

*La Necesidad de Planificar Futuros en un Mundo en Transición: de las pretendidas/voluntaristas certezas de los planes normativos sectoriales a una planificación territorial estratégica integrada**

A Necessidade de Planejar o Futuro em um Mundo em Transição: da certeza intencional/voluntária dos planos regulatórios setoriais a um planejamento estratégico territorial integrado

The Need to Plan for the Futures in a World in Transition: from the intentional/wilful certainty of sectoral regulatory plans to comprehensive strategic spatial planning

Joaquín Farinós Dasí**

RESUMEN

La presente investigación realiza un análisis, diagnóstico y propuestas para una más adecuada planificación territorial de carácter estratégico, como respuesta proactiva a los nuevos retos globales. Para ello, se ha realizado un estudio detallado a nivel teórico (desde la revisión bibliográfica) y práctico (de las normas y estilos de planificación y sus efectos); a partir de la continuada experiencia del autor en: proyectos de investigación nacionales (GOBEFTER I, II y III) e internacionales (ESPON SUPER, ROBUST HORIZON), en la organización y participación en congresos y redes internacionales (AESOP, FUNDICOT, RIDOT, REDETEG...), y en la elaboración de distintos instrumentos de planificación, normativa y estratégica (Planes subregionales de OT, Agenda Urbana Valenciana). A partir de esta continuada labor se han identificado los principales argumentos sobre el contexto, la naturaleza, las condiciones, los resultados y las propuestas en materia de planificación territorial que se presentan en el texto y se organizan en tres apartados. En el primero se posiciona la planificación territorial y su papel en el actual marco de transición ecológica, y cómo los instrumentos de planificación y su puesta en práctica permiten realmente

* Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto de investigación "Propuesta de diseño institucional y comunitario para una ordenación del territorio integral en la transición hacia una economía sostenible" (Gobefter III) (PID2021-128356NB-I00), subvencionado en el marco de la convocatoria 2021 de proyectos de I+D+i del Plan estatal de investigación científica y técnica de innovación del Ministerio de Ciencia e Innovación del Gobierno de España.

** Catedrático de Geografía. IIDL-Grupo de investigación Gobierno local y Desarrollo Territorial Sostenible, Departamento de Geografía, Facultad de Geografía e Historia, Universidad de Valencia. España. Presidente de FUNDICOT. Dr. de la Cátedra de Cultura Territorial Valenciana.

E-mail: Joaquin.Farinos@u.es

Artigo recebido em outubro/2023 e aceito para publicação em outubro/2023.

combinar el desarrollo sostenible con el crecimiento económico y la cohesión territorial. En el segundo se refieren su motivación como alternativa complementaria a la planificación normativa, su enfoque, método y alcance (integral, participado, flexible, a largo plazo, pero en evaluación continua). En el tercero se presentan las conclusiones y recomendaciones: una planificación iterativa, que territorialice las políticas de desarrollo y preste más atención a la implementación.

Palabras clave: Territorializar el desarrollo. Nueva ordenación del territorio estratégica. Implementación. Transición ecológica. Cohesión territorial.

RESUMO

A presente investigação realiza uma análise, diagnóstico e propostas para um planeamento territorial de carácter estratégica mais adequado, como resposta proativa aos novos desafios globais. Para tal, foi realizado um estudo detalhado a nível teórico (desde a revisão bibliográfica) e a nível prático (das normas e estilos de planeamento e seus efeitos); com base na experiência contínua do autor em: projetos de investigação nacionais (GOBEFTER I, II e III) e internacionais (ESPON SUPER, ROBUST HORIZON), na organização e participação em conferências e redes internacionais (AESOP, FUNDICOT, RIDOT, REDETEG...), e na elaboração de diferentes instrumentos de planeamento, regulatórios e estratégicos (planos sub-regionais de TO, Agenda Urbana Valenciana). Com base neste trabalho em curso, foram identificados os principais argumentos sobre o contexto, natureza, condições, resultados e propostas de planeamento territorial que são apresentados no texto e estão organizados em três seções. Na primeira, posiciona-se o planeamento territorial e o seu papel no atual quadro de transição ecológica, e como os instrumentos de planeamento e a sua implementação permitem combinar verdadeiramente o desenvolvimento sustentável com o crescimento econômico e a coesão territorial. Na segunda, referem-se à sua motivação como alternativa complementar ao planeamento normativo, sua abordagem, método e âmbito (integral, participativo, flexível, de longo prazo, mas em avaliação contínua). A terceira seção apresenta as conclusões e recomendações: um planeamento iterativo que territorialize as políticas de desenvolvimento e preste mais atenção à implementação.

Palavras-chave: Territorializar o desenvolvimento. Novo planeamento estratégico do território. Implementação. Transição ecológica. Coesão territorial.

ABSTRACT

This paper carries out an analysis, diagnosis and proposals for a more adequate strategic spatial planning as proactive response to the new global challenges. To this end, a detailed study has been carried out both at theoretical (since the bibliographical review) and practical level (of planning legislation and styles and their effects); based on the author's continuous experience in: national (GOBEFTER I, II and III) and international (ESPON SUPER, ROBUST HORIZON) research projects, in the organization and participation in international conferences and networks (AESOP, FUNDICOT, RIDOT, REDETEG...), and in the elaboration of different planning, regulatory and strategic instruments (sub-regional spatial plans, Valencian Urban Agenda). Based on this continued work, the main arguments on the

context, nature, conditions, results and proposals on spatial planning that are presented in the text have been identified and are organized in three sections. In the first one, spatial planning and its role in the current ecological transition framework are positioned, and how planning instruments and their implementation make it possible to truly combine sustainable development with economic growth and territorial cohesion. Second one refers to their motivation as a complementary alternative to normative planning, their approach, method and scope (integral, participatory, flexible, long-term but in continuous evaluation). The third section presents conclusions and recommendations: an iterative planning that territorializes development policies and pays more attention to implementation.

