respuestas creativas ante los cambios que se van produciendo. En este planteamiento es imprescindible una coordinación e integración de los diferentes órganos de la ciudad, pero antes habría que comprobar si tienen realmente una orientación a los ciudadanos y usuarios. Por último, además de la satisfacción de los deseos de los usuarios, ha de estar orientado a alcanzar unos objetivos presididos por el interés público.

Por tanto, desde esta perspectiva de marketing aplicado a la ciudad tiene una doble vertiente que conjuga planteamientos teóricos y prácticos. Por un lado, supone una actitud, una forma de concebir la planificación para el desarrollo local. Por otro lado, lleva implícita una forma de actuar, una búsqueda de la eficiencia, siempre acorde con los principios que orientan la actuación, una perspectiva práctica. Esa conjunción tiene como fin la generación, comunicación, entrega e intercambio de valor.

Pero el valor es un concepto complejo que admite muchos calificativos. Así, hay un valor de uso, como utilidad total de un producto o servicio, y un valor de cambio, como cantidad de un producto o servicio que puede intercambiarse por otro u otros. El valor de uso es un requisito necesario para la existencia del intercambio y, por tanto, del valor de cambio. O bien un valor objetivo, como cantidad de trabajo o como coste de producción más o menos objetivable, y un valor subjetivo derivado de una apreciación subjetiva.

O incluso un valor percibido del cliente como juicio general que éste realiza acerca de la utilidad de un producto basándose en las percepciones de lo que da y de lo que recibe. Existe una interrelación, comprobada en muchos estudios aplicados al consumo, entre el valor percibido y el valor de marca. Trasladado a la ciudad, cabe suponer una relación estrecha entre el valor percibido, entendido como

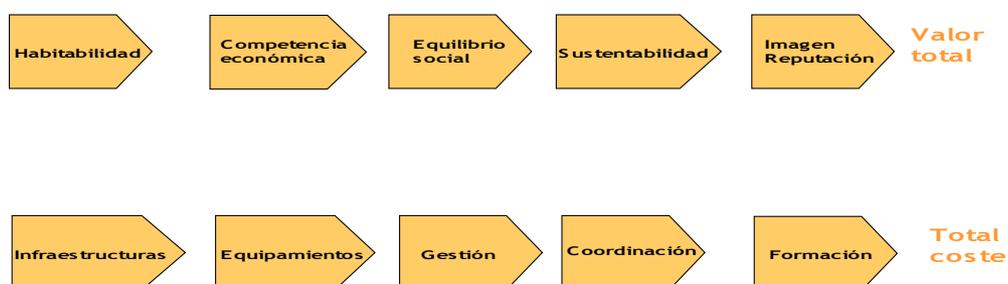
juicio general que se realiza sobre una ciudad por las percepciones que se tienen, y la reputación o el valor de marca de dicha ciudad.

Tal juicio general se articularía sobre una serie de dimensiones de la ciudad que podemos distinguir, siguiendo a Porter y su concepto de cadena de valor, en dos tipos. Como es conocido, por cadena de valor se entiende el conjunto de actividades/dimensiones generadoras de valor, en nuestro caso para la ciudad serían:

- Dimensiones básicas o primarias, entre las que podríamos incluir las siguientes: la habitabilidad, las condiciones y características económicas, sociales y ambientales y la proyección del municipio.
- Dimensiones de apoyo o transversales como: las infraestructuras de conexión, las actividades de I+D+i, el desarrollo de la formación y la cultura, así como el proyecto de ciudad.

Esto conforma una cadena de valor para ganar en desarrollo local a través de esas dimensiones, en particular, en habitabilidad, en competencia económica, en desarrollo y equilibrio social, en un desarrollo sostenible y en una buena reputación e imagen de ciudad. Obviamente, esta cadena de valor está asociada a una de sacrificio o coste que tiene que ver con los esfuerzos en las infraestructuras, equipamientos, gestión, coordinación o formación.

FIGURA 6. CADENA DE VALOR Y CADENA DE COSTE



El marketing de ciudad identifica necesidades de los habitantes del municipio, tales necesidades se concretan en deseos por la mediación o la influencia de factores de naturaleza cultural y social, pero también tienen que ver con las características de las personas y los grupos que los integran. Finalmente, los deseos se transforman en demandas en función de las posibilidades económicas y los recursos de que se disponen. En este punto hay una divergencia notable en el comportamiento. Cuando se habla de una demanda individual es diferente, normalmente mayor, la toma de conciencia de las limitaciones de los recursos disponibles, sin embargo cuando se trata de una demanda pública ese nivel de conciencia se diluye, de manera que no parece que en tal caso la limitación de recursos opere de la misma manera y, por consiguiente, la priorización de los objetivos es diferente.

La identificación del público objetivo no es algo obvio. Cada habitante de una ciudad desempeña roles diferentes que se concretan en intereses diversos y a veces no del todo coincidentes. Una persona es al mismo tiempo peatón y conductor, es vecino de un barrio u otro, es trabajador o empresario, miembro de un partido, sindicato o de varias asociaciones, tiene aficiones o realiza actividades muy diversas. Es decir, se habla de generar valor pero ¿para quién? ¿Para qué perfil de ciudadano? ¿Para el ciudadano habitante, visitante, consumidor, empresario, inversor, turista, peatón, conductor, etc.? ¿Para sus necesidades de hoy o para las necesidades a cinco o diez años vista?

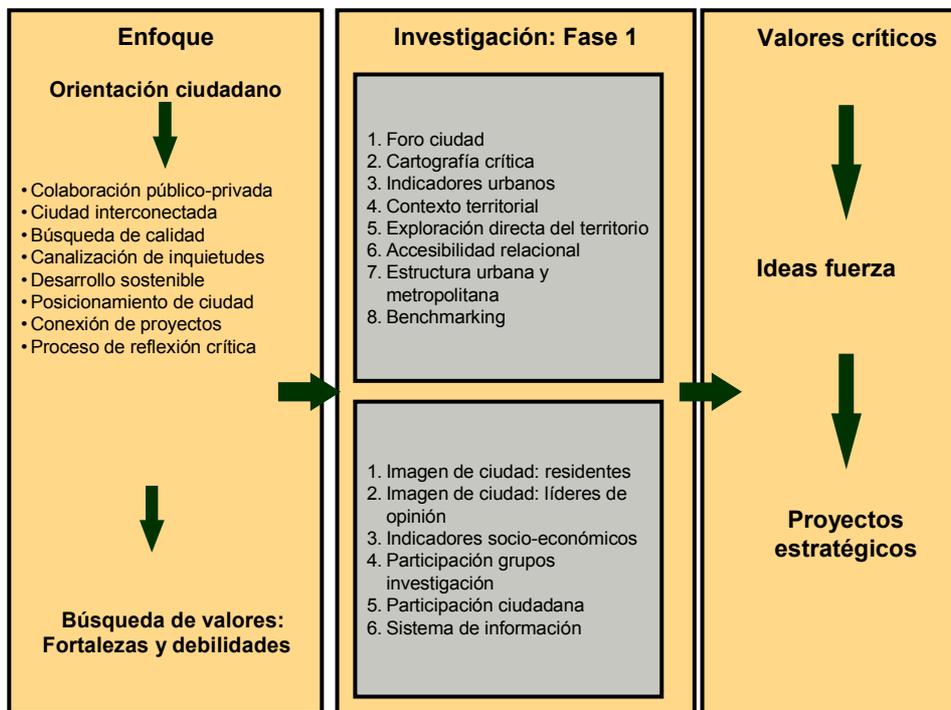
Lógicamente, no es posible una única y rígida respuesta para todas las variantes. Una buena prueba de esta diversidad de situaciones ya se recoge en la reflexión que se hace en la estrategia territorial europea (*European Spatial Development Perspective*) al diferenciar entre diversas tipologías de relaciones urbano-rural que se pueden identificar. Así cabe distinguir:

1. Relaciones trabajo-hogar.
2. Relaciones de lugar central.
3. Relaciones entre áreas metropolitanas y centros urbanos en áreas intermedias y rurales.
4. Relaciones entre empresas urbanas y rurales.

5. Áreas rurales como áreas de consumo para hogares urbanos.
6. Áreas rurales como espacios abiertos para áreas urbanas.
7. Áreas rurales como vías de infraestructura urbana.
8. Áreas rurales como proveedores de recursos naturales para áreas urbanas.

El diagnóstico debe responder a estas cuestiones mientras que la generación de valor, su entrega y comunicación ha de satisfacerse con la arquitectura estratégica. Estos planteamientos se mantuvieron en la propuesta de plan estratégico que se efectuó para la ciudad de Granada en 2002, como se ve en la figura. Para ello se partía de la definición de unos principios básicos presididos por la orientación al ciudadano, a partir de ahí se realizaron numerosos estudios para identificar los valores críticos y fundamentales sobre los que elaborar proyectos estratégicos para la ciudad.

FIGURA 7. ESQUEMA DEL PLAN ESTRATÉGICO DE GRANADA



Fuente: Luque et al., 2007.

3. Ejemplos de aplicaciones de herramientas de gestión a la planificación y marketing de ciudad

Para llevar a cabo todo el proceso de planificación y marketing estratégico es posible recurrir a herramientas que se utilizan en el ámbito de la gestión y que puedan dar buenos resultados para el caso de la planificación y el marketing local. Seleccionemos alguna de ellas para exponer muy brevemente.

3.1. Imagen de ciudad²

El estudio de la imagen de ciudad es un punto de partida importante para el diagnóstico, más allá del interés de la imagen desde la perspectiva estrictamente física (como el trabajo pionero de Lynch, 1960) o de atracción turística que es la predominante (como se pone de relieve en la literatura, por ejemplo Echtner y Ritchie, 1991). Este conocimiento ha de incorporarse a la concreción de los objetivos, a la aplicación de políticas específicas mediante el desarrollo de nuevos conceptos y proyectos, a la mejora y revisión de los existentes y a la adecuación de los servicios para la mejora de la calidad de vida y bienestar del residente y del visitante. Los gobiernos locales necesitan esta referencia para actuar, a fin de conseguir una orientación al ciudadano a partir del análisis de las fortalezas y debilidades de la ciudad, “inventando” sus estrategias de marketing y desarrollando su capacidad.

El estudio de la imagen de una ciudad también puede considerarse como un antecedente del grado de satisfacción que tienen sus ciudadanos. En este sentido, sería razonable suponer que cuando la imagen de una ciudad es buena, sus ciudadanos se sentirán más satisfechos y orgullosos de formar parte de ella y a su vez puede reforzar la imagen.

En definitiva, se podría concluir que la imagen de una ciudad debe mantener una estrecha relación con el grado de satisfacción y orgullo que sienten sus ciudadanos.

La investigación de la imagen de ciudad es algo complejo, como primer paso es necesario identificar qué dimensiones son tenidas en cuenta y qué importancia

² Véase Luque et al., 2007.

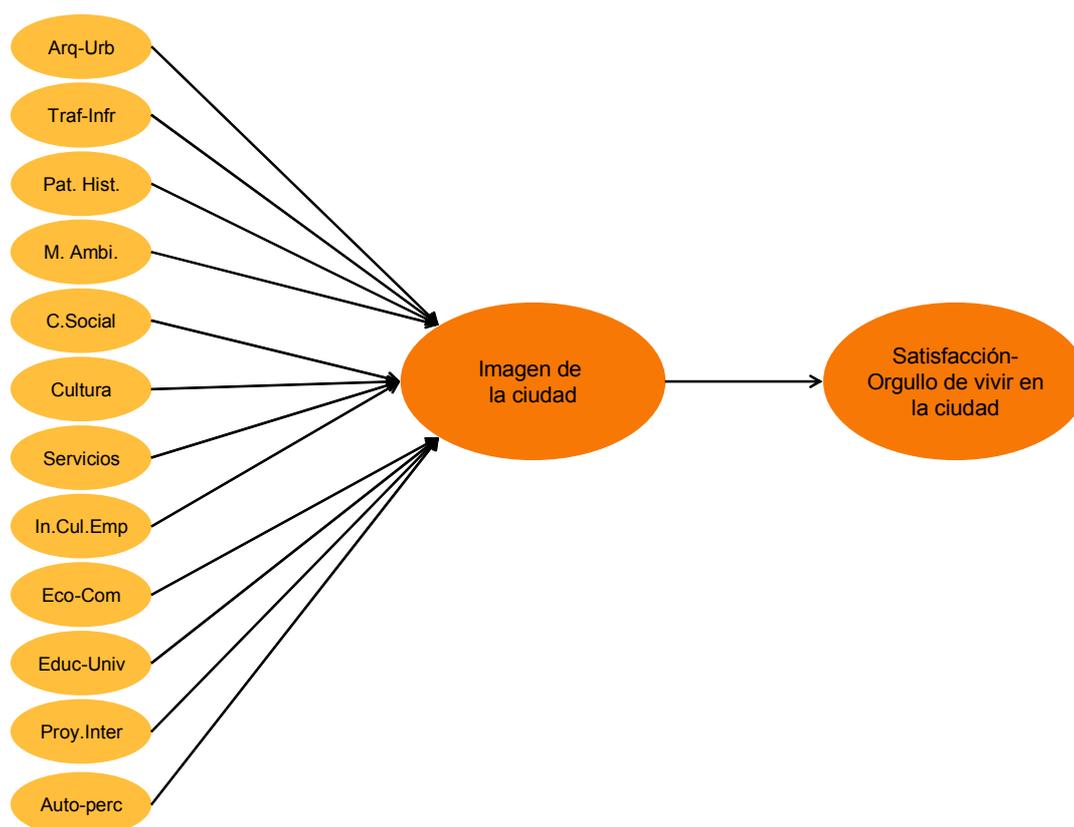
relativa tiene cada una de ellas para los diferentes públicos objetivos. Será distinta la imagen de los residentes que la de los visitantes, por ejemplo. Para ello es necesaria una fase de investigación cualitativa para identificar las dimensiones y cómo medirlas, para continuar con una fase cuantitativa que permita medir la importancia de las relaciones que se postulan en la figura adjunta y la fuerza de la relación entre imagen y sentimiento de pertenencia.

En esta propuesta las dimensiones de las que se parten son:

- Atractivo arquitectónico y urbanístico.
- Tráfico e infraestructuras de transporte y comunicación.
- Patrimonio histórico.
- Medioambiente.
- Cuestiones sociales.
- Cultura.
- Servicios.
- Innovación y cultura empresarial.
- Economía y comercio.
- Educación y universidad.
- Proyección internacional de la ciudad.
- Autopercepción de los ciudadanos.

Con la aplicación de la metodología adecuada (en este caso el modelo de ecuaciones estructurales) se obtiene una cuantificación de la importancia de que cada dimensión tiene sobre la ciudad, identificando los puntos fuertes y los puntos débiles y la importancia que tienen sobre la imagen.

FIGURA 8. MODELO DE IMAGEN DE CIUDAD



Fuente: Luque et al., 2007.

3.2. Bechmarking de ciudades³

En un sentido amplio, el benchmarking de ciudades se define como aquel método sistemático y continuo que consiste en identificar, aprender e implantar aquellas prácticas y capacidades más efectivas de otras ciudades o territorios para así mejorar las propias actuaciones en materia de oferta urbana.

Es un concepto que se sitúa en la conexión entre planificación y ejecución, se refiere a la parte táctica de la planificación estratégica, como medio para alcanzar los objetivos y herramienta de análisis.

Son varias las perspectivas desde las que se ha aplicado esta filosofía de acción en el ámbito urbano intuitivamente: la evaluación de los rasgos físicos de una ciudad, la competitividad de ciudades y regiones, el desarrollo económico local, o el posicionamiento respecto a la imagen de una ciudad.

³ Véase Luque y Muñoz, 2002, 2003 y 2005b.

Seguendo a Luque y Muñoz (2005) se puede desarrollar bajo tres enfoques diferentes de diagnóstico municipal:

- Evaluación de indicadores o ratios. Recolección de datos numéricos en forma de indicadores de diagnóstico territorial mediante la consulta de distintas publicaciones y bases de datos electrónicas, o el intercambio de información entre ciudades copartícipes.
- Evaluación de la opinión pública. Recogida de la opinión de un grupo de ciudadanos o de líderes políticos, económicos, sociales y culturales. Estos últimos conocen la ciudad a fondo y representan las diferentes sensibilidades en la vida de la ciudad objetivo. Permite además la identificación previa (mediante entrevistas en profundidad y sesiones de grupo) de los factores de éxito o dimensiones de la imagen a analizar de un territorio.
- Evaluación de procesos. Una investigación de los distintos procedimientos, metodologías o planes de gestión estratégica aplicados a las ciudades objetivo.

Las fases principales de un proceso de bechmarking son:

- Identificación o búsqueda de aquello que hacen ciudades “excelentes” para hacer la aplicación del benchmarking a aquellas áreas, prácticas y métodos de trabajo clave que conseguirán mejores resultados.
- Conocimiento, mediante un proceso de aprendizaje y entendimiento de las actividades.
- Adaptación, o implementación (en un ámbito táctico) de lo aprendido.
- Sistematización, la información recopilada y el conocimiento obtenido deben apoyarse en una estructura coherente y rigurosa.
- Mejora continua, proceso constante que deriva en una mejor actuación como fin principal.

TABLA 1. EJEMPLO DE DATOS DE BECHMARKING CAPITALES ANDALUZAS: VIVIENDA

ANDALUCÍA		Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla
6	VIVIENDA								
6.1	Régimen de tenencia								
a.	Vivienda principal.	71,10	85,27	79,81	77,79	82,91	75,83	81,90	81,95
b.	Viviendas en alquiler.	0,31	0,46	1,41	2,43	0,19	3,31	3,02	3,76
c.	Viviendas vacías, habitualmente deshabitadas.	14,51	6,68	11,27	10,28	13,06	11,79	8,03	9,80
d.	Vivienda alojamiento.	0,12	0,12	0,06	0,05	0,08	0,02	0,07	0,12
e.	Vivienda secundaria (parte del año).	13,82	7,27	7,30	9,12	3,65	8,91	6,86	4,24
6.2	Servicios básicos de las viviendas								
a.	Superficie de vivienda.	94,71	82,18	108,04	112,12	86,35	111,20	102,43	93,99
b.	Viviendas con suministro de agua.	97,80	99,14	96,50	98,05	98,35	98,17	94,75	98,00
c.	Viviendas con sistema de alcantarillado.	78,53	98,75	83,90	95,08	97,48	81,88	88,20	96,88
d.	Viviendas con servicio de electricidad.	96,50	98,63	95,18	97,44	97,81	97,85	93,70	97,52
6.3	Apoyo público a la vivienda								
a.	Viviendas que se construyen con apoyo público.	0,64	8,56 (12,70)	31,94	64,58 (31,49)	6,30	16,40	2,02 (1,44)	9,46 (10,46)
b.	Stock Vivienda Social en la ciudad.	0,00	8,02 (1,94)	0,00	10,23 (7,37)	0,00	0,00	0,00 (0,01)	0,00 (0,61)
6.4	Capacidad de acceso a la vivienda								
a.	Cociente coste vivienda/renta per cápita.	7,75	9,10	9,57	10,45	7,07	7,75	9,15	9,31

Fuente: Luque y Muñoz, 2003.

Nota: Entre paréntesis datos relativos a la aglomeración urbana

TABLA 2. EJEMPLO DE DATOS DE BECHMARKING CAPITALES ANDALUZAS: GESTIÓN AMBIENTAL

ANDALUCÍA		Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla	Media
7.2	Abastecimiento de agua									
a.	Consumo de agua para uso urbano por 10.000 hab.	1,06	0,93	0,91	1,02	0,89	0,80	0,81	1,12	0,94
b.	Potabilidad del agua (Provincia).	88,80	98,9	87,8	97,80	92,4	95,3	95,3	93,60	93,74
7.4	Basuras									
a.	Residuos urbanos generados (Provincia).	249.326	527.208	261.997	330.914	216.671	234.729	600.367	726.182	393.424
b.	Residuos sólidos generados por persona.	--	--	0,58	0,39	--	--	--	0,44	0,47
d.	Residuos urbanos generados por persona (Provincia).	0,46	0,47	0,34	0,40	0,47	0,36	0,47	0,42	0,43
f2.	Residuos sólidos tratados por persona.	0,61	0,49	0,37	0,43	--	0,42	0,44	0,45	0,46
h2.	Producción residuos peligrosos por 10.000 hab. (Provincia).	72,94	966,74	31,55	44,99	1086,63	40,57	26,89	143,18	301,69
7.5	Aire									
c.	Días con contaminación "no admisible": ozono.	43	71	67	53	42	53	45	38	51,50
c2.	Días con contaminación "no admisible": partículas en suspensión.	7	5	49	20	8	31	13	29	20,25
7.6	Energía eléctrica									
a.	Producción de energía eléctrica por persona (Provincia).	32,89	13,53	6,39	1,38	8,73	1,49	0,88	0,43	8,21

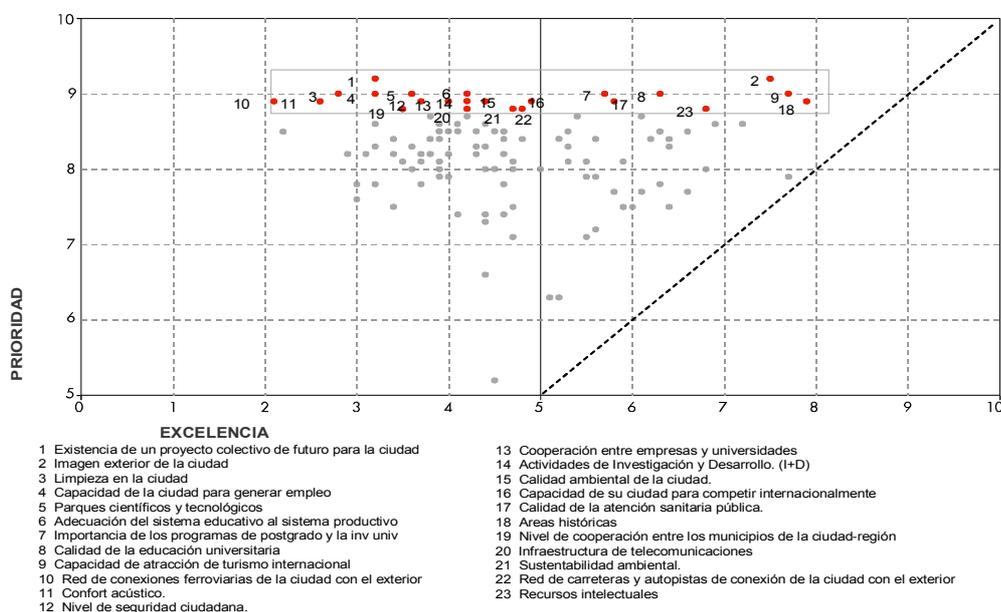
Fuente: Luque y Muñoz, 2003.

3.3. Foros locales⁴

Una interesante aplicación de las matrices de importancia-adequación, que proporciona ricos matices para el diagnóstico local, consiste en realizar foros de ciudad o locales. Básicamente, ello consiste en una investigación cuantitativa a partir de un cuestionario que contiene un inventario de ítems que contemplan las características fundamentales de las dimensiones locales. Para cada ítem se valora, por un lado, cómo está la ciudad o el grado de adecuación de la ciudad a la característica que hace referencia y, por otro lado, la importancia o la prioridad que tiene para el desarrollo futuro de la ciudad dicha característica. Se pide las respuestas de los líderes de opinión y habitantes de la ciudad.

Así se obtiene una visualización de las características locales principales, de una manera fácil y gráfica se identifican los puntos fuertes y las debilidades o déficits.

FIGURA 9. FORO CIUDAD DE GRANADA



Fuente: Consejo Económico y Social de Granada, 2002.

⁴ Véase Consejo Económico y Social de Granada (2002b), elaborado por Fundación Metròpoli.

En la figura 9 se identifican las prioridades para el caso de Granada, obtenidas del foro ciudad realizado en 2002. Lógicamente, en la medida que estas características tuvieran una buena adecuación serían puntos fuertes y en la medida de que tal adecuación fuese pobre nos informan de los déficits o puntos débiles de la ciudad.

4. Reflexión final

La ciudad es un espacio para el desarrollo de la actividad humana, que debe orientarse en un sentido equilibrado y sostenible desde una perspectiva multidimensional. Es un espacio para la innovación y para el fomento de una inteligencia colectiva, que alberga la creatividad y la cultura. La ciudad se enfrenta a la búsqueda de una mejora en la calidad de vida para sus habitantes.

Los pueblos y las ciudades están cambiando y actualizando su estructura y funcionamiento de manera continuada. Para ello fluyen fuerzas desde abajo hacia arriba pero también desde arriba hacia abajo. Se pone de manifiesto la dualidad de la ciudad planificada frente a la ciudad como sistema emergente.

