

TERRA. Revista de Desarrollo Local

e-ISSN: 2386-9968

Número 5 (2019), 83-104

DOI 10.7203/terra.5.14526

IIDL – Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local

Marco conceptual y componentes clave para el seguimiento y evaluación en la ordenación del territorio

Sergio Segura Calero

INGENIO (CSIC-UPV, Universitat Politècnica de València, Valencia, España)

serseca@uvpnet.upv.es

<https://orcid.org/0000-0003-4803-2936>



Esta obra se distribuye con la licencia Creative Commons
Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional

SECCIÓN ARTÍCULOS

Marco conceptual y componentes clave para el seguimiento y evaluación en la ordenación del territorio

Resumen: este artículo destaca la importancia de un buen marco conceptual para abordar los procesos de seguimiento y evaluación en la ordenación del territorio en España. El objetivo de este trabajo es el de revisar las distintas aportaciones teóricas que tratan el seguimiento y la evaluación en la ordenación del territorio con el fin de proponer una serie de elementos y factores clave para esta práctica en España. A través de un examen de la literatura académica internacional y nacional pertinente, así como del análisis de casos en las comunidades autónomas españolas se obtienen los elementos y factores claves propuestos. Entre estos, destacan la importancia de la gobernanza territorial y la coordinación entre actores territoriales, la participación ciudadana, el aprendizaje mutuo durante todo el proceso de planificación y la importancia de las experiencias previas en esta materia.

Palabras clave: planificación territorial, gobernanza territorial, monitoreo, evaluación.

Spatial planning conceptual framework for monitoring and evaluation

Abstract: researchers and practitioners in spanish spatial planning have an absence of conceptual framework to manage monitoring and evaluation processes in Spain. The aim of this work is to analyze the main theoretical frameworks related to spatial planning monitoring and evaluation. Key factors and components have been identified in order to make a preliminary conceptual framework proposal. To do that, the relevant international and national academic literature has been examined. Also the autonomous communities' spatial planning systems have been analyzed. The proposal highlights the importance of territorial governance. The coordination experience among territorial actors seems crucial. Furthermore, citizen participation appeared as a key element in spatial planning monitoring and evaluation tasks.

Key words: territorial planning, territorial governance, monitoring, assessment.

Recibido: 07 de abril de 2019

Devuelto para revisión: 20 de mayo de 2019

Aceptado: 27 de mayo de 2019

Referencia / Citation:

Segura, S. (2019). Marco conceptual y componentes clave para el seguimiento y evaluación en la ordenación del territorio. *TERRA. Revista de Desarrollo Local*, 5, 83-104. DOI 10.7203/terra.5.14526

1. INTRODUCCIÓN

La ordenación del territorio como la conocemos hoy fue ampliamente reforzada desde el informe elaborado por el equipo de Donella Meadows (1972) sobre *Los límites del crecimiento*. Con la Carta Europea de Ordenación del Territorio (CEMAT, 1983) a la ordenación de los recursos territoriales se sumaron los principios de desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales y culturales, la protección del medio ambiente y la utilización racional del territorio. El propio objetivo del desarrollo territorial sostenible fue ampliamente difundido e incorporado en la ordenación del territorio en la década de los 90 tras la cumbre de Río de 1992 (ONU, 1992). Desde entonces la ordenación del territorio se entiende como política pública integral de planificación física, preponderando la escala regional y subregional de planificación, con el objetivo último de alcanzar el desarrollo sostenible y la mejora de la calidad de vida de las personas. Esta política se concreta en normas y leyes, planes, estrategias, directrices o documentos de planificación que regulan directrices y determinaciones.

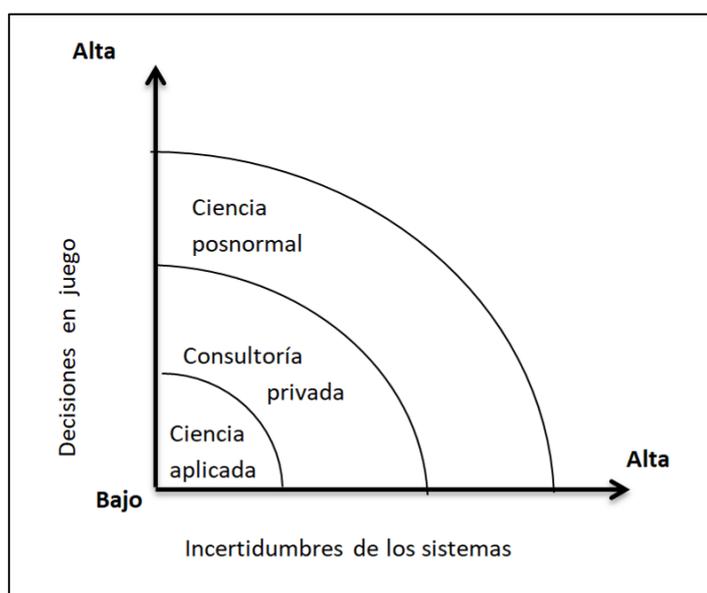
Sin duda la ordenación territorial resulta compleja y presenta numerosos inconvenientes sobre todo en su proceso de implementación. Desde finales del siglo pasado, la complejidad y la incertidumbre destacan como factores que limitan la planificación territorial. Estos mismos factores han logrado que Beck (1992 y 1998) tilde nuestra sociedad como *sociedad del riesgo*. Además, han provocado que la ordenación y gestión territorial y ambiental deban tener estos conceptos en consideración para que exista una mínima garantía de éxito (Pahl-Wostl, 2007 y 2009). Todo esto ha provocado que el modelo racional comprensivo de planificación (Benabent, 2014) haya quedado obsoleto y que surjan nuevas aproximaciones teóricas para suplir la carencia de un paradigma o modelo de planificación genérico. Una de estas aproximaciones que se enfrenta a la complejidad y la incertidumbre es la que se realiza en la planificación territorial estratégica desde el concepto ecológico de resiliencia por algunos autores (Davoudi *et al.*, 2012). Estas aportaciones tienen como contexto los conceptos de mitigación y adaptación al cambio climático global. Concretamente la resiliencia es contraparte de la vulnerabilidad ya que tiene en cuenta no solo los cambios externos y que afectan bruscamente a un sistema, sino que también atiende a las respuestas activas y positivas ante el riesgo (Giddens, 2009). Lu y Stead (2013) relacionan la resiliencia en la planificación con la habilidad de los sistemas naturales para enfrentarse a los *shocks*. En definitiva, la resiliencia es la capacidad de preparación para minimizar los efectos negativos y actuar ante los cambios de un sistema. Por tanto, en la planificación territorial, el concepto de resiliencia se puede entender como un proceso continuo de reajuste de estrategias (Lu y Stead, 2013), tanto en el espacio como en el tiempo, directamente relacionado con el seguimiento y la evaluación.

Por otro lado, en relación con la complejidad e incertidumbre, numerosos autores han destacado la velocidad de los cambios económicos y sociales globales de nuestra época (Rifkin, 1995; Roberts, 2004; Diamond, 2006) lo que llevó al popular filósofo Zygmunt Bauman (2003) a definir el concepto de *sociedad líquida* fundamentada en la posmodernidad, la flexibilidad y el cambio constante. Es esta posmodernidad la que reclama nuevas formas de pensar sobre la organización social y política del territorio. La crisis de la planificación que supone la complejidad posmoderna implica que el planificador verá dificultada su actividad ya que la crisis también afecta, y mucho, a la política y a las instituciones de forma sistémica (Kunzmann, 2016). Por ejemplo, según la *postmetrópolis* de Edward Soja (2008 y 2011), la solución a estos problemas debe

enfocarse desde la escala de las regiones o regiones urbanas para lograr englobar todos los conceptos y cambios socio-territoriales actuales.

