

EL DISTANCIAMIENTO ENTRE PLAN Y TERRITORIO: DIAGNÓSTICO CONCEPTUAL Y RENOVACIÓN INSTRUMENTAL

THE GAP BETWEEN PLAN AND TERRITORY: CONCEPTUAL REVISION AND INSTRUMENTAL RENEWAL

Luis Miguel VALENZUELA MONTES, Julio Alberto SORIA LARA Y
Francisco AGUILERA BENAVENTE*

RESUMEN

Son diversos los factores instrumentales, metodológicos y globales que operan como causa y efecto de la impotencia de los instrumentos regionales y sub-regionales de Ordenación del Territorio. Las directrices de estos instrumentos son débiles para regular, coordinar u orientar la dinámica territorial acelerada de las últimas décadas donde operan fuerzas motrices ilustrativas del distanciamiento entre plan y territorio, como la demanda especulativa de suelo, los espacios *low-cost*, la competencia urbanística entre municipios, o la yuxtaposición de escalas e intereses territoriales. De esta forma emerge un territorio que se asume como imprevisto porque la planificación se ve impotente para abordar dimensiones de gran complejidad como son: la multisectorialidad, la multitemporalidad, la multiescalaridad y la multiinstrumentalización, que constituyen dificultades de gran calado. Los factores y las dimensiones apuntados estructuran la base del diagnóstico del distanciamiento entre plan y territorio que se orienta al rearme conceptual de la Ordenación del Territorio mediante tres estrategias transversales y complementarias: el uso proactivo de la información, el balance de los planes y el uso de escenarios.

Palabras clave: Ordenación del Territorio, Metodología de la Planificación, Evaluación, Escenarios, Instrumentos.

ABSTRACT

Methodological, instrumental and global factors seem to be decisive for the growing inability of the Spatial Planning. Furthermore, the Spatial Planning focusing on different scales and sectors is less and less able to regulate, coordinate and orient spatial development. A certain number of factors can explain that: the speculative demand of urban space, the low-cost places, the competences among municipalities or the interaction of different scalar plans. Factors, all of them, related to higher distance between plan and territory. Accordingly, it could be asserted that there is an unexpected territory as a context where the multi-sectorial, multi-scalar, multi-temporal or multi-instrumental dimensions are difficult to achieve. Through a critical revision of the factors and dimensions previously mentioned, this paper presents a conceptual renewal of the Spatial Planning based on three elements: a proactive use of the spatial information, the evaluation of planning and the use of scenarios.

Keywords: Spatial Planning, Planning Methodology, Evaluation, Scenarios, Tools.

* Luis Miguel Valenzuela Montes es Dr. Geógrafo, Profesor Titular del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio y coordinador del Laboratorio de Planificación Ambiental (LABPLAM) de la Universidad de Granada (E-mail: lvmontes@ugr.es); Julio Alberto Soria Lara es Dr. Ambientólogo, Investigador postdoctoral del LABPLAM, Dpto. Urbanística y Ordenación del Territorio, Universidad de Granada, y Francisco Aguilera Benavente es Dr. Ambientólogo, Profesor Ayudante Doctor del Departamento de Geografía Humana de la Universidad de Alcalá de Henares e investigador del LABPLAM.

1. Factores y dimensiones conceptuales de la relación entre plan y territorio

Desde hace décadas, la incidencia y la capacidad efectiva de la planificación territorial languidecen en proporción inversa a la fuerza con la que viene emergiendo el desarrollo espacial que transforma de manera generalizada decisiones y previsiones de los planes. Es un territorio imprevisto al que el marco normativo acaba dando cauce de expresión aunque se contradigan prioridades, plazos, directrices sectoriales... Las lagunas instrumentales de la planificación son claramente aprovechadas por marcos de acción o fuerzas motrices posmodernas (Archibugi, 2008; Harvey, 1989; Soja, 2000) que impulsan la desregulación territorial. De ahí que no sea extraño que los municipios compitan usando planes cuyos escenarios se alejan de la territorialidad (Dematteis, 2005; Raffestin, 1980) inherente al pasado, presente y futuro de cualquier nodo urbano-regional.

La estrategia competitiva se presupuesta en muchas ocasiones sobrevalorando el capital territorial local (Trullén y Camagni, 2011), lo que fomenta también el distanciamiento entre territorialidad y proyecto o plan. Si el plan municipal dibujado (Portas, 1996) como imagen futura difícilmente se cumplía y era ampliamente superado por exceso o por defecto (más aún en momentos de elevada incertidumbre, como son los actuales), ahora el desfase parece todavía mayor, dada la multiescalaridad de las decisiones, con lo que se debilita tanto la planificación urbanística como la planificación territorial, que supuestamente tendría que coordinar a nivel supramunicipal a la primera. Por consiguiente, las dificultades crecientes para vincular el proceso del plan y el resultado final del territorio, demandan una adaptación conjunta que parta de una base territorialista de las decisiones sobre la que implementar planes con métodos integradores, evaluadores y prospectivos.

Tanto en España (Plan Subregional de Ordenación del Territorio en Andalucía; Plan Director Territorial en Cataluña) como en otros países europeos (Schéma de Cohérence Territoriale en Francia; Piano Territoriale di Coordinamento) han surgido instrumentos territoriales de carácter estratégico y supramunicipal (Feria, 2006; Nel.lo, 2010) con un éxito relativo y dispar, en función de su naturaleza instrumental y de la fortaleza renovadora de su marco técnico-administrativo. Ambos aspectos mediatizados por la gobernanza (Farinós y Romero, 2007) y la cultura de la planificación (Knieling y Othegrafen, 2009), ya sea esta más estratégica o proyectual, urbanística o territorial, interdisciplinar o profesional.

Por tanto hay que considerar rasgos diferenciadores, de carácter temático y escalar, al considerar las dificultades de la Ordenación del Territorio en nuestro ámbito para definir, orientar y regular el desarrollo espacial. No obstante, es evidente que en los últimos tiempos esta dinámica ha sido espoleada por la liberalización del suelo y el desarrollo inmobiliario (Montiel y Naredo, 2011). Las circunstancias de los últimos quince años han hecho del plan un instrumento especulativo y poco territorialista, donde la única estrategia indefectiblemente era crecer cuanto más mejor, sin pensar en valorizar el capital territorial, ambiental y

urbanístico. Pero además, esta ola de baja densidad y dispersión urbana (Font, 2004; EEA, 2006a; 2006b) inmobiliaria se ha visto favorecida por debilidades estratégicas de la Ordenación del Territorio (Nel.lo, 2011). Resulta claramente reveladora de esta dinámica generalizada de dispersión ineficiente, la evolución estadística del suelo artificial en España entre 1987 y 2005 (Prieto, Campillo y Díaz, 2011), que va a pasar de 669.222 a 1.017.356 Ha, lo que supone un incremento del 54,9%, con lo que el crecimiento medio anual durante este período es de 19.340 Ha.

Ante este dato y ahora que la crisis ha frenado muchas operaciones, ¿no resulta más evidente la imprevisión de los planes? ¿No había una contabilidad ambiental ausente y/o manipulada? ¿Cuándo se ha dado cooperación frente a competición sin reglas fijadas por la planificación? ¿Cómo es posible que se hayan propuesto crecimientos municipales generalizados de suelo y vivienda que siempre son catalogados como sostenibles? ¿Cómo se podía valorizar el territorio si los planes municipales acaparaban recursos ambientales comunes? ¿Qué gestión más o menos flexible se ha previsto de la incertidumbre?

Otro dato relevante y justificativo para suscitar las cuestiones anteriores sería, por ejemplo, la caída de las transacciones inmobiliarias en un 59,06% en España entre 2004 y 2011 (IET, 2012). Al mismo tiempo es cierto que muchas de estas cuestiones difícilmente tendrán alguna vez una respuesta plena o satisfactoria por parte de la planificación, pero son apreciables las ausencias de una serie de factores, dimensiones o instrumentos que este artículo pretende señalar como vías de progreso metodológico de una disciplina con un amplio margen de mejora instrumental. La realidad supera al plan, pero el plan tiene la función de fomentar una dinámica interactiva en la que la realidad intente adaptarse al plan y viceversa.

Nuestro diagnóstico sobre el distanciamiento entre plan y territorio está orientado a señalar posibles innovaciones para el necesario debate operativo disciplinar y técnico. Dentro de esta revisión de rearme conceptual, partimos de la identificación de factores globales que fomentan la separación entre plan y territorio (brechas), ante los que proponemos algunas estrategias instrumentales, tal y como afrontamos en los siguientes apartados del artículo.