Efectivamente, como señala Johnson (2003) una ciudad es algo así como una *máquina de amplificar patrones*: sus barrios son un modo de medir y expresar la conducta repetida de colectividades mayores, recogen información acerca de la conducta grupal y comparten esa información con el grupo. ¿Cómo pueden construirse patrones complejos a partir de reglas simples? En las ciudades se piensa localmente, se actúa localmente pero su acción colectiva produce comportamiento global. Asumamos que las ciudades poseen una inteligencia emergente: una habilidad para almacenar y recabar información, para reconocer y responder a patrones de conducta humanas. Pues bien, hay margen para contribuir a esa inteligencia emergente que define y hace a la ciudad más competente, y también más competitiva. De esta manera la especialización dota a las ciudades de mayor inteligencia y utilidad para sus ciudadanos.

Todo núcleo urbano es un nodo básico en la estructura social, que compete pero sobre todo está y debe estar interconectado con nodos similares o de magnitud

superior, aunque a veces también ejerce un liderazgo sobre otros nodos de menor dimensión en los que se articula el territorio sobre el que ejerce su influencia.

En la tarea de formar y gestionar un territorio inteligente que esté diseñado por y para los ciudadanos, son aprovechables métodos y herramientas que vienen aplicándose en el campo de la gestión. Un territorio inteligente aprende, no memoriza. Aprende a desarrollar capacidades para resolver problemas, para adaptarse a transformaciones, para ganar su futuro. De entrada, al abordar la planificación de una ciudad es necesario conocer y considerar el marco en el que se inserta, en nuestro caso es de obligada referencia la Estrategia Territorial Europea y el nuevo contexto de sociedad de la información, como dos aspectos ineludibles. Es necesario contemplar las directrices de la estrategia territorial en la que se inserte la ciudad. Para ello es conveniente conocer el sistema de ciudades y los diferentes niveles de policentrismo e integración en la delimitación de áreas funcionales. La conectividad entre ellas revela el marco de competencia y la necesidad de cooperación de acuerdo con las tendencias identificadas.

Algunos síntomas y preocupaciones son compartidos por muchos territorios como la progresión del crecimiento disperso de la ciudad y de su área; el objetivo de mejorar la calidad de vida o de evitar la segregación social en la ciudad; la necesidad de participar en redes o de mejorar en la relación entre espacio urbano y rural son tendencias perfectamente identificables y aplicables al caso a nuestra área metropolitana. Como también lo son las relativas a transportes y redes por déficit de accesibilidad, por la necesidad de conectar con “corredores de desarrollo” y de impulsar la divulgación de la innovación y el conocimiento, dotando de info-estructuras a las zonas de menor accesibilidad. Y, en fin, las derivadas de preservar los recursos naturales del entorno de la ciudad y el patrimonio cultural sometidos a amenazas diversas.

La planificación estratégica, la gestión de recursos y capacidades, el desarrollo de la capacidad organizativa, la generación de valor para los ciudadanos que debe orientar la estrategia de marketing de ciudad, junto con sus instrumentos (estudios de imagen, de benchmarking o foros locales), todo ello tiene sentido si se logra añadir inteligencia, orientar y canalizar el dinamismo del proceso hacia la consecución de bienestar para los ciudadanos. Por tanto, su aplicación debe

contemplar/colaborar con las corrientes emergentes de la ciudad para descubrir patrones y diseñar oportunidades creativas que hay que activar de manera inteligente.

5. Bibliografía

CES, CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA CIUDAD DE GRANADA (2002a): *Bases para la elaboración del Plan Estratégico de Granada*. Ayuntamiento de Granada, Granada.

CES, CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA CIUDAD DE GRANADA (2002b): *Foro Ciudad de Granada*. Ayuntamiento de Granada, Granada.

ECHTNER, C.M. AND RITCHIE, J.R.B. (1991): "The meaning and measurement of destination image". *Journal of Tourism Studies* 2, 2–12.

GRANT, R.M. (2004): *Dirección estratégica. Conceptos, técnicas y aplicaciones*. Ed. Civitas Economía y Empresa.

JACQUIER, C. (2008): "Cities' competitiveness and attractiveness". *Urban Audit Conference*, June.

JOHNSON, S. (2003): *Sistemas emergentes*. turner. fondo de cultura económica.

LYNCH, K (1960): *The Image of the City*. The MIT Press, Cambridge.

LUQUE MARTÍNEZ, T. y DEL BARRIO GARCÍA, S. (2007): "University Strategic Planning: Benchmarking and Positioning of Universities", VIth International Congress of Public and Non Profit Marketing, AIMPON, Braga, Portugal.

LUQUE MARTÍNEZ, T.; DEL BARRIO GARCÍA, S.; IBÁÑEZ ZAPATA, J.A. y RODRÍGUEZ MOLINA, M.A. (2007): "Modelling a city's image: The case of Granada", *Cities*, pendiente de publicación.

LUQUE MARTÍNEZ, T. y MUÑOZ LEIVA, F. (2002): "Evaluación comparativa de indicadores urbanos". Oficina Técnica del Plan Estratégico de Granada. Granada Metrópoli 21. Consejo Económico y Social de Granada.

- LUQUE MARTÍNEZ, T.; ET AL. (2002): “Imagen de Granada vista por los residentes”. Consejo Económico y Social. Ayuntamiento de Granada.
- LUQUE MARTÍNEZ, T. y MUÑOZ LEIVA, F. (2003): “Benchmarking y marketing de ciudades”, XVII Congreso Nacional Y XIII Congreso Hispano Francés De AEDEM. Alicante.
- LUQUE MARTÍNEZ, T. y MUÑOZ LEIVA, F. (2005): “Marketing turístico y estrategia espacial”, *Investigación y Marketing* , pgs. 37-42.
- LUQUE MARTÍNEZ, T. y MUÑOZ LEIVA, F. (2005b): “City benchmarking: A methodological proposal referring specifically to Granada”. *Cities* vol. 22, No. 6; p.411-425.
- MINTZBERG, H.; QUINN J.B. y GHOSHAL, S. (2002): *El proceso estratégico*. Ed. Prentice Hall.
- RIFKIN, J. (2002): *La era del acceso. La revolución de la nueva economía*. Ed. Paidós. Barcelona
- STUDY PROGRAMME ON EUROPEAN SPATIAL PLANNING, SPESP (2004): Regions and urban-rural partnership, disponible en: <http://www.nordregio.se/spespn/welcome.htm>
- TAPSCOTT, D.; WILLIAMS, A.D. (2007): *Wikinomics*. Paidós Empresa. Barcelona.
- VAN DEN BERG, L AND BRAUN, E (1999): “Urban competitiveness, marketing and the need for organising capacity”. *Urban Studies* 36(5-6), 987–999.
- VAN DEN BERG, L AND BRAUN, E, VAN WINDEN (2001): *Grwth clusters in European metropolitan cities*. EURICUR. Asghate. Ed.
- VAN DEN BERG L. ET AL. (2005): *European cities in the knowledge Economy*. EURICUR. Asghate, Ed.

CAPÍTULO 4

LA PROSPECTIVA EN LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE CIUDADES Y TERRITORIOS

Prof. Dr. José Miguel Fernández Güell

Profesor Titular del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio
Escuela de Arquitectura
Universidad Politécnica de Madrid

1. El manejo de la incertidumbre en la planificación urbana y territorial

Desde sus orígenes en el siglo XIX y su desarrollo a lo largo del XX, la planificación urbana y territorial ha tenido que afrontar múltiples e importantes dificultades, muchas de ellas provocadas por los diferentes contextos históricos y socioculturales en los que ha tenido que operar. Sin embargo, las principales dificultades han presentado un carácter invariable a lo largo del tiempo, ya que se derivan de la elevada complejidad de los procesos socioeconómicos que tienen lugar en los territorios urbanizados, de la diversidad de los agentes locales que intervienen en la dinámica urbana y de la incertidumbre inherente a la futura evolución de los fenómenos urbanos.

De las tres dificultades básicas que gravitan sobre los planificadores nos interesa destacar en este trabajo la constante incertidumbre que envuelve al futuro de los territorios urbanos. Todo aquel que se enfrenta con la tarea de prever el futuro de una ciudad o un territorio urbanizado a 15 o 20 años sufre impotente las limitaciones de las herramientas de previsión para despejar las brumas que esconden al futuro. Si además el planificador opera en un entorno turbulento y muy cambiante, entonces se hace buena la frase del pensador francés Paul Valéry: “El futuro ya no es lo que solía ser”.

Las dificultades que experimenta el urbanista para realizar previsiones de futuro sobre la ciudad se originan en gran medida por las condiciones de partida en que se encuentra al acometer el proceso de planificación. La figura 1 nos muestra cuatro posibles situaciones de partida a la hora de realizar previsiones. La primera situación corresponde a sistemas que tienen parámetros muy estables, como es el

caso de la órbita de los planetas, de los cuales podemos obtener datos muy fiables y, por lo tanto, podemos predecir los acontecimientos de futuro con bastante certeza. En la segunda y tercera situación, la certeza se desvanece en favor del riesgo y la incertidumbre, dando lugar a previsiones y pronósticos menos fiables. La cuarta situación ocurre cuando nos enfrentamos a sistemas muy complejos y dinámicos, en los que los acontecimientos futuros no pueden ser definidos con precisión y, consecuentemente, son poco o nada previsibles. Esta última situación suele ser el punto de partida habitual en los procesos de planificación urbana y territorial.

FIGURA 1. SITUACIONES DE PARTIDA PARA PREVER EL FUTURO

Situaciones de partida para prever el futuro



FUENTE: *Fernández Güell, 2004*

Fuente: Fernández Güell, J. M., 2004.

A pesar de esta precariedad e ignorancia en la posición de partida, históricamente se ha considerado que el futuro era una de las preocupaciones centrales de los planificadores urbanos. De hecho, uno de los propósitos fundamentales del planeamiento es tomar decisiones en el presente para guiar las actividades urbanas futuras con el fin de mejorar las condiciones de vida de la comunidad. Sin embargo, este propósito ha sido desatendido flagrantemente en las últimas décadas, tal y como han denunciado algunos académicos (Isserman, 1985; Wachs, 2001). La razón de este comportamiento puede explicarse en los términos siguientes.

En los años 50 y 60 del siglo pasado, en el ámbito urbano se realizaron predicciones que funcionaron razonablemente bien gracias a la estabilidad socioeconómica reinante durante aquellos años. Sin embargo, desde principios de

los años 70 y a raíz de las crecientes turbulencias geopolíticas y económicas surgidas en aquel período, los errores de predicción fueron más frecuentes y, ocasionalmente, de una magnitud dramática sin precedentes. El continuo incumplimiento de las predicciones a largo plazo provocó el descrédito de los analistas y de los modelos de simulación utilizados, perdiéndose la fe en la posibilidad de explicar el fenómeno urbano a la luz de una ciencia basada en leyes y regularidades.

La situación se agravó en los años 90, cuando se produjeron una serie de transformaciones sustanciales en el entorno que afectaba directamente a los territorios urbanos. Estamos hablando del vuelco en las estructuras sociodemográficas, la instauración de un nuevo orden económico global, la aparición de sucesivas oleadas de innovaciones tecnológicas y el establecimiento de nuevas estructuras político-administrativas. El problema es que los cambios contemporáneos ocurren con gran rapidez, son difíciles de asimilar por la sociedad y muestran comportamientos no lineales. Todo lo cual dificulta la previsión de futuro, provoca que los paradigmas históricos hayan quedado obsoletos y que el analista urbano haya perdido los marcos de referencia tradicionales. En otras palabras, puede decirse que el futuro en el mundo del urbanismo ha pasado de ser un objeto relativamente estable a convertirse en un objeto volátil.

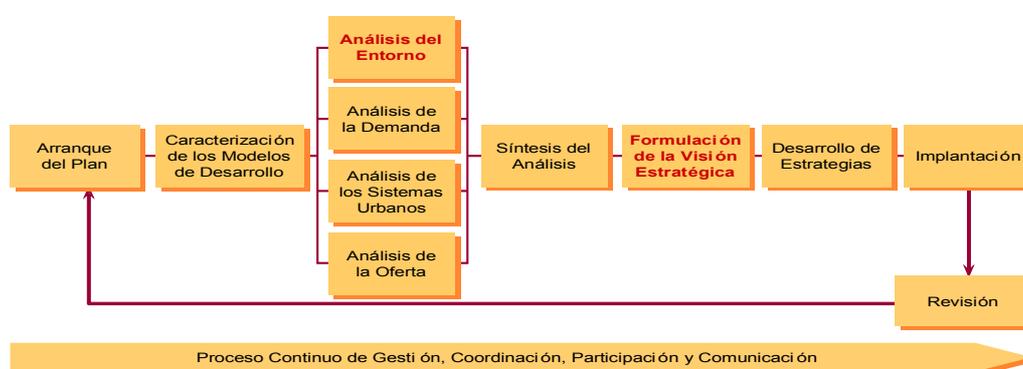
Aparte de las razones expuestas, hay otras que explican el abandono de los estudios del futuro en el urbanismo. Según Andrew Isserman (1985), el planeamiento urbano ha sacrificado voluntariamente su rol visionario e idealista, y ha abandonado su responsabilidad de ser la fuente de inspiración e ideas acerca de lo que puede y debe hacerse en la ciudad. Las posibles causas que explican esta desatención hacia el futuro son las siguientes: (1) un entorno volcado en las ciencias sociales que desprecia el idealismo del planeamiento espacial de la primera mitad del siglo XX; (2) los cortes presupuestarios de los organismos públicos que debilitan el proceso de planeamiento; (3) la presión de las necesidades de corto plazo que cercenan la reflexión de futuro; y (4) la falta de confianza entre los planificadores para reflexionar de forma plausible sobre el futuro y sus implicaciones.

Los argumentos anteriores explican cómo los urbanistas abandonaron progresivamente los estudios del futuro en torno a los años 60 y 70. Sin embargo, se

mantenía la necesidad de contar con modelos de planificación que dieran respuesta a los retos de futuro y que permitieran manejar con ciertas garantías de éxito la incertidumbre que conlleva todo plan urbano o territorial a largo plazo. En este contexto, surgió en los años ochenta la planificación estratégica de ciudades y territorios, en la cual se volvía a recuperar con cierta intensidad la tradición de formular visiones de futuro para la ciudad.¹

FIGURA 2. METODOLOGÍA DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

Metodología de la planificación estratégica



FUENTE: *Fernández Güell, 2006*

Fuente: Fernández Güell, J. M., 2006.

La planificación estratégica puede definirse como un proceso sistemático, creativo y participativo que sienta las bases de una actuación integrada a largo plazo, que define el modelo futuro de desarrollo, que formula estrategias y cursos de acción para alcanzar dicho modelo, que establece un sistema continuo de toma de decisiones y que involucra a los agentes locales a lo largo de todo el proceso (Fernández Güell, 2006). Así pues, implícita en la definición de plan estratégico figura una clara alusión a la necesidad de formular un modelo futuro de ciudad. De igual forma, en la metodología estándar de los planes estratégicos se incorporan con intensidad los estudios del futuro en las tareas de análisis del entorno y en la formulación de la visión estratégica (ver figura 2).

¹ La emergencia y evolución reciente de la planificación estratégica de ciudades ha sido descrita por el autor en un reciente artículo titulado “25 años de planificación estratégica de ciudades”, publicado en la Revista Ciudad y Territorio, Nº 154, 2007. En dicho trabajo se describen los avatares experimentados y las influencias recibidas por este proceso de planificación durante el último cuarto de siglo.

A pesar de las afirmaciones y propuestas explícitas que la mayoría de los planes estratégicos contienen sobre el futuro desarrollo de una ciudad o un territorio, hemos de reconocer que sus visiones de futuro no suelen fundamentarse en estudios rigurosos y estructurados. Por el contrario, muchas visiones estratégicas descansan con bastante frecuencia en las meras opiniones voluntaristas de los agentes locales y de los técnicos del propio Plan, alejadas de planteamientos más científicos. Esta falta de rigor en las visiones de futuro de los planes estratégicos es probable que se deba, en gran medida, a la falta de conocimiento técnico y de voluntad política para involucrar de forma efectiva y productiva a los agentes locales en procesos de reflexión sobre el futuro.

En suma, las reflexiones anteriores nos indican que la previsión del futuro juega o debiera jugar un papel central tanto en los procesos tradicionales de planificación urbana y territorial como en los procesos más innovadores, ejemplificados por la planificación estratégica. Sin embargo, parecen existir barreras técnicas y rechazos profesionales relevantes que disuaden a los planificadores a adentrarse en el mundo de los estudios del futuro. Dadas estas premisas, y en el supuesto de aceptar la necesidad de formular visiones a largo plazo en los territorios urbanizados, cabe plantearse la cuestión de si disponemos de instrumentos rigurosos y coherentes, capaces de realizar previsiones de futuro fiables y así revocar los rechazos actuales.

Para contestar afirmativamente a esta pregunta, en este trabajo se lleva a cabo, en primer lugar, un breve recorrido histórico sobre los estudios de futuro; posteriormente, se clasifican los métodos de previsión del futuro; en tercer lugar, se describen y diferencian los métodos cuantitativos y cualitativos; y finalmente, se presenta la prospectiva territorial como un instrumento capaz de formular visiones de futuro ligadas con los procesos de planificación estratégica.

2. Evolución histórica de los estudios del futuro

La lucha por acotar la incertidumbre es tan vieja como la Humanidad. Desde la Antigüedad hasta la Edad Moderna, la predicción del futuro estuvo en manos de profetas, pitonisas y hechiceros que interpretaban con mayor o menor éxito múltiples señales sobre la supuesta intervención divina o satánica en el devenir de los

mortales. Posteriormente, la aceptación de las teorías científicas, y en particular de la teoría de la gravedad de Newton, llevó al marqués de Laplace a argumentar, a principios del siglo XIX, que el universo era completamente determinista. Laplace sugirió que debía existir un conjunto de leyes científicas que nos permitirían predecir todo lo que sucediera en el universo, siempre y cuando conociéramos perfectamente su estado en un instante de tiempo. El científico francés llegó a suponer que las leyes de la Física gobernaban todos los fenómenos, incluido el comportamiento humano.

La doctrina del determinismo científico fue ampliamente criticada por diversos sectores al pensar que infringía la libertad divina de intervenir en el mundo, pero, a pesar de ello, constituyó el paradigma de la ciencia y la cultura hasta los primeros años del siglo XX. En 1926, el científico alemán Werner Heisenberg formuló el principio de incertidumbre, que marcó el final del sueño determinista de Laplace. El mensaje era que si no somos capaces de medir el estado presente del universo, cómo vamos a predecir los acontecimientos futuros con exactitud. A partir de este momento, la mecánica cuántica se desarrolló basada en el principio de incertidumbre, es decir para cada observación se predecía un cierto número de resultados posibles y se fijaban las probabilidades de ocurrencia de cada uno de ellos. En esta teoría se fundamentan casi toda la ciencia y la tecnología contemporáneas.

FIGURA 3. EVOLUCIÓN DE LOS ESTUDIOS DEL FUTURO



FUENTE: Fernández Güell, 2004

Fuente: Fernández Güell, J. M., 2004.

A partir de la segunda mitad del siglo XX se produjeron avances interesantes, aunque no determinantes, sobre nuevas herramientas y métodos que permitieron a los analistas formular previsiones de futuro. A pesar de la relativa juventud de esta disciplina, en el momento actual ya se diferencian una serie de escuelas de pensamiento conceptuales y geográficas que han realizado aportaciones significativas sobre los estudios del futuro. Concretamente, interesa destacar tres escuelas: la estadounidense, la europea y la japonesa (ver figura 3).

La previsión del futuro, tal y como la entendemos hoy en día, comenzó a desarrollarse en Estados Unidos a finales de la Segunda Guerra Mundial (Barbieri, 1993). En un primer estadio, hasta mediados de los años sesenta, el énfasis de la previsión se situó en el ámbito tecnológico. Los principales pensadores que realizaron su labor en este campo fueron Herman Kahn, pionero de las previsiones a largo plazo, Olav Helmer, inventor del método Delphi, y Joseph Daddario, padre de la evaluación tecnológica. A partir de los años sesenta, surgió un segundo grupo de profesionales que puso el énfasis en la previsión sociológica, entre los cuales destacaron John McHale, Alvin Toffler, Daniel Bell y Buckminster Fuller. En los años setenta se conformó un tercer grupo de estudiosos que se centró en la previsión global, entre los cuales sobresalió el trabajo de Jay W. Forrester sobre dinámica de sistemas y el famoso informe de Dennis y Donella Meadows titulado “Los Límites del Crecimiento”.

En Europa, el interés hacia los estudios sobre previsión del futuro se generó más tarde que en Estados Unidos, siendo Francia el país que más ha destacado en esta disciplina. Los estudiosos franceses más sobresalientes han sido Bertrand de Jouvenel, autor de “L’Art de la Conjecture”, Gaston Berger, inventor del término prospectiva, y Pierre Massé, implantador de la prospectiva en la planificación territorial. Más recientes en el tiempo son los trabajos sobre prospectiva realizados por el profesor y científico Michel Godet así como la labor de divulgación llevada a cabo por la revista *Futuribles*. Con menor intensidad que los franceses, otros países europeos también se han ocupado de estudiar el futuro, entre los que destacan las aportaciones producidas en Gran Bretaña, Alemania y Holanda.

Por último, la experiencia japonesa en materia de estudios del futuro estuvo dirigida inicialmente por el MITI (*Ministry of International Trade and Industry*) en

materia de estudios de futuro. El MITI fue creado en 1949 con el propósito de aportar al Gobierno japonés liderazgo y asistencia para restaurar la actividad industrial y el empleo en el país después del Segunda Guerra Mundial. Tras conseguir con pleno éxito los objetivos marcados, a partir de finales de los años 80, el MITI comenzó a realizar estudios de prospectiva tecnológica con el fin de ayudar a las industrias japonesas a formular estrategias para mantener su ventaja competitiva en los mercados globales.

A partir de los años 90, los estudios sobre el futuro han proliferado por todo el mundo desarrollado gracias a la creación de numerosos organismos públicos y semi-públicos encargados de realizar estudios de prospectiva tecnológica, económica y social. Concretamente, en España sobresale la labor llevada a cabo en este sentido por el Observatorio de Prospectiva Tecnológica Industrial (OPTI), dependiente del Ministerio de Industria.

3. Clasificación de los métodos de previsión de futuro

A pesar de los avances registrados en los últimos años, hoy en día sigue siendo difícil discernir entre lo que son aproximaciones rigurosas al estudio del futuro y lo que son ejercicios de pura ciencia ficción. Esta capacidad de discernimiento suele fallar porque todavía deben desarrollarse nuevas técnicas de trabajo y porque deben perfeccionarse las ya existentes. En cualquier caso, se dispone ya de un amplio abanico de métodos y técnicas que permiten realizar estudios del futuro en prácticamente todos los campos del conocimiento.

Hay diversas formas de clasificar los métodos de previsión de futuro (Armstrong, 2001; Barbieri, 1993; Bas, 1999; Jantsch, 1967), que pasamos a describir brevemente:

- a) La clasificación según criterios lógicos distingue entre métodos cuantitativos basados en modelos matemáticos y estadísticos, y métodos cualitativos basados en la opinión de expertos.
- b) La clasificación según criterios de causalidad diferencia entre métodos causales que relacionan diversas variables explicativas y

métodos no causales en los cuales no hay relación de causalidad entre las variables.

c) La clasificación según el punto de partida de la previsión distingue entre métodos exploratorios, en los que la previsión avanza del presente hacia el futuro, y los métodos normativos, en los cuales se formula a priori una visión del futuro.

d) La clasificación según la fuente de conocimiento diferencia entre métodos basados en asunciones del dominio público y en métodos basados en la opinión de expertos.

e) La clasificación según la orientación final de la previsión discrimina entre métodos orientados a la elaboración de productos formales y métodos orientados al proceso de trabajo.

f) La clasificación según el proceso participativo distingue entre métodos dirigidos de arriba-abajo y métodos organizados de abajo-arriba.

FIGURA 4. CLASIFICACIÓN DE LOS MÉTODOS DE PREVISIÓN DEL FUTURO

Clasificación de los métodos de previsión del futuro



FUENTE: *Elaboración propia*

Fuente: Elaboración propia.

Desde una óptica puramente didáctica, encuentro particularmente útil distinguir entre los enfoques cuantitativos y cualitativos. En la figura 4 se mencionan

los métodos más relevantes así como algunos instrumentos complementarios a los mismos.²

En términos generales, la elección de un método de previsión depende de un gran número de factores (Trigo de Azpiru, 1987):

- El objetivo de la previsión.
- El contexto en el que se va a desarrollar.
- Las variables objeto de la previsión.
- La existencia y fiabilidad de los datos de partida.
- El grado de exactitud deseado.
- El horizonte temporal de la previsión.
- La complejidad de la técnica.
- El coste de su realización.
- El tiempo disponible para el análisis.
- Los recursos accesibles para su realización.