Por otra parte, distintos autores han tenido en cuenta la complejidad y la incertidumbre en los modelos de planificación territorial y ambiental formulando una teoría que supere el concepto, además de ponerlo en crisis, de *ciencia normal* de Thomas Kuhn (1962). Se trata de la *ciencia posnormal* (Funtowicz y Ravetz, 1993). Esta propuesta científica metodológica radica en la relación entre el riesgo en la toma de decisiones y la incertidumbre sistémica (Figura 1). Cuando ambos factores son bajos se considera que la ciencia aplicada es suficiente para resolver los problemas. Si los riesgos y la incertidumbre son medios, la consultoría profesional puede gestionarlos. Por último, ante los altos riesgos que suponen la toma de decisiones y las incertidumbres elevadas los autores proponen la ciencia posnormal como método para abordar las necesidades ambientales globales de nuestro tiempo. La ciencia posnormal implica la consideración de la incertidumbre, aceptar la falta de control, así como fortalecer la pluralidad de perspectivas legítimas en la toma de decisiones apoyando la democratización de la ciencia (Funtowicz y Ravetz, 1993; Funtowicz y Strand, 2007; Sardar, 2010).

Figura 1. Estrategias de resolución según la *Ciencia Posnormal*



Fuente: adaptado y traducido de Funtowicz y Ravetz (1993:475).

Sin duda, el riesgo en la toma de decisiones y la incertidumbre, en definitiva la complejidad, que envuelve a la política de ordenación del territorio en gran parte se debe a la multiplicidad de escalas y actores territoriales que se ven afectados en este proceso. Con esto se debe destacar aún más la importancia que conllevan los procesos de participación de los planes territoriales estratégicos, así como la transparencia y la propia gobernanza territorial (Comisión Europea, 2001). Otro de los fenómenos clave a tener en cuenta es la gran diversidad en la práctica de esta política y en los diferentes modos de implementación de la ordenación del territorio, tanto internacionalmente como de forma interna en cada estado soberano (Segura, 2017). De todas estas experiencias se observa que el seguimiento y evaluación de planes de ordenación del territorio está ampliamente reconocido desde su conceptualización como planificación cíclica que requiere de

retroalimentación (Pujadas y Font, 1998). Sin embargo, no existen trabajos importantes que coordinen los marcos teóricos y metodológicos, así como los elementos y factores clave que tratan el seguimiento y evaluación de instrumentos de ordenación del territorio.

A continuación, siguiendo otros trabajos del autor de este artículo (Segura, 2017; Segura y Pedregal, 2017) se retoman en este los conceptos de seguimiento y evaluación como sigue (Tabla 1). Según Benabent (2014:130) se entiende por seguimiento, en el contexto de la planificación territorial, al conjunto de procesos definidos y desarrollados para “generar de forma continua y sistemática información” para establecer un control y una valoración de resultados durante el periodo de ejecución del plan con el fin de informar de imprevistos o posibles correcciones necesarias. Por otra parte, la evaluación puede distinguirse en distintas fases (al menos ante, durante y post plan) y bajo distintos enfoques (de objetivos, de procesos, de eficacia, o participativa); pero que en definitiva consistiría en la valoración sistemática general, tanto en su diseño, como en su implementación u objetivos. Por tanto, esta puede encontrarse a lo largo de todo el proceso planificador. Según el mismo autor, a diferencia del seguimiento, la evaluación permitiría la valoración externa de los propios documentos de planificación y su cuestionamiento con el objetivo de “rendir cuentas, informar a la sociedad o mejorar el contenido o aplicación” (Benabent, 2014:130).

Tabla 1. Conceptos de seguimiento y evaluación en la planificación territorial

	Seguimiento	Evaluación
Propósito	Asegurar que se ejecuta lo regulado y programado	Rendir cuentas, informar, mejorar el diseño o aplicación del plan
Cuando se realiza	Durante la ejecución del plan	Antes, durante o después de la ejecución del plan
Quién lo realiza	Responsables del plan	Evaluadores externos o internos
Contenido del proceso	Medición de realización y resultados	Valoración de pertinencia, utilidad, eficacia, eficiencia
Finalidad del proceso	Corregir desviaciones	Enjuiciar la conveniencia del plan
Visión de la acción pública	No cuestionan el plan	Permite cuestionar el plan

Fuente: Manuel Benabent (2014:130).

Por otra parte, en relación con la ordenación del territorio en España, esta política se encuentra ampliamente institucionalizada en muchas de las comunidades autónomas españolas en la segunda década del siglo XXI (Benabent, 2012; Elorrieta, 2013; Segura, 2017). Aunque también presenta importantes debilidades que se relacionan directamente con la ausencia de experiencias de seguimiento y evaluación de los instrumentos de ordenación del territorio o con la ineficiencia práctica de estos procedimientos (Segura, 2017; Segura y Elorrieta, 2019).

En este trabajo se considera fundamental profundizar en las aportaciones teóricas y revisar los distintos modelos de planificación con el objetivo de configurar un marco conceptual que englobe la problemática de su seguimiento y evaluación. En consecuencia, el objetivo de este artículo consiste en la propuesta de una serie de elementos y factores clave para esta práctica en España.

La metodología llevada a cabo para cumplir con este objetivo se ha iniciado con la revisión de la literatura académica nacional e internacional pertinente, que continua la

realizada en anteriores trabajos (Segura, 2017; Segura y Pedregal, 2017), se ha profundizado en el seguimiento y evaluación de la ordenación del territorio desde un punto de vista teórico y de la implementación de herramientas de seguimiento de instrumentos de ordenación en el caso español. El diagnóstico de la situación española deriva del papel atribuido al seguimiento y evaluación en la normativa y los documentos de planificación territorial regionales de las comunidades autónomas (Segura, 2017; Segura y Pedregal, 2017; Segura y Elorrieta, 2019). Asimismo, se ha atendido a la existencia y composición de organismos encargados de las tareas de seguimiento y evaluación, informes e indicadores empleados en cada caso, procesos de participación pública durante la elaboración de los planes y la experiencia y capacidad de coordinación en esta materia por parte de la administración.

Tras este apartado introductorio, el segundo epígrafe se encuentra dedicado al análisis de los distintos enfoques teóricos y modelos de planificación territorial prestando especial atención a la evaluación y seguimiento de instrumentos. El tercer punto aborda brevemente el estado de la cuestión en España. En un cuarto bloque se exponen los elementos y factores propuestos como clave para el desarrollo de un marco conceptual sobre seguimiento y evaluación de instrumentos de ordenación del territorio. Finalmente se enumeran las principales conclusiones.

2. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DESDE LA TEORÍA DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

Hasta finales del siglo XX el modelo imperante en la planificación territorial se puede definir como *modelo racional comprensivo* (Benabent, 2014). Este modelo se caracterizaba por su alta componente tecnocrática donde la ciencia y la técnica tratan de aportar una solución verdadera a los problemas territoriales desde la administración pública. La incorporación de las ciencias sociales en la teoría de la planificación territorial en los años 70 y 80 conllevó al aumento de la diversidad en esta actividad planificadora, lo que se consideró como algo positivo, así como primar un modelo de planificación basado en un crecimiento racional. Además, los instrumentos de ordenación comenzaron a idearse bajo un modelo de planificación funcional frente al clásico carácter normativo (Faludi, 1973). Las críticas recibidas a este modelo racional comprensivo supusieron cambios en el modelo de planificación y en la toma de decisiones territoriales destacando los *planteamientos incrementalistas*, la planificación por escenarios y soluciones alternativas, las medidas estratégicas para afrontar la complejidad e incertidumbre, así como una mayor comunicación y apertura del proceso de planificación (Benabent, 2014). Es precisamente este cambio hacia una ordenación del territorio estratégica, fundamentada en la elección estratégica y en la mejor comprensión del sistema territorial para tomar decisiones sobre el mismo. La ordenación del territorio resulta entonces un proceso continuo donde se toman decisiones estratégicas “de forma iterativa e incremental” y, por tanto, de la misma manera es indispensable realizar la evaluación de las decisiones tomadas (Benabent, 2014:45).

Un gran número de autores internacionales ha trabajado en el marco de la nueva ordenación del territorio estratégica¹. En este nuevo modo estratégico de planificación territorial se trata de superar las carencias de coordinación y la falta de cooperación vertical y horizontal. Además, se refuerza la implicación social y se fomentan las redes

¹ Ver otros trabajos: Segura, 2017.

participativas e inclusivas en todas las fases del proceso planificador, y no sólo durante el análisis y diagnóstico territorial. También se presta voz al conjunto de actores afectados, y se apoya la participación de grupos sociales que hasta ahora generalmente quedaban excluidos del proceso de planificación (Farinós, 2010). Las experiencias de exposición de alternativas posibles en un proceso de planificación territorial para que se produzca una elección, a priori consensuada, por parte de los actores territoriales implicados suponen por naturaleza una gran experiencia y un aprendizaje social relevante en esta materia. Esto es lo que encontramos en Holanda con su *doctrina de planificación* (Roodbol-Mekkes, Van der Valk y Korthals Altes, 2012) en la que el consenso social para plasmar ideas e intereses, así como para elegir alternativas posibles, prima sobre las posiciones de poder de algunos actores (Faludi, 2010a; Hajer, Grijzen y Klooster, 2010).

De todas formas, merece la pena recordar que en la ordenación del territorio estratégica tampoco existe una receta única en la práctica para encontrar la mejor solución en esta materia (Albrechts y Balducci, 2013). El papel del planificador resulta ahora más que nunca problemático, no sólo porque los propios objetivos y principios de la ordenación del territorio son cambiantes, ya que también nos encontramos en un contexto donde la toma de decisiones se encuentra repleta de incertidumbres (Albrechts, 2006). En ocasiones, son impredecibles “estructuras de oportunidad” las que permiten desarrollar su labor a los planificadores (Faludi, 2009:4), como por ejemplo la presencia de un líder político que impulse la implementación de la ordenación del territorio en un determinado contexto. Es por ello mismo que numerosos autores defienden la creciente necesidad de tomar en consideración la colaboración del mayor número de actores territoriales implicados y la participación de todos los interesados (Hernández-Mora y Ballester, 2011; Lauber, Decker y Knuth, 2008).

Como consecuencia, se debe tener en cuenta que la planificación no depende únicamente del liderazgo político y del marco normativo, sino que también importa el contexto sociocultural. Sin embargo, aunque de forma independiente los cambios políticos o normativos no suponen un cambio por sí mismos, sí que resultan un factor *sine qua non* por lo que resulta importante considerar los cambios políticos y del propio sistema político-territorial para alcanzar los objetivos de planificación propuestos (Albrechts, 2016; Farinós y Vera, 2016). Lo cierto es que desde la ya mencionada Cumbre de Río de 1992 se difundieron ampliamente los procesos participativos en la planificación estratégica (al menos en la escala local con las Agendas 21 Locales). Numerosos autores reconocen que estos esfuerzos fortalecieron sobre todo la nueva ordenación del territorio estratégica (Albrechts, 2006; Pascual Esteve, 2007; Romero y Farinós, 2011).

La evolución del modelo racional comprensivo pasa por un modelo más comunicativo y más colaborativo lo que implica trabajar directamente en el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las redes de trabajo y cooperación socio-institucionales. En este nuevo modelo colaborativo y más comunicativo generalmente debe alcanzarse un consenso con el que además se logra un aprendizaje mutuo entre actores a múltiples niveles (Pahl-Wostl, 2009). Además, el planteamiento de posibles escenarios permitiría comparar las mejores alternativas y mostrar las narrativas y explicaciones detrás de cada una de las posturas de los actores territoriales implicados en el proceso de planificación (Hoch, 2016). Asimismo, la “coproducción de conocimiento” desde una perspectiva científica transdisciplinar se suma a esta necesidad de un modelo estratégico de ordenación del territorio más cercano a la sociedad y al conjunto de actores territoriales (Albrechts, 2013).

Por otra parte, aunque desde un punto de vista teórico los sociólogos llevan trabajando la participación desde hace más de 30 años, se reconocen todavía carencias metodológicas

en la práctica, en relación con la ineffectividad de métodos aplicados en distintos ámbitos con distintos resultados, y se apunta a la necesaria pluralidad o apertura metodológica (Della Porta y Keating, 2008). Además, los procesos de participación actuales requieren mayor información y nuevos profesionales formados expresamente para ello (Font, Della Porta y Sintomer, 2012). Estos nuevos procesos participativos se fundamentan en la implicación de las administraciones, la realización de un proyecto participativo efectivo garantizando la transparencia, la calidad de la información y la formación del conjunto de actores implicados, así como debe existir confianza entre las partes y labores de seguimiento y evaluación del conjunto del proceso participativo (Ballester y La Calle, 2015). Estos avances en general han supuesto la ampliación del alcance de los proyectos participativos, así como de las fases en las que esto sucede en el proceso de planificación (Benabent, 2014). Todo ello, como se ha mostrado en anteriores trabajos (Segura, 2017) está directamente ligado al desarrollo europeo del concepto de gobernanza del que deriva la noción de gobernanza territorial. Esta defiende nuevos procedimientos en las políticas territoriales basados en la participación y en la transparencia que además tengan en cuenta el necesario control, la evaluación y la dación de cuentas (Farinós, 2016; Farinós y Romero, 2008). Los mismos autores afirman que la ordenación del territorio constituye un campo predilecto para la aplicación de la gobernanza territorial, además de que guardan una relación simbiótica ya que la ordenación del territorio requiere una buena gobernanza territorial. Por tanto, la gobernanza territorial se ha convertido en un buen marco para la ordenación del territorio estratégica en Europa, y más aún para la ordenación territorial estratégica de segunda generación (Albrechts, 2009; Pascual Esteve, 2007). Esta renovada ordenación del territorio estratégica se caracteriza por proponer, desde los inicios de elaboración de los planes de ordenación del territorio, un sistema de seguimiento que permite también la evaluación continuada de la implementación de planes y políticas territoriales. Asimismo, la publicación de este sistema fortalece la transparencia y la disposición de información fundamental para desarrollar una buena gobernanza territorial democrática en la que la implicación de la sociedad en los asuntos públicos a través de la participación ciudadana se posible (Farinós, 2016). De todas formas, algunos autores avisan de que los principios de la gobernanza pueden facilitar las tareas de planificación, pero no deben considerarse de forma dogmática por parte de los planificadores (Nuisl y Heinrichs, 2011). Lo que sí parece evidente es que las nuevas formas de planificar requieren un papel del planificador cercano a la coordinación y gestión de conflictos, así como resulta necesario el rol del “mediador” dentro del proceso de elaboración de planes de ordenación del territorio estratégicos como nueva figura profesional para lograr el éxito del proceso (Prezioso, 2008).