Keywords: Territorial dimension of development. New Strategic Spatial Planning. Implementation. Ecological Transition. Territorial Cohesion.

1 LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN EL ACTUAL MARCO DE TRANSICIÓN ECOLÓGICA

1.1 HACIA UNA RENOVADA POLÍTICA Y PRÁCTICA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

La ordenación del territorio debe entenderse como un proceso dinámico que involucra a toda la comunidad y se orienta a lograr un desarrollo sustentable, competitivo y socialmente cohesionado. En este sentido, una de las cuestiones clave es en qué medida los instrumentos de planificación y su puesta en práctica permiten realmente combinar el desarrollo sostenible con el crecimiento económico, respetando el principio de Cohesión Territorial. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y, fundamentalmente, una política encaminada a establecer criterios e instrumentos, normativos o no, que orienten y regulen las acciones sobre el territorio con el objetivo de equilibrio y cohesión territorial. Todo ello manteniendo una adecuada coordinación (armonización) a la hora de elaborar las distintas estrategias territoriales (Spatial Visions) a diferentes niveles político-administrativos, facilitando una mejor relación multinivel basada en una comprensión común de los problemas y objetivos territoriales.

La discusión conjunta sobre posibles escenarios de desarrollo territorial puede facilitar la conciliación de diferentes intereses presentes en el territorio. Esto significa reconocer la utilidad y conveniencia de la planificación territorial estratégica, mucho más allá de una rutinaria planificación sectorial de usos del suelo, como forma preferente de hacer la ordenación del territorio. Este nuevo enfoque estratégico, estructural y pluralista (basado en la racionalidad comunicativa y la negociación del conflicto en cada contexto de acuerdo con la relación de fuerzas existente, como hace la prospectiva) puede ofrecer mejores oportunidades a la hora de dar una visión completa cómo respuesta a los problemas, desafíos, retos y oportunidades de los territorios.

Para ello, es necesaria una mayor participación de los diversos actores públicos, privados, del tercer sector y ciudadanía, que operan a las diferentes escalas. En especial en la escala local, pero también en las otras escalas con competencia directa en la formulación y aplicación de la política territorial en sus tres funciones: la de "aménager"/armonizar (ordenar por coherencia) el espacio a planificar; la de promover el desarrollo basado en el carácter y los recursos del territorio (Estrategias de Especialización Inteligente); y la de coordinar las diferentes políticas y niveles político-administrativos a través de nuevas formas de gobernanza territorial que las hagan coherentes (Farinós, 2023).

Como sucede con la paradoja de la globalización (Rodrik, 2012), también la ordenación del territorio se enfrenta a su propio dilema (Farinós, 2021), al tener que escoger entre: a) seguridad jurídica/certidumbre (nivel en que las determinaciones resultan vinculantes y estables en el largo plazo, aspirando a asegurar el futuro o

solo a reducir la incertidumbre, procurando para ello tender los puentes necesarios entre las medidas duras –regulaciones- y blandas –estrategias-; b) flexibilidad (cómo poder hacer frente a los cambios en las condiciones a partir de las que se realiza el diagnóstico y en las que después se lleva a cabo la implementación/gestión de las alternativas seleccionadas); y c) concreción (de las medidas/actuaciones propuestas) (Farinós, 2015).

Y es que la ordenación del territorio actúa actualmente en un entorno cuya condición natural es el “no equilibrio” y la imprevisibilidad en el tiempo (como indica la “Geografía del Tiempo” de Hägerstrand, debiendo considerar nuevos conceptos como los de probabilidad e irreversibilidad (Ezquiaga, 2018) y el de incertidumbre (riesgo) a la hora de poder interpretar la dinámica del sistema territorial. Dentro de la ‘nueva gran transición’ actual (ecológica, económica, social, urbana, feminista, democrática), la dimensión territorial (en consecuencia, las políticas territoriales y la ordenación del territorio) juega un papel clave para definir los futuros en tres campos relacionados y estratégicos: un nuevo modelo de desarrollo económico, nuevos modelos/tendencias de ordenación del territorio, y una nueva geopolítica (tanto regional como internacional).

La recuperación y la resiliencia en un contexto de postpandemia y de crisis geopolítica internacional como el actual muy a menudo tienen que ver con la gobernanza, la calidad del gobierno y las capacidades administrativas. Por ello, se debe explorar la resolución de problemas a partir de la capacidad de involucrar a los actores públicos de otras administraciones y niveles, así como al sector privado y la sociedad civil. Es importante involucrar a las partes interesadas y convencerlas de que colaboren. Se trata de poder desarrollar comunidades de práctica (Wegener, 1998).

1.2 EL PAPEL CLAVE DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, COMO POLÍTICA INTEGRAL, PARA UN DESARROLLO SOSTENIBLE EN LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y ECONÓMICA

Ser capaz de afrontar y adaptarse a los nuevos retos que plantea el Cambio Global actual requiere de una nueva perspectiva de planificación, con un nuevo enfoque transversal que incorpore valores como la sostenibilidad ambiental, la eficiencia económica y la equidad social. Esto también implica conectar las políticas urbana, ambiental, económica y las sectoriales con las socioeconómicas, de cara a poder lograr una mayor eficiencia y sostenibilidad del territorio y de los recursos invertidos en la planificación. El objetivo es poder explotar adecuadamente, de forma inteligente y sostenible mediante un adecuado diseño e implementación de las nuevas políticas territoriales, el potencial de cada territorio (sus recursos o “capital territorial”).