Para los profesionales de la planificación urbana y territorial, cualquier método de previsión de futuro puede ser válido para cubrir sus necesidades analíticas; no obstante, si nos ceñimos al ámbito de la reflexión estratégica, algunos métodos cobran más relevancia que otros. Recordemos que en los planes estratégicos se busca una visión a largo plazo con un alcance intersectorial, que contemple la complejidad y dinamismo de los fenómenos urbanos, y que admita la intervención de la acción humana en la construcción del futuro. Dados estos presupuestos de partida, en los planes estratégicos de ciudades y territorios resulta aconsejable utilizar métodos de previsión comprensivos con la realidad estudiada, especulativos sobre el futuro, fáciles de manejar por los agentes locales y razonables en cuanto a su coste económico y temporal.

² Una descripción detallada y crítica de los principales métodos de previsión de futuro puede encontrarse en las obras de Barbieri, 1993; Bas, 1999; Jantsch, 1967 y Myers & Kitsuse, 2000.

4. Métodos de previsión cuantitativos

Las previsiones de futuro de tipo cuantitativo se basan en un tratamiento matemático y estadístico de los datos de partida, por lo que requieren información numérica sobre el presente y el pasado. Utilizan algoritmos de mayor o menor complejidad para obtener los resultados deseados. En este grupo se asimilan los términos cuantitativo y objetivo. Los métodos cuantitativos son particularmente efectivos cuando hay una asunción de continuidad pasado-presente-futuro; hay información disponible sobre el presente y el pasado; la información está cuantificada en datos numéricos; y se analizan los cambios a corto-medio plazo.

Las principales ventajas de los métodos cuantitativos son las siguientes:

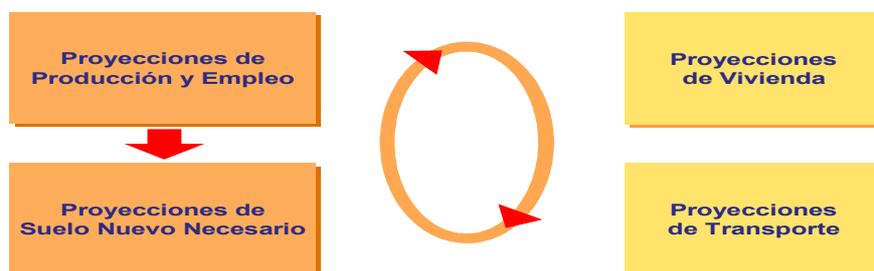
- (1) manipular la información de forma consistente y reproducible, combinar figuras y comparar datos, dotando de mayor precisión a las previsiones;
- (2) examinar los cambios de ratios y escalas de los fenómenos analizados;
- (3) organizar los datos de forma sistemática para extrapolar tendencias;
- (4) comparar la escala de los fenómenos estudiados bajo diversas circunstancias;
- (5) representar los resultados en forma de tablas, gráficos y diagramas, facilitando así su comunicación.

Los métodos cuantitativos presentan las siguientes limitaciones:

- (1) escasa consideración de las variables sociales y políticas;
- (2) ciertos fenómenos son difíciles de cuantificar;
- (3) los elementos cuantificables de un fenómeno no tienen por qué explicar la totalidad de dicho fenómeno;
- (4) no todo el mundo está cómodo trabajando con información estadística;
- (5) los datos de buena calidad no siempre están disponibles o no están actualizados;
- (6) algunos métodos son muy complejos de manejar.

FIGURA 5. MODELO TRADICIONAL DE PREVISIÓN DE USOS DE SUELO

Modelo tradicional de previsión de usos de suelo



FUENTE: *Elaboración propia*

Fuente: Elaboración propia.

En el campo de la planificación urbana y territorial, un ejemplo tradicional de método cuantitativo es el de las proyecciones de actividad económica y usos de suelo (ver figura 5). Estos modelos elaboran proyecciones de futuro sobre la producción y el empleo a nivel local en base a diversos escenarios, y a partir de ahí determinan las necesidades futuras de suelo urbano para alojar adecuadamente las actividades productivas. Asimismo, una vez estimados los empleos futuros, se proyectan las necesidades de la población resultante en materia de vivienda, equipamientos colectivos y sistemas de transporte.

Estas proyecciones se caracterizan por estar basadas en métodos econométricos con diverso nivel de complejidad y utilizar un número limitado de variables explicativas. Son modelos muy rígidos, que sustentan hipótesis sobre hipótesis, por tanto están muy expuestos a los cambios inesperados del entorno. Requieren un importante trabajo de campo y de gabinete para recopilar y contrastar los datos del modelo; su coste suele ser elevado. Ofrecen un nivel de exactitud razonable a corto-medio plazo, pero son poco fiables a largo plazo.

5. Métodos de previsión cualitativos

En los métodos cualitativos, las previsiones de futuro se basan en intuiciones, conjeturas y opiniones de personas, que poseen información previa sobre una cuestión determinada y que aportan una cierta dosis de subjetividad en la previsión. En este grupo se emparejan los términos cualitativo y subjetivo. Son apropiados para estudiar cambios estructurales de medio-largo plazo.

Durante muchos años, los enfoques cualitativos han ido por detrás de los cuantitativos, pero recientemente, gracias a los avances en las tecnologías de información, se han mejorado notablemente los procesos de captura, análisis y procesamiento de los datos cualitativos.

Las ventajas más notables de los métodos cualitativos son las siguientes:

- (1) abordan adecuadamente los temas complejos e inciertos;
- (2) estimulan el pensamiento y la reflexión creativa con el concurso de expertos;
- (3) no requieren indicadores cuantitativos;
- (4) resultan apropiados cuando no hay datos pasados o presentes o cuando, a pesar de contar con datos históricos, se están produciendo cambios muy relevantes en las condiciones del entorno que invalidan la utilización de series temporales.

Los métodos cualitativos presentan las siguientes limitaciones:

- (1) adolecen de imprecisión a la hora de esbozar el futuro al no cuantificar las implicaciones de las visiones o los escenarios;
- (2) pueden generar imágenes del futuro excesivamente visionarias;
- (3) la calidad de los análisis depende en gran medida de la sabiduría de los expertos consultados;
- (4) requieren de técnicas complementarias para recoger información y para cuantificar las previsiones;
- (5) no son útiles para programar acciones a corto plazo.

Como muestra representativa de los métodos cualitativos, se describe sucintamente el diseño de escenarios. Este método fue utilizado por primera vez de forma sistemática a mediados de los años cincuenta por la *Rand Corporation* con fines de estrategia militar. La consolidación del diseño de escenarios como herramienta prospectiva y estratégica aplicada a la toma de decisiones empresariales tuvo lugar en los años setenta por la multinacional del petróleo Royal Dutch Shell. Hoy en día, esta herramienta de prospectiva se utiliza extensamente en

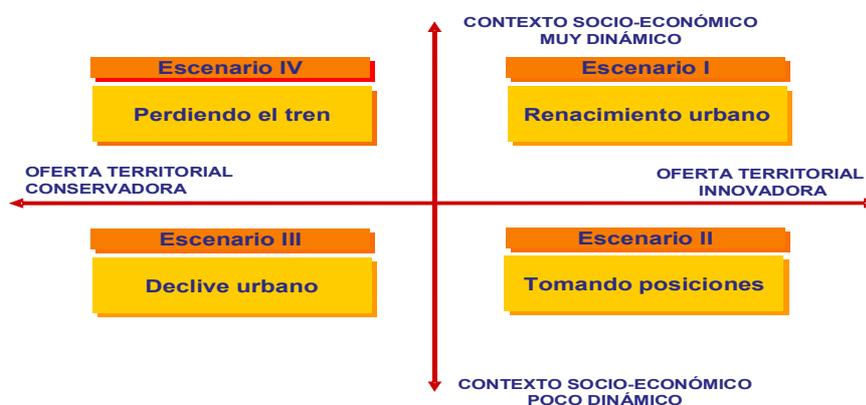
el campo empresarial y también ha comenzado a utilizarse para llevar a cabo ejercicios de prospectiva territorial en diversos países y regiones europeas (FOREN, 2001 y ESPON, 2007).

Desde un punto de vista académico, los escenarios pueden definirse como instrumentos para ordenar las percepciones acerca de los entornos futuros alternativos que pueden afectar a una empresa. O expresado en términos más vulgares, los escenarios son una herramienta para ayudarnos a mirar con perspectiva en un mundo de gran incertidumbre. En suma, el diseño de escenarios es un proceso sistemático para esbozar el futuro a largo plazo de una ciudad o un territorio mediante la realización de un ejercicio de reflexión estratégica con un grupo de expertos. Los escenarios no son predicciones deterministas del futuro, sino instrumentos que ofrecen visiones especulativas y coherentes sobre posibles futuros alternativos.

Cabe destacar aquí que el método de diseño de escenarios descansa en un proceso continuo de participación y evaluación por parte de agentes públicos y privados de la ciudad o del territorio analizado. Dicho proceso puede y debe coincidir con las actividades de participación que habitualmente se llevan a cabo en los planes estratégicos con el fin de realimentarse mutuamente.

FIGURA 6. EJEMPLO DE DISEÑO DE ESCENARIOS

Ejemplo de diseño de escenarios



FUENTE: Fernández Güell, 2006

Fuente: Fernández Güell, J. M., 2006.

Un ejemplo de un ejercicio de escenarios para una ciudad ficticia se muestra en la figura 6. En este caso se observa cómo las incertidumbres críticas para la ciudad quedan recogidas en dos ejes. El eje vertical incluye las incertidumbres de futuro relativos a la posible evolución del contexto socioeconómico en el que opera la ciudad. El eje horizontal recoge las incertidumbres futuras sobre el posible comportamiento de los agentes locales ante los cambios del entorno. El cruce de los dos ejes da lugar a cuatro escenarios alternativos en los que previsiblemente y de forma plausible podrá desenvolverse la ciudad en el futuro.³

Hasta la fecha, el diseño de escenarios ha sido poco utilizado en el ámbito urbano; sin embargo, ofrece oportunidades ventajosas para reflexionar sobre el futuro desarrollo de nuestras ciudades. Concretamente, los escenarios son particularmente apropiados cuando existe un elevado número de factores a considerar en la previsión de futuro y cuando el nivel de incertidumbre es elevado. Las principales desventajas de esta técnica son la dificultad para manejar múltiples imágenes del futuro, la excesiva generalidad de su despliegue y la falta de indicadores tempranos sobre la ocurrencia de cada escenario que dificulte su seguimiento ulterior.

6. Potencial de la prospectiva territorial

Este breve repaso a los métodos de previsión, nos permite establecer que actualmente existe una gran variedad de instrumentos para abordar estudios de futuro tanto desde los planes tradicionales de urbanismo como desde los planes estratégicos. Quizás, los métodos más aconsejables para los procesos de planificación estratégica sean aquellos que suelen englobarse bajo la denominación de prospectiva territorial.

La prospectiva territorial puede definirse como una tentativa sistemática para observar a largo plazo el futuro de la ciencia, la tecnología, la economía, la política y la sociedad con el propósito de identificar las tendencias emergentes, que previsiblemente producirán las mayores transformaciones en el territorio.

³ Un despliegue más detallado del método de diseño de escenarios aplicado al ámbito urbano puede encontrarse en el libro del autor titulado *Planificación estratégica de ciudades: Nuevos instrumentos y procesos* y publicado por Editorial Reverté en 2006.

El concepto de prospectiva comprende cinco elementos:

- ✓ *Anticipación.* Realización de previsiones de futuro sobre tendencias a largo plazo de índole social, económico y tecnológico.
- ✓ *Participación.* Desarrollo de métodos interactivos y participativos que involucren a una gran variedad de *stakeholders* en las tareas de análisis y reflexión estratégica.
- ✓ *Redes.* Constitución de nuevas redes sociales en el territorio.
- ✓ *Visión.* Formulación de visiones estratégicas que guíen el dictado de políticas y la elaboración de planes de desarrollo.
- ✓ *Acción.* Determinación de implicaciones de las previsiones del futuro para la toma de decisiones y la puesta en marcha de acciones.

Obviamente, estos cinco elementos muestran fuertes coincidencias con los atributos de cualquier plan estratégico. De hecho, la prospectiva territorial informa las decisiones de los actores públicos y privados sobre política territorial, construye redes entre expertos involucrados en el desarrollo territorial y mejora las capacidades locales para tratar cuestiones a largo plazo.

Los beneficios más aparentes de la prospectiva territorial son los siguientes:

- ✓ Sistematiza el debate sobre las perspectivas futuras y los deseos de desarrollo socioeconómico de una gran variedad de actores locales.
- ✓ Construye visiones de futuro plausibles y coherentes.
- ✓ Formula estrategias territoriales viables e innovadoras, capaces de conciliar los puntos de vista de un amplio grupo de agentes.
- ✓ Influye sobre las decisiones y los actos presentes para afrontar con éxito los retos futuros.
- ✓ Establece prioridades en las futuras iniciativas públicas y privadas.

- ✓ Forma redes de expertos para intercambiar experiencias sobre el tema estudiado.

- ✓ Difunde el conocimiento derivado del ejercicio de prospectiva entre los actores territoriales y los responsables de las decisiones políticas.

Ahora bien, la prospectiva territorial también tiene una serie de limitaciones que conviene tener presentes a la hora de plantear un ejercicio:

- ✓ No puede abordar ni resolver todos los problemas sociales, económicos, ambientales y políticos que tiene un territorio.

- ✓ No puede imponer consensos allí donde existen profundos desacuerdos entre los principales actores de un territorio.

- ✓ No constituye un remedio rápido para problemas urgentes, sino que exige la realización de largos análisis y el establecimiento laborioso de redes de expertos que no logran resultados inmediatos.

- ✓ Demanda ciertas políticas que pueden ser extrañas para los agentes locales y difíciles de implantar en instituciones territoriales emergentes y con escasas competencias.

- ✓ La prospectiva trata de resolver o encauzar cuestiones complejas, cuyo abordaje requiere cuantioso trabajo para mentalizar a la gente sobre el cambio necesario.

A pesar de su corta vida, la prospectiva territorial ya ha suscitado la atención y el interés de ciertos organismos europeos, como son el Instituto de Prospectiva Tecnológica (IPTTS) dependiente de la Comisión Europea y el European Spatial Planning Observation Network (ESPON), red de instituciones académicas y científicas dedicadas a estudiar el desarrollo territorial. Asimismo, comienzan a aparecer estudios de prospectiva con fines estrictamente urbanos y territoriales, tanto en el continente europeo como en Norteamérica, lo cual permite intuir avances futuros en el ajuste y desarrollo de los métodos de prospectiva en el área de urbanismo.

7. Reflexiones finales

A lo largo de este trabajo se ha expuesto la importancia de incorporar los estudios del futuro a los procesos de planificación urbana y territorial, prestando particular atención a los planes estratégicos. Asimismo, se ha mostrado que el planificador cuenta con numerosos métodos cuantitativos y cualitativos para desempeñar su labor. Finalmente, se ha sugerido que la prospectiva puede ser de particular utilidad a la hora de formular visiones de futuro en los procesos de planificación estratégica.

A pesar de los problemas técnicos ante los que se encuentra el planificador para prever el futuro, en el ámbito del planeamiento urbano y territorial es preciso y beneficioso realizar una reflexión rigurosa sobre el futuro por las razones siguientes:

1. Hoy en día, los agentes sociales y económicos necesitan tomar decisiones arriesgadas en un entorno cada vez más turbulento y complejo.
2. En este entorno, las predicciones puntuales suelen ser muy poco fiables.
3. Por lo tanto, en las circunstancias actuales una reflexión integral sobre el futuro puede ayudarnos a tomar decisiones profesionales acertadas.

Recordemos que en el momento presente, la incertidumbre no es sólo una desviación ocasional y temporal respecto a una predicción razonable, sino que es una faceta estructural del entorno socioeconómico y geopolítico. Consecuentemente, resulta obvia la imposibilidad o inconveniencia de aplicar modelos evolutivos a largo plazo que pretendan proyectar con precisión el futuro del desarrollo territorial. En su lugar, se requieren herramientas de análisis que ofrezcan mayor flexibilidad en la comprensión de un entorno crecientemente dinámico y complejo.

En suma, un buen ejercicio de prospectiva puede ayudar de forma notable a reflexionar estratégicamente sobre el devenir de una ciudad o un territorio, aún cuando nos equivoquemos en las previsiones realizadas. El trato cotidiano con la incertidumbre convierte a la información sobre las posibilidades del futuro en particularmente valiosa para los agentes decisores ante las grandes

transformaciones que están experimentando los territorios urbanos. Por todo ello, la postura más inteligente es aceptar la incertidumbre, tratar de comprenderla y convertirla en parte de nuestro razonamiento.

8. Bibliografía

ARMSTRONG, J. S. (2001): *Principles of Forecasting*. New York: Springer.

BARBIERI MASINI, E. (1993). *La previsión humana y social*. Fondo de Cultura Económica, México.

BAS, E. (1999): *Prospectiva: Herramientas para la gestión estratégica del cambio*. Ariel, Barcelona.

EUROPEAN SPATIAL PLANNING OBSERVATION NETWORK (ESPON) (2007): *Scenarios on the territorial future of Europe*. Belgium: ESPON.

FERNÁNDEZ GÜELL, J. M. (2004): *El diseño de escenarios en el ámbito empresarial*. Editorial Pirámide, Madrid.

FERNÁNDEZ GÜELL, J. M. (2006): *Planificación estratégica de ciudades. Nuevos instrumentos y procesos*. Editorial Reverté, Barcelona.

FERNÁNDEZ GÜELL, J. M. (2007): "25 años de planificación estratégica de ciudades" en *Ciudad y Territorio – Estudios Territoriales*, N° 154, invierno 2007 (621-637).

FORESIGHT FOR REGIONAL DEVELOPMENT NETWORK (FOREN) (2001): *Practical Guide to Regional Foresight*. Institute for Prospective Technological Studies (IPTS), Sevilla.

ISSERMAN, A. M. (1985): "Dare to plan: An essay on the role of the future in planning practice and education" en *Town Planning Review*, N° 56 (4) (483-491).

JANTSCH, E. (1967): *Technological Forecasting in Perspective*. OCDE, Paris.

MYERS, D. y KITSUSE, A. (2000): "Constructing the future in planning: A survey of theories and tools" en *Journal of Planning Education and Research*, Vol. 19 (221-231).

OBSERVATORIO DE PROSPECTIVA TECNOLÓGICA INDUSTRIAL (OPTI): *Estudios varios de prospectiva*. www.opti.org

THE IPTS REPORT, N° 59, November (2001): *Special Issue: Foresight and Regional Development*.

TRIGO DE AZPIRU, M. A. (1987): *La previsión del futuro en la empresa*. Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa Industrial, Madrid.

WACHS, M. (2001): "Forecasting versus Envisioning: A new window on the future" en *American Planning Association Journal*, Autumn 2001, Vol. 67, N° 4 (367-372).

CAPÍTULO 5

GOBERNANZA PARA UNA RENOVADA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL ESTRATÉGICA; HACIA LA INNOVACIÓN SOCIO-TERRITORIAL

Prof. Dr. Joaquín Farinós Dasí

Profesor Titular del Departamento de Geografía
Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local
Universitat de València

1. El tránsito hacia un estilo de planificación más participado y estratégico: la gobernanza territorial como premisa y las estrategias territoriales como instrumento

El concepto de desarrollo territorial sostenible y la necesidad de gestionar -no sólo racionalmente sino también en defensa del interés público general- el aprovechamiento de los recursos para poder conseguirlo, ha abierto las puertas a la participación de los ciudadanos en este gran objetivo colectivo. Incorporar la participación al gobierno de los territorios presupone la alteración de prioridades en los procesos de planificación. Se insiste menos en la elaboración de complejos y minuciosos documentos de diagnóstico y propuestas de actuación (para los que se dispone de un amplio elenco de técnicas y herramientas), y mucho más en la creación y/o fortalecimiento de las redes participativas para que la sociedad se implique en los procesos de toma de decisiones (e incluso evaluación) sobre las políticas, planes, programas, proyectos y actuaciones que les afectan.

También, desde el campo del desarrollo local, es en este momento donde se demuestra la importancia de los actores locales en los procesos de desarrollo, al depender estos últimos de la capacidad de aquéllos para poder jugar un rol proactivo. El sistema local se interpreta como un actor colectivo capaz de dar respuestas diferentes a estímulos externos comunes, de ahí que los procesos de gobernanza representen el marco más adecuado de estructuración de los procesos de desarrollo local (Castañer et al., 2009).

Pero ¿de qué estamos hablando al referirnos a la gobernanza? De acuerdo con el conocido trabajo de Bagnasco y Le Galès (1997: 38) la gobernanza es “*un*

proceso de coordinación de actores, de grupos sociales, de instituciones para atender a los propios hitos discutidos y definidos colectivamente dentro de ambientes fragmentados, inciertos". Sin embargo no resulta difícil comprobar que, por lo general, la sociedad, la política y las élites no han logrado desarrollar de forma efectiva proyectos de carácter colectivo, estructurados relacionamente y dirigidos estratégicamente en interés (común) del territorio. En no pocas ocasiones por la falta de unas instituciones de gobierno permeables, con sistemas de planificación excesivamente lineales y cerrados, que impiden una mayor participación de los grupos de actores involucrados en la planificación estratégica de su espacio de vida; lo que acabaría por explicar su indiferencia social y política (Queirós, 2008; Seixas, 2008; Wassenhoven, 2008).

El buen gobierno del territorio, por el contrario, se entiende justamente como la forma de organizar un consenso entre los distintos actores para promover soluciones satisfactorias para todos ellos, generando situaciones de suma mayor que cero (*win-win*). Así pues, la gobernanza territorial hace referencia a un nuevo entendimiento de la acción pública y de sus estructuras organizativas, de la forma en que los territorios de un estado son administrados y las políticas aplicadas. Supone la emergencia y puesta en práctica de innovadoras formas (compartidas) de planificación y de gestión de las dinámicas territoriales, respaldadas por múltiples actores que comparten unos objetivos y que conocen y asumen cuál es el papel que deben desempeñar para poder lograrlos¹. Mediante estos nuevos modelos de gestión y de decisión sobre los asuntos públicos se trata de acordar una visión (estrategia) compartida para el futuro del territorio entre todos los niveles de poder y actores concernidos. La gobernanza territorial pasa a ser, de este modo, un elemento cada vez más significativo para poder lograr objetivos políticos en los territorios.

¹ Autores como Patsy Healy (1997) hablarán de *planificación colaborativa*, con antecedentes en la década de los años 1960. A finales de dicha década, en la que empezaron a hacerse patentes las limitaciones de la planificación tecnocrática (de arriba a abajo) para solucionar muchos de los problemas sociales y económicos, el gobierno británico creó el *Committee on Public Participation in Planning*. Del mismo modo, a mediados de la década de los 1970 la comunidad local también entrará a formar parte de la planificación del desarrollo territorial -incluso de forma preceptiva- en muchos de los espacios urbanos de los EE.UU. A partir de los años 1980 se entrará en un nuevo paradigma planificador en el que las organizaciones comunales y las organizaciones no gubernamentales ganarán protagonismo, los profesionales actuarán como catalizadores y los políticos como facilitadores, al tiempo que crecerá el papel de la sociedad civil (vid. Farinós, 2008a y 2009a).

Desde la primera mitad de los años 1980 venimos asistiendo a la recuperación del espacio y del territorio como elemento estratégico de primer orden para garantizar unos adecuados niveles de desarrollo y de calidad de vida para la población. Nos encontramos ante una nueva interpretación de la territorialidad y del espacio (distinguiendo entre *espacio producido* y *espacio en producción*), cada uno de ellos con su propio conjunto de sinónimos y términos asociados que provienen de disciplinas dispares (vid. Farinós, 2006; Raffestin, 1999; Zoido, 2007).

El espacio se construye, se territorializa, de acuerdo con las visiones, deseos e intereses de su población. Este nuevo enfoque provoca cambios a dos niveles: en el ámbito de la gestión territorial ("*policies*") y en el de la gestión pública ("*politics*"). Antes por separado, ahora se aproximan con el fin de poder cumplir mejor sus objetivos y dan lugar a una *inteligencia gubernamental*; un nuevo modo de gestión de la información y del conocimiento (*inteligencia territorial*) necesario para poder poner en práctica una adecuada *gobernanza* del territorio.