Atendiendo a lo ya expuesto, se puede remarcar que la ordenación del territorio debe tener en cuenta la complejidad territorial y las necesidades sociales, así como abandonar la idea de la planificación como un mero proceso tecnocrático. La “mesa de negociación entre propietarios, administradores públicos y profesionales, con el objetivo básico de repartir eficientemente los valores del suelo” debe dar paso a la cultura del acuerdo y a la democratización de la planificación territorial reconociendo el potencial de la misma como “plataforma óptima de concertación” bajo los principios de “transparencia y participación ciudadana directa” (Ezquiaga, 2009:15). Si esto no ocurre, en contextos de conflicto y desconfianza institucional de gran intensidad, pueden surgir, como se ha reconocido entre otros casos en Barcelona y Valencia, empoderamientos sociales manifestándose en forma de acciones que rozan la ilegalidad con el fin de poner solución a estos problemas desde la sociedad civil (Del Romero y Valera, 2015) y con ello suplir las carencias de una política territorial y de una planificación obsoletas o fracasadas

(Farinós y Lloret, 2016). Estos movimientos no luchan únicamente contra los propios planes administrativos, sino que, en algunos casos, también frente al conjunto de instituciones y mecanismos de los que emanan (Del Romero y Valera, 2015). Por tanto, de todo esto se entiende como necesaria la utilización de nuevos enfoques científicos más democráticos en la ordenación del territorio y el apoyo a la co-gestión de estas iniciativas de base social.

Es precisamente en este contexto de democratización científica de la planificación donde se enmarca uno de los principios esenciales de la propuesta de la ciencia posnormal como *ciencia con la gente* (Funtowicz y Ravetz, 2000). Esta socialización del proceso, cuestionando la legitimidad y la capacidad de los políticos a la hora de tomar las decisiones según estos autores, no garantiza una solución válida pero sí al menos la calidad del proceso (Funtowicz y Strand, 2007). Asimismo, la estrategia posnormal implica que los científicos tienen que enseñar y también aprender al mismo tiempo (Giampietro, Mayumi y Munda, 2006). Además, la ciencia posnormal no solo considera a los ciudadanos como parte importante en la toma de decisiones, sino que también cumplen una importante labor en el seguimiento y evaluación formando una *comunidad de evaluadores extendida*:

“Estas comunidades de evaluadores extendidas no serían necesariamente receptores pasivos de los materiales proveídos por los expertos. También poseerían, o crearían, sus propios hechos extendidos. Estos podrían incluir la sabiduría de oficio y el conocimiento comunitario de lugares y de sus historias, así como evidencias anecdóticas, investigaciones en el vecindario, periodismo de investigación y documentos filtrados” (Funtowicz y Strand, 2007:109).

Además, la estrategia científica posnormal destaca la importancia del análisis previo de las decisiones, quiénes las toman y cómo se miden los logros de las acciones y estrategias diseñadas para alcanzarlas. Este análisis previo es una cuestión importante puesto que no podría desarrollarse una política de forma legítima con decisiones preconcebidas impuestas o poco transparentes desde la propia administración (Kovacic y Giampietro, 2015). Las narrativas existentes tras estas cuestiones aluden a que la existencia de intereses contrapuestos, requiere discusión por parte de los interesados y también, de forma extendida, en el conjunto de la sociedad (Garnåsjordet, Aslaksen, Giampietro, Funtowicz y Ericson, 2012).

Después de presentar este resumen de los contenidos teóricos sobre planificación territorial que se encuentran estrechamente relacionados con la necesidad del seguimiento y evaluación de esta política y de sus instrumentos de implementación, deben ser tenidos en cuenta los avances sobre el empleo de indicadores cualitativos y cuantitativos. Cabe adelantar que estas herramientas han sido ampliamente desarrolladas en el ámbito de la planificación y evaluación ambiental. Los sistemas de indicadores han sido valorados como una de las mejores herramientas, ya que acumulan una experiencia importante en materia de seguimiento y evaluación de instrumentos de planificación territorial y ambiental (Gao, Kornov y Christensen, 2013). El éxito de los indicadores radica en su doble función como herramienta científica de medición y de comunicación entre actores territoriales. Gracias a esto, los sistemas de indicadores se constituyen como herramientas útiles cuyo principal valor es ayudar a la implicación de los actores territoriales, el debate y la deliberación (Gao, 2013). Como ejemplo de su desarrollo se pueden mencionar las experiencias de la planificación basada en evidencias de comienzos del siglo XXI en Reino Unido e Irlanda (Faludi y Waterhout, 2006), donde los documentos de

planificación ya presentaban elaborados sistemas de seguimiento y evaluación basados en indicadores. En España no existen tantos procedimientos de seguimiento y evaluación basados en indicadores que hayan sido llevados a la práctica, aunque recientemente se ha publicado un interesante estudio que presenta un marco metodológico basado en indicadores y múltiples escenarios para valorar la eficiencia de los planes de ordenación del territorio, atendiendo al objetivo último del desarrollo sostenible, que ha sido aplicado en Cantabria (Nogués, González-González y Cordera, 2019).

Por otra parte, a pesar de los avances en el uso y desarrollo de las metodologías y técnicas de seguimiento y evaluación basadas en indicadores, no están exentas de problemas. Existen dificultades de aplicación a diferentes escalas, tanto de carácter técnico, político o incluso ético. Los indicadores generalmente implican responsabilidades y rendición de cuentas, un tema repleto de sensibilidades (De Vries, 2009). Actualmente para algunos autores los indicadores de desarrollo territorial sostenible, característicos en la ordenación del territorio, se deben presentar como resultado de un proceso de interacción entre actores territoriales, concretamente entre instituciones y sociedad (Garnåsjordet *et al.*, 2012). Los mismos autores que hacen esta afirmación lo expresan haciendo alusión a la concepción de unas narrativas que subyace a los indicadores. Para ello definen el proceso de selección y elaboración de los sistemas de indicadores no como una mera selección técnica estadística puesto que el baremo final elegido también debería responder a los intereses sociales. En consecuencia, la selección de forma participada de indicadores para el seguimiento y evaluación de los instrumentos de ordenación del territorio también se considera esencial. Por tanto, se refuerza la idea de ampliar o extender el conjunto de actores que intervienen en el seguimiento y la evaluación para los instrumentos de ordenación del territorio también en los aspectos relativos a la creación de sistemas de indicadores.

Tras esta breve revisión, a continuación, se desarrollan estos y otros conceptos especialmente relevantes en el caso español y haciendo hincapié en el seguimiento y evaluación de los instrumentos de ordenación del territorio autonómicos.

3. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN TERRITORIAL EN ESPAÑA

Existen bastantes trabajos que abordan la ordenación del territorio y su evolución en España (Benabent, 2006 y 2012; Elorrieta, 2013) pero pocos son los que se han centrado concretamente en el seguimiento y la evaluación de esta política y de sus instrumentos (Segura, 2017). Desde la descentralización de competencias autonómicas, tras la Constitución de 1978 en España, todas las comunidades autónomas españolas cuentan ya con su propia ley que regula la política de ordenación del territorio, aunque no todas ellas cuentan con instrumentos de ordenación aprobados (ver Anexo).

Durante todos estos años en los que han visto la luz todas las leyes autonómicas de ordenación del territorio, estas normas han sufrido al menos algunas modificaciones parciales y muchas han sido reformadas por completo. Sin embargo, lo más destacable es que gran parte de estas leyes y planes se encuentran desfasadas. En ocasiones ha transcurrido más de una década entre la aprobación de la ley y la del plan regional. Todo esto repercute de forma especial en los sistemas de seguimiento y evaluación de los instrumentos de ordenación del territorio. Además, todas estas leyes y planes no responden a ninguna legislación o marco estatal que les sirva como referencia y, en consecuencia, encontramos una diversidad de implementación importante (Aldrey y

Rodríguez, 2010). La mayoría de leyes y planes únicamente indican la elaboración de informes o memorias de seguimiento y evaluación como herramientas de gestión de la implementación de los instrumentos de ordenación del territorio. Sin embargo, gracias en gran parte a algunas normativas europeas, y especialmente a la directiva europea 2001/42/CE sobre evaluación y seguimiento ambiental de planes y programas, más conocida como Directiva de Evaluación Ambiental Estratégica (en adelante Directiva EAE), se han incorporado y reforzado los mecanismos de seguimiento y evaluación ambiental a través principalmente de indicadores y procesos participativos en los propios planes de ordenación del territorio. Concretamente la citada Directiva EAE fue incorporada al ordenamiento jurídico estatal español en 2006, normativa que algunas administraciones autonómicas han ido adaptando en sus normas, y actualmente queda vigente para todo el Estado bajo la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental en España.

La ordenación del territorio en España también ha sido influenciada por el concepto de gobernanza en el contexto europeo. Los principios de la gobernanza se fundamentan esencialmente en garantizar un buen gobierno basado en la transparencia institucional y la participación e implicación ciudadana en la toma de decisiones (Comisión Europea, 2001). Precisamente estos principios luchan contra uno de los problemas detectados de la ordenación del territorio en gran parte de Europa como son las carencias en materia de coordinación y cooperación tanto horizontal como vertical. Además, muchos autores interpretan que los contenidos entre límites administrativos no son los únicos que deben ser tenidos en cuenta en materia de ordenación del territorio, siendo la propia Unión Europea una gran geometría flexible que requiere de una *ordenación del territorio flexible* (Allmendinger y Haughton, 2009; De Roo y Porter, 2007; Faludi, 2010b y 2013). En esta misma línea, los autores españoles (Benabent, 2012; Ezquiaga, 2009; Hildenbrand, 2007; Zoido, 2010) corroboran los problemas de coordinación y cooperación como mal endémico de la ordenación del territorio en España. Por tanto, “la gobernanza se relaciona con formas de poder más blandas, flexibles y voluntarias, y se adapta mejor a las nuevas realidades espaciales emergentes como son las megaregiones, las instituciones supraestatales, las áreas funcionales, las regiones urbanas supramunicipales, las mancomunidades, los consorcios o la custodia del territorio” (Doménech, Muñoz, Ruano de Oleza, 2011:4).

Asimismo, varios autores nacionales manifiestan de forma explícita que la gobernanza no está asentada a comienzos del siglo XXI (Benabent, 2009; Farinós y Romero, 2006). Simplemente se reconoce que las actividades y acuerdos de cooperación y coordinación responden a las formas tradicionales de gobierno y no a los principios de la gobernanza territorial con carácter estratégico y participativo. Se ha reconocido una cultura de planificación de tradición asistencial y clientelar, que debería ser sustituida por otra de carácter proactivo y propositivo (Farinós, 2015). En este sentido, teniendo en cuenta las referencias europeas, sería necesaria una nueva cultura territorial que rompa con el concepto de *path dependence*, entendido este como la inercia de la trayectoria institucional o el estancamiento político e institucional en la ordenación del territorio (Stead, 2013).

Siguiendo con lo anterior y en el marco de una nueva ordenación territorial estratégica, en España se observa una clara tendencia estratégica más que un carácter regulatorio en los instrumentos de ordenación, especialmente en los de ámbito regional (Farinós, Aldrey Vázquez, Del Río Franqueira, 2015). Sin embargo, pese a la pretensión estratégica estos planes se alejan de los principios de adaptación y suelen anclarse, salvo contadas excepciones, en el modelo racional comprensivo de planificación que confía en el

trabajo experto y, por ello, la participación ciudadana no ha sido un elemento substancial en la elaboración de los planes (Benabent, 2012 y 2014). Además, a esto se suma “la falta de cultura participativa motivada por una baja concienciación social” en España (Farinós, Vera Pastor y Lloret Gual, 2016) y la consideración del ciudadano como un actor pasivo por parte de la administración pública. Esto debe ser cambiado si se atiende a los principios de la gobernanza territorial (Farinós, 2016) y, aunque las experiencias participativas han sido mayores en la escala local de planificación (Pascual, 2011), fomentada la cultura participativa en la planificación territorial a todas las escalas. El ejemplo paradigmático en España es el del caso de la Comunidad Foral de Navarra donde la participación aborda todas las fases del proceso planificador incluyendo su seguimiento y evaluación (Collado 2004; Munarriz, 2009; Zarraluqui, 2011).

De forma general, de acuerdo con los resultados de otros trabajos anteriores en el contexto de la planificación española (Segura, 2017; Segura y Pedregal, 2017), la evaluación de políticas públicas se aprecia como necesaria para cuidar del interés general y cada vez recibe más atención por los medios de comunicación (Farinós y Ruiz, 2011). Sin embargo, se debe tener en cuenta que, por un lado, no todos los expertos defienden que la evaluación de impacto de la ordenación del territorio debe ser exclusivamente una labor de los propios tomadores de decisiones, sino un examen realizado por un agente externo e independiente (Serrano Rodríguez, 2011). Por otro lado, otros autores como Ferrao y Mourato (2011) sí que abogan por la regulación de la evaluación de impacto territorial como responsabilidad política. Además, se argumenta que esta podría ser una buena oportunidad para democratizar el proceso y que no se convierta en un mero mecanismo técnico.

Lo cierto es que el diagnóstico sobre los planes de ordenación del territorio a comienzos del siglo XXI mostraba carencias importantes en el seguimiento y evaluación de los planes (Benabent, 2006). Además, en la práctica todas las dudas sobre los resultados de los planes se constatan años después en España, sin poder conocer la eficacia, eficiencia e impacto real de los planes, es decir, si se están cumpliendo sus objetivos o no y de qué forma (Segura, 2017; Segura y Elorrieta, 2019). Sin embargo, algunos autores vaticinan una nueva “revolución de la evaluación en las políticas públicas” (Farinós, 2016:347), donde se constata la necesidad de generar y gestionar la información, por ejemplo, a través de la proliferación de observatorios territoriales en España (Segura y Pedregal, 2016), así como una nueva cultura territorial basada en la inteligencia territorial. Sin embargo, ello no implica por necesidad una mejora, y casi únicamente Navarra, con su observatorio territorial en pleno funcionamiento, parece mostrarse de nuevo como uno de los pocos ejemplos de buenas prácticas en el caso español.