1.1 Factores de la incapacidad de la planificación

Las debilidades de la planificación como acción pública (Benavent, 2010) se ven potenciadas por instrumentos cuyas prioridades territoriales más que complejas o integradas, son individuales (municipales, sectoriales, particulares, ejecutorias...) y/o cortoplacistas (recursos ilimitados, modificaciones sin escenarios...).

Llegados a este punto parece necesario recapitular y categorizar los factores del alejamiento entre territorialidad y planificación que en sus diferentes ámbitos escalares y sectoriales, muestra cada vez menos capacidad de regulación del cambio territorial, especialmente en los espacios metropolitanos (Santiago, 2007), debido a lo siguiente:

- “Factores externos”, por ejemplo, vinculados a la globalización y al grado -espacios *Low Cost*, p.ej.- en que ésta afecta a las dinámicas locales (Veltz, 1999), la deslocalización de usos y servicios (Font y Vecslir, 2008) como consecuencia de los nuevos patrones de relación espacial (Jonas, 2001) o, finalmente, la ausencia de estructuras de gobernanza territorial relacionadas con la gestión del suelo y las actividades metropolitanas (Romero y Farinós, 2011), lo que ha conducido, por ejemplo, a cuadruplicar el crecimiento de suelo artificial en municipios costeros inferiores a 5000 hab. entre 1992 y 2010 (OSE, 2011).
- “Factores instrumentales”, que tienen que ver con la tradición y el peso del planeamiento municipal en el marco normativo (Benavent, 2006), como se puede ver en las sucesivas modificaciones de las Leyes de Ordenación del Territorio desde mitad de los 90, en búsqueda de una mayor eficacia de sus objetivos; modificaciones que llegan a superar la decena en comunidades autónomas como Andalucía, Canarias, Cantabria o Navarra (IET, 2011). Igualmente, es reseñable la incapacidad existente para coordinar las distintas figuras de planificación urbanística, territorial y sectorial; las directrices subregionales formuladas por los planes territoriales llegan en muchas ocasiones tarde o son inoperantes ante la potencia reguladora efectiva del planeamiento urbanístico.
- “Factores metodológicos”, relacionados con la transferencia desde el ámbito científico-técnico, de métodos de planificación innovadores (Carmona y Sieh, 2005). De ahí, que parezca oportuna la necesidad de desarrollar instrumentos de observación, simulación y evaluación que acaben enriqueciendo las decisiones finales, bien sea mediante el balance de la incidencia efectiva de la planificación en áreas metropolitanas; o bien mediante la discusión de escenarios exploratorios para contrastar tanto las posibles alternativas del plan como los resultados del mismo. Un ejemplo de esta necesidad instrumental podría constatarse en la aparición en las últimas décadas de más de medio centenar de observatorios territoriales ligados a la planificación en el contexto europeo (Keiner y Arley, 2007), contrastando su emergencia con su débil concreción metodológica (Valenzuela y Soria, 2011).

1.2 Dimensiones para articular la relación entre plan y territorio

Los factores globales apuntados anteriormente pueden ser diagnosticados de un modo más analítico en función de cuatro dimensiones esenciales. Éstas responden tanto a las dificultades como a las oportunidades para el entendimiento de un territorio que demanda un plan que atienda a las siguientes dimensiones:

- “Multitemporal”. Se superponen planes de diferentes plazos y momentos dentro de un mismo ámbito, sin continuidad temporal ni en su información, ni tampoco en sus propuestas o en sus sistemas de

evaluación -si es que existen-. La discontinuidad temporal no sólo se da entre documentos de escala y naturaleza competencial diferentes, sino también, y esto es lo más grave, entre planes de un mismo ámbito o nivel administrativo. Sucede, por ejemplo, que la información que alimenta el plan no es un flujo continuo que incrementa el conocimiento, los datos varían en función de la justificación que se pretenda hacer; u otra situación frecuente de esta discontinuidad, es que propuestas urbanísticas contradicen o soslayan los plazos de otros planes (hidrológicos, espacios protegidos...). El ajuste temporal entre planes, ámbitos y competencias es una dimensión esencial para fomentar la capacidad reguladora de los planes subregionales territoriales.

- “Multisectorial”. La formación y la cultura de nuestro sistema de ordenación territorial prima el perfil tecnocrático, aunque el marco normativo pretenda establecer otra realidad. De facto, las intervenciones sectoriales tienen una fuerte capacidad de condicionar todo el proceso de Ordenación Territorial. El plan se ve impotente ante la fragmentación de las decisiones, las contradicciones de las zonificaciones, o las diferentes nomenclaturas estadísticas para un mismo ámbito, entre otros efectos visibles de la falta de coordinación multisectorial. La armonización entre actores e instrumentos es una tarea ardua para su resolución programática, pero si caben estrategias que transversalmente minimicen la descoordinación, por ejemplo a través de la información y de la participación vinculantes.
- “Multiescalar”. La complejidad de regular el territorio desde la administración se ha incrementado en las últimas décadas con la superposición de instancias administrativas europeas, estatales, autonómicas y municipales, así como también con la globalización de la competencia entre ciudades y territorios. Al final, políticas públicas y planes vienen a yuxtaponerse espacialmente, pero difícilmente se da una coordinación *bottom-up*. La Estrategia Territorial Europea no puede coordinar todos los campos de acción, pero sus principios sí podrían ser desglosados en un sistema de valores que pasara de dichos principios a criterios y exigencias comunes, sea cual sea el ámbito de aplicación.
- “Multiinstrumental”. Las barreras para operar de manera multiinstrumental dependen lógicamente de la complejidad metodológica de los diferentes planes, que a su vez se ve potenciada por la incidencia multisectorial, multiescalar y multitemporal de las relaciones entre plan y territorio. La generación de sinergias efectivas entre escalas, sectores y planes, no puede ser perfecta porque hay objetivos y ritmos diferentes dentro de los conflictos legítimos -incluso creativos o fructíferos- entre actores territoriales. Sin embargo, cada plan podría ser evaluado, e incluso premiado o incentivado, en función de las sinergias cooperativas que establezca con estrategias subregionales o regionales. El carácter multiinstrumental del plan debería ser una meta a alcanzar por el plan,

contrastando la capacidad de sus medidas para generar conflictos o acuerdos con otros instrumentos.

1.3 Brechas de la relación entre plan y territorio

El panorama crítico anterior de factores y dimensiones fundamenta la discusión conceptual de los retos y debilidades de la Ordenación del Territorio, poniendo el énfasis en las opciones metodológicas que pueden mitigar el creciente marco de imprevisión territorial. El cuadro general de este panorama se basa en una serie de circunstancias, más o menos, paradójicas, que pueden ser catalogadas de tipo estructural, dada su profundidad, persistencia y presencia tempo-espacial. Sobre la base de los factores y las dimensiones que se han identificado, ensayamos un diagnóstico orientado a señalar las principales brechas relacionales entre plan y territorio, este panorama divergente es planteado desde un enfoque conceptual proactivo que señalará posibles respuestas instrumentales. Así, las brechas esenciales identificadas más adelante, son las siguientes:

- Entre el flujo de información y la exploración territorial vinculante de los planes. A pesar del aumento de la información urbana, territorial y ambiental, que se supone repercute sobre la capacidad de gestionar dicha información como dimensión estratégica permanente del ámbito de estudio y del sistema de planificación. Sin embargo, cada nuevo plan parece ser “borrón y cuenta nueva” en cuanto a la continuidad estratégica de documentos, indicadores o materiales previos. Los sistemas de información territorial pueden alimentar los documentos, pero no suponen una guía de coordinación estratégica, ni un marco de valores de referencia sobre diversos objetivos y, mucho menos, un capital para gestionar con alguna flexibilidad y capacidad de respuesta la incertidumbre. Como ya se ha identificado, la información puede ser un capital para armonizar escalas, competencias y decisiones tanto mediante el uso compartido y participativo de las tecnologías de la información y la comunicación (en adelante TIC), como también a través del impulso de escenarios estratégicos y exploratorios que mejoren la evaluación de alternativas de la Ordenación del Territorio.
- Entre los instrumentos de planificación y las sinergias territoriales efectivas. Cabe asentir que algunos instrumentos renovadores de la última década actúan de manera autista, aislada o también neutralizada desde que procuran iniciar su andadura administrativa. Valga como muestra el caso de las Agendas Locales 21 (Llamas *et al.*, 2010); figura criticable en muchos aspectos pero al mismo tiempo reveladora de lo poco que ha evolucionado metodológicamente la planificación urbanística y territorial. O en la misma línea nos podemos referir a la incapacidad de los planes subregionales para generar mecanismos que fomenten la integración (concepto vacío a nivel operativo) entre escalas y planes a través de estrategias de multiinstrumentalización. Muchas

decisiones son formuladas sin un análisis mínimo de capacidad sinérgica en el marco conjunto de planes y agentes decisores.