Se abren así las puertas a un nuevo estilo de planificación territorial, al diseño de verdaderas estrategias territoriales participadas (a la "*Gèo-gouvernance*" en palabras de Masson-Vincent, 2008). Estas visiones territoriales compartidas se sustentan en la identificación y valorización del capital territorial, necesario para conseguir la cohesión territorial sostenible a los diferentes niveles -desde el local al supranacional. Es aquí donde cobra valor el nuevo estilo de planificación territorial estratégica (Albrechts, 2004 y 2006; Albrechts, Healey y Kunzmann, 2003; Healey, 2004 y 2006; Salet y Faludi, 2000), y más concretamente la de segunda generación (para otros -Prezioso, 2008- cuarta, al desglosar la primera en tres): la "*Nueva Planificación Territorial Estratégica*" (Albrechts, 2009; Pascual, 2007)².

Una de las características de esta nueva planificación es la concurrencia; cuestión que se abordará más ampliamente en el cuarto apartado de este texto. Como Estela (2008) señala, para que la planificación territorial estratégica no quede en un mero ejercicio parcial, banal o estéril (razón por la que se vio sometida y cuestionada en el tercer cuarto del pasado siglo XX), se ha de coordinar con otras

² El rasgo diferencial de estos nuevos planes es que contienen indicadores de seguimiento que permite evaluarlos de forma continuada. Desde una perspectiva más amplia, se caracterizan por tratar de fortalecer los elementos de gobernanza democrática tales como el tejido de redes sociales, la implicación (más allá de la mera participación o aquiescencia) ciudadana y el partenariado público-privado.

planificaciones sectoriales y territoriales, integrando en un único modelo de futuro (visión/estrategia) las tres dimensiones del desarrollo que se establecieron en el documento de la ETE (CE, 1999): la económica, la social y la medioambiental³. Para Pascual (2007), sin embargo, no basta con que sea concurrente, también debe apuntar y hacer suyas las nuevas prácticas de gobernanza.

Coincidimos con esta interpretación dado que, como ya hemos manifestado con anterioridad (Farinós, 2005 y 2008b), la planificación territorial es uno de los (si no “el”) campos predilectos para la aplicación de los principios y prácticas de gobernanza territorial⁴. Además, los nuevos problemas y retos territoriales (cambio climático, urbanización acelerada... y crisis consecuente, pérdida de los valores paisajísticos y patrimoniales, etc.) han provocado un cambio en el entendimiento de la planificación territorial -de la ordenación del territorio- que se encamina más hacia sus funciones de desarrollo territorial y de coordinación (gobernanza) que a la simple (aunque necesaria) ordenación de los usos del suelo y prevención o corrección de impactos. Por ello requiere de nuevas prácticas, rutinas y cultura política.

2. Excesiva dispersión de prácticas e instrumentos de planificación: ¿Hacia una yuxtaposición de enfoques y unificación del método?

Uno de los documentos publicados por el antiguo Servicio de Desarrollo Territorial -ahora *Directorate for Public Governance and Territorial Development*- de la OCDE (2001) respaldaba abierta y explícitamente tanto la pertinencia de planificar (con el fin de maximizar el potencial de desarrollo existente) como la conveniencia de integrar la planificación económica (o del desarrollo regional) con la territorial. Y ello porque ambas obedecen a idéntico fin y porque el territorio, además de recurso, condición y resultado, representa un activo estratégico.

³ Justamente era la idea de *conurrencia* en la planificación que originalmente proponía Ramon Folch (2004), al incorporar junto a los tradicionales objetivos socioeconómicos los de carácter socio-ambiental, considerando además la matriz medioambiental como el marco donde poder concretar las decisiones territoriales de cualquier planificación estratégica.

⁴ Así se entiende también en el documento preparado desde la el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (MARM, 2009) en respuesta a las cuestiones para el debate planteadas por el Libro Verde sobre la Cohesión, al informar sobre la coordinación de las políticas sectoriales y territoriales y entenderla como una cuestión clave.

En lo estrictamente referente a la planificación física, a pesar de la gran diversidad de situaciones, motivadas por el comportamiento singular de los distintos sistemas de planificación territorial de los estados (y también dentro de ellos), tal y como han puesto de manifiesto los resultados de los proyectos ESPON 2.3.1 y 2.3.2 (2007), sí es posible reconocer ciertos avances hacia un estilo que en algún momento hemos denominado *Neo-comprehensivo* (Farinós y Milder, 2007), resultante de la combinación del estilo comprensivo-integrado y del económico regional (de acuerdo con la tipificación establecida por el estudio de la CE, 1997).

Esta tendencia es prácticamente generalizada a nivel de la UE, aunque en algunas áreas en concreto, como es el caso del Mediterráneo, el estilo de planificación económica regional se combina con una planificación normativa de los usos del suelo. Esta última representa, en ocasiones, un intento de superar el urbanismo minifundista, estrictamente circunscrito a un municipio, con el que coexiste. Teniendo en cuenta que en el estilo de planificación comprensivo-integrado existe una completa jerarquía de planes interrelacionados entre sí, podría interpretarse esta situación en el espacio mediterráneo como un paso previo, también, hacia una coordinación más efectiva propia del enfoque integrado. Y al mismo tiempo, se está abriendo paso una nueva forma de aproximarse a la planificación territorial que ya no centra su atención principal en los instrumentos sino que concede prioridad a su aplicación.

Sin embargo, y a pesar de la evidencia de una progresiva mixtura en el método en que la planificación se produce (vinculante o normativa y estratégica), en el caso español no puede decirse lo mismo de una hipotética integración de los estilos de planificación; entre las planificaciones económica (del desarrollo regional) y física (territorial, urbanística y sectorial con impacto territorial). En opinión de algunos autores (como Benabent, 2006) lo que se está produciendo en el actual estado de las autonomías es, por el contrario, una progresiva separación entre la planificación económica y la física. La ordenación del territorio supedita cada vez más a la planificación urbanística, pero cada vez tiene una menor influencia sobre las políticas sectoriales y su posible coordinación. Desde este punto de vista, la realidad de una deseada planificación territorial estratégica (por participada y

visionaria en el medio y largo plazo) e integral (por coordinada y por superar el tradicional enfoque sectorial) parecería todavía lejana.

A pesar de ello, las limitaciones a las que se vienen enfrentando las tradicionales prácticas de planificación territorial (con instrumentos consolidados pero no siempre exitosos) han acabado por complementarlas con renovadas prácticas y métodos. Buena parte de los conflictos territoriales existentes en la actualidad no pueden solucionarse únicamente por la vía de la judicialización y de crear más planeamiento al viejo estilo. Más bien requieren de mediación, diálogo, cooperación y generación de visiones estratégicas que estén bien fundamentadas y que sean compartidas.

Como ya manifestamos en su día al referirnos a la planificación del desarrollo regional (Farinós, 2001), España se encuentra -a nivel europeo- en una especie de situación a la mitad, distinta de la que por el momento viven los nuevos estados miembros, que están experimentando un acelerado proceso de adaptación en este sentido. Esto le plantea dificultades para poder situarse en condiciones de igualdad respecto de otros territorios más avezados en esta nueva planificación del desarrollo territorial y para poder dar una visión más mediterránea a los fundamentos del documento de la ETE y a la futura política de cohesión territorial. No sólo por motivos de captación de fondos -dado que la evaluación de resultados y la calidad de las propuestas están llamados a convertirse en nuevos criterios principales para la asignación de fondos en un contexto marcadamente restrictivo- sino sobre todo de eficacia y de eficiencia.

Para ello se requiere no solo un nuevo estilo de planificación, más territorial que exclusivamente económica (prestando una mayor atención a las propias especificidades locales -capital territorial- y a la cooperación entre los territorios y ciudades⁵), sino también el desarrollo de nuevos métodos que permitan la participación de nuevos actores⁶. El objetivo es acercar la planificación y los planes al interés general, poniendo en relación conocimiento y acción. Es este un desafío

⁵ Para un mayor detalle sobre la cooperación territorial vid. Farinós (2009b) y para la cooperación entre ciudades Hildenbrand (2004).

⁶ El nuevo marco comunitario de la Política de Cohesión ha brindado todo tipo de facilidades, incardinando la revisión intermedia de la Agenda de Lisboa -con sus respectivos informes anuales nacionales- en los Marcos Estratégicos Nacionales de Referencia del actual período de programación 2007-2013.

que académicos, planificadores, técnicos de las distintas administraciones y ciudadanos tenemos planteado en este momento.

En síntesis, el método de elaboración de los planes territoriales (normativos) ha sido hasta la fecha, al menos en España, predominantemente el racional comprensivo; una racionalidad que según Albrechts (2009) también guiaría la elaboración de los nuevos planes estratégicos⁷. Hasta ahora estos planes han venido siendo desarrollados por las élites que configuran especialistas y equipos de técnicos, adoptando un claro sesgo tecnocrático de arriba a abajo. Pero ahora, como consecuencia de la ineficacia en la práctica de unos instrumentos (los planes) que sin embargo técnica y legalmente están bien resueltos, la planificación se enfrenta al reto que supone la participación (Farinós, 2008a). Puede decirse que asistimos a una progresiva mixtura entre la planificación más tradicional u “ortodoxa” y la de carácter más prospectivo y estratégico; entre los instrumentos normativos y los de derecho blando. Ello conduce progresivamente a una planificación indicativa, adaptada a las propias características y necesidades del momento y del lugar; más flexible, susceptible de ser revisada mediante una evaluación continuada a partir de un sistema de indicadores cuyos valores umbral han sido definidos justamente en el momento de elaboración de los planes (evaluación *ex ante*).

3. Balance, condiciones y posibilidades para una “Nueva Planificación Territorial Estratégica”

La planificación territorial estratégica ha sido definida como un “*proceso creativo que sienta las bases de una actuación integrada a largo plazo, establece un sistema continuo de toma de decisiones que comporta riesgo, identifica cursos de acción específicos, formula indicadores de seguimiento sobre los resultados e involucra a los agentes sociales y económicos locales a lo largo de todo el proceso*” (Fernández Güell, 2006). También como un “*esfuerzo orientado a generar aquellas decisiones y acciones consideradas fundamentales para hacer realidad la visión de futuro deseada por los principales agentes económicos y sociales de la ciudad,*

⁷ En este caso reconoce cuatro tipos de racionalidad: de valores (para el diseño de futuros alternativos), comunicativa (involucrando al mayor número de actores en el proceso), instrumental (para encontrar la mejor manera de solucionar los problemas y conseguir los objetivos deseados) y estratégica (para poder manejarse en las relaciones de poder existente).

mediante una relación de objetivos y de medidas para alcanzarlos, con prioridades bien establecidas” (Farinós et al., 2005).

Desarrollada por la mayoría de los países europeos, la planificación territorial estratégica está actualmente en curso de renovación y ha tomado nuevas formas. Con ella se pretende dirigir la dinámica de los territorios, favorecer las estrategias de organización territorial mediante la configuración de redes, cooperaciones y partenariados, acompañar en la definición de vocaciones territoriales específicas, así como fomentar la movilización y participación.

A nivel de UE, la planificación territorial estratégica regresó con fuerza a partir de los años 1980 (Salet y Faludi, 2000), aunque con una filosofía y práctica distintos a la de sus inicios en la década de los años 1960. Ha habido una reconversión hacia una nueva planificación “ad hoc”, basada en la práctica y orientada al proyecto; un híbrido entre el “managerialismo” de los años 60 y el “empreneurismo” de los 80 (Albrechts, 2009). Este nuevo “*Strategic Management Planning*” se caracteriza por una reformulación estratégica de la posición económica, política y cultural de un territorio concreto para hacerse ver y encontrar su sitio en el actual contexto globalizado (Healey, 1998) y para optar a una nueva gobernanza territorial (Pascual, 2007).

Como señala el propio Albrechts (2009), los poderes públicos se han visto obligados a adoptar un nuevo estilo de planificación más emprendedor para poder dar respuesta a los nuevos retos y necesidades, para las que las tradicionales fórmulas de planificación física no resultan suficientes. De este modo se produce un cambio desde los enfoques más burocráticos y reguladores hacia una planificación/gestión más estratégica, pensada para ser aplicada y orientada al desarrollo territorial. Esta planificación territorial estratégica no es sólo un simple concepto, procedimiento o herramienta, sino un conjunto de ellos, de entre cuyo repertorio se escoge -cuidadosamente y a medida- de acuerdo con cada situación y los objetivos previstos.

Según el autor existen diferentes formas de hacer planificación territorial estratégica y reclama una “*Nueva Planificación Territorial Estratégica*”, transformadora (crítica y discursiva, que pone en cuestión las actuales formas de

planificar y de aplicar) e integradora, de la que resulta un proceso de *innovación socio-territorial* (preferentemente liderado por el sector público) que se manifiesta en una estrategia territorial, un conjunto de acciones coherentes y una serie de medios para su implementación⁸. Las prácticas transformadoras requieren de un claro apoyo político que permita desarrollar enfoques innovadores de la planificación más orientados a la aplicación (puesta en práctica), que preste la atención necesaria a los nuevos conceptos (nueva conceptualización e interpretación de los procesos territoriales), a los nuevos instrumentos de planificación, a la nueva relación de fuerzas (cooperación, participación ciudadana, colaboración público-privada), a la calidad de gestión (de las redes) y a la flexibilidad, para centrarse más en las estrategias y marcos estratégicos (en renovación constante) que en los mismos planes y otros instrumentos⁹.

En este sentido similar se manifiesta Pascual (2007) al referirse a los planes estratégicos (de segunda generación) como instrumentos que permiten poner en práctica nuevas formas de gobernanza (“democrática”), un nuevo arte de gobernar un territorio mediante la adecuada organización y gestión de interdependencias (gobierno relacional). Desde su punto de vista, la *gestión relacional* (conjunto de métodos y técnicas para mejorar la capacidad de organización y acción de un territorio que permitiría maximizar la creatividad, la innovación y la movilización de recursos presentes en el territorio) sería el modo de gestión propio de la gobernanza. Entre las técnicas de gestión relacional el autor sitúa la propia planificación estratégica, junto con otras como la negociación relacional, las técnicas de mediación, las técnicas de participación e implicación ciudadana, los métodos y técnicas de gestión de proyectos en red... A nuestro modo de ver, la planificación estratégica incluye a todas las demás.

⁸ Las estrategias territoriales (*Spatial Visions*) se encuentran relacionadas con el marco general de la planificación territorial estratégica. Entre otras acepciones posibles pueden ser consideradas como críticos, renovados y útiles instrumentos de planificación con el objetivo de definir las directrices que enmarcan las políticas (Ek y Santamaria, 2009). Las estrategias territoriales pueden ser el resultado de un proceso o el proceso mismo; esto es, un fin en sí mismo pero también la forma de conseguirlo (Shiple y Newkirk, 1999). Desde este punto de vista se trataría de un instrumento mediante el que se coordinan políticas territoriales y sectoriales.

⁹ La estrategia es superior al plan. Fundamentalmente consiste en establecer una dirección a seguir a partir de la identificación colectiva de una visión territorial -económica, social, y medioambientalmente sostenible- que sea posible y deseable.

De acuerdo con estos planteamientos, un plan territorial estratégico no equivaldría a un mero proceso formal que permitiera identificar y decidir proyectos y procedimientos a aplicar, y que una vez puesto en marcha y monitoreado condujera automáticamente al desarrollo económico, social y medioambiental perseguido. Más bien equivaldría a un proceso permanente de organización social que, en la perspectiva de la gobernanza, elabora e impulsa una estrategia territorial en renovación constante (Pascual, 2007). Estas estrategias quedan lejos de ser una mera lista de deseos y expectativas, y presuponen el compromiso de las partes para llevarla a la práctica (Friedmann, 1987)¹⁰.

Una estrategia territorial es así *comunicativamente racional*; es decir, se gestiona de forma compartida, mediante el establecimiento de consensos a partir de deliberaciones entre los actores relevantes, que mantienen una relación de fuerzas en equilibrio, están todos igualmente informados y cuentan con las mejores condiciones de intercambio de pareceres (Innes, 1996). En este sentido coincide con los planteamientos del modelo SLOT (*Sviluppo Locale Territoriale*) desarrollado por el grupo de Giuseppe Dematteis en Torino (vid. Dematteis y Governa, 2005). Sin embargo, una de las mayores críticas que han recibido los planes estratégicos es que han sido diseñados entre expertos (técnicos y académicos), restringiendo así el rango de población implicada en el proceso. La planificación territorial estratégica debe identificar e involucrar, al menos, a los actores principales, permitiendo una amplia y diversa participación (pública –multinivel-, económica, sociedad civil...) durante los procesos de planificación, seguimiento y toma de decisiones.

En realidad las relaciones entre grupos y actores suele ser disimétrica. Este es uno de los motivos por los que este tipo de planificación recibe críticas centradas en la propia opción metodológica que representa: lograr encontrar una estrategia sobre la base de la participación ciudadana y la colaboración entre los actores locales. La colaboración público-privada (e incluso la público-pública) se interpreta como un factor de conservadurismo social, cuando no una mera cuestión de economía política. Se duda de las posibilidades de progresar en la dirección de una adecuada cultura política territorial y racionalidad discursiva, que a su vez depende

¹⁰ Una buena estrategia solo es posible mediante adecuados y sistemáticos análisis y de estudios bien orientados que sirvan de base para su formulación (creativa).

de la propia historia, las tradiciones y las *story lines*¹¹. No siendo ésta una cuestión de fácil solución o respuesta, al menos puede avanzarse mientras tanto procurando la concurrencia en la planificación territorial estratégica, tal y como se tratará en el próximo apartado.

Aún aceptando que esta opción de planificación sea metodológicamente posible, también recibe críticas por las insuficiencias derivadas de las desviaciones y malas prácticas en su aplicación. Entre ellas la propia debilidad en la formulación de las estrategias, la utilización del consenso como encubridor de conflictos (búsqueda de acuerdos de mínimos, aunque no sean los más apropiados), lo que se traduce en una excesiva similitud entre los objetivos de los distintos planes estratégicos, fruto también de la adopción de modelos de planificación inadecuados (vid. Pascual, 2007: 113-119).

A estas críticas que recibe una deseada planificación estratégica de segunda generación se añaden los errores habituales en los planes estratégicos de primera generación formulados hasta mediados de la década de los 2000 (Ganau y Mallarach, 2003)¹²: falta de un análisis externo adecuado, especialmente en lo relativo a los condicionantes externos (entre ellos el papel de otras administraciones públicas distintas de las locales –dificultando así las posibilidades de un gobierno multinivel del territorio); escasa implicación real de los agentes involucrados; superposición en los contenidos de diferentes medidas (reiterativos); ambigüedades en la redacción y ausencia de un calendario de aplicación de las medidas; falta de priorización y jerarquización de las medidas; falta de homogeneidad y nivel de

¹¹ Las “*story-lines*” hacen posible que actores y organizaciones involucrados en un discurso utilicen distintas categorías discursivas para dar sentido a un fenómeno físico o social específico. Otorgan a los actores locales un conjunto de referencias simbólicas que sugieren un entendimiento compartido o común de la realidad y, en este sentido, explicarían el porqué de una realidad social. Como señalan Ek y Santamaria (2009), las estrategias territoriales y las “*story-lines*” tienen mucho en común; ambas posibilitan un entendimiento comprensivo de una realidad mucho más compleja. Son además instrumentos de planificación políticos y cognitivos que aúnan un conjunto de actores que generan redes de comunicación entre ellos, aunque tengan percepciones o presenten entendimientos distintos sobre su propia realidad. La diferencia fundamental entre ambas es que las visiones territoriales hacen hincapié de forma explícita en la espacialidad de un territorio.

¹² Cabe diferenciar (cronológicamente) tres grupos de lo que aquí se denominan planes de 1ª generación: a) los que involucraban únicamente en su diseño al gobierno municipal y al sector privado empresarial local; b) los que a estos añadieron el tejido asociativo, sindicatos y universidades (caso del pionero –en España- 1er P.E. de Barcelona -de 1988- y de la asociación Bilbao Metrópoli 30 –de 1989-, que sirvieron de modelo para muchos planes estratégicos de otras grandes ciudades españolas), y c) los planes estratégicos, generalmente de ciudades pequeñas y medias, que crean espacios de participación mixta con la incorporación directa de la población local al lado de las entidades.

concreción suficiente en la formulación de las propuestas; no se definen los indicadores de evaluación; la fase de seguimiento y evaluación es la gran olvidada (pocos la prevén con detalle y menos los que la llevaron a la práctica). Resultan una manifestación evidente de que estos planes no se concebían como un proceso continuo, y de que el salto hacia la gestión relacional y estratégica no se había producido.

Si en los planes estratégicos de primera generación lo importante eran los proyectos y su impulso, en los de segunda lo principal es la articulación del proceso que organiza y reestructura las relaciones de interdependencia y las interacciones sociales. Éstas dependen de la capacidad de organización (capital social), pero también de la capacidad de discusión y decisión, en función a su vez del capital intelectual disponible y de la racionalidad discursiva posible. Las sociedades más complejas y diversas requieren de valores y actitudes compartidos -a veces derivados de la propia historia, cultura y las *story-lines*- para favorecer la interacción y la densidad de relaciones, capaces de promover la necesaria *innovación socio-territorial* que pueda dar lugar a unas nuevas “*prácticas transformadoras*”. Lograrlas presupone un riguroso y crítico análisis de los factores técnicos, legales, financieros, organizacionales y de propiedad que afectan a las posibilidades de realización concreta de los planes y proyectos estratégicos, y así poder investigar creativamente sobre los instrumentos, herramientas, medios y rutinas más apropiados (Albrechts, 2009).

4. Hacia una planificación concurrente: opciones

Como se ha indicado, la planificación territorial estratégica de segunda generación, concebida como manifestación de gobernanza, trasciende la mera coordinación o concurrencia. Poder llegar a este estadio no es una cuestión fácil ni está exenta de críticas, tal y como se acaba de relatar en el epígrafe anterior. Sin embargo, a nuestro juicio, y coincidiendo con Folch (2004), puede avanzarse en esta dirección procurando, justamente, la concurrencia en la planificación territorial estratégica. Como señala el propio Pascual (1997: 136) una estrategia territorial es claramente concurrente, al suponer un punto de encuentro y de referencia para el conjunto de políticas sectoriales. De hecho representa un marco integral -al incidir

sobre todas las planificaciones- e integrador -al respetar la autonomía de las planificaciones sectoriales ya formuladas y hacerlas converger en un marco común¹³.

La idea es simple, mantener el método (estratégico, en el sentido expuesto en estas líneas), aunque puedan variar los instrumentos (tipos de planes) mediante los que se aborda la planificación para el desarrollo territorial sostenible (independientemente de que éstos sean integrales, temáticos o sectoriales), corrigiendo, de paso, los habituales problemas de solapamiento, sobreimposición y descoordinación de planes sobre un mismo espacio. Trataremos de presentar e ilustrar, con algunos ejemplos, diferentes vías por las que esta concurrencia puede desarrollarse.

4.1. Planes adaptados a las particularidades del contexto: planes estratégicos sectoriales y temáticos (primer ejercicio de coordinación sectorial previo a la aproximación compleja)

Desde un enfoque de la complejidad relacional, los procesos de planificación territorial estratégica requieren saber escuchar, ver, sentir y leer las múltiples dinámicas existentes en un lugar, de forma que puedan identificarse justamente aquellos factores clave que requieren de la acción colectiva, tamizada esta última de acuerdo con las propias cualidades de la localidad (Healey, 2005 y 2006). Por tanto, la “Nueva Planificación Territorial Estratégica” se concentra en un número limitado de elementos clave (vectores, líneas o ejes estratégicos). Es selectiva, se orienta a los asuntos que realmente interesan y, además, se concentra en elementos y cualidades (sociales, culturales, intelectuales, tejido urbano y modelo territorial...) específicos locales. Las visiones territoriales, por tanto, deben ser ubicadas en un espacio (lugar), contexto (social, económico, político, cultural y de poder), tiempo y escala que le confieren unas condiciones muy específicas.

¹³ Un interesante caso de lo que se acaba de exponer, citado por el mismo autor, es la ciudad de Tarrasa. Disponiendo de un amplio abanico de planes (estratégico –con sesgo económico y social-, urbanístico, Agenda Local 21, proyecto educativo, EQUAL...), el propio equipo de gobierno (a través del departamento responsable del desarrollo económico y empleo) los ha analizado en función de la evolución de la ciudad en los últimos años. De acuerdo con este diagnóstico y con el modelo de desarrollo territorial futuro deseado, ha identificado los grandes retos comunes y los primeros proyectos estructurantes con el mayor efecto sinérgico sobre los objetivos de los diferentes planes ya establecidos. Al mismo tiempo, y dado que los planes previos se elaboraron a partir de procesos participativos, la nueva estrategia integral se acompañó de un documento de organización de dichos procesos que el propio ayuntamiento presenta a la ciudadanía como propuesta de gestión y gobierno relacional.