4. ELEMENTOS Y FACTORES CLAVE PARA EL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LOS PLANES TERRITORIALES

De todas las aportaciones realizadas por los autores revisados, se han obtenido cinco componentes principales que deben ser considerados en un marco conceptual para el seguimiento y evaluación de la ordenación del territorio. Todos estos elementos clave interactúan en el proceso de planificación de forma interdependiente, respondiendo a una serie de factores explicativos (Tabla 2).

Como se muestra en la Tabla 2, **la gobernanza** es uno de los componentes fundamentales para desarrollar el seguimiento y evaluación de instrumentos de ordenación del territorio.

Una buena gobernanza territorial se caracteriza por la transparencia y participación durante todas las fases del proceso planificador. La diversidad de las redes de participación, tanto por su composición como por su carácter (formal o informal), así como la presencia de múltiples liderazgos (político, técnico, de base social, etc.) son factores relevantes que deben ser considerados en todo sistema de seguimiento y evaluación de la política de ordenación del territorio y sus instrumentos de implementación. Además, este marco de gobernanza, entendido como componente, también se vincula a las estructuras de oportunidad y a la capacidad institucional para adaptarse a las necesidades sociales. La tradición planificadora y la capacidad de absorber cambios por parte de la normativa y del propio proceso planificador es otro factor clave que debe ser reconocido.

Tabla 2. Marco conceptual de seguimiento y evaluación en la ordenación del territorio

Componentes	Factores	Referencias
GOBERNANZA	<ul style="list-style-type: none"> - Gobernanza territorial - Transparencia - Redes de participación - Liderazgos - Marco regulatorio adaptativo 	Albrechts, 2006, 2009 y 2016; Faludi, 2010a y 2010b; Farinós, 2010 y 2015; Kunzmann, 2016; Pahl-Wostl, 2007 y 2009
REFLEXIVIDAD	<ul style="list-style-type: none"> - Seguimiento y evaluación - Recursos y capacidad de retroalimentación - Coproducción de conocimiento - Indicadores y corresponsabilidad 	Albrechts, 2013 y 2016; Faludi y Waterhout, 2006; Farinós, 2015; Gao, 2013; Gao <i>et al.</i> , 2013; Garnåsjordet <i>et al.</i> , 2012; Giampietro <i>et al.</i> , 2006
DEMOCRATIZACION	<ul style="list-style-type: none"> - Ciencia con la gente - Implicación social en la toma de decisiones - Empoderamiento social 	Del Romero y Valera, 2015; Farinós y Lloret, 2016; Funtowicz y Ravez, 1993 y 2000; Funtowicz y Strand, 2007
EXPERIENCIA Y APRENDIZAJE	<ul style="list-style-type: none"> - Aprendizaje socio-institucional - Consenso y relaciones de confianza - Experiencia del mediador 	Farinós y Lloret, 2016; Hoch, 2016; Pahl-Wostl, 2009
PERSPECTIVA MULTINIVEL	<ul style="list-style-type: none"> - Coordinación y cooperación multinivel y multiescala - Interacción entre actores - Nuevas geometrías flexibles 	Allmendiguer, 2012; Benabent, 2012; Faludi, 2010a y 2010b; Hildenbrand, 1999

Fuente: elaboración propia.

La reflexividad se propone como otro de los componentes esenciales en este marco conceptual. El seguimiento reflexivo de todos los procesos de toma de decisiones y las metodologías y prácticas de evaluación de los propios instrumentos de ordenación es uno de los factores clave para este componente. Sin duda en el ámbito nacional e internacional se hace hincapié en la importancia de los recursos y mecanismos para aumentar la capacidad de retroalimentación en la ordenación del territorio. La coproducción de este conocimiento por parte de la diversidad de actores territoriales y la perspectiva transdisciplinar del proceso científico planificador es otro de los factores esenciales que explican este componente reflexivo. Los sistemas de indicadores se reafirman como principales herramientas de seguimiento y evaluación que pueden implicar responsabilidades. Por lo tanto, parece lógica la transparencia en su selección y explicitar

los factores éticos, las narrativas que esconden o los intereses de los actores territoriales a los que responden.

La crisis del modelo racional comprensivo de planificación como consecuencia del exceso de complejidad e incertidumbre en la toma de decisiones territoriales, ha derivado en la mayor **democratización** del proceso de planificación. No sólo se trata de implicar a la ciudadanía a través de la participación sino en implicarla en la toma de decisiones de forma directa. Esta implicación social de base debe ser considerada desde el inicio e incluso se incorpora para muchos autores en el propio proceso científico. Esta democratización radical del proceso de planificación conlleva la garantía de calidad del proceso y una mejor forma de enfrentar la incertidumbre, aunque no necesariamente asegura la solución de la problemática planteada. Las experiencias de empoderamiento social en situaciones de crisis, sobre todo reconocidas en la planificación urbana, son laboratorios que ponen a prueba el sistema de planificación de los que también se puede obtener un aprendizaje.

Precisamente es la **experiencia y el aprendizaje** otro de los componentes de esta propuesta. En este marco se presenta la tradición planificadora como factor clave y, más que la tradición, la capacidad de generar espacios de aprendizaje entre actores territoriales capaces de enriquecer los procesos de planificación. Estos espacios que tienen por objetivo buscar el consenso entre los distintos intereses son especialmente relevantes para establecer las relaciones de confianza necesarias para lograr un proyecto territorial común. Por ella figura de organismos intermediarios, como por ejemplo la existencia de consejos territoriales, o la asunción del planificador como mediador en estos encuentros de intercambios y aprendizaje mutuo resulta otro de los ítems de interés.

La **perspectiva multinivel** es intrínseca al carácter integral de esta política pública y debe ser considerado transversalmente en esta propuesta puesto que el resto de componentes deben ser valorados teniendo en cuenta las diferentes escalas y niveles administrativos afectados. La coordinación y cooperación administrativa tanto horizontal, entre sectores, como vertical, entre escalas administrativas, es uno de los factores clave para comprender el funcionamiento de un sistema de planificación territorial. Estos aspectos cobran especial relevancia en un contexto dinámico donde los límites administrativos en ocasiones quedan obsoletos y son nuevas geometrías flexibles y cambiantes las que deben ser consideradas. El análisis institucional y las interacciones entre actores territoriales implicados en esta materia se muestran más aún como factor esencial a valorar.

5. CONCLUSIONES

En este artículo se ha presentado una propuesta de marco conceptual para el seguimiento y evaluación de la ordenación del territorio. La intención de este trabajo es la de iniciar un debate mayor sobre los muchos aspectos hasta ahora desatendidos, al menos de forma integrada, en la teoría y práctica de la planificación territorial. Estos cinco componentes propuestos (Gobernanza, Reflexividad, Democratización, Experiencia y Aprendizaje, Perspectiva Multinivel) han sido tratados de forma individual por numerosos autores, pero aquí se presentan como marco conceptual común en el contexto del seguimiento y evaluación de la política de ordenación del territorio y de sus instrumentos. Estos componentes aglutinan un conjunto de factores que, de acuerdo con referencias nacionales e internacionales, contemplan los principales elementos que deben ser considerados en la planificación territorial para formular sistemas de seguimiento y

evaluación efectivos. La integración de estos componentes y de sus factores explicativos, al menos de aquellos que han sido identificados para cada uno de ellos en este artículo, permiten una comprensión mayor de la complejidad existente en los procesos de planificación. Este marco propuesto puede ser retomado para formular una evaluación de estos procesos y de la propia política de ordenación del territorio. Para desarrollar una evaluación a través de indicadores cualitativos sobre estos componentes en el sistema territorial se estima necesario seguir profundizando en estos aspectos teóricos y conceptuales, así como en los aspectos prácticos sobre seguimiento y evaluación en la ordenación del territorio.