Ello mediante un adecuado marco de relaciones entre economía y naturaleza, y entre éstas y la planificación de los usos del suelo.

Sobre las relaciones entre planificación territorial y la del desarrollo económico local/regional, cabe notar que su interacción y mixtura rara vez se produce o, si lo hace, resulta superficial (Farinós, 2021). Esta relación se suele limitar a la reserva de suelo para localización de actividades económicas que se pretenden promover mediante la atracción de la inversión (las más de las veces a través de proyectos y actuaciones estratégicas de interés económico regional, pocas veces enmarcados en un plan o visión más amplia en la que incardinarse o coordinarse, como debieran) en áreas específicas con mejores conectividades y accesibilidad, presente o futura (en el segundo caso contribuyendo a generar plusvalías apropiables gracias a dicha transformación/reclasificación de usos del suelo). En tiempos de crisis económico-financiera como la que venimos viviendo desde 2008, estas tendencias se ven agudizadas, aspirando, de forma continuista, a la recuperación y mejora de la competitividad territorial (Farinós y Vale, 2015), concepto (con lo que todo ello supone de carga liberal) que se prefiere consolidar frente a otros alternativos como los de productividad o el de atractividad, de los que es consecuencia.

Pese a todo, no hay que olvidar que el principal objetivo de la política territorial es proporcionar el marco de referencia a las demás políticas públicas, suministrando una visión integrada y transversal (multisectorial), con un enfoque estratégico de largo plazo y un compromiso con el interés general. Este marco es el que debe dar coherencia territorial (compatibilidad mutua, coordinación, uso inteligente del capital territorial, uso de complementariedades y sinergias) a las decisiones y acciones que se lleven a cabo en cada espacio local/regional, a fin de poder lograr un desarrollo urbano-territorial integralmente sostenible (en todas sus dimensiones: económica, ambiental, social e institucional).

Sin embargo, esto exige un gran esfuerzo de coordinación y cooperación (interdepartamentales e intergubernamentales) y de asociación (partenariados público-privados). El carácter multisectorial, la complejidad y las altas exigencias de coordinación y cooperación en la ordenación del territorio aconsejan que esta política pública sea considerada como una tarea de gestión estratégica de alto nivel, cuya promoción continua y articulación con las políticas sectoriales debe residir en la estructura político-administrativa al más alto nivel político-institucional o de gobierno.

Su carácter transversal le permite generar un alto número de interacciones con un amplio espectro de actores, lo que requiere de mucho tiempo para poder llegar a acuerdos y conduce a un mayor número de momentos de conflicto. Y ¿cómo se puede mejorar la coordinación de políticas sectoriales y territoriales? La respuesta es clara, aunque ambiciosa: una nueva política de ordenación del territorio más estratégica que combine ordenación/“aménagement”, desarrollo y coordinación, con un método participativo. Algunos autores como Albrechts (2006) han venido insistiendo en la necesidad de considerar tanto la planificación estratégica como los proyectos estratégicos, con una adecuada interrelación organizada entre ambos para llegar a promover innovaciones socio-territoriales (y no solo socio-institucionales).

2 MOTIVACIÓN, NATURALEZA Y ALCANCE DE UNA NUEVA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

2.1 DE SUS MOTIVOS

En un nuevo escenario socioeconómico, territorial, urbanístico y ambiental como el actual, es necesario pensar tanto en el corto como en el largo plazo. Por ello, la planificación territorial precisa de nuevos métodos, más realistas y efectivos (Albrechts, 2006; Mazza, 2010). Esto se corresponde con un tipo de respuesta proactiva, uno de los cuatro tipos de posible respuesta que según Ackoff (1991) pueden darse desde las políticas territoriales (frente a las inactivas, reactivas o preactivas). Se caracteriza por proponer un modelo de futuro viable, pero sin renunciar a cierto componente utópico, de acuerdo con una lógica adaptativa que permite reajustes a medida que se desarrolla el plan. De este modo, la naturaleza del plan no sólo está determinada por el contenido o la materia que trata (su dimensión sustantiva) o por la forma en que se prepara o cómo se hace (procedimental), sino también por su objeto y grado de concreción y, en relación con ello, su horizonte temporal: pocos años, a la manera de un Plan Director o “Master Plan”, o de medio y largo plazo, cuando el plan sólo propone los posibles escenarios y la estrategia a seguir.

Los antecedentes de la planificación estratégica se remontan a la teoría de la dirección por objetivos en las organizaciones empresariales de los años 1950. Una década más tarde, a finales de 1960, sus conceptos y argumentos fueron recogidos y ampliados a la planificación urbana, con la idea de hacer del plan un instrumento dirigido a la acción. Centrada inicialmente en la ciudad y la escala local, pronto se trasladaría a otras escalas mayores (subregional, regional e interregional), dando lugar a una nueva Planificación Territorial Estratégica (PTE), a la que le resultan consustanciales las relaciones multiescalares (Farinós, 2010). Los planes territoriales estratégicos establecen una estrategia de ordenación, seleccionando adecuadamente los aspectos esenciales de esa ordenación, yendo más allá de la sola localización de infraestructuras, servicios o actividades productivas (lo que han sido los tradicionales objetivos de la planificación normativa). Y lo hacen de común acuerdo entre distintas partes implicadas; su objetivo es dirigir la dinámica de los territorios mediante la formulación de estrategias o visiones territoriales (para lo que se configuran redes de cooperación y acuerdo entre los distintos actores del territorio, fomentando su movilización y participación) (Farinós y Olcina, 2022).