De acuerdo con estas premisas, diversos son los enfoques que pueden plantearse en un proceso de planificación territorial estratégica en función de cuál sea el carácter territorial predominante de cada espacio (rural, turístico, urbano, natural...). Existen diversas experiencias en el territorio relativas a estos nuevos modelos de gestión y decisión de los asuntos públicos que han tratado de acordar una visión compartida para el futuro del territorio entre todos los niveles y actores. Es el caso, entre otros, de las Agendas Locales 21, los planes estratégicos para la ordenación territorial y urbanística, los Planes de Desarrollo Territorial en espacios turísticos (especialmente en las áreas costeras), los Grupos de Acción Local (GAL) –en el marco de la iniciativa LEADER de la UE- que pueden seguir desarrollando su labor a partir de nuevas iniciativas como los Planes de Desarrollo Rural, etc. Veámoslos a continuación.

El proceso de preparación de las *Agendas Locales 21* (AL 21) se corresponde con una planificación estratégica de carácter integral¹⁴. Aunque con un sesgo ambiental, refuerza la escala local de la planificación y gestión, y lo más importante es que promueve procesos de participación social con un enfoque estratégico para desembocar en un plan de acción susceptible de ser implementado.

La metodología seguida en los procesos de Agenda 21 (que comenzaron en muchos municipios y culminaron en muy pocos) resulta interesante y puede ser muy útil para trabajar con enfoque estratégico y de “abajo a arriba” las políticas territoriales. Las fases por las que atraviesan son las propias de cualquier planificación territorial: inicial o preparatoria (en la que decidir la filosofía del proyecto), de análisis y diagnóstico (las AL 21 se inician con un diagnóstico territorial para identificar problemas y sus causas, a partir del que se definen los objetivos, que después se organizan o jerarquizan), de preparación y selección de alternativas (se identifican las opciones para la acción), de programación (preparación de programas para abordar los objetivos perseguidos y formalización de un plan de acción) y de ejecución (aplicación, comprobación, evaluación y retroalimentación del proceso).

Las AL 21 representan, en principio, un buen ejemplo de buenas prácticas para entidades locales en términos de gobernanza (vid. Brunet et al., 2005); sin

¹⁴ Así se ha venido entendiendo por ejemplo por parte de la Comisión Europea, que considera que la forma más apropiada para apostar por un turismo sostenible es mediante la definición y aplicación de una AL 21 (CE, 2003) y para ello ha iniciado los preparativos para una Agenda 21 europea para el turismo (CE, 2007).

embargo, y a pesar de haber proliferado espectacularmente en los últimos años, cantidad y calidad, letra y espíritu, no han sido equivalentes¹⁵. También en este caso, la banalización sufrida urge para una nueva generación de AL 21, que pueda verse acompañada, como ya se ha comentado, de la innovación socio-territorial-ambiental necesaria.

Algunos *planes estratégicos* han incorporado criterios *para la ordenación territorial y urbanística*, así como para otras actuaciones con fuerte impacto territorial (vid. por ej. el *Pla Estratègic Metropolità de Barcelona*). De entre las distintas iniciativas, las que resultan más interesantes, por ejemplares, son aquellos que han entrado a definir únicamente la parte más estratégica y territorial (Pascual, 2007). Así, llegan a incluir especificaciones sobre la organización espacial y ambiental (organización del sistema de espacios libres –la matriz territorial- y de infraestructuras) o propuestas de ordenación física de determinados componentes del territorio municipal (por ejemplo la red de viario rural, el acondicionamiento del dominio público, la dotación de equipamientos en áreas de uso público...), así como sobre el tiempo en el que se considera que el plan tiene carácter estratégico y puede ser desarrollado de forma efectiva. Por tanto tratan del “qué” y del “cuándo”, pero dejan el “dónde” y el “cómo” en manos de la gestión urbanística (PGOU) y ambiental (AL 21, planes de sostenibilidad). En este sentido presentan un carácter menos orientado directamente a la acción y más a la coordinación (conurrencia) con otros instrumentos (planes).

Los Planes Generales de Ordenación Urbana (PGOU) distan mucho de ser en la práctica verdaderos instrumentos de ordenación integral del territorio. Concentran su atención prácticamente de forma exclusiva en el proceso de crecimiento y cambio urbano, siendo su objetivo central definir con claridad los deberes y derechos de los actores del proceso de urbanización, dejando de lado las posibilidades efectivas de ordenación en la matriz territorial (Feria, 2009). Esto se hacía especialmente patente a partir del *Real Decreto de Medidas Urgentes de Liberalización* del año 2000, que abundaba en las posibilidades de convertir en urbanizable todo suelo (con el argumento de abaratar su precio mediante la ampliación de la oferta), excepto el que

¹⁵ En el caso de España, en 1998 únicamente 60 municipios y ciudades españoles habían firmado la carta de Aalborg; hoy superan el millar, habiéndose convertido en uno de los países con mayor número de adhesiones (vid. http://www.aalborgplus10.dk/media/short_list_08-11-2007.pdf).

tuviera dictadas medidas de protección por sus especiales o particulares condiciones naturales o rurales, a donde quedaba relegada cualquier opción de plan de ordenación territorial subregional. Esta situación es, justamente, la que tratará de corregir la vigente Ley del Suelo estatal (R.D.L. 2/2008). Precisamente, un modelo de desarrollo territorial sostenible requiere de instrumentos de coordinación a nivel local y supramunicipal más allá de los PGOU de viejo cuño.

Sin embargo, fruto de la herencia recibida, se ha prestado poca atención al tratamiento del espacio rural en el planeamiento urbanístico, aunque hay que decir que la anterior Ley del Suelo de 1998 no lo prohibía ni lo negaba. No ha sucedido lo mismo en otros casos como el británico u holandés (Hall, 1996), donde existe un mayor y más creativo acercamiento a la ordenación del espacio rural desde los planes urbanísticos (Feria, 2009). Una de las cuestiones clave recogidas en el documento de la Estrategia Territorial Europea es determinar la forma en que las oportunidades de desarrollo promovidas en una parte del territorio tienen sus repercusiones sobre otras; especialmente entre las urbanas y las rurales. Esto implica que tanto las políticas de desarrollo territorial como la arquitectura institucional necesaria para llevarlo a cabo deben enfocarse de forma más interrelacionada, procurando atender a las dinámicas rurales y urbanas de forma más integrada o relacional. El reto consiste en saber desarrollar nuevas formas de gobierno de los territorios más acordes con la nueva cultura territorial emergente y el nuevo contexto globalizado.

Como ya pusimos de manifiesto (Romero y Farinós, 2007) la ruralidad, entendida como construcción social en el progresivo proceso de modernización, ya no admite la oposición tradicional entre rural y urbano, como si se tratara de dos sociedades distintas. Dado que los territorios son cada vez más interdependientes resulta más ajustado centrarse en la comprensión del funcionamiento de entidades territoriales urbano-rurales. Se trata de pensar en clave territorial más que en clave urbana o rural. La tradicional dicotomía rural/urbano, propia de los enfoques sectoriales, ha dado paso a nuevos planteamientos que contemplan la asociación, el intercambio, la complementariedad, la integración desde el respeto a la diversidad, el liderazgo de proyectos territoriales compartidos y los enfoques estratégicos. Los espacios rurales han ganado en *diversidad funcional*, en *pluralidad* y en *complejidad*.

En muchos de ellos ahora están presentes diferentes visiones, valores y prioridades (podríamos decir que conviven diferentes *culturas del territorio*), porque su contexto social es ahora más segmentado y plural. En los diferentes *lugares*, que integran áreas urbanas y rurales, están presentes muchos actores (públicos y privados) con capacidad de decisión, que deben poner en común intereses y acordar estrategias.

Cada vez existen más amplios y estratégicos vínculos entre las actividades desarrolladas en los espacios rurales y urbanos. La noción de servicio ecológico (Daily, 1997) hace referencia al conjunto de beneficios que la sociedad obtiene de los ecosistemas, ya sea en forma de bienes o servicios (SPESP, 2000). La funcionalidad de la matriz territorial de un ámbito urbano o metropolitano puede ser analizada desde este punto de vista, tratando de valorar cómo estas funciones permiten el mantenimiento de las condiciones necesarias para el desarrollo de los sistemas humanos (Santiago, 2008 –tomado de Feria, 2009-). En este sentido cabe señalar la actual experiencia del Plan de Acción Territorial de Protección de la Huerta de Valencia (plan de ordenación del territorio de carácter subregional). La protección que propone no se basa sólo en la identificación y protección de los paisajes de huerta con mayor valor, sino que persigue la creación de un entramado de espacios libres que estructuren el crecimiento urbano del área metropolitana. Este entramado o sistema de espacios abiertos aspira a constituirse en un recurso de disfrute público y un factor para la mejora de la calidad de vida de los habitantes de los núcleos urbanos de dicha área metropolitana.

Retomando la idea de hacer del espacio rural (no periurbano en este caso) el lugar donde desarrollar la planificación territorial estratégica, ajustada a su condición dominante y aprovechando el capital social existente (clave para el desarrollo territorial -Maya, 2008, Molinero et al., 2004; Plaza, 2006-), la *Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural* representa un interesante marco dentro del que poder hacerlo. La citada Ley prevé la adopción de directrices estratégicas territoriales de ordenación rural y la preparación de planes para cada uno de los espacios rurales. En su artículo 13 propone la elaboración de un *plan por zona rural* que deberá ser aprobado por las Comunidades Autónomas. Presentando un evidente carácter sectorial, al aplicar criterios de prioridad y atención preferente a los profesionales de la agricultura y a los “titulares de la explotación territorial”, se

pretende dotarlos de un carácter concurrente, ya que deben recoger las distintas actuaciones que las administraciones competentes han de llevar a cabo en dicha zona¹⁶.

Este planteamiento integrado entre municipios rurales próximos es el que ha dado lugar a iniciativas de planificación del desarrollo territorial bajo distintas fórmulas de cooperación territorial de carácter comarcal e insular (vid. Romero, J. y Farinós, J. (Coords.), 2005). Es el caso, por ejemplo, de la mancomunidad turística de la Subbética Cordobesa, que pretende promover, dinamizar y racionalizar el desarrollo integral de la comarca que forman los municipios asociados, conjugando y coordinando medios y esfuerzos materiales y humanos para cumplir fines de interés para todos ellos; entre ellos el turismo, el urbanismo, los equipamientos y los servicios. Su objetivo final es lograr el necesario desarrollo económico de forma equilibrada y sostenible para mejorar la calidad de la vida de sus gentes, estableciendo medidas de vertebración social que favorezcan su propia integración, potenciando la actividad empresarial y considerando el medio ambiente como fuente de riqueza¹⁷.

Aunque con matices, existen experiencias que comparten este mismo enfoque en otros países, como el caso del Distrito 004 de Celaya (en el Estado de Guanajuato, México). Los actores promotores de la creación y promoción del distrito/mancomunidad son públicos: la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y el Instituto Nacional de Capacitación Agropecuaria (INCA Rural). El Consejo Distrital participa en la

¹⁶ La expresión "explotación territorial" abre las puertas a otros enfoques distintos del agrarista, lo cual casa bien con el carácter multifuncional de las áreas rurales y las relaciones partenariales del campo con las ciudades próximas. Entre ellos los que viene planteando la Unión Europea; en especial y de forma destacada la *cohesión territorial* (en este caso a partir de o desde los espacios rurales, sustentándola en la idea de policentrismo y las relaciones rur-urbanas, conservando creativamente los espacios abiertos entre centros) y, en relación con ella, los servicios de interés general, la cohesión social y la economía residencial.

Cabe destacar que en la reflexión reciente sobre la multifuncionalidad de los espacios rurales se constata la importancia clave que se concede al mantenimiento de las actividades agrarias, no sólo a efectos paisajísticos sino también en términos de desarrollo territorial, tanto en lo social como en lo económico, amén de las funciones que puede jugar en términos de mantenimiento de la biodiversidad. Ello obliga a plantear los valores y las funciones de las tramas rurales, alternativas adecuadas para su desarrollo y en particular a reflexionar a fondo sobre la necesidad de ajustar el estilo y la concepción de las políticas territoriales en función de la identidad y la especificidad de cada espacio (Davoudi, Farinós, Paül y de Vries, 2009).

¹⁷ Lidiana Vidal Ibáñez (2009): "Estudio y análisis de gobernanza de la Mancomunidad de la Subbética, provincia de Córdoba", trabajo final del módulo "*Administraciones públicas, gobierno del territorio y ámbito local*", Máster en Gestión y Promoción del Desarrollo Local, IIDL-Universitat de València.

definición y aplicación de programas orientados al bienestar social de zonas marginadas de la población rural de los municipios que lo conforman, en congruencia con el Programa Especial Concurrente, programas federales, estatales y municipales. El Plan para el Distrito 004 se ajusta a las directrices marcadas por la *Estrategia de Desarrollo Rural Territorial* (Secretaría de Desarrollo Agropecuario del Estado de Guanajuato, 2008), asentada sobre cuatro grandes principios: *participación* (persigue el fortalecimiento y la dinamización del Consejo Distrital); *planificación* (pretende establecer los objetivos, estrategias y prioridades distritales); *conurrencia* (sumando voluntades y recursos) e *institucionalización* (sistematizar y hacer permanentes los avances y procesos)¹⁸.

Desde el punto de vista europeo, las ayudas de la Unión Europea al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) requieren de la presentación de los Planes Estratégicos Nacionales de Desarrollo Rural por parte para cada estado miembro que quiere optar a ellas. Estos planes deben indicar de forma priorizada las intervenciones previstas, teniendo en cuenta las directrices estratégicas comunitarias, sus objetivos específicos, medios de coordinación con otros instrumentos de ordenación y recursos financieros. Los planes nacionales, como en el caso de España el *Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013* (http://www.mapa.es/desarrollo/pags/programacion/plan_estrategico/texto.pdf), constituyen el marco de referencia para preparar los programas de desarrollo rural. De acuerdo con los reglamentos de los Fondos Estructurales contemplan los cuatro ejes que han de ser tenidos en cuenta por los programas regionales de desarrollo rural: aumento de la competitividad, mejora del medio ambiente y del entorno rural, mejora de la calidad de vida y diversificación de las zonas rurales, y fomento de la gobernanza local y del desarrollo endógeno¹⁹. En

¹⁸ Juan Francisco Ponce Zavala (2009): "Estudio y análisis de gobernanza del Distrito 004 de Celaya, Guanajuato, México", trabajo final del módulo "*Administraciones públicas, gobierno del territorio y ámbito local*", Máster en Gestión y Promoción del Desarrollo Local, IIDL-Universitat de València.

¹⁹ El eje 1 tiene como finalidad aumentar la competitividad de la agricultura y la silvicultura a través de la gestión de los recursos hídricos, un mayor valor añadido de la producción, mejores servicios de asesoramiento, y también el tradicional objetivo de facilitar el acceso y la instalación de jóvenes agricultores. El eje 2 trata la mejora del medio ambiente y del entorno rural haciendo hincapié en la gestión del agua, del suelo, de la biodiversidad, el cambio climático, las energías renovables y la vertebración del territorio. El eje 3 se centra en la mejora de la calidad de vida y la diversificación de las zonas rurales mediante: la creación de nuevo empleo -particularmente entre las mujeres-, la creación de pequeñas y medianas empresas, complementar las rentas con actividades no agrarias como el turismo rural, la modernización de infraestructuras locales y servicios, la formación de nuevos emprendedores, la conservación y la revalorización del patrimonio rural. El eje 4 pretende

esta labor juegan un destacado papel los Grupos de Acción Local, que persiguen el desarrollo local a partir de la consecución de los objetivos definidos en las estrategias resultantes de la reflexión y el acuerdo entre los agentes más importantes del territorio. Estos grupos nacen de la concertación entre los representantes políticos, las asociaciones y los agentes privados más representativos. La obligación de los socios del GAL es la dinamización de su territorio; esto es, la búsqueda proactiva de proyectos, impulsar iniciativas, inspirar a los promotores y favorecer el clima general de innovación que anime la puesta en marcha de ideas entre la ciudadanía y las empresas.

Finalmente, cerramos el presente epígrafe haciendo referencia a los *planes de desarrollo territorial en espacios turísticos*. La denominación genérica con la que se hace referencia a estos planes -que sirven para aportar financiación- por parte del Ministerio son “*Planes de Destino*” (en sus distintos tipos según el período: de dinamización, de excelencia, de producto, de competitividad...), con los correspondientes “*Programas de actuación en destinos turísticos*”, aplicables tanto a municipios como también de carácter supramunicipal.

De acuerdo con la propia Secretaría General de Turismo, el turismo es un fenómeno complejo, transversal, fluctuante, multisectorial y multiescalar, horizontal y vertical. Más que una mera actividad económica y alternativa de desarrollo, el turismo es un hecho social, económico y territorial que involucra a las comunidades locales, a los visitantes y al patrimonio ambiental y cultural. Resulta un factor estratégico, un recurso y una actividad transversal que repercute en la configuración del territorio y cuyo impacto puede generar conflictos; crea y transforma espacios introduciendo nuevos usos y nuevos productos para la población. Se entiende como sistema, de ahí la necesidad de su planificación de acuerdo con cada realidad territorial y sus especificidades.

La aprobación por parte del Consejo de Ministros (el 08-11-2007) del “*Plan de Turismo Español Horizonte 2020 / Plan de Turismo Español 2008-2012*”, además de promover el desarrollo de destinos turísticos, abría nuevas perspectivas para la ejecución de los planes estratégicos en dichos espacios. A partir de 2009, y para el

fomentar, a través de los programas LEADER, la gobernanza local, el desarrollo endógeno, la cooperación y la innovación entre asociaciones, sector público y sector privado.

ámbito local, se contemplan los ahora denominados *Planes de Competitividad del Producto Turístico*, que se aprueban anualmente. Su objetivo principal es “*incrementar la competitividad, la sostenibilidad y la accesibilidad de los destinos; dinamizar económicamente zonas en principio no turísticas; y combatir la estacionalidad*”²⁰. Vienen a sustituir a los anteriores planes de *Dinamización Turística* y de *Excelencia Turística* que a partir de 2004, en el marco del PICTE 2000-2007, se fusionarían dando lugar a los denominados *Planes de Dinamización del Producto Turístico* (PDPT), con una mayor impronta medioambiental²¹.

Se trata de instrumentos estratégicos que, desde una perspectiva integral, plantean nuevas posibilidades de desarrollo a nivel local y puesta en valor del territorio. Introducen una nueva racionalidad territorial y de ordenación turística a escala local a través de nuevas prácticas de decisión y gestión. Representan una apuesta por una política turística más participada y adaptada a la realidad del sector. Sin tratarse estrictamente de planes estratégicos de carácter sectorial –en realidad se trata de planes de inversiones turísticas- sí que favorecen el desarrollo estratégico de los destinos, en tanto que las inversiones deben responder a un proceso previo de planeamiento estratégico del turismo. Además, su gestión se encuentra marcada por nuevas prácticas de gobernanza, sobre todo multinivel (entre los tres niveles político-administrativos) y partenarial (público-privada), para la

²⁰ <http://www.mityc.es/turismo/es-ES/Sostenibilidad/reequilibriosocioterritorial/planescompetitividad/Paginas/planesdecompetitividad.aspx>.

De forma simplista, el *destino turístico* tradicionalmente se ha venido entendiendo como sinónimo de producto o de lugar en donde se produce y consume turismo. Más recientemente, de forma más ajustada a la realidad, se ha venido a interpretar como el resultado de la intersección entre turismo y territorio. Como tal participa de ambos y como tal debe ser interpretado, planificado y gestionado (BARRADO TIMÓN, 2004).

²¹ El *Plan Marco de Competitividad del Turismo Español 1996-1999* (Plan FUTURES II), que continuaba el anterior FUTURES 1992-95 y previo al posterior *Plan Integral de Calidad del Turismo Español* (PICTE) 2000-2007, contemplaba dos tipos de planes: los *Planes de Excelencia Turística* (PET) y los *Planes de Dinamización Turística* (PDT). Los primeros se dirigían a los destinos turísticos maduros, los segundos al desarrollo de nuevos destinos emergentes que respetaran criterios de sostenibilidad económica, social y medioambiental. El R.D.712/2005 regulaba la iniciativa de modernización de destinos turísticos maduros. Su objetivo era dar soporte financiero a los planes de renovación y modernización integral de las infraestructuras de los destinos turísticos maduros, preferentemente litorales, que de manera conjunta realizarían las administraciones públicas y privadas. De este modo se separaban de los citados PDPT, que se centrarían ahora ya no en la dotación de infraestructuras sino en aspectos más medioambientales y de creación de producto, circunstancia que cabe interpretar como una voluntad de avanzar desde la planificación a la actuación o proyecto concreto, capaz de vertebrar y articular los diversos intereses presentes en el territorio. Como criterio predominaba el objetivo de calidad: de los destinos (competitividad sostenible y respetuosa con la cultura local), de los productos turísticos (nuevos a partir del conocimiento de la demanda), de los sectores empresariales (marca única internacional), del empleo (formación ocupacional continua), entre otros.

gestión de la política turística²². Sin embargo, a pesar de todo lo expuesto, y aunque puntualmente se reseñan las relaciones existentes entre turismo y territorio en algunas partes del documento (el referido nuevo *Plan Turístico Español Horizonte 2020*), las referencias a la planificación territorial, a sus fundamentos e instrumentos, queda relegada a un segundo plano. Tan solo aparece explícitamente recogida en una línea de actuación (de un total de setenta y tres), dentro del *Programa de Planificación y Gestión de los Destinos Turísticos*, uno de los cuatro que integran en el *Eje 3: Sostenibilidad del Modelo* (de un total de cinco ejes).

En suma, en el caso de los espacios turísticos el enfoque sectorial, de inversión y productivista, orientado al crecimiento económico, está mucho más presente que la planificación y gestión del territorio. No importaría demasiado si la segunda sirviera de marco estratégico para la primera; tal y como trata de hacerse en el caso de algunos planes estratégicos (como por ejemplo el Plan Estratégico de Turismo de la Serranía del Turia, en la Provincia de Valencia). Sin embargo, hasta la fecha, la mayoría de estos planes suelen quedar en buenas declaraciones, intenciones y recomendaciones. A pesar de que los principios de buena gobernanza y sostenibilidad se explicitan públicamente, lo cierto es que estos documentos no llegan a ponerse en marcha, y si lo hacen acaban por diferir de lo inicialmente previsto.

Otra posible incorporación de la dimensión territorial, o de integración entre planificación turística y territorial, es a través de su vinculación con instrumentos de planificación física a nivel local, por ejemplo un PGOU. En este caso son los municipios los que finalmente, de manera voluntaria, deciden si aplicarlo e integrarlo

²² El desarrollo de un Plan de Desarrollo de Producto Turístico implica la firma de un *Convenio Marco de Colaboración* y financiación entre las administraciones central, regional y local. El Ministerio los define como: "*herramienta de cofinanciación de las estrategias turísticas*" que se desarrollan en cooperación con las distintas administraciones públicas con el objetivo de colaborar con las entidades locales y mejorar sus ofertas turísticas. Están dirigidos a entidades locales y pretenden ayudarlas a desarrollar planes más coherentes con las políticas y estrategias de sus Comunidades Autónomas. Además, se recomienda a las CC.AA. que establezcan los adecuados canales de comunicación con las entidades locales para darles una mayor orientación previa, de modo que sus planes estratégicos converjan con la estrategia turística de la comunidad.

La experiencia ha venido a demostrar, en no pocos casos, la debilidad del interfaz Administración General del Estado-Comunidades Autónomas, una realidad que ya ha sido relatada en otras ocasiones (Romero, 2005; Davoudi, Farinós et al., 2008). En este caso, el Ministerio plantea las líneas a seguir, aunque las competencias corresponden (han sido transferidas) a las CC.AA.

en sus planes de ordenación²³. Así se ha hecho en algunos casos como el de la ciudad de Gandía (Valencia), que en el momento de actualización el PGOU municipal ampliaba la orientación de esta planificación a un proyecto más ambicioso, haciendo especial hincapié en las relaciones multiescalares y en la necesidad de coordinación entre actores para alcanzar decisiones consensuadas en un documento tan determinante como el PGOU²⁴.

Los análisis, diagnósticos y propuestas sobre el modelo territorial existente y el deseado parecen estar claros, pero queda pendiente la forma de poder llevarlos a la práctica de forma exitosa. En este sentido cabe resaltar la inexistencia de un adecuado marco estratégico de referencia, integrador, que recoja los distintos elementos que conforman el territorio en cuestión y que son tratados de manera aislada por sus respectivos planes. Según el sociólogo José Miguel Iribas los planes estratégicos *“se han revelado como instrumentos inadecuados porque hacen apreciaciones de la realidad con base sectorial, y propuestas que tienen que responder a los déficit”*, son por tanto *“planes remedialistas”*, que aceptan la realidad y no se anticipan (Alberola, 2005). Veamos a continuación, para finalizar, las posibilidades de la opción de una planificación integral.