6. REFERENCIAS

- Albrechts, L. (2006). Bridge the Gap: From Spatial Planning to Strategic Projects. *European Planning Studies*, 14(10), 1487-1500. <https://doi.org/10.1080/09654310600852464>
- Albrechts, L. (2009). Bridging the Gap: from spatial planning to strategic projects. En Farinós, J., Romero, J. y Salom, J. (Eds.), *Cohesión e inteligencia territorial: Dinámicas y procesos para una mejor planificación y toma de decisiones* (pp. 85-103). Valencia: Servicio de Publicaciones. Universidad de Valencia.
- Albrechts, L. (2013). Reframing Strategic Spatial Planning by Using a Coproduction Perspective. *Planning Theory*, 12(1), 46-63. <https://doi.org/10.1177/1473095212452722>
- Albrechts, L. (2016). Strategic planning as catalyst for transformative practices. En Haselsberger, B. (Ed.), *Encounters in Planning Thought: 16 Autobiographical Essays from Key Thinkers in Planning* (pp. 34-49). New York, NY: Routledge.
- Albrechts, L. y Balducci, A. (2013). Practicing Strategic Planning: In Search of Critical Features to Explain the Strategic Character of Plans. *disP - The Planning Review*, 49(3), 16-27. <https://doi.org/10.1080/02513625.2013.859001>
- Aldrey Vázquez, J. A., y Rodríguez González, R. (2010). Instrumentos de ordenación del territorio en España. En Rodríguez, R. (Ed.), *Territorio. Ordenar para competir* (pp. 183-205). Oleiros, La Coruña: Netbiblo.
- Allmendinger, P. y Haughton, G. (2009). Soft Spaces, Fuzzy Boundaries, and Metagovernance: The New Spatial Planning in the Thames Gateway. *Environment and Planning A*, 41(3), 617-33. <https://doi.org/10.1068%2Fa40208>
- Ballester, A. y La Calle Marcos, A. (2015). *Gobernanza del Agua. Participación pública en la Planificación Hidrológica*. Cuadernos Prácticos. Observatorio de Políticas de Agua (OPPA), 5. Zaragoza: Fundación Nueva Cultura del Agua.
- Bauman, Z. (2003). *Modernidad líquida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Beck, U. (1992). *Risk Society: Towards a New Modernity*. London: Sage.
- Beck, U. (1998). *World Risk Society*. Cambridge: Polity Press.
- Benabent Fernández de Córdoba, M. (2006). *La ordenación del territorio en España: evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX*. Sevilla: Universidad de Sevilla; Junta de Andalucía: Consejería de Obras Públicas y Transportes Servicio de Publicaciones.

- Benabent Fernández de Córdoba, M. (2009). Los planes de ordenación del territorio en España. De la instrumentación a la gestión. En Sánchez Pérez-Moneo, L. y Troitiño Vinuesa, M. A. (Eds.), *Agua, territorio y paisaje: de los instrumentos programados a la planificación aplicada: V Congreso Internacional de Ordenación del Territorio* (pp. 143-58). Madrid: Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio (FUNDICOT).
- Benabent Fernández de Córdoba, M. (2012). Treinta años de ordenación del territorio en el estado de las autonomías. En Castañer, M., *El planejament territorial a Catalunya a inici del segle XXI* (pp. 140-65). Barcelona: Institut d'Estudis Catalans. Societat Catalana d'Ordenació del Territori.
- Benabent Fernández de Córdoba, M. (2014). *Introducción a la teoría de la planificación territorial*. Sevilla; Universidad de Sevilla.
- CEMAT (1983). *European Regional/spatial Planning Charter (Torremolinos charter)*. Council of Europe.
- Collado Curiel, J. C. (2004). La Estrategia Territorial de Navarra. Un caso pionero de aplicación de la Estrategia Territorial Europea. En Romero, J. y Farinós, J. (Eds.), *Ordenación del territorio y desarrollo territorial: el gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones* (pp. 289-312). Gijón: Ediciones Trea.
- Comisión Europea (2001). *La gobernanza europea: Libro Blanco*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Davoudi, S., Shaw, K., Haider, L. J., Quinlan, A. E., Peterson, G. D., Wilkinson, C., Fünfgeld, H., McEvoy, D., Porter, L. y Davoudi, S. (2012). Resilience: A Bridging Concept or a Dead End? "Reframing" Resilience: Challenges for Planning Theory and Practice Interacting Traps: Resilience Assessment of a Pasture Management System in Northern Afghanistan Urban Resilience: What Does it Mean in Planning Practice? Resilience as a Useful Concept for Climate Change Adaptation? The Politics of Resilience for Planning: A Cautionary Note. *Planning Theory & Practice*, 13(2), 299-333. <https://doi.org/10.1080/14649357.2012.677124>
- De Vries, A. (2009). Gestión de información territorial para la toma de decisiones. En Farinós, J., Romero, J. y Salom, J. (Eds.), *Cohesión e inteligencia territorial: dinámicas y procesos para una mejor planificación y toma de decisiones* (pp. 139-52). Valencia: Publicacions de la Universitat de València.
- De Roo, G., Hillier, J. y van Wezemaal, J. (Eds.) (2012). *Complexity and Spatial Planning: Systems, Assemblages and Simulations*. University of Groningen. Farnham, United Kingdom: Ashgate Publishing.
- De Roo, G. y Porter, G. (2007). *Fuzzy Planning: The Role of Actors in a Fuzzy Governance Environment*. Aldershot, England; Burlington, VT: Routledge.
- Del Romero, L. y Valera, A. (2015). From NIMBYsm to the 15M: A Decade of Urban Conflicts in Barcelona and Valencia. *Territory, Politics, Governance*, 1-21. <https://doi.org/10.1080/21622671.2015.1042025>
- Della Porta, D. y Keating, M. (Eds.) (2008). *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511801938>