- Entre evaluación y planificación, brecha subsidiaria de todas las circunstancias anteriores. Si plan y balance del mismo, cabrían ser elementos inseparables (Khakee, 1998) y vinculados de principio a fin, son, sin embargo, variables independientes tanto en el proceso de elaboración del plan como, principalmente, en el proceso de revisión del mismo. El plan no acostumbra a cultivar la flexibilidad apoyándose en escenarios, ni tampoco los objetivos son desglosados de manera concreta en indicadores de evaluación sobre los que hacer balance, si no vinculante, sí, al menos, reflexivo.
- Entre las propuestas y los resultados del plan. Esta divergencia creciente es interdependiente de las anteriores –todas lo son, pero quizás esta aún más-, al fin y al cabo la separación apreciable entre objetivos, propuestas y resultados es función de toda una serie de desajustes previos: la disparidad de la información, la inexistencia de evaluación, la ausencia de estrategias cooperativas... Así, es más fácil justificar la desviación de los resultados del plan si no existen instrumentos de elaboración y evaluación que se basen en el establecimiento de ciertos escenarios, entendidos estos no como absurdos instrumentos predictivos, sino bien al contrario como vehículos para revisar decisiones inamovibles y contrastar el balance de algunas metas territoriales (Fernández, 2011). Los escenarios son, o tendrían que ser sobre todo, instrumentos para conjugar lo posible, lo probable y lo deseable.

Los anteriores argumentos de división creciente entre aspectos que tendrían que progresar hacia una mayor convergencia, se apoyan muchas veces en una serie de confusiones -cuando no falacias- conceptuales y metodológicas que sostienen el inmovilismo instrumental que justifica la imprevisión territorial de la planificación. La anterior revisión asume la imposibilidad de generar planes perfectamente multisectoriales, multitemporales, etc. Sin embargo, también ha puesto de manifiesto muchas lagunas o ausencias que permiten pensar en el margen de mejora de la capacidad reguladora del desarrollo territorial por parte de la planificación. El distanciamiento entre plan y territorio deriva en buena parte de la falta de correspondencia entre principios (sostenibilidad, valorización, largo plazo...) y métodos (contabilidad ambiental, sistema de evaluación, diseño de escenarios...). Así, todos los planes se autoetiquetan como “sostenibles”, pero, ¿cuántos hacen un balance, más o menos, riguroso del impacto del plan sobre los recursos del capital natural?, por poner un ejemplo entre muchos posibles, de las falacias habituales de las decisiones urbanas y territoriales.

La complejidad y la globalización son factores difíciles de solventar, pero también hay herramientas complementarias para desarrollar estrategias de refuerzo disciplinar del plan. Las TIC y las TIG (Tecnologías de la Información Geográfica), los instrumentos de coordinación subregional, la participación de actores y ciudadanos, o las nuevas metodologías de evaluación de la sostenibilidad

territorial -por citar algunas-, son posibilidades estratégicas para mitigar de manera considerable el distanciamiento entre plan y territorio. Por ello esbozamos en los puntos siguientes una serie de estrategias metodológicas proactivas complementarias respecto a: el uso de la información territorial; las metodologías de evaluación del plan; y el uso estratégico de escenarios.

2. Pautas para una información territorial proactiva

A diferencia de otras culturas de la planificación, más basadas en el conocimiento de las evidencias del territorio sobre el que operan (*evidence-based planning*), la intensa vinculación normativa de la Ordenación del Territorio en España, desde su consolidación en las distintas comunidades autónomas, ha contribuido a un uso más tecnocrático de esta información, restringida normalmente a redactores y agentes próximos a la decisión, delimitada por los requerimientos normativos y burocráticos, difícilmente enriquecida por la experiencia de los actores partícipes del territorio sobre el que se opera, sin que todo ello, en muchos casos, suponga un conocimiento profundo de, por ejemplo, las dinámicas y procesos territoriales, el nivel de coordinación entre las administraciones competentes, o qué posibles evoluciones puede tener el territorio como respuesta al plan en ejecución (Aguilera *et al.*, 2011).

En este contexto, un uso proactivo de la información territorial implicaría oscilar desde una planificación más tecnocrática en los términos apuntados, a un modelo de planificación que estaría más basado en la observación de un territorio dado, subsanando muchos de los aspectos descritos (Faludi y Waterhout, 2006). Un buen ejemplo es el sistema de planificación territorial holandés, que inspirado en casos británicos y alemanes, desde el principio del siglo XIX ha consolidado un sistema de planificación territorial basado en la información como método para solventar problemas y gestionar riesgos (Faludi y Van der Valk, 1994). Otro ejemplo relevante es el de algunos de los planes basados en el conocimiento de la información espacial en Francia, a través de la agencia DATAR (Alvergne y Musso, 2003) (www.territoires.gouv.fr/la-datar) (tabla 1).

Tabla 1. Información territorial y tendencias en la planificación.

INFORMACIÓN PLANIFICACIÓN TECNOCRÁTICA	INFORMACIÓN PLANIFICACIÓN-OBSERVACIÓN
Ceñida a exigencias normativas	Identifica sucesos/evidencias
Disponible para redactores y agentes decisores	Instrumento de participación ciudadana
Orientada a propuestas	Uso integrado
Centrada en el pasado y presente	Explora evoluciones futuras del territorio

Fuente: elaboración propia

En el contexto descrito se trata de fomentar la información como expresión del capital territorial, o sea, como valor añadido del lugar y del plan. Impulsando un uso más proactivo de la información en la Ordenación del Territorio y que consecuentemente, acerque a ésta hacia un modelo más basado en el conocimiento de las dinámicas espaciales por parte del plan, debería orientarse a:

- Promover instituciones capaces de gestionar la información territorial del espacio planificado, de coordinar administraciones competentes a partir de esta información, de canalizarla hacia sus diferentes funciones en los planes, así como de hacerla accesible al conjunto de agentes que integran el territorio y, por consiguiente, un instrumento decisivo para una participación efectiva en la elaboración y ejecución del plan.
- El uso de instrumentos e innovaciones metodológicas basados en las TIC, como son las Infraestructuras de Datos Espaciales (IDE), que hacen accesible la información territorial a los distintos agentes implicados en la planificación, permitiendo la interacción entre usuarios e información, etc. A este respecto, la puesta en marcha de la Infraestructura de Datos Española (www.IDEE.es) supone la liberación de ingente cantidad de información geográfica producida por las administraciones públicas. Esta información puede ser del todo útil tanto en una elaboración del plan más participativa, en la que los agentes tengan acceso a la información para su desarrollo, como en el seguimiento y evaluación del mismo por parte de las administraciones públicas y los propios agentes.

En respuesta al primero de los argumentos, los “observatorios territoriales” podrían ser entidades capaces de asumir gran parte de los objetivos descritos, relativos a gestión de la información territorial, coordinación administrativa de esta información, etc. De hecho, durante las últimas décadas, numerosas redes e instituciones vinculadas a lo que podría entenderse como observatorios territoriales y urbanos (OTU en adelante) han surgido en el contexto europeo por diferentes motivos, todos ellos fuertemente vinculados con la intención de explorar nuevos modelos de planificación y gestión del territorio basada en un uso más proactivo de la información (Keiner y Arley, 2007), siendo ESPON (*European Spatial Planning Observation Network*) uno de los ejemplos más relevantes acerca del potencial de estas entidades de cara a una ordenación del territorio más orientada al conocimiento de las evidencias en los términos expresados (Faludi y Waterhout, 2006). No obstante, investigaciones recientes señalan las dificultades que poseen los OTU para ser instrumentos operativos en la Ordenación del Territorio, como consecuencia, entre otras, del limitado traspaso de competencias desde las distintas administraciones, así como, de la necesidad de una mayor concreción metodológica en el tratamiento y uso de la información territorial (Valenzuela y Soria, 2011).