El desarrollo de la planificación estratégica se ha visto favorecido tanto por las limitaciones que han venido evidenciando los tradicionales instrumentos de planificación territorial y urbana, como por otros factores concurrentes. Entre ellos conviene destacar dos. Por una parte, la valorización de la dimensión económica de ciudades y territorios (bajo el paradigma (neo)liberal de la competitividad de los territorios en la globalización, en relación con el marketing urbano y regional). Por

otra, las mayores exigencias de participación de los agentes sociales (si bien los planes de participación pública se han convertido en obligatorios en la evaluación ambiental estratégica para la selección de alternativas, que debe acompañar necesariamente todo proceso de elaboración de planes y programas de naturaleza normativa, al menos a nivel europeo).

2.2 DE SU NATURALEZA MÁS FLEXIBLE AFRONTANDO LA 'PLANIFICACIÓN NO PLANEADA'

La práctica de la planificación ha venido presentando tradicionalmente un claro sesgo tecnocrático, desarrollada por especialistas y equipos de técnicos de los departamentos de las administraciones públicas o de las empresas consultoras contratadas por ellas, en un progresivo proceso de externalización de esta tarea para conservar únicamente la responsabilidad de su aprobación final. En este tradicional modelo de planificación finalista de usos del suelo ("zoning") persisten viejos problemas que acaban cuestionando su utilidad.

Sin embargo, el proceso general de planificación debe entenderse como un proceso abierto y continuo que debe adaptarse de forma flexible a una realidad que cambia más rápidamente que los planes. En este sentido, el enfoque estratégico resuelve la crítica de Popper según la cual cuando más integral y ambicioso se vuelve un plan, mayores serán las contingencias y repercusiones inesperadas que lo desvíen de lo previsto, generando la "planificación no planeada" que, de hecho, se normaliza y acepta en el enfoque estratégico (Ezquiaga, 2018). El enfoque estratégico permite anticipar una serie de escenarios que es posible ir adaptando en función de los cambios o perturbaciones que se puedan ir produciendo durante su implementación (Farinós y Olcina, 2022).

Al haber sido cuestionada la eficacia de la tradicional planificación de carácter vinculante (o no se aplica o sus resultados no resultan socialmente convincentes), la planificación territorial tradicional aspira a ser más participada (obligada por el nuevo marco normativo del procedimiento reglado de evaluación ambiental estratégica), más flexible y adaptable a las cambiantes condiciones de cada contexto. Esto se pretende, por ejemplo, agilizando y unificando procedimientos de tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamiento, gestión y disciplina, de forma que las licencias y autorizaciones reduzcan sensiblemente sus plazos de tramitación y aprobación actuales mediante:

- Una adecuada integración de los aspectos sectoriales en la planificación territorial y urbanística, con procedimientos y plazos breves de emisión de los necesarios informes sectoriales.
- Una eficiente tramitación, integrando distintos procedimientos en uso solo (por ejemplo integrar la tramitación ambiental con la de los planes urbanísticos o territoriales) y promover las ventanillas únicas.

- Hacer de los planes documentos adaptables que puedan ser monitorizados y revisados para responder a circunstancias cambiantes (una planificación más estratégica), remitiendo la ordenación pormenorizada al planeamiento de desarrollo.

La mejor actualización de los documentos de ordenación del territorio es la que se realiza sin tener que provocar cambios importantes a nivel estratégico. Se mantendrá la visión espacial y los objetivos principales; sólo se ajusta el nivel operativo y los objetivos específicos cuando es necesario. (Farinós *et al.*, 2022).

En consecuencia, se ha producido una progresiva tendencia: primero, a eludir la elaboración de planes normativos (pasando de los integrales o territoriales a los sectoriales y especiales); después, tratar de sustituirlos directamente por los proyectos u optar por los procedimientos administrativos; para, finalmente, acabar por ensayar iniciativas de carácter más estratégico como alternativa complementaria. Esta progresiva tendencia a la flexibilización también se traduce en un cambio en la denominación que se da a sus instrumentos, pasando del (Master) “Plan” (vinculante tanto para el sector público como para los privados) a las “Directrices” (de obligado cumplimiento solo para el primero, pudiendo ser evitadas por los privados bajo determinadas condiciones), para llegar más recientemente a las “Estrategias Territoriales” o “Spatial Visions” (que solo quedan en recomendaciones positivas –con beneficios en caso de ser cumplidas- tanto para el sector público como para el privado).

2.3 DIFERENCIAS Y COMPLEMENTARIEDADES

No debe confundirse la planificación estratégica con una planificación de usos del suelo (al modo de un Plan Director o “Master Plan”). La principal diferencia entre ambas, que puede resumir a las demás, es que la primera prevé el resultado o estado final y prefija la secuencia de actuaciones para poder llegar a él (se trata de una planificación rígida, normativa y vinculante), mientras que la de tipo estratégico indica la dirección, pero no concreta el camino a seguir. La forma de ir avanzando en la consecución de sus objetivos es flexible y depende del contexto; los proyectos se van concretando de forma progresiva e iterativa. Ya no se trata de procurar certezas, imposibles, sino de reducir la incertidumbre (Fernández Güell, 2007).

Desde la teoría de la planificación, el plan regulador y el plan estratégico son dos instrumentos de distinta naturaleza y finalidad: el primero con un alcance prescriptivo y normativo, el segundo como guía para la acción (Farinós y Olcina, 2022). No se trata de instrumentos sustitutivos uno del otro, sino complementarios, que coexisten y que llegan a mixturarse, compartiendo metodología y técnicas de elaboración como la prospectiva, los escenarios y la participación. Así, mediante los planes estratégicos se intenta, primero, proponer y decidir intervenciones/actuaciones

socioeconómicas integrales pero concretas, en forma de proyectos y compromisos entre actores (caso de los Planes de Acción de las nuevas Agendas Urbanas locales surgidas desde el ODS 11 y la Agenda Urbana de Naciones Unidas aprobada en Quito en 2016). Después, estas pueden ser trasladadas a los instrumentos habituales del planeamiento territorial y urbanístico de regulación de los usos del suelo en la ciudad y su entorno (en una próxima revisión, actualización o nueva redacción del plan).