4.2. La ¿opción? de una planificación integral del desarrollo territorial local

Las estrategias a partir de las cuales se instrumenta la política territorial son diversas, motivo por el que se viene hablando de “familia de políticas territoriales” (ILPES, 2007) o, a nivel de la UE, de conjunto de políticas con impacto territorial y de la necesidad de evaluar su impacto (Evaluación del Impacto Territorial). Estas políticas no siempre están planteadas de manera coherente, de forma que su descoordinación genera tensiones entre las mismas y entre éstas y la política de desarrollo económico regional. El resultado ha sido una creciente fragmentación y

²³ A nivel autonómico sólo se cuenta en España con un Plan de Ordenación de la Oferta Turística: el POOT de Baleares (disponible en http://www.conselldemallorca.net/?id_section=1519). Tiene carácter vinculante para toda planificación física municipal (planes generales, normas subsidiarias y complementarias del planeamiento), aunque bajo unas condiciones concretas.

²⁴ Desde el Patronato de Gandía y del Departamento de Promoción Económica Municipal, del que depende, se encargaron diferentes estudios para diseñar un plan estratégico para el turismo en la ciudad. El más reciente, realizado por el sociólogo José Miguel Iribas y presentado en FITUR, acabó siendo enmarcado como parte del nuevo PGOU 2025.

distanciamiento entre las distintas políticas sectoriales y niveles de poder, amén de una menor eficacia y eficiencia de las políticas e inversiones públicas.

Para dar respuesta a este conflicto, y haciendo un poco de historia, entre los años 1960 y 1970 algunos países occidentales hicieron evolucionar la planificación territorial hacia un sistema de planificación comprensiva que trataba de integrar en un solo instrumento todo aquello que estuviera próximo a los diferentes niveles político-administrativos (Perloff, 1989). En un paso más, a finales de la década de los 70, desde una institución como la ONU (Seminario de Bergen en 1979) se propugnaría la integración multinivel²⁵. Como señalaba el impulsor de la prospectiva, Michel Godet, los diferentes tipos de planificación se entremezclan entre sí, motivo por el que cabe considerarla (a la planificación) como un instrumento *flexible* para la gestión pública.

La coordinación y coherencia entre las distintas actuaciones intenta tomar forma mediante la planificación estratégica integral, que pretende gestionar de modo integrado los recursos esenciales (estructurantes) del territorio (sistema complejo). Es decir, pretende gestionar estratégicamente el capital territorial existente al objeto de promover un desarrollo territorial sostenible (económicamente competitivo y creador de empleo, espacialmente equilibrado, medioambientalmente sostenible y socialmente cohesionado), que asegure la calidad de vida de los ciudadanos en el actual contexto globalizado. El reto consiste en reunir todos los componentes de la planificación con impacto territorial y conseguir así lograr la cohesión territorial, integrando sus distintas funciones (las de ordenación y desarrollo territoriales, y la de coordinación mediante la gobernanza, Farinós y Romero, 2007).

La nueva planificación territorial estratégica debe ser, por tanto y en último extremo, integral. Dicho carácter integral necesita de la gobernanza para democratizar la planificación a través del capital social, la participación y el partenariado, para generar sinergias entre las distintas planificaciones sectoriales desarrolladas desde los diferentes niveles o ámbitos competenciales (especialmente entre el local y regional, Farinós, 2004) con un enfoque a largo plazo, pero concreta

²⁵ Poniendo como ejemplo el Plan Estatal de Hawái, se distinguía entre integración vertical (que articula fines y medios de una sola política sectorial, casando el corto, medio y el largo plazo, a los distintos niveles: nacional-regional-local) y horizontal (que establece la relación entre los diferentes pasos de una política sectorial o, más importante, articula las diferentes políticas sectoriales que intervienen en el territorio).

y en evaluación continua²⁶. Para poder lograrlo resulta especialmente útil la existencia de una información territorial pública y contrastada que pueda generar un entendimiento compartido de la realidad, de las necesidades y las posibilidades que tiene el territorio (Farinós, 2007).

Todo ello resulta más fácil a escala local, en la que el territorio, los actores y las instituciones se reconocen y con los que la población se identifica mejor. La escala local es, por tanto, la idónea para poner en marcha la planificación territorial estratégica. Como se ha comentado, desde la década de los noventa en España se vienen apreciando iniciativas que apuntan a nuevas formas de gobernanza a nivel local. Un proyecto de gobernanza territorial planteado a esta escala atiende a la localidad (es sensible y responsable con el uso del territorio procurando la cohesión, el desarrollo y la integración social a partir de las propias singularidades y de los elementos comunes), pero comprende el contexto global, plantea objetivos que han sido consensuados ampliamente y los traduce en programas concretos y en proyectos realizables, prestando especial atención a las potencialidades y limitaciones de cada territorio. Ahora cabe proponer a los planes subregionales de ordenación del territorio como instrumentos integradores capaces de definir el marco estratégico, las directrices e incluso los proyectos estratégicos, como verdaderas estrategias de cohesión territorial a escala local que puedan incardinarse (verticalmente) con las de otros niveles o escalas (Faludi, 2004) y coordinarse (horizontalmente) con la de territorios vecinos (cooperación territorial) (Farinós, 2009b).

La opción de estos nuevos planes subregionales de ordenación territorial (reconstituidos) puede parecer arriesgada, en tanto que nuestro mapa de espacios cubiertos por este tipo de planificación dista mucho de estar completo y existen fundadas opiniones que insisten en la necesidad de caminar en la dirección de tratar de asegurar una cobertura total de la superficie de cada Comunidad Autónoma. Sin embargo no resultan objetivos incompatibles. Es necesario completar el mapa, es cierto, pero esto puede hacerse adecuando el sentido del plan al propio carácter,

²⁶ El capital social se entiende como la confianza, las normas y valores de conducta, la eficacia institucional y las redes sociales establecidas que permiten canalizar de la forma más eficiente para unos objetivos concretos predefinidos el capital humano, cultural, económico y físico de un territorio. Por su parte el capital cultural permite la manifestación de un sentimiento de pertenencia e identidad (territorialidad), elemento prioritario en todo proceso de desarrollo local que pretende autosostenerse endógenamente.

sentir y necesidades de cada territorio. Lo común, entonces, es el método, estratégico y participado, sin que esto suponga perjuicio para o abandono de lo que la norma define y permite ejecutar bien. Se trata, entonces, de promover una planificación territorial estratégica, integral, coherente y concurrente, flexible, concreta y útil; eficaz y autocrítica para lo que sabe se empeña en perseguir.

5. Bibliografía

- ALBEROLA, M. (2005): "Tres capitales en busca de su perfil"; en ROMERO, J., ALBEROLA, M. (Coords.) (2005): *Los límites del territorio, el País Valenciano en la encrucijada.*, PUV-Universitat de València, págs. 51-52, Valencia.
- ALBRECHTS, L., (2004): "Strategic (spatial) planning reexamined", *Environment and Planning B: Planning and Design*, nº 31, págs. 743-758.
- ALBRECHTS, L. (2006): "Shifts in strategic spatial planning? Some evidence from Europe and Australia", *Environment and Planning A*, vol. 38(6), págs. 1149-1170.
- ALBRECHTS, L. (2009): "Bridging the Gap: From spatial planning to strategic projects", en FARINÓS, J.; ROMERO, J. y SALOM, J. (Editores) *Cohesión e Inteligencia Territorial*, PUV / IIDL, Colección "Desarrollo Territorial" nº 7 (en prensa), Valencia.
- ALBRECHTS, L., HEALEY, P. y KUNZMANN, K. (2003): "Strategic spatial planning and regional governance in Europe", *Journal of the American Planning Association*, nº 69, págs. 113-129.
- BAGNASCO, A. y LE GALÈS, P. (1997): "Introduction. Les villes européennes come société et come acteur", en *Villes en Europe* (Bagnasco, A. y Le Galès, P., Coord.), La Découverte, págs. 7-43, París.
- BARRADO TIMÓN, D.A., (2004): "El concepto de destino turístico. Una aproximación geográfico-territorial", *Estudios turísticos*, nº160, págs. 45-68.

- BENABENT, M. (2006): *La Ordenación del Territorio en España. Evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX*, Universidad de Sevilla / Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, Colección "Kora" nº 16, 455 págs. Sevilla.
- BRUNET, P., ALMEIDA, F. y COLL, M. (2005): "Agenda 21: Subsidiariedad y Cooperación a favor del Desarrollo Territorial Sostenible", *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 39, págs. 423-446. Nº monográfico "Desarrollo Territorial Sostenible en España. Experiencias de Cooperación", J. ROMERO y FARINÓS, J. (Coords. y editores.). (<http://age.ieg.csic.es/boletin/39/16-AGENDA.pdf>).
- CASTAÑER, M., FELIU, J., GUTIÉRREZ, O., LLUSSÀ, R. y VICENTE, J. (2009): "Dos décadas de investigación: delimitación, planificación, desarrollo local y sostenibilidad en las ciudades medias", en FARINÓS, J.; ROMERO, J. Y SALOM, J. (Editores) *Cohesión e Inteligencia Territorial*. Valencia, PUV / IIDL, Colección "Desarrollo Territorial" nº 7 (en prensa).
- CE (1997): *The EU Compendium of Spatial Planning System and Policies*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- CE (1999): *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible de la UE*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 96 págs. (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_es.pdf).
- CE (2003): *Orientaciones básicas para la sostenibilidad del turismo europeo*, COM (2003) 716 final, [SEC(2003)1295], 36 págs. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0716:FIN:ES:PDF>).
- CE (2007): *Agenda para un turismo europeo sostenible y competitivo*, COM (2007) 621 final, 11 págs. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0621:FIN:ES:PDF>).
- DAILY, G. (Ed.) (1997): *Nature's Services: Societal Dependence on Natural Ecosystems*. Washington DC, Island Press.

- DAVOUDI, S., FARINÓS, J., PAÜL, V. y VRIES, A. DE (2008): “Desarrollo territorial sostenible a partir de la cohesión territorial: entre el crecimiento económico, la cohesión social y la sostenibilidad medioambiental”, en Feria, J. M^a (Editores) *Territorios, sociedades y políticas*. Sevilla, UPO-AGE, págs. 199-238.
- DEMATTEIS, G. y GOVERNA, F. (2005): “Territorio y territorialidad en el desarrollo local. La contribución del modelo SLOT”, en *Boletín de la AGE*, nº 39, págs. 31-58.
- EK, R. y SANTAMARIA, F. (2009): “Jeanings for Spatial/Geographical Visions”, en FARINÓS, J.; ROMERO, J. y SALOM, J. (Editores) *Cohesión e Inteligencia Territorial*, PUV / IIDL, Colección “Desarrollo Territorial” nº 7 (en prensa) Valencia.
- ESPON 2.3.1 PROJECT (2007): *Application and Effects of the ESDP in Member States*. Final Report (http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/243/366/index_EN.html).
- ESPON PROJECT 2.3.2 (2007): *Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level*. Informe final del Proyecto ESPON 2.3.2, 1386 págs. (FARINÓS, J. -coord., comp. y ed. lit.) (http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/243/374/index_EN.html).
- ESTELA, O. (2008): “Los planes estratégicos de segunda generación”, material del Curso de Verano UPV-EHU “*La estrategia de las ciudades en el s. XXI: análisis de las experiencias, nuevos retos*”, 28 de agosto Donostia-San Sebastián. (<http://www.scribd.com/doc/10928968/Planes-Estrategicos-2a-Generacion>).
- FALUDI, A. (2004): “Territorial cohesion: Old (French) wine in new bottles?”, *Urban Studies*, nº 41(7), págs. 349-1365.
- FARINÓS, J. (2001): “¿Qué nueva política regional para el 4º período de programación? Implicaciones con la ETE y las nuevas formas de gobernanza”, comunicación presentada a la XXVII Reunión de la Asociación

Española de Ciencia Regional “*Cambios regionales en la U.E. y nuevos retos territoriales*”, Madrid, 28-30 de noviembre, 24 págs.

FARINÓS, J. (2004): “Challenges of multilevel governance for spatial planning between local and regional levels”, en Farinós, J. y Romero, J. (Editors.), monográfico “*European Spatial Planning: A view from Spain*”, *Quaderns de Política Econòmica* n° 6, págs. 80-95. (www.uv.es/poleco/revista/).

FARINÓS, J. (2005): “Nuevas formas de gobernanza para el desarrollo sostenible del espacio relacional”, *Ería*, n° 67, págs. 219-235.

FARINÓS, J. (2006): “La Estrategia Territorial Europea en el nuevo paradigma de la territorialidad”, en Camagni, R. and Tarroja, A. (Editores.) *Estrategias Territoriales: una nueva cultura de la ordenación y desarrollo del territorio en Europa y Cataluña*, Diputación de Barcelona, Colección “Territorio y Gobierno: Visiones”, n° 4, págs. 43-68. Barcelona.

FARINÓS, J. (2007b): “El reto de una planificación territorial efectiva para poder afrontar los grandes desafíos territoriales en Europa”, documento de discusión presentado a la mesa redonda “*Los grandes desafíos territoriales en Europa*”, V Congreso Internacional de Ordenación del Territorio “*De los instrumentos programados a la planificación aplicada*”, del 22-24 de noviembre, 14 p, Málaga.

FARINÓS, J. (2008a): “Inteligencia para la gobernanza territorial”, en De Souza, A. y Simancas, M. R. (Coord.) *Sociedad civil organizada y desarrollo sostenible en Sociedad civil organizada y desarrollo sostenible*, Gobierno de Canarias, págs. 19-33 Santa Cruz de Tenerife.

FARINÓS, J. (2008b): “Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: Estado de la Cuestión y Agenda”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, n° 46, págs. 11-32. (<http://age.ieg.csic.es/boletin/46/02-GOBERNANZA.pdf>).

FARINÓS, J. (2009a): “Le défi, le besoin et le mythe de la participation à la planification du développement territorial durable: à la recherche d’une gouvernance territoriale efficace”, *L’Information Géographique* vol. 13,

- número monográfico “*Aménagement et société civile*”, SANTAMARIA, F. (Coord.), págs. 89-111.
- FARINÓS, J. (2009b): “Cooperación para la cohesión territorial: una interpretación multinivel desde el S. O. europeo”, en Bosque Sendra, J. y Rodríguez Espinosa, V. (Editores) *La perspectiva geográfica ante los retos de la sociedad y el medio ambiente en el contexto ibérico*. Alcalá de Henares, Servicio de publicaciones de la Universidad de Alcalá, Colección “Obras colectivas de Humanidades”, en prensa.
- FARINÓS, J., OLCINA, J., RICO, A., RODRÍGUEZ, C., ROMERO, L. del; ESPEJO, C. y VERA, J. F. (2005): “Planes Estratégicos Territoriales de Carácter Supramunicipal”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 39, págs. 117-149. Nº monográfico “Desarrollo Territorial Sostenible en España. Experiencias de Cooperación”, J. ROMERO y FARINÓS, J. (Coords. y editores.).
- FARINÓS, J. y MILDER, J. (2007): “Spatial planning in ESPON 29: a new Physiognomy”, en *ESPON 2.3.2 Project Final Report*; FARINÓS, J. (Coord., comp. y ed. lit.), págs. 172-204.
- FARINÓS, J. y ROMERO, J. (2007): “El gobierno del desarrollo territorial sostenible. A modo de presentación”, en FARINÓS, J. y ROMERO, J. (Editores), págs. 11-18.
- FARINÓS, J. y ROMERO, J. (Editores) (2007): *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo*, PUV/IIDL, Colección “Desarrollo Territorial” nº 2, 258 págs. + anexo gráfico, Valencia.
- FERIA, J. M. (2009): “Modelos para la gestión sostenible del espacio metropolitano: el papel del espacio libre y el paisaje”, en FARINÓS, J., ROMERO, J. Y SALOM, J. (Editores) *Cohesión e Inteligencia Territorial*. Valencia, PUV/IIDL, Colección “Desarrollo Territorial” nº 7 (en prensa).
- FERNÁNDEZ GÜELL, J. M. (2006): *Planificación estratégica de ciudades: nuevos instrumentos y procesos*, Reverté, 299 págs., Barcelona.

- FOLCH, R. (2004): *Planificació metropolitana concurrent*, Pla Estratègic Metropolità de Barcelona, Colecció "Prospectiva" nº 3, 40 pàgs., Barcelona (<http://www.cideu.org/site/go.php?id=2944&cat=148>).
- FRIEDMANN, J. (1987): *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action* Princeton University Press, Princeton, NJ.
- GANAU, J. y MALLARACH, J. (2003): *La planificació estratègica territorial a Catalunya. Quinze anys d'evolució*, Generalitat de Catalunya, ODECAT, Panorama Territoris 7, Barcelona.
- HALL, P. (1996): *Ciudades del mañana. Historia del urbanismo en el siglo XX*, Ediciones del Serbal, Barcelona.
- HEALEY, P. (1997): *Collaborative Planning: Shaping places in fragmented societies.*, UCL Press, Londres.
- HEALEY, P. (1998): "The Place of «Europe» in Contemporary Spatial Strategy Making", *European Urban and Regional Studies*, nº 5, pàgs. 139-153.
- HEALEY, P. (2004): "The treatment of space and place in the new strategic spatial planning in Europe", *International Journal of Urban and Regional Research*, nº 28, pàgs. 45-67.
- HEALEY, P. (2005): "Network complexity and the imaginative power of strategic spatial planning", en ALBRECHTS, L., MANDELBAUM. S., (Eds) *The Network Society: A New Context for Planning?* New York, Routledge, pàgs. 146-160.
- HEALEY, P. (2006): "Relational complexity and the imaginative power of strategic spatial planning", *European Planning Studies*, vol 14 (4), pàgs. 525-546.
- HILDENBRAND, A. (2004): "Las redes de cooperación entre ciudades: la experiencia europea", en Camagni, R. y Tarroja, A. (Editores), *Estrategias Territoriales: una nueva cultura de la ordenación y desarrollo del territorio en Europa y Cataluña*, Diputación de Barcelona, Colecció "Territorio y Gobierno: Visiones", nº 4, pàgs. 513-559, Barcelona,.

- ILPES (2007): *Economía y territorio en América Latina y el Caribe*. Documento presentado en la XII Conferencia de Ministros y jefes de planificación de América Latina y el Caribe, Instituto Latinoamericano de Política Económica y Social, junio, Brasilia.
- INNES, J. (1996): "Planning through consensus-building: a new view of the comprehensive planning ideal", *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 62(4), págs. 460-472.
- MASSON-VINCENT, M. (2008): "Governance and Geography. Explaining the importance of regional planning to citizens, stakeholders in their living space", *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 46, págs. 77-95. (<http://age.ieg.csic.es/boletin/46/05-GOVERNANCE.pdf>).
- MAYA, F. (2008): *El desarrollo rural como estrategia territorial: las perspectivas de los espacios rurales en Castilla y León*, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de León, León.
- MARM. SECRETARÍA GENERAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO TERRITORIAL (2009): *Libro Verde sobre la cohesión territorial Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte (COM 2008, 616 final, Bruselas 6.10.2008). Contestación a las preguntas para el debate*, Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía, 6 págs., Sevilla.
- MOLINERO, F., MAJORAL, R., GARCÍA BARTOLOMÉ, J.M. y GARCÍA FERNÁNDEZ, G. (Coords.) (2004): *Atlas de la España Rural*. Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- PASCUAL I ESTEVE, J.M^a. (2007): *La estrategia territorial como inicio de la gobernanza democrática: Los planes estratégicos de segunda generación*. Diputació de Barcelona, Colección "Documentos de Trabajo", Serie "Desarrollo Económico" nº 3, 160 págs. Barcelona. (<http://www.diba.cat/pdfs/05562.pdf>).
- PERLOFF, H. (1989): *Planning and the Post-Industrial City*. Planners Press. Washington D.C.

- PLAZA, J.I. (2006): "Territorio, geografía rural y políticas públicas. Desarrollo y sustentabilidad en las áreas rurales", *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 41, págs. 69-95.
- PREZIOSO, M. (2008): "The territorial dimension of a competitive governance in sustainability", *Boletín de la A.sociación de Geógrafos Españoles*, nº 46, págs. 163-179. (<http://age.ieg.csic.es/boletin/46/09-THE%20TERRITORIAL.pdf>).
- QUEIRÓS, M. (2009): "Teorías da Complexidade: Principios para o Ordenamento do Territorio", texto de la tercera ponencia *Las dimensiones sociales y políticas del Medio Ambiente y la Ordenación del Territorio*, XI Coloquio Ibérico de Geografía: "La perspectiva geográfica ante los nuevos retos de la sociedad y el medio ambiente en el contexto ibérico", del 1-4 de octubre, 19 págs. Alcalá de Henares.
- RAFFESTIN, C. (1999): "Paysages construits et territorialités", *Convegno Internazionale Disegnare paesaggi costruiti*. DIPRA, Politecnico di Torino.
- ROMERO, J. (2005): "El gobierno del territorio en España. Balance de iniciativas de coordinación y cooperación territorial", *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 39, págs. 59-86.
- ROMERO, J. y FARINÓS, J. (Coords. y editores) (2005): "Desarrollo Territorial Sostenible en España. Experiencias de Cooperación", número monográfico del *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 39.
- ROMERO, J. y FARINÓS, J. (2007): "Los territorios rurales en el cambio de siglo"; en Romero, J. (Coord.) *Geografía Humana*, Ariel, 2ª edición, págs. 355-419., Barcelona.
- SALET, W. y FALUDI, A. (Eds.) (2000): *The Revival of Strategic Spatial Planning*, Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences, Edita KNAW, 312 págs., Amsterdam.
- SANTIAGO, J. (2008): *La naturaleza en la ciudad. Perspectivas teóricas y metodológicas para el estudio de la funcionalidad ambiental del espacio*

libre, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Junta de Andalucía. Sevilla.

SPEP COORDINATION TEAM (2000): *Study Programme on European Spatial Planning. Final Report*, Bruselas/Estocolmo.

SEIXAS, J. (2008): "Dinámicas de gobernanza urbana y estructuras del capital socio-cultural en Lisboa", *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 46, págs. 121-142. (<http://age.ieg.csic.es/boletin/46/07-DINAMICAS.pdf>).

SHIPLEY, R. y NEWKIRK, R. (1999): "Vision and Visioning in Planning: What Do These Terms Really Mean?", *Environment and Planning B: Planning and Design*, nº 26, págs. 573-591.

WASSENHOVEN, L. (2008): "Territorial Governance, Participation, Cooperation and Partnership: A Matter of National Culture?", *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº46, págs. 53-76.

ZOIDO, F. (2007): "Territorialidad y gobierno del territorio, hacia una nueva cultura política", en FARINÓS, J. y ROMERO, J. (Eds.), págs. 19-48.

CAPÍTULO 6

EVALUACIÓN Y PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA TERRITORIAL

Prof. Inmaculada Herrador Lindes

Profesora del Departamento de Economía
Universidad de Jaén

Prof. Dr. Antonio Martín Mesa

Catedrático de Economía Aplicada
Universidad de Jaén

1. La evaluación de las políticas públicas

En sentido amplio evaluar es emitir un juicio crítico sobre una situación determinada, pero la amplia utilización de este término y la dificultad de delimitar su objeto de análisis han provocado el disenso sobre la definición y sobre los elementos que conforman la evaluación de las políticas públicas (Osuna, J.L. y Márquez, C., 2000).

Muchas de las definiciones más aceptadas ponen el énfasis en la valoración a posteriori de los resultados de la política pública. Sin embargo, la evaluación debe, además, ocuparse de analizar otros aspectos, como el diseño, los sistemas de gestión y seguimiento o el proceso de ejecución de las políticas, puesto que todos estos elementos condicionan también sus resultados.

Dentro de esta concepción amplia, podemos considerar a la evaluación como una técnica que busca producir información útil a las administraciones públicas para mejorar tres aspectos:

- El funcionamiento y la gestión de las operaciones diarias
- Los procesos de decisión y planificación
- Los resultados finales en relación a los recursos invertidos

La evaluación permite la retroalimentación y el aprendizaje sobre la propia práctica y, por otro lado, es un instrumento de rendición de cuentas sobre lo que se va haciendo y se ha hecho, como parte del proceso de democratización y participación en la toma de decisiones.

Esta misma visión de la evaluación es la que recoge Feinstein, O. (2007) al afirmar que la evaluación se lleva a cabo con dos propósitos principales:

- Para la rendición de cuentas al público y/o a quienes han aportado los recursos utilizados.
- Para aprender de la experiencia, extrayendo lecciones que puedan aplicarse con el fin de mejorar el diseño y la implementación de políticas públicas.