Derivado de lo anterior, algunas claves para el diseño e implementación de entidades de observación capaces de dotar a la Ordenación del Territorio de un uso más proactivo de la información, estarían relacionadas con:

- La versatilidad a la hora de gestionar la información territorial, lo que provoca la necesidad de distinguir y dosificar esta información entre, situaciones en las que la ordenación del territorio sea un ejercicio estrictamente técnico, de aquellas situaciones en las que se precisa tomar decisiones estratégicas desde el consenso y la experiencia de los distintos agentes implicados.

- El tratamiento multiescalar de la información, de cara a armonizar las propuestas de carácter territorial, urbanístico y sectorial, especialmente en lo que respecta a ejercer una labor de monitorización, seguimiento y alerta de la coherencia entre estrategias y planes a diferentes escalas y niveles, realizando una labor de coordinación entre las administraciones competentes.
- El uso de la información como instrumento de participación, canalizando nuevas formas de gobernanza territorial, consecuencia de dotar a los distintos agentes de una información del territorio transversal, multiescalar, interadministrativa, capaz de generar mesas de debate y grupos de trabajo que enriquezcan la adopción de decisiones en la ordenación del territorio.

En lo que respecta al segundo argumento, sobre las posibilidades de las TICs, podemos destacar la reciente puesta a disposición del público de la información geográfica producida por las administraciones públicas, marcada en toda la Unión Europea por la Directiva 2007/2/CE, por la que se establece una infraestructura de información espacial a nivel Europeo (INSPIRE).

En España esta directiva ha venido acompañada de la ley 37/2007, sobre reutilización de la información del sector público, de tal modo que ambos documentos señalan cómo la información geográfica producida por las administraciones públicas debe estar disponible para el uso por parte del ciudadano, empresas, y otras administraciones, como instrumento de control ciudadano en cuestiones relacionadas con medio ambiente, desarrollo y gestión del territorio.

Entre los tipos de información disponibles destacan las bases cartográficas a nivel nacional (Mapa Topográfico Nacional, Base Cartográfica Numérica) proveídas por el Instituto Geográfico Nacional, e información temática de carácter diverso (relieve, infraestructuras, uso y coberturas del suelo, inventarios ambientales, etc.) producida por diversas administraciones, fundamentalmente de carácter autonómico.

De esta forma, el uso de la IDE estatal, así como, las existentes en el ámbito autonómico, pueden ser un útil instrumento para, en el contexto del diseño de los observatorios territoriales, facilitar un acceso a la información necesaria en los procesos de planificación, que permita un uso más proactivo de ésta.

3. El balance-evaluación del plan: modelos para orientar la revisión

Una de las causas más evidentes de la separación entre el territorio y el plan, entendiéndose éste desde sus diferentes ámbitos escalares y competenciales, surge como consecuencia de la ausencia de etapas orientadas a la evaluación del plan en el proceso de planificación. Diversos estudios destacan los beneficios de incorporar sistemas de evaluación en la planificación (Alexander y Faludi, 1989; Oliveira y Pinho, 2010), encontrando como principales ventajas de ello, el hecho de incrementar el periodo de reflexión y debate en torno a la adecuación del plan

respecto de dinámicas territoriales que tienden a ser cada vez más complejas, analizar el grado de adecuación y coordinación entre planes con ámbitos escalares diferentes dentro de un mismo territorio, así como, de contribuir a legitimar y optimizar el propio proceso de planificación y sus planes frente a la ciudadanía, responsables políticos y planificadores (Laurian *et al.*, 2010). En este contexto, tendría sentido vislumbrar una madurez natural de los sistemas de planificación, orientada a incorporar etapas que hagan balance de los distintos tipos de planes con competencias territoriales. De hecho, autores como Seasons (2003) recogen experiencias en Reino Unido, caracterizadas por los beneficios obtenidos en los términos expuestos, como consecuencia de la implementación de sistemas de evaluación de sus planes.

A pesar de las dificultades existentes para encontrar una aplicación efectiva de sistemas de evaluación en la planificación territorial, desde finales de los años 80 tras el trabajo seminal de Alexander and Faludi (1989), se han sucedido las investigaciones orientadas a desarrollar métodos de evaluación, tanto de los diferentes tipos de planes, como del proceso de planificación en su conjunto (Talen, 1996; Oliveira and Pinho, 2010). Investigaciones, todas ellas, que ponen su acento en la importancia de la evaluación como proceso de mejora continua en la elaboración de los planes con competencia en el territorio.

Khakee (2003) y Alexander (2006) analizan la evolución de la evaluación de la planificación territorial desde tres aproximaciones recurrentes en la literatura especializada: (i) la programación de políticas espaciales; (ii) el bienestar económico; (iii) la teoría de la planificación.

Aunque la aproximación basada en la teoría de la planificación es la más apropiada desde la lógica de este artículo y, por lo tanto, aquella que será tratada con mayor profundidad, conviene detenerse en señalar algunos rasgos básicos del resto de las clasificaciones mencionadas. Respecto de la programación de políticas espaciales, descrita por Guba and Lincoln (1989), es necesario apuntar que esta clasificación está más orientada a estudiar los diferentes tipos de evaluaciones de programas de políticas específicas, aunque ha sido ampliamente utilizada para analizar la evaluación de la planificación (Alexander, 2006). En ella, se describen cuatro generaciones de evaluaciones, que van desde un positivismo empírico hasta instrumentos de interacción post-positivista.

El segundo tipo de evaluaciones tienen que ver con una perspectiva relacionada con el bienestar económico. La hipótesis aquí, vendría a determinar que cada acción pública debería servir para maximizar el bien colectivo o valor social (Khakee, 2003). Algunos ejemplos de tales métodos de evaluación desde el punto de vista de la planificación podrían ser: el análisis coste-beneficio (CBA), la matriz de objetivos y alcances (GAM) o la evaluación de impacto ambiental (EIA). La mayor parte de estas evaluaciones están basadas en métodos utilitarios, que evalúan aspectos específicos de los planes de forma previa a su ejecución (métodos *ex-ante*) (Alexander, 2006). Algunos ejemplos de este tipo de evaluaciones pueden ser consultados en Miller & Pattasini (2005).

En tercer lugar, aquella aproximación a la evaluación basada en la teoría de la planificación es la que tiene más sentido de acuerdo a los objetivos de este

trabajo, especialmente, porque relaciona métodos evaluadores con paradigmas y modelos de la planificación (Alexander, 2009). Desde este punto de vista, pueden ser identificados dos grandes grupos de métodos de evaluación: (i) basados en el grado de ajuste del plan; (ii) basados en el rendimiento del plan. A diferencia del grupo de métodos de evaluación vinculados al bienestar económico, aquellas evaluaciones clasificadas a partir de su relación con la teoría de la planificación, son principalmente evaluaciones on-going y/o ex-post.

Profundizando en esta última clasificación, la evaluación basada en el grado de ajuste del plan está vinculada a un modelo de planificación racional-positivista, donde los objetivos establecidos en el plan se ejecutan a través de actuaciones específicas (Laurian *et al.*, 2010). Este tipo de evaluación mide el éxito o fracaso de un determinado plan en base a criterios específicos que, por un lado, analizan el nivel de correspondencia entre la propuesta del plan y su ejecución en el territorio y, por otro lado, comprueban si las actuaciones desarrolladas durante la ejecución de dicho plan están encaminadas a cumplir los objetivos que se establecieron en éste. Algunos ejemplos de estas evaluaciones pueden ser consultados en Laurian *et al.* (2004), y Brody & Highfield (2005).

La evaluación basada en el rendimiento del plan está vinculada a un modelo de planificación comunicativo, donde el plan es una guía de acción para la toma de decisiones (Faludi, 2000). Por lo tanto, este tipo de evaluación se centra en analizar el rendimiento del plan a la hora de facilitar la toma de decisiones posterior a su aprobación (Mastop & Needham, 1997). Algunos ejemplos significativos pueden consultarse en Faludi (2000 y 2006).

Además de estas dos corrientes dominantes (racional-positivista y comunicativa), algunos autores defienden una visión integrada de ambas (Alexander, 2000). En ella, una planificación racional-positivista sería más adecuada para aquellas situaciones donde la planificación se convierte en un ejercicio técnico, mientras que una vertiente más comunicativa tendría sentido en aquellos casos que exigen decisiones con una componente estratégica dominante (Faludi, 2006). Algunos métodos de evaluación relevantes que atienden a esta visión integrada se pueden consultar en Oliveira y Pinho (2009) o Berke *et al.* (2006).