Otro de los criterios clave en la diferenciación entre la planificación normativa/vinculante y la estratégica es el papel que en ellas juegan los actores participantes; a pesar del progresivo acercamiento entre ambas que en este sentido se ha ido produciendo desde la promulgación Directiva de la Unión Europea en materia de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) en 2001, como se ha referido en el epígrafe anterior. En el caso de la PTE, sin embargo, la legitimación de esta participación no es legal ni competencial, sino fundamentalmente por resultados; de ahí que incorpore como parte consustancial la evaluación continua y el seguimiento/monitoreo. Y es que las estrategias o escenarios típicos de la planificación estratégica se formulan para unos horizontes de entre 30-50 años. Un plazo que resulta más largo que nunca, pero en una planificación que acaba siendo más flexible que nunca. Esto solo es posible mediante un proceso de evaluación continua, posible a su vez por la disposición de unos indicadores de seguimiento y cumplimiento en el mismo momento de elaboración del plan (la llamada evaluación “ex ante”, para hacer posible una evaluación continua cada 2-3 años, superando la más tradicional evaluación “ex-post”).

A la planificación territorial se le acumulan los retos derivados de la emergencia climática y ambiental, pero las decisiones ya no se toman de forma dirigista y vertical, sino cada vez más con unos mayores niveles de participación, negociación y acuerdo. De este modo, como señalaba Pascual (2011) esta planificación estratégica acaba conjugando la estrategia territorial con la gestión relacional. Los actores territoriales cada vez son más los protagonistas principales de los procesos que tienen lugar. Los planes estratégicos resultan del acuerdo entre los actores en torno a una visión de futuro (el “qué”) y, en especial, sobre las acciones a las que cada actor se compromete para poder lograrla (el “cómo”). Lo segundo es lo más relevante y decisivo, y es cuando la participación resulta realmente importante. Pero tiene que ver con lo primero, siendo más factible cuando la propuesta de acción territorial (el modelo o estrategia deseada) resulta clara y comprensible, con objetivos, metas y tareas tangibles y realistas que puedan ser implementadas (FARINÓS et al., 2021).

3 CONCLUSIÓN: ELEMENTOS CLAVE A TENER EN CUENTA PARA UNA NUEVA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL ESTRATÉGICA INTEGRADA

El plan estratégico es una combinación de reflexión profunda sobre el territorio (en un entorno cambiante y en transición) y acción (lo que importa es la implementación de las acciones y medidas encaminadas a alcanzar el futuro deseable decidido). Aunque pueda estar liderado por el sector público (en nuestras culturas y tradiciones latinas puede llegar a ser conveniente), la PTE es de naturaleza participativa; implica y concierne tanto a agentes públicos (instituciones y el tercer sector) como privados, con capacidad de incidencia en el territorio. Lo hace a partir del consenso y el establecimiento de acuerdos y compromisos a la hora no solo de compartir objetivos y diseñar estrategias de futuro (lo que se pretende conseguir con el plan) sino sobre todo cómo conseguirlo; es decir, cómo se articulan los mecanismos formales e informales de colaboración, en qué y cómo se comprometen los actores, sobre todo los privados no institucionales, aunque también los institucionales.

Las principales razones por las que abogar por la PTE básicamente son tres: a) responder mejor, de forma más flexible e iterativa, a las contingencias cada vez más variadas y más cambiantes del actual contexto global, que acaban afectando al nivel local y regional; b) tratar de provocar los cambios territoriales necesarios, que deben acabar siendo más de tipo estructural que no puramente superficial o cosmético; y c) que las propuestas recogidas en los planes se apliquen en la realidad, se implementen.

3.1 UNA PLANIFICACIÓN MÁS FLEXIBLE Y ADAPTADA

La PTE se entiende más como un proceso en el tiempo que como un producto acabado (como sería un plan director territorial o un plan urbanístico clásico). La flexibilidad y capacidad de reacción y adaptación es un aspecto muy importante ante uno de los grandes problemas (de orden jurídico-procedimental) al que se enfrenta la planificación normativa: la necesidad de actualización y/o revisión (por cambios en la situación territorial o en el marco legal y normativo) garantizando la debida seguridad jurídica.

En este sentido, las determinaciones de la PTE no son normas ni directrices con valor jurídico, sino recomendaciones, dejando la concreción técnica en el momento y en las manos de los responsables de la ejecución de los proyectos que son decididos. Ello les otorga un gran margen de maniobra, tanto en la definición y contenido formal de los documentos como en su capacidad de reacción y adaptación a la hora de implementarlo. La mejor actualización de los documentos de planificación regional y local es la que se hace sin tener que provocar cambios importantes a nivel estratégico. Las metas y objetivos globales principales permanecen, son los objetivos

más específicos y las actuaciones a nivel operativo y programático los que se van ajustando (Farinós (coord.), 2021; Farinós et al., 2021).

Sin embargo, cuando la cultura de planificación estratégica no es lo suficientemente sólida, la cuestión metodológica resulta entonces fundamental para poder enfrentar las habituales críticas de falta de rigor y de seguridades (en su cumplimiento y en sus resultados) por parte de quienes la consideran banal e inoperativa; unos argumentos que acaban por favorecer el discurso de la “no-planificación” y la desafección social y política respecto de la planificación territorial.