El primer propósito se cumple con las llamadas evaluaciones formativas, cuya finalidad es el aprendizaje, en tanto que el segundo propósito caracteriza a las llamadas evaluaciones sumativas, que formulan un juicio sobre el valor de lo evaluado.

En la actualidad estas dos motivaciones mueven a nuestras administraciones públicas a realizar evaluaciones de sus políticas de forma ciertamente sistemática.

En las últimas décadas se han producido avances muy importantes en esta disciplina, por lo que respecta a los principios o requisitos que deben regir la evaluación de las políticas públicas, los criterios de evaluación, la medición de la evaluabilidad, la identificación de los usuarios de la evaluación, la producción y recogida de información, la definición de indicadores, las metodologías y técnicas utilizadas para evaluar, la estructuración de los informes de evaluación, etc.

Por lo que respecta a los requisitos que deben cumplir estas evaluaciones, se han identificado tres fundamentales: credibilidad (debe ser percibida como algo creíble e imparcial por la diversidad de agentes involucrados), flexibilidad (debe adaptarse a un entorno cambiante, debe poder modificar su diseño rápidamente porque, en definitiva, cada situación evaluativa requerirá una aproximación diferente, acorde con el contexto y los agentes críticos involucrados) y oportunidad (la evaluación debe hacerse en el momento oportuno, es decir, cuando sea útil para el proceso de toma de decisiones) (Osuna, J.L. y Vélez, C., 2004),

Si nos fijamos en los criterios de evaluación, una clasificación adecuada y extendida de los mismos es la que realiza el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, que determina cinco grupos de criterios –eficacia, eficiencia,

pertinencia, impacto y viabilidad-, los cuales representan una serie de puntos críticos a tener en cuenta para emitir un juicio de valor sobre las acciones evaluadas (Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, 1998) y que son aplicados, en mayor o menor medida, en todas las evaluaciones de políticas públicas. En este sentido, se considera eficacia o efectividad a la medida del alcance del objetivo y de los resultados de una actividad en una población beneficiaria y en un período temporal determinado, sin considerar los costes en los que se incurre para obtenerlos; eficiencia de una política a la medida del logro de los resultados en relación con los recursos que se consumen; pertinencia a la adecuación de los resultados y de los objetivos de la política al contexto en que se realiza; impacto de la política a los efectos que la misma tiene sobre la comunidad en general y viabilidad al grado en el que los efectos positivos derivados de la política continúan una vez que se ha concluido la misma.

Un aspecto clave que se analiza para poder diseñar la evaluación es hasta qué punto la política pública es “evaluable”. Los elementos que han venido condicionando la evaluabilidad de estas políticas, tal y como recogen Osuna, J.L. y Márquez, C. (2000), dependen del enfoque de evaluación que se demande y de las necesidades de información de las partes interesadas. El concepto de evaluabilidad hace referencia a la posibilidad de ser evaluado. En sentido genérico, existen tres aspectos principales que determinan la evaluabilidad de una política: la calidad de la planificación/programación, la disponibilidad de la necesaria información en cantidad y calidad suficiente y la capacidad de gestión de la administración en relación con la evaluación.

La identificación de los usuarios de la evaluación es, también, un elemento primordial, a fin de optimizar la utilidad de la evaluación para los diferentes actores y, en particular, para asegurarnos que la evaluación responde a las expectativas de los usuarios previstos, en un formato adaptado a sus necesidades y de manera oportuna, y tiene la credibilidad necesaria ante dichos usuarios (Comisión Europea, 2006).

Las técnicas para producir y recoger la información necesaria para poder evaluar también están ampliamente desarrolladas. La Dirección General de Agricultura (1999) destaca tres instrumentos básicos: los cuestionarios, las entrevistas y el estudio de casos prácticos.

En este sentido, debemos señalar que la herramienta indispensable para recabar datos sobre la implementación de las políticas públicas, y la que mejor nos va a permitir evaluarlas, son los indicadores. Estos son expresiones cuantitativas y/o cualitativas de la realidad objeto de estudio y constituyen una de las formas más relevantes de sistematizar información. Sin embargo, muestran sólo aspectos parciales de las variables que se pretenden medir. Por ello, aunque resulta más útil tener una medida que carecer de cualquier estimación o parámetro de valoración, ningún indicador es completo ni perfecto. Consecuentemente, es necesario definir una "batería de indicadores" que recoja exhaustivamente todos los aspectos fundamentales de la actuación y aporte una visión global de la misma (Osuna, J.L. y Márquez, C., 2000).

Por lo que respecta a las metodologías y técnicas utilizadas en la evaluación de políticas públicas, las mismas están ampliamente contrastadas y la utilización de cada una de ellas depende de diferentes aspectos, como la disponibilidad de información o el objeto de la evaluación. Si queremos valorar la eficiencia (relación existente entre los objetivos alcanzados y sus costes) utilizaremos técnicas como el análisis coste-beneficio, el análisis coste-eficiencia, la comparación entre precios de licitación, adjudicación y ejecución o el análisis envoltante de datos (DEA). Si queremos valorar la eficacia (logro de los objetivos previstos sin tener en cuenta los costes) se utilizará el estudio de caso, el método experimental, el análisis de regresión y los modelos econométricos o el mapa de impactos (Osuna, J.L. y Vélez, C., 2004).

Señalar, por último, que existe consenso en que toda evaluación debe reflejarse necesariamente en un informe. Comas, D. (2008) va más allá afirmando que una evaluación sin su correspondiente informe es una evaluación inexistente, ya que el simple conocimiento de los resultados de la evaluación por parte del equipo que realiza la intervención (o los responsables político-administrativos) implica una paradoja radical, ya que niega la existencia de la propia evaluación. Según el autor, una evaluación que no difunde sus resultados carece de entidad real, no tanto porque es desconocida para terceros, sino porque "no se ha completado".

En esta línea, se han establecido diferentes estructuras "tipo" a seguir para los diferentes informes de evaluación de políticas públicas. Una estructura común, por

un lado, garantiza que todas y cada una de las evaluaciones aborden los aspectos esenciales y, por otro, hace los resultados más comparables. Para los programas de desarrollo rural 2000-2006, por ejemplo, la Dirección General de Agricultura contemplaba que el informe debía describir el programa evaluado, situándolo en su contexto y explicando su finalidad, así como el procedimiento seguido en la evaluación, los resultados de la misma y las conclusiones y recomendaciones que se derivaban de ella. Para cada apartado esta Dirección General establecía, de forma muy detallada, las pautas concretas para su desarrollo, al objeto de que los diferentes evaluadores se ajustaran a las mismas.

Podemos concluir este apartado afirmando que en las últimas décadas se ha avanzado mucho en el diseño de esta disciplina y que las evaluaciones de políticas públicas que se realizan en la actualidad se efectúan con metodologías rigurosas y utilizando indicadores ampliamente contrastados. Es más, en el momento en el que se define la política pública que se va a llevar a cabo ya se contempla, en la mayor parte de las ocasiones, los indicadores de seguimiento y evaluación que van a ser utilizados y se cuantifican los objetivos que se pretenden alcanzar con su puesta en marcha, para posteriormente poder medir y evaluar su realización de forma adecuada.

2. La evaluación de los planes estratégicos territoriales

La evaluación de los planes estratégicos territoriales se puede enmarcar dentro de la evaluación de las políticas públicas, si bien sus especiales características como, por ejemplo, su carácter público-privado, su condición multidisciplinar o el hecho de que sean planes indicativos y no de obligado cumplimiento, hacen que las metodologías y herramientas utilizadas en la evaluación de las políticas públicas no sean, en muchas ocasiones, fácilmente aplicables.

La información para realizar el seguimiento y la evaluación de los planes suele ser limitada puesto que la mayor parte de las medidas en ellos contempladas son ejecutadas por diferentes administraciones, organizaciones empresariales e instituciones con competencias en las mismas y los encargados de realizar el seguimiento del plan y, por tanto, de informar sobre el proceso de ejecución sólo se

ocupan de favorecer su puesta en marcha y de comprobar que el mismo alcanza sus fines, responsabilizándose solamente de la implantación de una parte de los proyectos contemplados en el plan.

A todo esto se suma el que muchos de los planes estratégicos territoriales carecen de una adecuada evaluabilidad, fundamentalmente por no haber previsto en su formulación su posterior evaluación y carecer, por tanto, de indicadores de seguimiento y evaluación y de objetivos cuantificados.

En este apartado hemos intentado acercarnos a esta materia recogiendo diferentes aspectos sobre el esquema organizativo que se suele establecer para la evaluación de los planes estratégicos territoriales, así como de los sistemas de evaluación empleados.

2.1. El esquema organizativo en las fases de seguimiento y evaluación¹

Si importante es, y comprometedor, la etapa de formulación del plan estratégico (determinación de objetivos, líneas de actuación y proyectos), la fase de implementación no lo es menos. La formulación elaborada puede ser óptima; pero si no se realiza una correcta puesta en práctica, la misma será estéril. De ahí la importancia de realizar un adecuado seguimiento y evaluación de la ejecución de la estrategia.

Font, J. y Rivero, C. (1999) afirman que el desarrollo estratégico persigue modificar tendencias a largo plazo y que la consecución de este objetivo requiere asegurar la continuidad del plan estratégico más allá de cambios políticos y coyunturas económicas determinadas. De hecho, sostienen que la credibilidad del desarrollo estratégico va a depender en gran medida de la operatividad del plan. Así, el plan estratégico irá ganando credibilidad en la medida en que no se quede en grandes enunciados, sino que se implante, se adapte a los nuevos retos y, sobre todo, consiga mantener el apoyo, compromiso y entusiasmo de los principales actores del territorio.

En esta fase, el plan no va a crear una estructura propia de gestión de los proyectos, igual que tampoco lo hará en la etapa de evaluación, sino que se

¹ Se puede ampliar la información de este capítulo en Herrador, I., 2002.

encargará de valorar y hacer un seguimiento de la gestión efectuada por los agentes públicos y privados que se han comprometido a implantar las medidas estratégicas. Por lo que respecta al esquema organizativo, se mantendrán los órganos permanentes creados durante la fase de preplanificación –núcleo directivo y asamblea de colaboradores- y será la estructura variable del plan la que deba reordenar los esquemas utilizados durante la etapa de elaboración para adaptarse a los requerimientos de esta nueva fase. Las mesas de trabajo y los grupos de expertos que funcionaron en la primera etapa darán paso a las mesas de seguimiento, los comités promotores, las mesas estratégicas y los grupos y comisiones de impulsión y seguimiento (su nombre va a depender del plan que estemos analizando, si bien las funciones a desempeñar en cada caso son bastante similares). Éstos serán los encargados de supervisar e impulsar la ejecución de los proyectos estratégicos en este nuevo estadio del proceso de planificación estratégica. Más tarde, en la fase de evaluación del plan, la estructura variable se transformará en comisiones o consejos de evaluación, que se constituirán para valorar los resultados de la ejecución del plan estratégico.

Por lo que respecta a la composición y estructura de las mesas de seguimiento y de los grupos de impulsión, en ellos deben de integrarse, principalmente, las entidades directamente comprometidas en la ejecución de los proyectos. Asimismo, será interesante que participen en los debates los colectivos o personas individuales directa o indirectamente afectados por su implantación, los expertos y técnicos que puedan aportar sus conocimientos en esta fase y aquellas entidades que, aun no teniendo responsabilidad directa en la puesta en marcha de las medidas, puedan jugar un papel determinante en la efectiva consecución de los objetivos del plan.

Las pautas de funcionamiento varían de unas mesas o grupos de impulsión a otros; pero, a grandes rasgos, todos coinciden en distinguir dos etapas (Pascual i Esteve, J. M., 1999). En la primera, se constituirán y pondrán en funcionamiento las mesas y se determinará el método de trabajo a seguir en las sucesivas reuniones. Asimismo, se revisarán las fichas elaboradas para cada uno de los proyectos y se efectuará una primera aproximación al estado actual de realización de las medidas. En la segunda, se seguirán las acciones previstas en el plan de trabajo y se

obtendrá información sobre la ejecución de los proyectos impulsados. Con las conclusiones obtenidas en esta etapa se elaborarán informes de progreso o de seguimiento que ayudarán a determinar la evolución experimentada, tanto por el plan estratégico como por el territorio y permitirán su posterior evaluación.

Por lo que respecta a las comisiones o consejos de evaluación, suelen estar compuestos por una representación del núcleo directivo, expertos en diferentes materias, personas de reconocido prestigio en su ámbito de actuación, representantes de organismos e instituciones responsables de la ejecución del plan y los miembros del equipo técnico. Se trata, por tanto, de una estructura que permite la evaluación de tipo “mixto”, donde van a participar tanto las instituciones responsables de ejecutar las medidas del plan, como los gestores del proyecto y los representantes de los organismos y agentes que en el proceso de ejecución han contribuido a dinamizar la implementación de las actuaciones.

Estas estructuras se constituyen con el objetivo de servir de foro donde se debatan y consensuen los pasos a seguir para evaluar el plan estratégico: los indicadores a utilizar, las fuentes de información a consultar, los datos que se van a requerir de las distintas entidades, etc. Con la evaluación se pretende satisfacer las necesidades de información y transparencia de cuantas instituciones y organismos han participado en el proceso de planificación estratégica y, muy especialmente, de los responsables últimos de la ejecución del plan y de sus resultados.

Se pretende con esta evaluación, asimismo, facilitar la toma de decisiones, pues ofrecerá información relevante sobre los efectos del plan y permitirá determinar a sus responsables si el mismo ha de continuar, ha de reformularse o ha de darse por concluido, dejando la puerta abierta a un posible segundo plan estratégico.

2.2. Los sistemas de evaluación de los planes estratégicos territoriales

En la mayoría de los casos, el sistema empleado se caracterizará por valorar globalmente el grado de realización de la estrategia, prestando atención a tres aspectos fundamentales: los posibles cambios del entorno, el grado de ejecución de los proyectos estratégicos y la evolución del territorio.

Por lo que respecta a la evaluación del entorno, ésta debe realizarse atendiendo a los ámbitos que se hayan analizado durante la fase de diagnóstico. Así, se estudiará la evolución experimentada por la comarca, región o comunidad autónoma en la que el territorio en cuestión esté inmerso, lo sucedido en el entorno español y europeo, etc.

Medir el grado de ejecución de los proyectos estratégicos, por su parte, será la actuación que más luz aporte sobre la efectiva implementación del plan. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el cumplimiento de los objetivos y las medidas no se relaciona de manera totalmente directa con la consecución del futuro deseable establecido. No existe una relación mecánica entre el nivel de ejecución de los proyectos y el logro del objetivo central del plan estratégico.

Aun no siendo esta relación de carácter directo, es determinante conocer el grado de realización de cada medida, ya que su puesta en marcha condiciona la consecución de las metas formuladas. Para medir el grado de ejecución de cada proyecto suelen utilizarse las denominadas fichas de evaluación, donde se recogen los siguientes aspectos: la identificación del responsable o los responsables de su puesta en marcha, el grado de aceptación de la medida, el grado de concreción del proyecto, la asunción o no del mismo por el agente responsable, la dotación presupuestaria que se ha dispuesto para su realización y el grado de materialización de la medida.

TABLA 1. MODELO DE FICHA DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS ESTRATÉGICOS

NOMBRE DEL PROYECTO	SITUACIÓN ACTUAL: DE 0 A 100	PONDERACIÓN DE LAS FASES	GRADO DE REALIZACIÓN (en %)
Identificación del responsable/s		x 0,05	
Aceptación de la medida		x 0,15	
Concreción del proyecto		x 0,20	
Inclusión en la agenda		x 0,30	
Dotación económica		x 0,20	
Nivel de implantación		x 0,10	
TOTAL:			

Fuente: Ajuntament de Barcelona, 1990. Elaboración propia.

Si analizamos la ponderación utilizada en estas fichas, se observa como los primeros pasos para la ejecución de la medida –determinación de responsables, aceptación del proyecto y concreción del mismo- son tan decisivos como los últimos

–inclusión en la agenda, dotación económica y nivel de implantación. Pascual i Esteve, J. M. (1999) señala que, incluso, estas primeras fases son más importantes que las tres siguientes, puesto que cuando una medida cuenta ya con presupuesto consignado tiene prácticamente asegurada su realización, en cambio, el avance de los estudios previos hasta su consignación presupuestaria es decisivo.

Todos los proyectos no tienen el mismo peso en la ejecución de la estrategia, por lo que, a la hora de valorar la consecución del objetivo central, las medidas suelen ponderarse en algunos planes. No tendrá la misma importancia finalizar proyectos clave que otros de carácter secundario, para alcanzar las metas establecidas.

En tercer y último lugar, el análisis de los cambios acaecidos en el territorio para el cual se define el plan estratégico ha de basarse en un sistema de indicadores que permita medir el desarrollo experimentado por el mismo. Éste debe aglutinar un conjunto de índices socioeconómicos que reflejen la evolución experimentada por cada uno de los temas críticos o variables clave analizadas en la fase de diagnóstico interno del territorio.

A partir de los indicadores simples resulta útil elaborar otros de carácter sintético que permitan el seguimiento de las variables estratégicas fundamentales (Font, J. y Rivero, C., 1999). Esta información servirá, posteriormente, para comprobar si la evolución del territorio se adecua al modelo de futuro definido en el objetivo central del plan.

Los principales datos proporcionados por el análisis del entorno, las fichas de evaluación y los indicadores suelen ser recopilados y analizados en informes de situación, que sirven para ofrecer, a los promotores del plan estratégico y a la sociedad en su conjunto, detalles sobre los avances del mismo. La evaluación que hemos descrito ha de ser constante, pero suelen realizarse revisiones exhaustivas del plan estratégico con carácter anual o bianual.

Una vez valorada la ejecución del plan estratégico, atendiendo a estas tres variables, se procederá a detectar las desviaciones en relación con lo planeado, para lo cual se utilizarán los mecanismos de control antes descritos.

Si los resultados obtenidos de la implantación de la estrategia no coinciden con los esperados, el núcleo directivo del plan deberá estudiar a qué se deben dichas desviaciones y plantearse, dependiendo de la gravedad y el motivo de las mismas, utilizar medidas correctoras, revisar las estrategias definidas o reformular el plan, si ello fuera necesario.

Esta última etapa, de revisión y reformulación del plan estratégico, enlaza, de nuevo, con la que hemos definido como “fase de diagnóstico” en la descripción del proceso de elaboración del plan, cerrando el ciclo completo de planificación estratégica o, lo que es lo mismo, sirviendo como punto de partida para iniciar un nuevo ciclo de desarrollo estratégico.

3. Experiencias de evaluación de planes estratégicos territoriales

En este apartado analizamos algunos aspectos de los sistemas de evaluación utilizados por los planes estratégicos de tres territorios españoles: la provincia de Jaén, Málaga y Valencia.

3.1. La provincia de Jaén

Respecto al método utilizado para la evaluación del Plan Estratégico de la provincia de Jaén, éste se caracterizó por valorar globalmente el grado de realización de la estrategia, prestando atención a dos aspectos fundamentales: el grado de ejecución de los proyectos estratégicos y la evolución del territorio (Martín Mesa, A. y Herrador Lindes, I., 2008).

Para medir el grado de ejecución de cada proyecto se utilizaron las siguientes fichas de evaluación:

TABLA 2. FICHA DE EVALUACIÓN DE LOS PROYECTOS DEL PLAN ESTRATÉGICO DE LA PROVINCIA DE JAÉN

NOMBRE DEL PROYECTO	SITUACIÓN ACTUAL: DE 0 A 100	PONDERACIÓN DE LAS FASES	GRADO DE REALIZACIÓN (en %)
Identificación del agente/s implicado/s		x 0,05	
Aceptación de la medida por el agente		x 0,15	
Nivel de ejecución*		x 0,80	
TOTAL:			
* NIVEL DE EJECUCIÓN			
No iniciado			0%
En estudio			15%
Iniciado			50%
En ejecución			75%
Ejecutados			100%

No iniciado: Proyecto que no se ha empezado a ejecutar por ninguno de los agentes encargados de su impulsión.

En estudio: Proyecto en fase de análisis, estudio de viabilidad o redacción del anteproyecto.

Iniciado: Proyectos cuya ejecución se encuentra en una fase inicial o preliminar.

En ejecución: Proyectos ya iniciados pero cuya ejecución no se ha completado.

Ejecutados: Proyectos ya realizados, tengan o no continuidad en el tiempo.

Fuente: Martín Mesa, A. y Herrador Lindes, I., 2008.

Para poder calcular el “nivel de ejecución” de cada uno de los 245 proyectos contemplados en el plan estratégico se diseñó una amplia batería de indicadores (1.188) que permitieron medir la evolución de los mismos.

Como ya ha quedado señalado, la evaluación de todo proceso de planificación estratégica territorial requiere el análisis del nivel de ejecución de los proyectos que lo integran y, además, el estudio del impacto que el mismo ha tenido en la estructura económica y social del ámbito al que va dirigido. Para cumplir este segundo objetivo, el análisis de la evolución socioeconómica de la provincia de Jaén, se seleccionaron una serie de variables representativas:

- El Producto Interior Bruto (PIB) provincial –bienes y servicios finales producidos durante el año y valorados en unidades monetarias, en euros corrientes y constantes-, para el período 2000-2006.
- La Renta Familiar Bruta Disponible (RFBD) o poder de compra provincial –recursos de que disponen las familias para consumo y ahorro, en términos corrientes y reales-, de los años 2000 a 2006.
- El PIB, la RFBD y el consumo privado, per cápita, para los años 2000 y 2006, comparando Jaén, Andalucía y España.

- El crecimiento real del PIB a precios básicos de Jaén, Andalucía y España, para el período 2000 a 2006.
- El índice de convergencia real de la Renta Bruta frente a la UE-15 de Jaén, Andalucía y España, del año 2000 al 2006.
- La población de derecho en Jaén, Andalucía y España y su evolución en el período 1998-2007.
- Indicadores del mercado de trabajo provincial: el número de activos y la tasa de actividad, el número de ocupados y la tasa de ocupación, el número de parados y la tasa de paro, así como los trabajadores afiliados en alta laboral a la Seguridad Social y las aperturas de centros de trabajo, para los años 1998 a 2007.
- La producción de aceite de oliva de Jaén, Andalucía y España, en las campañas 1997-1998 a 2007-2008, así como la producción media de Jaén en ese período, en comparación con Andalucía y España.
- Indicadores turísticos provinciales: el número de viajeros y su estancia media, el número de pernoctaciones y el porcentaje que las mismas suponen con respecto a Andalucía, el número de hoteles y de plazas hoteleras, el número de casas rurales y de plazas en las mismas, así como el personal empleado en este sector, para el período 1998 a 2007.
- Indicadores del sistema bancario provincial: el número de oficinas, el volumen de créditos y depósitos y la ratio créditos/depósitos, en el período 1998-2007, para medir el dinamismo de la economía provincial.
- Indicadores de comercio exterior: las exportaciones de los sectores de actividad provinciales con más proyección internacional (aceites y grasas, automoción, material eléctrico, muebles y otros) y el importe total de las importaciones de la provincia, durante los años 1998 a 2007.

Principales resultados

Se analizó de forma individual el estado de ejecución de todos y cada uno de los proyectos del plan estratégico, agrupados en diez grandes áreas –industria e innovación tecnológica, infraestructuras y transporte, empleo, comercio, olivicultura y elaiotecnia, turismo, energía y medio ambiente, sociedad, urbanismo y patrimonio, cultura y educación. De cada proyecto se valoró el nivel de ejecución –además de la identificación y aceptación de la medida por el/los agentes impulsores- y se sintetizó las principales actuaciones llevadas a cabo, lo que permitió comprender el estado en que se encontraba el respectivo proyecto estratégico.

Para ofrecer una visión de conjunto de los resultados alcanzados en la ejecución del plan se elaboraron tres cuadros en los que, respectivamente, se recogía la evaluación –grado de realización- de los 245 proyectos que, finalmente, configuraban el Plan Estratégico de la provincia de Jaén (Todos), los 215 que inicialmente se aprobaron en el año 2000 y, en tercer lugar, los 53 que fueron incorporados –nuevos o producto de la reformulación de los anteriores- por los grupos de impulsión (Nuevos GI).

A este respecto, se ha de señalar que el trabajo llevado a cabo por los grupos de impulsión entre abril de 2004 y noviembre de 2005 permitió, además de realizar una evaluación intermedia del plan, actualizar el mismo mediante la supresión –por obsolescencia- de 10 proyectos, la fusión y reformulación de un total de 13 proyectos ($215-23=192$), así como la inclusión de 40 nuevos ($13+40=53$).