En el caso español (Valenzuela y Soria, 2012), podría reconocerse de manera global, a pesar de que existe una descentralización de las competencias en materia territorial a favor de sus Comunidades Autónomas, un fuerte cariz racional-positivista en su planificación urbana y territorial, como consecuencia de una fuerte tradición urbanística, hegemónica hasta principios de los años 90, donde el plan era concebido como la “imagen deseable del futuro”, lo que lleva consigo una elevada carga técnica (Sabaté, 2003). A pesar de que los planes urbanísticos hoy día contienen esta esencia, que incluso trasciende hasta planes de escala territorial, la consolidación de la Ordenación del Territorio durante los años 90 en la mayor parte del ámbito estatal, ha dado lugar al desarrollo de una toma de decisiones con una componente más estratégica y, en consecuencia, más comunicativa en escalas territoriales. De ahí, que la generación e implantación de métodos de evaluación en este contexto, implique necesariamente el diseño de

critérios evaluadores basados en elementos relacionados tanto con el grado de ajuste del plan, como con el rendimiento dado por los planes territoriales a la hora de posibilitar la toma de decisiones a escala más urbanas.

Tabla 2. Ejemplos de métodos de evaluación de la planificación

Método de evaluación	Autores	Año	Características
Evaluación del éxito en la implementación del plan.	Talen	1996	-Es una evaluación basada en el grado de ajuste del plan. -Utiliza métodos cuantitativos como el análisis multivariante.
Evaluación de la implementación del plan (PIE).	Laurian <i>et al.</i>	2004	-Es una evaluación basada en el grado de ajuste del plan. -Propone indicadores para medir las brechas existentes en la implementación de los planes.
Evaluación de la implementación de pautas de planificación ambiental.	Brody & Highfield	2005	-Es una evaluación basada en el grado de ajuste del plan. -Basada en examinar patrones espaciales de los planes en cuencas hidrográficas a través de SIG.
Evaluación de la ejecución de planes municipales.	Berke <i>et al.</i>	2006	-Evalúa la calidad de los planes a partir de cómo son ejecutados por las administraciones competentes. -Aborda parámetros de evaluación integrados entre elementos que indican el grado de ajuste del plan, así como, su rendimiento a la hora de facilitar la toma de decisiones.
Evaluación basada en sistemas de información geográfica (PBGIS).	Chapin <i>et al.</i>	2008	-Es una evaluación basada en el grado de ajuste del plan. -El método se sustenta a partir del desarrollo de aplicaciones específicas mediante SIG.
Evaluación del proceso de planificación y de sus resultados (PPR).	Oliveira & Pinho	2009	-Comprende una evaluación integral del ciclo de la planificación. -Aborda parámetros de evaluación integrados entre elementos que indican el grado de ajuste del plan, así como, su rendimiento a la hora de facilitar la toma de decisiones.
Evaluación de los resultados del plan (POE)	Laurian <i>et al.</i>	2010	-Es una evaluación ex-post. -Evalúa la medida en que el plan alcanza los objetivos fijados.

Fuente: elaboración propia a partir de las referencias indicadas en la tabla.

Para finalizar este apartado, tomando como referencia los modelos conceptuales descritos y tras realizar una revisión de algunos de los principales métodos de evaluación existentes en la literatura especializada durante los últimos años (ver tabla 2), conviene detenerse a enumerar algunos aspectos importantes que pueden facilitar el diseño y la implementación de métodos de evaluación de la planificación territorial en el ámbito estatal, con el fin de aprovechar gran parte de

las ventajas positivas que de ello derivan y que han sido expuestas al inicio de este epígrafe. Tales aspectos están relacionados con:

- Abarcar el ciclo planificador en su conjunto. Una de las características esenciales del diseño de instrumentos de evaluación reside en la capacidad de éstos para hacer balance del plan en sus distintas etapas: (i) durante su elaboración a través de evaluaciones *ex-ante*; (ii) a lo largo de su ejecución por medio de evaluaciones *on-going*; (iii) una vez ejecutado mediante evaluaciones *ex-post*.
- Hacer balance del plan y del proceso de planificación. A la hora de entender la evaluación como un proceso de mejora continua, es necesario que en los criterios evaluadores se aborden tanto aspectos vinculados con el propio plan, así como, criterios que hagan balance de características particulares del proceso de planificación, especialmente en lo que respecta a la relación entre diferentes administraciones con competencias en el territorio.
- Fomentar una dimensión integrada entre una perspectiva racionalista y comunicativa. Dadas las características particulares de la ordenación del territorio en España, el desarrollo de métodos de evaluación de sus planes debe llevar implícito tanto mecanismo de evaluación basados en el grado de ajuste del plan, como mecanismos de evaluación del rendimiento de planes, por ejemplo, territoriales a la hora de fomentar la toma de decisiones en planes supeditados a éstos.

4. La prospectiva del plan ante un contexto de incertidumbre. El uso de escenarios en planificación

Tomar decisiones en ordenación del territorio implica necesariamente pensar en el futuro. Resulta una obviedad señalar que, generalmente cualquier plan de ordenación del territorio, de la escala o ámbito geográfico que sea, suele presentar una propuesta espacial, o imagen futura que plasma o representa en el territorio futuro las decisiones tomadas por dicho plan.

Sin embargo, cualquier ejercicio de pensamiento futuro o prospectivo se encuentra con algunas dificultades que podríamos catalogar como inherentes a dicho proceso. Así, esta vertiente prospectiva de los procesos de planeamiento territorial debe enfrentarse con aspectos como la incertidumbre, que se materializa a través de cuestiones como si las medidas tomadas hoy, a través de los planes como principal instrumento de la ordenación del territorio, serán adecuadas para los contextos futuros. Por ello no es de extrañar que muchos de los aspectos que condicionarán el éxito o la bondad de las decisiones tomadas en el ámbito de la planificación, independientemente de los instrumentos empleados para materializarlas, sean ajenos a la voluntad del planificador y a los instrumentos de evaluación que emplee.

Esta situación inherente al proceso de planificación se agrava más aún si se tiene en cuenta el hecho de que el modelo de planeamiento español presenta una

escasa capacidad de adaptación a estas circunstancias futuras dominadas por la incertidumbre (Prato, 2007; Carsjens, 2009), lo que implica que sea necesaria una nueva redacción, en muchos casos costosa y lenta, para poder responder ante un futuro cambiante.

Así pues, un aspecto fundamental a tener en cuenta en el proceso de planificación, es la gestión de la incertidumbre que implica planificar el territorio con vistas en el futuro. Y es que aunque esta incertidumbre puede estar ligada a la etapa de selección de metas (por ejemplo la localización residencial y las demandas necesarias, la implantación de un nuevo sistema de transporte público, la identificación y protección de las áreas de valor ambiental, etc.) también lo está al momento geográfico de la Ordenación del Territorio. A este respecto, basta plantear alguna de las siguientes cuestiones: ¿puede hacer un contexto económico incierto que sea necesario cambiar los criterios empleados en un proceso de optimización de las decisiones? O ¿puede cambiar ese contexto las estrategias diseñadas para alcanzar la imagen final resultado de dicho proceso de optimización?

Un instrumento que puede permitir trabajar con un futuro marcado por la incertidumbre son los escenarios, entendidos estos como “imágenes hipotéticas del futuro, lógicas y plausibles, formuladas para mostrar posibles situaciones consecuencia de procesos causales o de toma de decisiones” (Schwartz, 1991; Carsjens, 2009) permiten en el ámbito de la planificación ensayar diferentes estrategias y propuestas en un contexto dominado por la incertidumbre.

Se trata de un instrumento ampliamente usado en otras culturas de la planificación más participativas y comunicativas como puede ser la holandesa, cuyo objetivo radica en idear diversos contextos futuros (posibles, deseables...) para poder valorar alternativas y tomar las decisiones más adecuadas para el futuro en el momento presente. Los escenarios pueden favorecer así:

- La valoración de diferentes alternativas, puesto que permiten generar diferentes imágenes futuras, que pueden ser evaluadas atendiendo a criterios territoriales, económicos, ambientales, etc.
- Pueden facilitar la participación mediante la discusión de diversas imágenes y contextos futuros con los agentes que intervienen en el proceso de planificación. De esta forma, la elaboración de imágenes posibles o deseables puede ser un útil instrumento de apoyo al proceso de participación de los diferentes agentes.
- Podrían formar parte de planes más flexibles y adaptables a contextos cambiantes, puesto que al indagar respecto a diferentes futuros posibles, se podrían diseñar diferentes estrategias adaptadas a cada uno de ellos para alcanzar un objetivo o propuesta más deseable y adecuada, potenciando la adaptabilidad del plan.