Los avances en la técnica de la prospectiva, en la teoría de los sistemas complejos y en la ciencia posnormal ayudan en este sentido (vid. Farinós y Vera, 2016). La planificación estratégica, más que la normativa, debe ser formulada con metodologías rigurosas que no la conviertan en un acto banal y voluntarista. Los principales retos a los que ese enfrena son la incertidumbre de un entorno rápidamente cambiante (con el apoyo de las técnicas de prospectiva), la creciente complejidad de los procesos territoriales (con el apoyo de la teoría de los sistemas complejos), la gran diversidad de agentes e intereses presentes (mediante técnicas de participación). Debe acompañarse de un plan de implementación, gestión, seguimiento y evaluación (continua) de acuerdo con los indicadores decididos en el mismo proceso de elaboración del plan (evaluación ex ante).

El papel del planificador resulta clave en este sentido, dado que la formulación de la estrategia estará estrechamente relacionada con sus valores (Farinós, 2016; Farinós y Valenzuela, 2022). Pero también es el fruto de un mejor diagnóstico y compromiso de todo tipo de actores (el órgano que promueve la preparación del plan, los actores institucionales o institucionalizados, los actores privados y la sociedad civil) y de su actitud para poder hacer de esta planificación la fórmula de empoderamiento, concertación y compromiso a la hora de promover el cambio estructural a partir de las acciones transformadoras decididas.

3.2 UNA PLANIFICACIÓN INTEGRAL QUE TERRITORIALICE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO

El contenido de la PTE se centra en las cuestiones que se han seleccionado como principales, ayudando a la toma de decisiones complejas sobre un amplio elenco de cuestiones que reclaman la atención. Estas cuestiones se organizan convenientemente dentro de un marco lógico de líneas o vectores estratégicos y objetivos, a los que responden las actuaciones previstas que conduzcan, idealmente, a una transformación estructural, más allá de los modelos (territoriales) y forma de hacer (en la planificación) tradicionales.

La PTE se encuentra más centrada en la función de desarrollo (aprovechando el potencial existente para mejorar la calidad de vida de la población de forma equilibrada y sostenible); no en el simple control de los usos del suelo y la mejor

ubicación de la población, objetos y actividades sobre el espacio (“zonning”) con el fin de asegurar el buen funcionamiento del sistema territorial, evitando riesgos y descabellados (función de ordenación). De un tradicional enfoque sectorial, en un proceso de territorialización de las políticas de desarrollo, se va evolucionando hacia un enfoque más integral o comprehensivo (Farinós y Peiró, 2022a), en el que los planes incorporan escenarios prospectivos a medio y largo plazo, adaptando las actuaciones a cada territorio y ciudad y a cada momento del tiempo.

Un plan territorial estratégico es un instrumento de carácter integrado que se fundamenta en la incorporación de las dimensiones económica, social y medioambiental, así como en el diseño de procesos más participativos que permitan elaborar estrategias conjuntas de desarrollo territorial. Esta PTE, para no ser redundante o quedar como un mero ejercicio aislado, se ha de coordinar con otras planificaciones sectoriales y territoriales, integrando en un único modelo de futuro (visión/estrategia) las tres dimensiones del desarrollo territorial: la económica, la social y la medioambiental (Farinós, 2009).

Se trata de integrar sectores para que la productividad crezca en el conjunto del territorio, haciendo un adecuado uso, planificado, de los recursos/capital territoriales. La OCDE (2001, 2017) ha venido insistiendo en la necesidad de integrar el desarrollo económico regional con la ordenación del territorio, porque ambos obedecen a un mismo fin y porque el territorio, además de ser recurso, condición y resultado, representa un activo estratégico en tanto sistema patrimonial (Troitiño, 2011). El patrimonio, natural y cultural, es un elemento clave sobre el que la planificación debe operar. Una planificación en la que se desarrollan una serie de narrativas entre las que se incluyen los procesos de patrimonialización, asignando valores comunitarios a una serie de fenómenos y objetos (Zamora, 2011; citado en Farinós y Peiró, 2022b).

En el actual contexto de recuperación pospandemia y cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de Naciones Unidas, cuando se pretende consolidar una nueva economía verde y circular basada en la innovación social y las nuevas tecnologías, la planificación territorial puede contribuir de forma destacada a hacer más eficiente y justa esta recuperación combatiendo los desequilibrios territoriales y aumentando el bienestar de la población. Ello requiere saber integrar de forma eficiente la planificación del desarrollo económico regional con la planificación territorial, solo así es posible evitar los negativos efectos sociales, ambientales y económicos, y los conflictos territoriales derivados de los efectos del cambio climático y la transición ecológica, energética y digital.

Son cuestiones que requieren aportes y soluciones que van más allá de su consideración espacial o territorial, pero en cualquier caso esta no puede dejarse de lado (Farinós, 2023). Además, deben ser tratados de forma particular para cada espacio a planificar, teniendo en cuenta las posibilidades de actuación de cada nivel de competencia político-administrativa y los procesos y hechos en cada escala espacial (Zoido, 2022). Así pues, la PTE, a diferencia de la normativa, no responde a un concepto unitario o procedimiento que pueda replicarse miméticamente en espacios

diferentes, sino que lo hace a una serie de conceptos, procedimientos y herramientas propios o adaptados a cada lugar (Farinós y Olcina, 2022).