TABLA 3. EVALUACIÓN DE LOS PROYECTOS DEL PLAN ESTRATÉGICO DE LA PROVINCIA DE JAÉN (Todos)

GRADO DE REALIZACIÓN (%)	NÚMERO DE PROYECTOS	% SOBRE EL TOTAL
100	127	51,84
≥ 80 y < 100	56	22,86
≥ 60 y < 80	35	14,29
≥ 40 y < 60	3	1,22
≥ 20 y < 40	10	4,08
> 0 y < 20	5	2,04
0	6	2,45
Sin información	3	1,22
TOTAL	245	100,00

Fuente: Martín Mesa, A. y Herrador Lindes, I., 2008.

**TABLA 4. EVALUACIÓN DE LOS PROYECTOS DEL
PLAN ESTRATÉGICO DE LA PROVINCIA DE JAÉN
(1 a 215)**

GRADO DE REALIZACIÓN (%)	NÚMERO DE PROYECTOS	% SOBRE EL TOTAL
100	106	55,21
≥ 80 y < 100	44	22,92
≥ 60 y < 80	27	14,06
≥ 40 y < 60	1	0,52
≥ 20 y < 40	5	2,60
> 0 y < 20	4	2,08
0	3	1,56
Sin información	2	1,04
TOTAL	192	100,00

Fuente: Martín Mesa, A. y Herrador Lindes, I., 2008.

**TABLA 5. EVALUACIÓN DE LOS PROYECTOS DEL
PLAN ESTRATÉGICO DE LA PROVINCIA DE JAÉN
(Nuevos GI)**

GRADO DE REALIZACIÓN (%)	NÚMERO DE PROYECTOS	% SOBRE EL TOTAL
100	21	39,62
≥ 80 y < 100	12	22,64
≥ 60 y < 80	8	15,09
≥ 40 y < 60	2	3,77
≥ 20 y < 40	5	9,43
> 0 y < 20	1	1,89
0	3	5,66
Sin información	1	1,89
TOTAL	53	100,00

Fuente: Martín Mesa, A. y Herrador Lindes, I., 2008.

El grado de ejecución fue mayor en los proyectos primigenios del plan, puesto que se dispuso de un plazo de implementación de siete años, que en los incorporados en 2005, los cuales apenas tuvieron algo más de un año para su realización. En efecto, un 92,19 por 100 de los proyectos 1 al 215 contaron con un grado de ejecución superior o igual al 60 por 100, frente a un 77,35 por 100 de los nuevos proyectos.

De los 245 proyectos del plan, un total de 127 (51,84 por 100) se encontraban, en el momento de la evaluación, con un grado de realización del 100 por 100, además de otros 56 (22,86 por 100) que gozaban de un grado de ejecución de entre un 80 y un 100 por 100. En este sentido, es preciso señalar que son muchos los proyectos que requieren de un amplio proceso de maduración para alcanzar un grado de realización elevado, o cuya ejecución necesita de un amplio período de tiempo, tal y como ocurre con gran parte de las infraestructuras (embalses, autovías, AVE, etc.).

Por lo que respecta a la evaluación de la evolución experimentada por la provincia de Jaén podemos apuntar que, transcurridos casi diez años desde que se

puso en marcha el plan estratégico, cuya evaluación concluyó en diciembre de 2007, parecía fuera de toda duda que la evolución había sido favorable, tal y como se deducía del mayor crecimiento de la producción, la renta y el consumo, en términos per cápita, en Jaén que en el conjunto de Andalucía y de España; los progresos realizados en la convergencia con la Unión Europea, en el crecimiento de las tasas de actividad y de ocupación, así como en el descenso del paro o el incremento de las afiliaciones en alta laboral a la Seguridad Social; el creciente liderazgo mundial en la producción de aceite de oliva, el incremento de la oferta hotelera y de la demanda turística (viajeros y pernoctaciones), etc.

No se pretendió realizar un exhaustivo estudio sobre la evolución económica y social de la provincia de Jaén entre 2000 y 2007, sino de presentar de forma sintética algunos rasgos que permitieran observar esta evolución y extraer las correspondientes conclusiones.

3.2. Málaga

La evaluación realizada sobre la puesta en marcha del Plan Estratégico de Málaga se basó en dos grandes pilares (Fundación CIEDES, 2001). Por una parte, se analizó la evolución de los proyectos estratégicos de Málaga durante los años 1996 a 2000 y, por otra, se estudió la evolución global experimentada por la ciudad y su entorno desde el comienzo de la ejecución del plan hasta 1999. Para el primero de los análisis se elaboró una metodología específica. La misma permitía distinguir entre los proyectos que habían finalizado su ejecución (100 por 100 de realización), los que se encontraban a la mitad (80 por 100) o en su inicio (60), aquellos para los que ya se habían asignado fondos (50), los que se había aprobado su realización (20), aquellos que ya se encontraban redactados (10) o los que, simplemente, tenían asignado el líder (al 5 por 100 de realización).

TABLA 6. ESCALA DE VALORES PORCENTUALES DE LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS ESTRATÉGICOS

NOMBRE DEL PROYECTO	GRADO DE EJECUCIÓN
Identificación del líder	5%
Redacción del proyecto	10%
Aprobación de la medida	20%
signación de fondos	50%
Comienzo de la ejecución	60%
A mitad de su realización	80%
Finalización de la implantación	100%

Fuente: Fundación CIEDES, 2001.

Con este baremo se obtuvo que de los 174 proyectos analizados 28 se encontraban al 5 por 100, 8 al 10 por 100, 1 al 20 por 100, 9 al 50, 49 al 60, 32 al 80 por 100 y 47 totalmente ejecutados. Para la Fundación CIEDES, que elaboró el estudio, si se quiere aportar una cifra resumen sobre el grado de ejecución del plan –utilizando únicamente el grado de implantación de las medidas contenidas en él- se debe tener en cuenta el peso de cada uno de los proyectos y cuales de ellos suponen un mayor beneficio para la ciudad (grado de ejecución ponderada). El nivel de implantación total, que finalmente se calculó a 31 de diciembre de 2000, fue del 68,42 por 100.

El análisis de la ejecución de los proyectos se realizó por líneas estratégicas; concretamente, los proyectos se dividieron en seis grupos, uno por cada línea y otro especial, relativo al centro histórico. En el primero, por ejemplo, con un grado de ejecución ponderado del 60,69 por 100, se recogían un total de 25 proyectos de los cuales 7 se habían ejecutado al 100 por 100, 3 al 80, 4 al 60, 2 al 50, 1 al 20, 1 al 10, 6 al 5 por 100 y 2 se encontraban aún sin estudiar. La segunda línea estratégica, atendiendo a este mismo método de valoración ponderada, estaba ejecutada en un 68,37 por 100, la tercera en un 73,80, la cuarta en un 67,02, la quinta en un 72,13 y el centro histórico en un 68,49 por 100.

Para el estudio de la evolución global experimentada por la ciudad de Málaga y su entorno se utilizaron variables estadísticas e indicadores socioeconómicos.

En el caso de Málaga, el sistema de indicadores que se utilizó para estudiar la evolución de la ciudad y compararla con el modelo que refleja el objetivo central del plan estratégico, operó con datos que iban desde 1996 a 1999.

Los indicadores se establecieron por líneas estratégicas. Dentro de la primera, por ejemplo, dedicada a los temas de infraestructuras de comunicaciones y transportes y al papel de Málaga en el territorio –Málaga, una ciudad metropolitana de alcance Mediterráneo-, se tomaron como referencia, con objeto de examinar la evolución de la misma, las siguientes variables:

- La participación de esta ciudad en el arco mediterráneo y alcoránico. Para medirla se comparó el valor total de las exportaciones/importaciones y ventas/compras intracomunitarias durante los años 1996 a 1999 de Málaga, Andalucía y España y se observó el comercio exterior de la provincia de Málaga por áreas geográficas de origen y destino, durante los mismos años.
- El avance de los grandes planes de infraestructuras de transporte. Se observó la evolución de los siguientes indicadores: tráfico aéreo de pasajeros y mercancías, volumen de transporte de mercancías por vía marítima, número de cruceros y pasajeros o transporte de pasajeros por ferrocarril en la estación de Málaga.
- La evidencia del área metropolitana de Málaga. Para evaluar esta realidad se utilizaron indicadores económicos y de mercado referidos a 1997, que comparaban los datos sobre Renta Bruta per cápita o número de altas empresariales registradas en el IAE para el conjunto del área metropolitana con los de la provincia y Andalucía.
- La aparición de nuevas áreas de centralidad en la ciudad. Ésta se observó a través de la evolución del número de solicitudes de licencias de apertura por distrito.

Junto al análisis de la evolución de la ciudad por líneas estratégicas, se apuntó, en último lugar, un sexto apartado dedicado al casco histórico de Málaga –la revitalización del centro histórico como modelo urbano- en el que se analizaban, entre otros, los siguientes aspectos:

- La rehabilitación urbanística. Medida por el número de actuaciones dentro de la campaña “Ponle color al centro”.

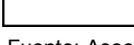
- El centro comercial abierto. Se midió la evolución de las solicitudes de licencias de apertura en el centro histórico y la mejora de los medios productivos originada por el plan URBAN (subvenciones, empleos, etc.).

3.3. Valencia

Con objeto de analizar la ejecución de los proyectos del Plan Estratégico de Valencia (Asociación Plan Estratégico Valencia 2015, 1999), se elaboró un trabajo en el que se recogía, con la información obtenida a través de los grupos de impulso y seguimiento (GIS), el estado de implementación de las medidas que la organización del plan estratégico consideró que debían seguirse e impulsarse (un total de 47)².

TABLA 7. EVALUACIÓN DE LAS FASES DE EJECUCIÓN DE LAS MEDIDAS DEL PLAN ESTRATÉGICO DE VALENCIA: GIS “VALENCIA CIUDAD ACCESIBLE”

MEDIDAS	FORMULACIÓN	ESTUDIOS PREVIOS	AGENDA	ESTUDIO INFORMATIVO	PROYECTO EJECUTIVO	CONSIGNACIÓN PRESUPUESTARIA	REALIZACIÓN INVERSIÓN
AVE Valencia-Barcelona-Frontera							
AVE Valencia-Madrid							
Velocidad alta Valencia-Madrid							
Autovía Sagunto-Somport							
Aumentar la capacidad del Corredor Mediterráneo							
Conectar Valencia con las principales ciudades de Andalucía							
Finalizar la autovía Valencia-Madrid							

	Desarrollo previo al inicio de la etapa de impulso y seguimiento del Plan Estratégico de Valencia
	Desarrollo posterior al inicio de la etapa de impulso y seguimiento del Plan Estratégico de Valencia
	Fase sin desarrollar

Fuente: Asociación Plan Estratégico de Valencia 2015, 1999.

Para cada proyecto se analizó la situación inicial, los avances producidos, las principales dificultades detectadas y las acciones a desarrollar. De este examen se deducía en qué estado de evolución se encontraba cada una de las medidas: en la fase de formulación, de estudio previo, en agenda (si se había asumido desarrollar efectivamente la medida), en la etapa de estudio informativo o de programación, de proyecto ejecutivo de construcción (en el caso de las infraestructuras), de consignación presupuestaria o, por último, en la fase de realización de la inversión.

² El desarrollo de los GIS desdobló las medidas y añadió dos más, hasta llegar a 51, aunque en el momento de redactar *Valencia en marcha*, según sus autores, sólo se contaba con información suficiente de 50 medidas.

Si se agrupan los proyectos por GIS, nos encontramos que, para el primero de ellos –Valencia ciudad accesible-, se había realizado la inversión en 5 de las medidas recogidas en el mismo, otro proyecto se encontraba en estudio informativo y el séptimo sólo se había formulado. El segundo de los GIS –Valencia movilidad metropolitana-, que contaba con 8 proyectos, tenía realizada la inversión de 2 de ellos, estando en consignación presupuestaria un tercero, en estudio informativo 4 y 1 en formulación. De los proyectos del tercer GIS –Valencia centro logístico-, 3 contaban con consignación presupuestaria y un cuarto se encontraba en estudio informativo. El siguiente GIS –Valencia ciudad de la información- sólo agrupaba 2 proyectos, pero ambos se encontraban con la inversión realizada. El quinto de los GIS –Valencia ciudad verde europea- tenía solamente una de sus medidas en estado de formulación, el resto o se había realizado ya la inversión en ellas (6) o contaban con consignación presupuestaria (1). Las inversiones previstas en el siguiente GIS –Valencia ciudad competitiva- se encontraban todas realizadas, a excepción de la de uno de los proyectos, que estaba sólo formulado. Así, hasta un total de cincuenta medidas divididas en diez GIS que, finalmente, la Asociación Plan Estratégico Valencia 2015 agrupaba, atendiendo al porcentaje de realización, como sigue: 5 de los proyectos se encontraban al 5 por 100 de realización, 7 entre el 50 y el 70 por 100, otros 7 entre el 70 y el 90 y un total de 31 con más del 90 por 100 de realización.

El Plan Estratégico de Valencia, por otra parte, evaluó el desarrollo urbano de la ciudad, con relación al modelo formulado por el plan, atendiendo a una serie de indicadores que mostraban la evolución de Valencia entre 1994 y 2000. Los mismos se agruparon atendiendo a los temas clave del modelo de ciudad definidos al iniciar la puesta en marcha del plan estratégico. No obstante, para dar una visión global de los cambios experimentados por Valencia, se elaboró un capítulo que recogía los aspectos generales de la evolución de la ciudad. En el mismo se hacía referencia a las siguientes variables:

- La evolución de la población. Se midió el progreso de los municipios centrales de las urbes europeas, de sus áreas metropolitanas y de las áreas metropolitanas españolas, junto a la evolución del área metropolitana de Valencia y su ciudad central. Asimismo, se comparó la

trayectoria de la población sevillana y valenciana durante la década de los noventa.

- La densidad poblacional. Se observó, comparativamente, la densidad de población existente en las ciudades europeas, en sus áreas metropolitanas y en las ciudades españolas, así como la clasificación urbanística del suelo –urbano, urbanizable y no urbanizable- para las principales poblaciones españolas.
- La actividad económica y el papel creciente de los servicios avanzados. Medida, entre otros indicadores, por la evolución del censo de actividades económicas de Valencia, el índice de actividades económicas de 1996 comparado con el del resto de las principales ciudades españolas, el crecimiento de las actividades de servicios a las empresas o el nivel de concentración espacial de actividades de comercio y servicios.
- El descenso del paro. Para medir esta variable se ha utilizado la tasa de paro registrado en la ciudad de Valencia y en las principales ciudades españolas, el crecimiento de los parados registrados en las mismas y la evolución de la población ocupada por situación profesional (empresarios sin asalariados, indefinidos, temporales y otros).
- El incremento del nivel de renta. Medido por el nivel de renta familiar disponible por habitante existente en las principales ciudades españolas y en España.
- El precio de la vivienda. Se utilizó, para observar su evolución, el precio del m² de vivienda nueva, y el mismo se comparó, tomando como referencia el año 1999, con el precio de éste en otras poblaciones europeas.

Por lo que respecta a los temas clave, para cada uno de ellos se realiza un “planteamiento inicial” –en el que se recogen las características más relevantes del modelo de ciudad para cada tema-, se recogen las “principales medidas y proyectos” que se identificaron en el plan estratégico con objeto de desarrollar el modelo, se analizan los “principales resultados” obtenidos –en este apartado, al que hacíamos

referencia anteriormente, se describen los indicadores que ponen de manifiesto el desarrollo económico, social y urbano de la ciudad, así como su grado de adecuación al objetivo central del plan- y, por último, se señalan “conclusiones y propuestas” a tener en cuenta en el momento de reprogramar el plan.

Centrándonos en el tercero de los aspectos analizados para cada tema clave, “principales resultados”, el primero de ellos, por ejemplo, –Valencia motor del arco mediterráneo europeo: infraestructuras avanzadas para afrontar los retos del siglo XXI- presta atención, para medir la evolución experimentada por la ciudad en este sentido, a los siguientes indicadores:

- Evolución de la cobertura y demarcación de la red de fibra óptica.
 - El transporte interior de mercancías entre 1994 y 1998 del arco mediterráneo respecto a España, de las comunidades autónomas del arco mediterráneo español y entre las mismas, así como el transporte por carretera de la Comunidad Valenciana comparado con el total español.
 - Distribución de la población con acceso a Internet y usuarios en octubre-noviembre de 1999 por Comunidades Autónomas.

A diferencia del Plan Estratégico de Málaga, que para evaluar las distintas variables que caracterizan la evolución de la ciudad tomó como referencia, casi exclusivamente, indicadores relativos a la ciudad de Málaga y a su provincia, el plan valenciano suele recurrir, para cada indicador, a la comparación de los datos observados para Valencia con los de las principales ciudades españolas y, en ocasiones, también con los de las principales urbes europeas. De esta forma, además de conocer si la evolución de la ciudad ha sido adecuada, respecto a su situación de partida y al objetivo a alcanzar, podemos apreciar si la misma también la han experimentado, y en qué sentido, ciudades de características similares a la que estamos estudiando. La evolución de las restantes poblaciones nos relativizará el progreso que hayamos observado en la misma, de forma que será más preocupante no haber alcanzado los objetivos previstos si el resto de ciudades analizadas han logrado los mismos, que si ninguna de ellas ha conseguido alcanzarlos.

4. Conclusiones sobre los sistemas de evaluación de los planes estratégicos

Las experiencias de evaluación de planes estratégicos nos ponen de manifiesto algunos aspectos esenciales, que recogemos a continuación:

- Desde el punto de vista estratégico, es tan importante o más la adecuación del desarrollo del territorio al modelo considerado como deseable, por parte de los actores que participaron en la definición del plan, que la realización de proyectos concretos. La evolución del territorio no va a depender únicamente de la ejecución de las medidas que se establecieron como motor para su desarrollo, aunque las mismas se hubieran establecido correctamente, sino que una multitud de factores pueden influir en la consecución del objetivo general del plan y, por tanto, no se podrá garantizar su logro tan sólo con la ejecución de los proyectos en él contenidos.

- Las evaluaciones realizadas se han efectuado “a posteriori”, para medir los resultados de la ejecución del plan estratégico.

- Es conveniente establecer estructuras organizativas, como las comisiones o los consejos de evaluación, que faciliten e impulsen la evaluación del plan.

- La evaluación nos facilita la toma de decisiones, ya que ofrece información relevante sobre los efectos del plan y permite determinar a sus responsables si el mismo ha de continuar, ha de reformularse o ha de darse por concluido e iniciarse un segundo plan estratégico.

- La evaluación de un plan estratégico es un elemento de mejora continua. Además de permitirnos medir los logros alcanzados, contribuye a analizar comparativamente la situación de la ciudad, a identificar nuevas necesidades, a actualizar el plan y a mantener el interés en el proceso.

- Para evaluar adecuadamente un plan es imprescindible contar con un sistema de indicadores previamente establecido, cuantificar los objetivos que en el mismo se recojan y contar con variables suficientes que nos permitan conocer cuál es la situación de partida.

- Es conveniente que los indicadores que se utilicen sean comparables con los utilizados por otros territorios, para poder evaluar adecuadamente los resultados del plan.

- La evaluación debe realizarse a tres niveles diferentes si queremos conocer qué ha pasado con los proyectos estratégicos, cuál ha sido el papel desarrollado por el plan y para analizar el progreso experimentado por la ciudad.

- El esfuerzo, tanto desde el punto de vista humano como económico, que conlleva desarrollar un proceso de planificación estratégica carecería de sentido si no está acompañado de otro orientado a evaluar la puesta en práctica de las estrategias formuladas. No se debería planificar sin establecer mecanismos que propicien la retroalimentación sobre los logros alcanzados.

- Se ha avanzado bastante en las técnicas que existen para medir los resultados de la ejecución de los proyectos estratégicos, pero aún resulta muy difícil, y es la asignatura pendiente en esta materia, medir el impacto de los planes estratégicos. Una vez identificados los cambios que se han producido en el territorio se tendría que deslindar en qué medida estos se deben al plan llevado a cabo y no a otros factores, aspecto éste que aún no está adecuadamente resuelto.

5. Bibliografía

ASOCIACIÓN PLAN ESTRATÉGICO DE VALENCIA 2015 (1999): *Valencia en marcha*, Valencia.

ASOCIACIÓN PLAN ESTRATÉGICO DE VALENCIA 2015 (2000): *Valencia modelo de ciudad*, Valencia.

AYUNTAMENT DE BARCELONA (1990): *Plan Estratégico Económico y Social. Barcelona 2000*, Barcelona.

COMAS ARNAU, D. (2008): *Manual de evaluación para políticas, planes, programas y actividades de juventud*, Injuve, Ministerio de Igualdad.

- COMISIÓN EUROPEA (2005): *Documento de trabajo relativo a la consideración de los principios de la evaluación ex ante en la elaboración de los proyectos y programas de cooperación.*
- COMISIÓN EUROPEA (2006): *Metodología de evaluación de la ayuda exterior de la Comisión Europea*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- DIRECCIÓN GENERAL DE AGRICULTURA (1999): *Evaluación de los programas de desarrollo rural 2000-2006 financiados con cargo al Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola. Directrices.*
- DIRECCIÓN GENERAL DE AGRICULTURA (2002): *Directrices para la evaluación de los Programas Leader+.*
- FEINSTEIN, O. (2007): “Evaluación pragmática de políticas públicas”, *Evaluación de políticas públicas*, en ICE nº 836, mayo-junio 2007.
- FONT, J. y RIVERO, C. (1999): “Participación de la sociedad civil en el desarrollo estratégico urbano y territorial”, en Subirats, J. (Editor) *¿Existe sociedad civil en España?: Responsabilidades colectivas y valores públicos*, Estudios de la Fundación Encuentro, Madrid.
- FUNDACIÓN CIEDES (Centro de Investigaciones Estratégicas y de Desarrollo Económico y Social de Málaga) (2001): *El proceso de transformación de una ciudad. Seguimiento y evaluación del Plan Estratégico de Málaga*, Málaga.
- HERRADOR LINDES, I. (2002): *Planificación estratégica territorial en España: las experiencias de Málaga, Valencia, Vigo y su Área de Influencia, el Bilbao Metropolitano, Zaragoza y su Área de Influencia y la provincia de Jaén*, Universidad de Jaén, Jaén.
- INSTITUTO UNIVERSITARIO DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN (1998): *Metodología de evaluación de la Cooperación Española. Informe ejecutivo*, Universidad Complutense de Madrid.

- MARTÍN MESA, A. (Dir.) y HERRADOR LINDES, I. (Coord.) (2000): *Plan Estratégico de la provincia de Jaén 2000-2006*, Fundación “Estrategias para el desarrollo económico y social de la provincia de Jaén”, Jaén.
- MARTÍN MESA, A. Y HERRADOR LINDES, I. (2005): *Curso de Planificación Estratégica Territorial*, Universidad de Jaén, Jaén.
- MARTÍN MESA, A. (Dir.) Y HERRADOR LINDES, I. (Coord.) (2006): *Plan Estratégico de la provincia de Jaén 2000-2006. Informe de los Grupos de Impulsión*, Fundación “Estrategias para el desarrollo económico y social de la provincia de Jaén”, Jaén.
- MARTÍN MESA, A. (Dir.) y HERRADOR LINDES, I. (Coord.) (2008): *Plan Estratégico de la provincia de Jaén 2000-2007. Evaluación final*, Fundación “Estrategias para el desarrollo económico y social de la provincia de Jaén”, Jaén.
- MERINO, M. (2007): *La evaluabilidad: de instrumento de gestión a herramienta estratégica en la evaluación de políticas públicas*, Agencia de Evaluación y Calidad, Ministerio de Administraciones Públicas.
- NAVARRO, H. (2005): *Manual para la evaluación de impacto de proyectos y programas de lucha contra la pobreza*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- OSUNA LLANEZA, J. L. y MÁRQUEZ GUERRERO, C. (Dir.-Coord.) (2000): *Guía para la evaluación de políticas públicas*, Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria, Sevilla.
- OSUNA LLANEZA, J. L. y VÉLEZ MÉNDEZ, C. (Coord.) (2004): *Guía de Planificación y Evaluación para Agentes de Desarrollo Local*, Servicio de Investigación, Análisis y Evaluación Sevilla Siglo XXI, S.A., Diputación de Sevilla, Sevilla.
- OSUNA LLANEZA, J. L. y BUENO SUÁREZ, C. (2007): “La evaluación de las políticas públicas: el caso de las políticas de fomento al empleo estable”, *Evaluación de políticas públicas*, en ICE nº 836, mayo-junio 2007.

PASCUAL I ESTEVE, J. M. (1999): La estrategia de las ciudades. Los planes estratégicos como instrumento: métodos, técnicas y buenas prácticas, Diputación de Barcelona, Barcelona.