De acuerdo con diversos trabajos en el ámbito de los future studies (Marien, 2002; Borjerson *et al.* 2006; Carsjens, 2009; Fernández, 2011) los futuros representados o imaginados mediante el uso de escenarios suelen corresponderse generalmente con situaciones futuras probables, posibles o deseables, que dan

lugar a diversos modos de pensar el futuro y a diferentes tipos de escenarios, algunos con mayor utilidad en el ámbito de la planificación.

Así, se pueden plantear escenarios tratando de dar respuesta a preguntas del tipo ¿qué es lo más probable que pase?, cuestión que admitirá generalmente una única respuesta. No obstante también es posible plantearse cuestiones como ¿qué es posible que pase? o ¿qué sería deseable que pasara?, que posiblemente tengan mayor interés en un ámbito en el que la incertidumbre resulta determinante. Estas cuestiones se pueden relacionar con tres formas diferentes de pensar el futuro -prospectiva-, a las que se asocian tres tipos principales de escenarios.

La primera cuestión se asocia al ámbito del pensamiento futuro de lo probable, dando lugar a los denominados escenarios predictivos. Estos escenarios tienen como objetivo predecir lo que es probable que suceda en un plazo de tiempo generalmente corto. Aunque estos escenarios se han empleado con profusión en disciplinas como las ciencias naturales, la economía o la demografía, en el contexto del de la planificación territorial y/o estratégica, su aplicación es hoy en día discutible (Schwartz, 1991; Berdoulay, 2009), dado el contexto de incertidumbre que implica cualquier proceso de planificación territorial (Prato, 2007).

Sin embargo, las otras dos cuestiones sí que entendemos presentan un encaje más adecuado en el contexto planificador, tratando de reflejar tanto futuros posibles, que dan lugar a los denominados escenarios exploratorios, como futuros deseables, que se materializan mediante escenarios normativos, estos últimos generalmente relacionados con la tradicional propuesta o imagen dibujada del plan; así podemos distinguir:

- Los escenarios exploratorios, muestran diversas evoluciones futuras posibles del territorio generalmente en una escala temporal del medio plazo, en función del comportamiento futuro de un conjunto de factores. A través de este tipo de escenarios, la simulación prospectiva puede explorar tanto las consecuencias de posibles decisiones tomadas en el proceso planificador, como de diferentes contextos socioeconómicos, facilitando el proceso de toma de decisiones y fomentando la discusión de los agentes con intereses (Berdoulay, 2009).
- Los escenarios normativos, por su parte, permiten discutir e imaginar las metas deseables para las distintas propuestas o decisiones del plan, así como de los instrumentos y criterios necesarios para poder alcanzarlas, y que como se ha señalado anteriormente, se relacionan claramente con la propuesta del plan. A través del empleo de estos escenarios es posible indagar sobre las formas, patrones e intensidades óptimas del crecimiento urbano, así como sobre los cambios necesarios para poder alcanzar dichas metas deseables.

En otras culturas del planeamiento como puede ser la holandesa, tradicionalmente se emplean de forma conjunta los escenarios normativos, que permiten diseñar aquellas propuestas óptimas (desde la perspectiva del momento presente), así como los escenarios exploratorios, que permiten valorar

posibilidades de evolución futura provocados por factores que escapan al ámbito de actuación del planificador (contextos económicos, procesos migratorios, etc.).

Y es que el uso exclusivo de escenarios normativos (entendidos como propuestas del plan) no garantiza una mejor gestión de la incertidumbre, ya que cabría plantearse por ejemplo si los criterios en los que se basan las propuestas deseables u óptimas serán los mismos en uno u otro de los contextos futuros; si las estrategias para alcanzarlas serán diferentes, o si incluso las propuestas en sí serán las mismas.

Por ello, se propone una integración de ambos tipos de escenarios en la que los escenarios normativos se alimenten también de los escenarios exploratorios externos, que muestren diferentes contextos en los que es posible que las propuestas tengan que materializarse (Aguilera, 2011). Así por ejemplo, un escenario normativo que prevea los lugares más adecuados para la ubicación de nuevos crecimientos residenciales, deberá poder adaptarse a posibles contextos futuros, en los que las demandas de crecimiento residencial pueden ser desde nulas, hasta muy elevadas, y establecer prioridades a la hora de ubicar dichos crecimientos.

Una buena forma de materializar esta relación entre escenarios normativos y escenarios exploratorios, es la realización de propuestas (resultado de escenarios normativos) por etapas, partiendo de la idea de que si la propuesta o escenario normativo se organiza en diferentes etapas de desarrollo (tanto en la dimensión espacial como en la de gestión del plan), en el contexto de un determinado escenario exploratorio, puede ser más fácil alcanzar una etapa inicial de desarrollo de dicha propuesta, mientras que en el contexto de otro exploratorio puede ser más fácil alcanzar una etapa de mayor desarrollo (Fig. 1).

Las demandas de crecimientos urbanos estimadas en un plan constituyen un ejemplo paradigmático a este respecto. Así, mientras que en un escenario exploratorio podían ser necesarios altos crecimientos (fuerte crecimiento económico, inmigración alta, etc.), en otro pueden mantenerse bajas las demandas (crisis, escasez de inversión...). Un plan diseñado por etapas podría responder mejor ante diferentes escenarios como los descritos, de tal modo que en caso del primer escenario sería necesario alcanzar una etapa de mayor desarrollo de la propuesta, con mayores crecimientos, mientras que en el segundo bastaría con alcanzar una etapa más inicial.

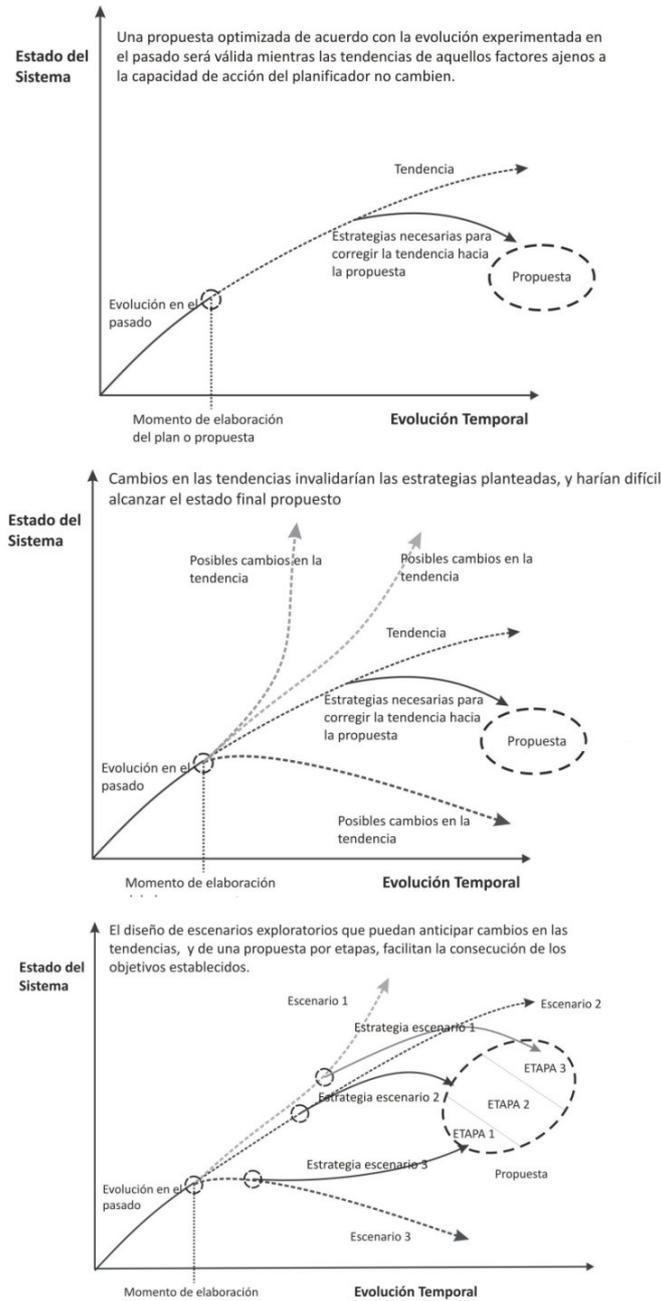


Figura 1. El uso de escenarios exploratorios y de escenarios normativos por etapas, puede facilitar una disminución de la incertidumbre en la planificación.