De esta forma, a partir de estas estrategias territoriales inteligentes a las distintas escalas, el espacio se “produce”, se “territorializa”. Porque el enfoque estratégico puede aplicarse a todas las escalas a las que actúa la planificación y el planeamiento. Dentro de la lógica de la PTE, la división territorial (la regionalización) es flexible y no se ajusta únicamente a las divisiones administrativas tradicionales, aunque pueda resultar coincidente con ellas. El objetivo es poder ajustarse mejor a las tendencias reales y a las fuerzas y recursos existentes: “soft plannig” de unos nuevos “soft spaces” (como las áreas metropolitanas, las regiones funcionales de interacción urbano-rural o los espacios transfronterizos). Las nuevas relaciones entre la ciudad y espacios rurales (en el sentido de un solo territorio, como ya apuntara la Carta de Atenas), y las estrategias de cooperación territorial entre ellos permiten poder avanzar en el objetivo de la cohesión territorial. Y es que la escala más adecuada para la formulación de planes integrales es la localidad, a nivel intermunicipal/subregional, como espacio de encuentro entre la planificación vinculante y la estratégica.

3.3 UNA MEJOR IMPLEMENTACIÓN DE LO PLANIFICADO

La implementación es el gran reto, mucho más que la elaboración y aprobación de los planes, que también lo es, sobre todo en el caso de los de tipo regulado. La implementación de planes territoriales debe partir de un par de posiciones básicas: su percepción como parte integral de un proceso continuo de planificación y la definición del modelo de implementación.

Respecto de lo primero, la implementación requiere que los objetivos del plan sean claros y concretos, pero también que los compromisos de los actores territoriales resulten creíbles y se traduzcan en un vínculo claro y explícito entre ellos, mediante el contrato territorial colectivo que significa el plan o estrategia (Farinós y Olcina, 2022). La PTE contribuye a poder articular mecanismos que posibiliten una mejor gestión e implementación de los planes territoriales, incorporando nuevas formas de gobernanza que garanticen la máxima concertación y acuerdos previos, gracias a la colaboración en su preparación entre las administraciones públicas, los actores privados, el ámbito científico y la sociedad civil. Sin embargo, para que la planificación territorial llegue a ser consensuada y participada se necesita de un marco legal general a partir del que poder partir, para evitar que sean las sentencias judiciales las que acaben por decidir qué planificación es posible y el modelo territorial resultante.

Esta nueva PTE está abierta a un proceso proactivo de evaluación y seguimiento continuo de su implementación, el reestudio de los contenidos y la propuesta de nuevas políticas de cara al futuro. Para ello, resulta esencial articular mecanismos que posibiliten una efectiva gestión e implementación de los planes territoriales. La solución requiere, junto a la capacidad de poder asegurar la financiación necesaria

para ejecutar las acciones/alternativas seleccionadas, de una adecuada combinación en el nivel en el que los nuevos actores se involucran y de una gestión de tipo adaptativo mediante estas redes de gobernanza (Verweij *et al.* (2013).

Respecto de lo segundo, cuando los planes territoriales incorporan planes de gestión que proporcionan un marco temporal y acciones que hacen explícitas las disposiciones del proceso de implementación, estos se convierten en el punto de referencia para el seguimiento y la evaluación. Estos planes de implantación y gestión no sólo son de gran utilidad para la ejecución de la política territorial, sino que, si su diseño es consensuado entre las distintas administraciones y actores, contribuyen a la innovación, al fomentar la comparación y la experimentación (Rando, 2020). Para ello debe prestarse atención a tres condiciones principales: contextuales, organizacionales y de capacitación (Farinós (coord.), 2021). Avanzar en esta dirección requiere, sobre todo, de buenos equipos técnicos y de redes de gobernanza (como se ha dicho), y no sólo de un liderazgo político deseable. De ahí la utilidad y conveniencia de avanzar en esta PTE a los distintos niveles, del local (más concreto) al nacional (como marco de referencia, guía o tutor para la coordinación y propio alineamiento del resto de niveles, de acuerdo con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad).

REFERENCIAS

ACKOFF, R. L. **Creating the Corporate Future: Plan or be Planned**. 2nd ed. New York: John Wiley & Sons Inc., 1991.

ALBRECHTS, L. Bridge the Gap: From Spatial Planning to Strategic Projects. **European Planning Studies**, v.14, n.10, pp.1487-1500, 2006.

EZQUIAGA, J. M. El porvenir de una ilusión. Planificar en un contexto de indeterminación e incertidumbre. *In*: PROCEEDINGS OF II CONGRESO INTERNACIONAL ISUF-H CIUDAD Y FORMAS URBANAS. Perspectivas transversales. Volumen 8. Teorías, historia urbana y metodologías urbanísticas, pp.11-22, 2018. DOI: 10.26754/uz.9788417358808.

FERNÁNDEZ GÜELL, J.M. 25 años de planificación estratégica de ciudades. **Ciudad y Territorio Estudios territoriales**, n.154, pp.621-637, 2007.

FARINÓS, J. Spatial Planning for Territorial Cohesion. *In*: MEDEIROS, E. (ed.), *Public Policies for Territorial Cohesion*. Springer, Cham. The Urban Book Series, 2023. https://doi.org/10.1007/978-3-031-26228-9_8.

FARINÓS, J. Ordenación y desarrollo territorial: las dos caras de Juno en una misma moneda. La gobernanza como tercera dimensión y nexos. *In*: DELGADILLO, J.; HILDENBRAND, A. y GARRIDO, R. (coords.). **Planificación regional y ordenación territorial**. Visiones comparadas desde España y México. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2021, pp.90-130, 2021.

FARINÓS, J. (coord.); GARRIDO J. y FARINÓS, J. (eds.). **Guía para una gobernanza efectiva del territorio**. Un decálogo para la buena práctica de la Ordenación del Territorio en España. Valencia: Universitat de València, 2021.

FARINÓS, J. Planificación territorial y desarrollo local, y su relación con las nuevas formas de gobernanza territorial asociadas. Un renovado espacio de aplicación profesional. *In*: NOGUERA, J. (ed.) **La visión territorial y sostenible del desarrollo local**. Una perspectiva multidisciplinar. Valencia-PUV, 2016, p.61-95.