5. Conclusiones

La información proactiva, la evaluación del plan y la prospectiva mediante el uso de escenarios son tres vectores conceptuales sobre los que progresar metodológicamente para acercar plan y territorio. Como se ha constatado hay un amplio margen de innovación instrumental si se consideran las diversas herramientas revisadas que apenas existen en la práctica o tienen una gran debilidad, no ya administrativa o ejecutiva, sino incluso de carácter consultivo o también incluso reflexivo.

Evidentemente, desarrollar estas posibilidades instrumentales es una tarea compleja y laboriosa, pero si no se renueva el marco operativo se sigue incrementando el distanciamiento entre plan y territorio. Son muchas las innovaciones conceptuales surgidas en los últimos tiempos (huella ecológica, agenda local 21, capital territorial, capital natural, data-mining, gestión integrada, etc.) que no tienen una réplica instrumental, adecuada o inadecuada, en la planificación. El inmovilismo técnico y administrativo sigue la inercia de instrumentos de planeamiento con un pobre enfoque territorialista que fragmenta la capacidad de gestión.

Por consiguiente, la revisión conceptual del actual marco instrumental podría contribuir al establecimiento de sistemas comunes de valores, metas e incentivos, que no debilitarían la especificidad de cada municipio sino que bien podrían ser la mejor forma de identificar, comparar y consensuar circunstancias diferenciales dentro de un marco plural. A este respecto parece muy necesario abordar, como ha quedado contrastado, la compleja pero ineludible progresión multitemporal, multisectorial, multiescalar y multiinstrumental de la planificación.

Consensuar valores e intereses pasa por dotarse de gobernanza de las acciones con repercusión supramunicipal, y ello a su vez necesita de marcos instrumentales de evaluación, fiscalidad y contabilidad territorial que clarifiquen la gestión integrada de escalas y competencias. Un marco de gobernanza con instrumentos y criterios sinérgicos facilita la gestión sub-regional, así cada plan se podría elaborar, culminar, ejecutar y revisar dentro de un marco de cooperación vinculante.

El alejamiento entre plan y territorio es bidireccional, en una relación que se comporta como un círculo vicioso: el plan se aleja de la complejidad espacial al mismo tiempo que el territorio posmoderno opera mejor sin regulación. Es un distanciamiento instrumental, temporal y espacial fomentado por la competencia municipal y sectorial indiferente a un sistema de metas y/o valores comunes que estuviera respaldado por balances efectivos *ex-ante* y *ex-post*.

En definitiva es una suerte de inmovilismo metodológico, y entre algunas de las razones del mismo, suele estar la falacia reduccionista del uso de instrumentos de evaluación y prospectivos como, por ejemplo, los escenarios. Se suele asociar de forma errónea, confusa y/o interesada, escenario con predicción, como si no hubiera otras utilidades metodológicas claramente identificadas no solo en la

literatura científica sino también en algunas experiencias de Ordenación del Territorio. El escenario suele ser tachado de ingenua pretensión de anticipar la dinámica espacial -como si no fuera eso el plan urbanístico en nuestro modelo tradicional- sin que pueda ser una herramienta de análisis, exploración, discusión, participación, revisión o, sobre todo, de gestión de la incertidumbre, precisamente porque el escenario bien entendido no es la meta sino más bien una posibilidad y un modo o proceso de tomar decisiones.

De hecho, el uso de escenarios puede también tener otra función esencial para la renovación de la Ordenación del Territorio, la de evaluación de la planificación, el escenario puede ser útil para evaluar las alternativas tanto ex-ante como ex-post. Evaluar el rendimiento y/o el cumplimiento de un plan debería ser la primera meta de un determinado plan y también la primera acción del siguiente a éste, máxime si hay un marco común de cooperación estratégica. La evaluación podría conducir a valorar, premiar y revisar en función de un modelo basado en la gestión duradera del capital territorial. De ahí que pocas veces la Ordenación del Territorio se proponga orientar el desarrollo urbano desde la restauración, el reciclaje o la rehabilitación, que constituirían poderosos instrumentos de renovación disciplinar y acercamiento entre plan y territorio.

Bibliografía

- AGUILERA, F. (2011): "Prospectiva y proceso de toma de decisiones en la Ordenación del Territorio", en PINEDA DE CARIAS, M.C. y BOSQUE SENDRA, J. -coord.s.-. *Actas del I Congreso internacional de Ordenamiento territorial y Tecnologías de la Información Geográfica*. Servicio de publicaciones de la UAH, Alcalá de Henares, Madrid.
- AGUILERA, F., VALENZUELA, L.M, SORIA, J.A, GÓMEZ, M. y PLATA, W. (2011): "Escenarios y modelos de simulación en la planificación territorial y urbana" en *Serie Geográfica* núm. 17, 2011. pp. 11-28.
- ALEXANDER, E.R y FALUDI, A. (1989): "Planning and plan implementation: Notes on evaluation criteria" en *Environment and Planning B: Planning & Design*, volumen 1, número 16. pp. 127-140.
- ALEXANDER, E.R. (2000): "Rationality revisited: Planning paradigms in a post-postmodernist perspective" en *Journal of Planning Education and Research*, volume 3, núm. 19, pp. 242-56.
- ALEXANDER, E.R. (2006): "Evolution and status. Where is planning evaluation today and how did it get here?" en ALEXANDER, Ernest. R -coord.- *Evaluation in planning: evolution and prospects* Aldershot, UK: Ashgate. pp. 3-16.
- ALEXANDER, E.R. (2009): "Dilemmas in evaluating planning, or back to basics: What is planning for?" en *Planning, theory & Practice*, volumen 2, número 10, pp. 233 - 244.
- ALVERGNE, C. Y MUSSO, P. -eds.- (2003): *Les grands textes de l'aménagement du territoire et de la décentralisation*. La Documentation Française. París.

- ARCHIBUGHI, F. (2008): *Planning Theory From the Political Debate to the Methodological Reconstruction*. Springer. Milán.
- BENAVENT, M. (2006): *La ordenación del territorio en España. Evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX*. Ed. Junta de Andalucía. Sevilla.
- BENAVENT, M. (2010): “El interés general en la filosofía política: un concepto ético y normativo necesario para la planificación territorial” en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* núm. 53, pp. 121-146.
- BERDOULAY, V. (2009): “La historia de la Geografía en el desafío de la prospectiva” en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* núm. 51, pp. 9-23.
- BERKE, P.; BACKHURST, M.; DAY, M.; ERICKSEN, N.; LAURIAN, L.; CRAWFORD, J. y DIXON, J. (2006): “What makes plan implementation successful? An evaluation of local plans and implementation practices in New Zealand” en *Environment and Planning B: Planning & Design*, núm. 33 vol. 4, pp. 581-600.
- BORJERSON, L.; HOJER, M.; DREBORG, K.H.; EKVALL, T y FINNVENDEN, G. (2006): “Scenario types and techniques: Towards a user’s guide” en *Futures* núm. 38, pp. 723-739.
- BRODY, S. y HIGHFIELD, W. (2005): “Does planning work? Testing the implementation of local environmental planning in Florida” en *Journal of the American Planning Association*, volumen 2, núm. 71, pp. 159-175
- CARMONA, M. y SIEH, L. (2005) “Performance measurement innovation in English planning authorities” en *Planning Theory & Practice* volume 6, núm. 6, pp. 303-33.
- CARSJENS, G.J (2009): *Supporting Strategic Spatial Planning. Planning Support Systems for the Spatial Planning of Metropolitan Landscapes*. Tesis Doctoral, Universidad de Wageningen.
- CHAPIN, T. S., DOYLE, R. y BAKER, J. (2008): “A parcel-based GIS method for evaluating conformance of local land-use planning with a state mandate to reduce exposure to hurricane flooding” en *Environment and Planning B: Planning & Design*, volumen 2, núm. 35, pp. 261-79.
- DEMATTEIS, G. y GOVERNA F. (2005): *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLOT*, F. Angeli, Milano.
- EEA (2006): *Urban Sprawl in Europe*. European Environment Agency. (EEA Report N°10/2006).
- EEA (2006b): *Land Accounts for Europe. Towards integrated land and ecosystem accounting*. European Environment Agency (EEA Report N°11/2006).
- FALUDI, A. y VAN DER VALK, A. (1994): *Rule and order. Dutch planning doctrine in the twentieth century*. Kluwer academic Publisher.
- FALUDI, A. (2000): “The performance of spatial planning” en *Planning Practice & Research* núm. 15 vol. 4, pp. 299-318.
- FALUDI, A. (2006): “Evaluating plans: The application of the European spatial development perspective” en ALEXANDER, Ernest R. –coord.- *Evaluation in planning: evolution and prospects* Aldershot, UK: Ashgate, pp. 119-43.

- FALUDI, A. y WATERHOUT, B. (2006): "Introducing evidence-based planning" en *Disp.* volumen 2, número 165, pp. 5-13.
- FARINÓS, J. y ROMERO, J. (2007): *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible: nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo*. Universidad de Valencia. Valencia.
- FERIA, J.M. (2006): "Los planes subregionales de ordenación del territorio en Andalucía", en FARINÓS, J. y ROMERO, J. "Gobernanza territorial en España : claroscuros de un proceso a partir del estudio de casos", pp. 21-46.
- FERNÁNDEZ, J. M. (2011): "Recuperación de los estudios de futuro a través de la prospectiva territorial" en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*. núm. 167, pp. 11-32.
- FONT, A. (2004): *L'explosió de la Ciutat*. COAC i Forrum Universal de les Cultures. Barcelona.
- FONT, A. y VECSLIR, L. (2008): "Nuevas geografías de la producción y el consumo en la Región Metropolitana de Barcelona", en *Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, núm. Extra 12, 270. 2008 (Ejemplar dedicado a: X Coloquio Internacional de Geocrítica: Diez años de cambio en el mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales 1999-2008).
- GUBA E.G. y LINCOLN Y.S. (1989): *Fourth generation evaluation*. Newbury Park, CA, Sage
- HARVEY, D. (1989): *The Condition of Postmodernity*. Basil Blackwell. Oxford and Cambridge, Mass.
- IET (2011): *El planeamiento territorial en España: una cronología*. Institut d'Estudis Territorials. Laminés d'Informació Territorial.
- IET (2012): *Evolució de las transacciones inmobiliarias en España, 2004 – 2011*. Institut d'Estudis Territorials. Laminés d'Informació Territorial.
- JONAS, O. (2001). *Territoires numériques: interrelations entre les technologies de l'information et le communication et l'espace, les territoires, les temporalités*. Direction Générale de l'Urbanisme de l'Habitat et de la Construction. Paris
- KEINER M. y ARLEY K. (2007): "Transnational city networks for sustainability" gerenciamiento en *European Planning Studies* núm. 15 vol 10 pp. 1368-1395.
- KHAKKEE, A. (1998): "Evaluation and planning: inseparable concepts" en *Town Planning Review*. núm. 69 (4), pp. 359-374.
- KHAKKEE, A. (2003): "The emerging gap between evaluation research and practice" en *Evaluation* núm. 9 vol. 3, pp. 340 – 352.
- KNIELING, J. y OTHEGRAFEN, F. (2009): "Planning Cultures in Europe: Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning", en *Urban and Regional Planning and Development Series*. Edited by HafenCity University.
- LAURIAN, L.; DAY, M.; BERKE, P.; ERICKSEN, N.; BACKHURST, M.; CRAWFORD, J. y DIXON, J. (2004): "Evaluating plan implementation: a conformance-based methodology" en *Journal of the American Planning Association*, núm. 70, pp. 471 – 480.

- LAURIAN, L.; CRAWFORD, J.; MAXINE, D.; KOUWENHOVEN, P.; MASON, G.; ERICKSEN, N. y BEATTIEM L. (2010): "Evaluating the outcomes of plans: theory, practice and methodology" en *Environment and Planning B: Planning and Design*. núm. 37, pp. 740 – 757.
- LLAMAS, R.; MUÑOZ A.; MARAVER, G. y SENÉS, B. (2010): "El papel de las ciudades en el desarrollo sostenible: el caso del programa ciudad 21 en Andalucía (España)", en *EURE* núm. 109, pp. 63-88.
- MARIEN, M. (2002): "Future Studies in the 21st Century: a reality based view" en *Futures*, núm. 34, pp. 261 -281.
- MASTOP, H y NEEDHAM, B. (1997): "Performance studies in spatial planning: The state of the art" en *Environment and Planning B: Planning & Design* volumen 6, número 24, pp. 881-88.
- MILLER, D. y PATASSINI, D. (Eds) (2005): *Beyond Cost-Benefit Analysis: Accounting for Non-Market Values in Planning Evaluation*, Aldershot, Ashgate.
- MONTIEL, A. y NAREDO, J.M. (2011): *El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano*. Icaria Editorial. Barcelona.
- NELLO, O. (2010): "El planeamiento territorial en Cataluña", en *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*. núm. 47. pp.131-167.
- NELLO, O. (2011): "Estrategias para la contención y gestión de las urbanizaciones", en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* núm. 167, pp.81-98.
- OLIVEIRA, V. y PINHO, P. (2009): "Evaluating Plans, Process and Results" en *Planning Theory and Practice* núm. 10, pp. 35-63.
- OLIVEIRA, V. y PINHO, P. (2010): "Evaluation in urban planning: advances and prospects" en *Journal of Planning Literature* núm. 24 vol.4, pp. 343-361
- OSE (2011): *Evaluación integrada de la sostenibilidad en España: 2011*. Observatorio de la Sostenibilidad en España.
- PORTAS, N. (1996): "El Planeamiento Urbano como proceso de regulación variable" en *Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid*, núm. 3, pp. 97-109.
- PRATO, T. (2007): "Evaluating land use plans under uncertainty" en *Land Use Policy* núm. 24, pp. 165-174.
- PRIETO, F.; CAMPILLO, M. y DÍAZ, J.M. (2011): "Tendencias recientes de la evolución del territorio en España (1987-2005)" en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* núm. 168, pp. 261-278.
- RAFFESTIN, C. (1980): *Pour une géographie de pouvoir*. Géographie économique et sociale. Collection dirigée par Paul Claval. Tome XII. Librairies Techniques. Paris.
- ROMERO, J. y FARINÓS, J. (2011): "Redescubriendo la gobernanza más allá del buen gobierno. Democracia como base, desarrollo territorial como resultado", en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 56, pp. 295-319.

- SABATÉ, J. (2003): "Balance y perspectivas del planeamiento urbanístico municipal", en FONT, Antonio -coord.- *Planeamiento urbanístico: de la controversia a la renovación*, Diputación de Barcelona, Xarxa de Municipios.
- SANTIAGO, E. (2007): "Madrid, 'ciudad única': pautas y lógicas espaciales en la región madrileña: las grandes transformaciones estructurales; el despliegue del nuevo 'paradigma único' en la región urbana de Madrid" en *Urban*. núm. 12, pp. 8-33.
- SEASONS, M.L. (2003): "Monitoring and evaluation in municipal planning" en *Journal of the American Planning Association*, volume 4, núm. 69, pp. 430-440.
- SOJA, E.W. (2000): *Postmetropolis: Critical Studies of Cities and Regions*. Basil Blackwell. Oxford.
- SCHWARTZ, P (1991): *The art of the long view: planning for the future in an uncertain World*. Doubleday. New York.
- TALEN, E. (1996): "After the plans: methods to evaluate the implementation success of plans" en *Journal of Planning Education and Research* núm. 16 vol. 1, pp. 79-91.
- TRULLÉN, J. y CAMAGNI, R. (2011): "Escenaris territorials per a les regions europees: el cas de Barcelona" (Introducció) en *Revista Papers* núm. 54, pp. 8-10.
- VALENZUELA, L.M. y SORIA, J.A. (2011): "Observatorios territoriales y urbanos en Europa ¿Entidades pasivas o instrumentos operativos para la planificación?" en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* núm. 168, pp. 243-260.
- VALENZUELA, L.M. y SORIA, J.A. (2012): "La incidencia de la planificación: propuesta de evaluación aplicada al desarrollo metropolitano" en *Urban* núm.3 (NS), pp. 81-104.
- VELTZ, P. (1999) *Mundialización, ciudades y territorios: la economía de archipiélago* Ariel. Barcelona