FARINÓS, J. La administración y gestión del territorio como potencialidad para el buen gobierno. *In*: SERRANO, A. (coord.) **Planificación y patrimonio territorial como instrumento para otro desarrollo**. Valencia: PUV-FUNDICOT, 2015, pp.321-334.

FARINÓS, J. Gobernanza para una renovada planificación territorial estratégica: Hacia la innovación socio-territorial. *In*: MARTÍN MESA, A. y MERINERO, R. (dirs.) **Planificación Estratégica Territorial**: estudios metodológicos. Jaén: Junta de Andalucía/U. de Jaén/Radeut, 2010, pp.87-113.

FARINÓS, J. Bases, métodos e instrumentos para el desarrollo y la cohesión territoriales. Diagnóstico y propuestas para el debate y la acción. *In*: FARINÓS, J., ROMERO, J. y SALOM, J. (coords.). **Cohesión e inteligencia territorial. Dinámicas y procesos para una mejor planificación en la toma de decisiones**. Valencia: IIDL/PUV, Colección 'Desarrollo Territorial' nº 7, 2009, pp.17-62.

FARINÓS, J. et al. Conclusiones. *In* FARINÓS, J. y SERRANO, A. (coords.). El papel del territorio y de las políticas territoriales en la estrategia de recuperación, transformación y resiliencia. Valencia: PUV, 2022, pp. 25-54.

FARINÓS J. et al. Diagnóstico de la gestión a partir de un cuestionario dirigido a expertos/as y tomadores/as de decisiones en materia de Ordenación del Territorio. Precondiciones desde el punto de vista de las capacidades técnicas y la disponibilidad de datos e información. *In* FARINÓS, J.; PEIRÓ, E. y RANDO, E. (eds.). Evaluación de procesos: una mirada crítica y propositiva de la situación de la política e instrumentos de Ordenación del Territorio en España. Navarra: Thompson Reuters-Aranzadi, 2021, pp. 107-169.

FARINÓS, J. y OLCINA, J. (eds. y coords.) Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. Valencia: Tirant lo Blanch, 2022.

FARINÓS, J. y OLCINA, J. Planificación normativa y planificación estratégica: Rasgos y potencialidades. *In* Farinós, J. y OLCINA, J. (eds. y coords.), Op. cit.; Tirant lo Blanch: Valencia, 2022, pp. 289-318.

FARINÓS, J. y PEIRÓ, E. Propuesta de enfoque integrado en la elaboración del plan: Hacia el 'Smart comprehensive spatial planning'. *In* FARINÓS, J. y OLCINA, J. (eds. y coords.), Op. cit., 2022a pp. 743-764.

FARINÓS, J. y PEIRÓ, E. Entorno, paisaje y patrimonio: la matriz territorial vivible sobre la que proyectar futuros. **Cuadernos de Geografía**, n.108-109 (2), 675-6942, 2022b.

- FARINÓS, J. y VALE, M. Competitividad Territorial. In LÓPEZ TRIGAL, L. (coord.). Diccionario de Geografía Aplicada y Profesional. Terminología de análisis, planificación y gestión del territorio. León: Universidad de León, 2015, pp. 111-112.
- FARINÓS, J. y VALENZUELA, L.M. ¿Qué caracteriza a un buen planner? In Farinós, J. y OLCINA, J. (eds. y coords.), *Op. cit.*, 2022, pp. 765-786.
- FARINÓS, J. y VERA, O. Planificación territorial fronteriza y ética práctica. Acortando las distancias entre plan y poder (política). **Finisterra, Revista Portuguesa de Geografía**, v.51, n.101, págs. 45-69, 2016.
- MAZZA, L. Notes on strategic processes in land use planning. In CERRETA, M.; CONCILIO, G. & MONNO, V. (eds.). *Making Strategies in Spatial Planning. Knowledge and Values*. 1st ed. Springer, 2010, pp. 79-86. <https://doi.org/10.1007/978-90-481-3106-8>
- OECD. *The Governance of Land Use in OECD Countries: Policy Analysis and Recommendations*. Paris: OECD Publishing, 2017.
- OCDE. *Territorial Outlook*. 1st ed. París: OCDE, 2001.
- PASCUAL, J.M. De la planificación a la gestión estratégica de las ciudades. Barcelona: Diputació de Barcelona, *Elements de debat territorial*, n.13, 2011.
- RANDO, E. Régimen jurídico de la gestión territorial. Valencia: Tirant lo Blanch, 2020.
- RODRIG, D. La paradoja de la globalización. Democracia y el futuro de la economía mundial. Barcelona. Antoni Bosch Editor S.A., 2012.
- TROITIÑO, M. Á. Territorio, patrimonio y paisaje: desafíos de una ordenación y gestión inteligentes. **Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales**, v.43, n.169-170, pp.561-569, 2011.
- VERWEIJ, S. et al. What Makes Governance Networks Work? A Fuzzy Set Qualitative Comparative Analysis of 14 Dutch Spatial Planning Projects. **Public Administration: An International Quarterly**, v.91, n.4, pp.1035-1055, 2013.
- WENGER, E. **Communities of practice**. Learning, Meaning and Identity. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- ZAMORA, E. Sobre patrimonio y desarrollo. Aproximación al concepto de paisaje cultural y su utilización en los procesos de desarrollo territorial. Pasos. **Revista de Turismo y Patrimonio Cultural**, v.9, n.1, pp.101-113, 2011.
- ZOIDO, F. Epílogo ¿Tiene futuro la Ordenación del Territorio? In: FARINÓS, J. y OLCINA, J. (eds. y coords.), *op. cit.*, pp.787-811, 2022.