- Diamond, J. M. (2006). *Collapse: How Societies Choose to Fail or Succeed*. New York: Penguin Books.
- Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de junio de 2001 relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. Publicado en DOUE núm. 197, 21 de Julio de 2001. 2001. 2001/42/CE.
- Doménech Gregori, V., Muñoz Criado, A. y Ruano de Oleza, M. (2011). Gobernanza territorial: desarrollar fórmulas innovadoras de gobernanza territorial. En *Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana*. Vol. 25. Valencia: Conselleria de Medi Ambient, Agua, Urbanisme i Habitatge.
- Elorrieta Sanz, B. (2013). *La planificación territorial en el Estado español a la luz de las políticas territoriales europeas. De la teoría a la praxis*. Universitat de Barcelona. Recuperado de <http://hdl.handle.net/10803/130810>
- Ezquiaga Domínguez, J. M. (2009). Nuevo territorio y crisis del paradigma de la planificación convencional». En Sánchez Pérez-Moneo, L. y Troitiño Vinuesa, M. A. (Eds.), *Agua, territorio y paisaje: de los instrumentos programados a la planificación aplicada: V Congreso Internacional de Ordenación del Territorio* (pp. 563-78). Madrid: Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio (FUNDICOT).
- Faludi, A. (1973). *Planning Theory*. Oxford, UK: Pergamon Press.
- Faludi, A. (2009). A turning point in the development of European spatial planning? The 'Territorial Agenda of the European Union' and the 'First Action Programme'. *Progress in Planning A*, 71(1), 1-42. <https://doi.org/10.1016/j.progress.2008.09.001>
- Faludi, A. (2010a). *Cohesion, coherence, co-operation: European spatial planning coming of age?* RTPI library series. Abingdon, Oxon; New York, NY: Routledge.
- Faludi, A. (2010b). Centenary paper: European spatial planning: past, present and future. *Town Planning Review*, 81(1), 1-22. <https://doi.org/10.3828/tpr.2009.21>
- Faludi, A. (2013). Territorial Cohesion, Territorialism, Territoriality, and Soft Planning: Critical Review. *Environment and Planning A*, 45(6), 1302-17. <https://doi.org/10.1068/a45299>
- Faludi, A. y Waterhout, B. (2006). Introducing Evidence-Based Planning. *disP - The Planning Review*, 42(165), 4-13. <https://doi.org/10.1080/02513625.2006.10556950>
- Farinós i Dasí, J. (2010). Gobernanza para una renovada planificación territorial estratégica; hacia la innovación socio-territorial. En Martín, A. y Merinero, R. (Eds.), *Planificación estratégica territorial estudios metodológicos* (pp. 102-135). Sevilla: Junta de Andalucía, Dirección General de Administración Local.
- Farinós i Dasí, J. (2015). Desarrollo Territorial y Gobernanza: refinando significados desde el debate teórico pensando en la práctica. Un intento de aproximación fronteriza. *Desenvolvimento Regional em debate: DRd*, 5(2), 4-24. <http://dx.doi.org/10.24302/drd.v5i2.993>
- Farinós i Dasí, J. (2016). *Cómo hacer del territorio cuestión política de Estado / Achieving Territory Becomes Matter of State Importance / Come faire du Territoire une question politique d'État*. Valencia: Tirant lo Blanch.

- Farinós i Dasí, J., Aldrey Vázquez, J. A. y Del Río Franqueira, D. (2015). Actualización del mapa de planes de Ordenación del Territorio en España. En de la Riva, J., Ibarra, P., Montorio, R. y Rodrigues, M. (Eds.), *Análisis espacial y representación geográfica: innovación y aplicación. XXIV Congreso de la Asociación de Geógrafos Españoles* (pp. 79-88). Zaragoza: Universidad de Zaragoza-AGE.
- Farinós i Dasí, J. y Romero González, J. (2006). *Gobernanza territorial en España: claroscuros de un proceso a partir del estudio de casos*. Valencia: Universidad de Valencia.
- Farinós i Dasí, J. y Romero González, J. (2008). La gobernanza como método para encarar los nuevos grandes retos territoriales y urbanos. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 46, 5-9. Recuperado de <https://www.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/667/621>
- Farinós i Dasí, J. y Lloret Gual, P. (2016). Nuevas formas de gobernanza en el espacio público de la ciudad. El caso valenciano. En Margarida, A. y Maciel, P. (Eds.), *O desafio do planeamento e observação territorial nos países Ibero-americanos para o século XXI: dinâmicas, processos, experiências e propostas. Congreso de la Red Iberoamericana de Observación Territorial (RIDOT IV)* (pp. 199-212). Lisboa: Instituto de Geografia e Ordenamento do Território (IGOT), Centro de Estudos Geográficos, Universidad de Lisboa (Portugal).
- Farinós i Dasí, J. y Ruiz Córdoba, M. P. (2011). De la evaluación ambiental estratégica a la evaluación territorial: ¿Camino de ida y vuelta? En Farinós, J. (Ed.), *De la evaluación ambiental estratégica a la evaluación de impacto territorial: reflexiones acerca de la tarea de evaluación* (pp. 17-34). Valencia: Universidad de Valencia.
- Farinós i Dasí, J. y Vera Pastor, O. (2016). Planificación territorial fronteriza y ética práctica. Acortando las distancias entre plan y poder (política). *Finisterra. Revista Portuguesa de Geografia*, 51(101), 45-69. <https://doi.org/10.18055/Finis7812>
- Farinós i Dasí, J., Vera Pastor, O. y Lloret Gual, P. (2016). Nueva cultura política y territorial; relaciones entre política y territorio. O de cómo situar el territorio en la agenda política. En Farinós, J. (Ed.), *Cómo hacer del territorio cuestión política de Estado / Achieving Territory Becomes Matter of State Importance / Come faire du Territoire une question politique d'État* (pp. 34-56). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Ferrao, J. y Mourato, J. (2011). Evaluación y ordenación del territorio en Portugal: de exigencia legal a fuente de aprendizaje político y de innovación institucional. En Farinós, J. (Ed.), *De la evaluación ambiental estratégica a la evaluación de impacto territorial: reflexiones acerca de la tarea de evaluación* (pp. 471-498). Universidad de Valencia.
- Font, J., Della Porta, D. y Sintomer, Y. (2012). Presentation. Methodological challenges in participation research. *Revista internacional de sociología*, 70(2), 9-18. https://doi.org/10.3989/ris.2012.iExtra_2
- Funtowicz, S. O. y Ravetz, J. A. (1993). Science for the post-normal age. *Futures*, 25(7), 739-55. [https://doi.org/10.1016/0016-3287\(93\)90022-L](https://doi.org/10.1016/0016-3287(93)90022-L)
- Funtowicz, S. O. y Ravetz, J. A. (2000). *La ciencia posnormal: ciencia con la gente*. Barcelona: Icaria Editorial.
- Funtowicz, S. O. y Strand, R. (2007). De la demostración experta al diálogo participativo. *Revista iberoamericana de ciencia tecnología y sociedad*, 3(8). Recuperado de

http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1850-00132007000100008

- Gao, J. (2013). *The role of indicators in Strategic Environmental Assessment: Experience from Chinese practice*. Aalborg: Aalborg University.
- Gao, J., Kornov, L. y Christensen, P. (2013). Do indicators influence communication in SEA? - Experience from Chinese practice. *Environmental Impact Assessment Review*, 43, 121-28. <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2013.06.004>
- Garnåsjordet, P. A., Aslaksen, I., Giampietro, M., Funtowicz, S. O. y Ericson, T. (2012). Sustainable Development Indicators: From Statistics to Policy. *Environmental Policy and Governance*, 22(5), 322-36. <https://doi.org/10.1002/eet.1597>
- Giampietro, M., Mayumi, K. y Munda, G. (2006). Integrated assessment and energy analysis: Quality assurance in multi-criteria analysis of sustainability. *Energy*, 31(1), 59-86. <https://doi.org/10.1016/j.energy.2005.03.005>
- Giddens, A. (2009). The politics of adaptation. En Giddens, A. (Ed.), *The politics of climate change* (pp. 26-41). Cambridge, UK: Polity Press.
- Hajer, M. A., Grijzen, J. y Van't Klooster, S. A. (2010). *Strong stories: how the Dutch are reinventing spatial planning*. Design and politics 3. Rotterdam: 010 Publishers.
- Hernández Mora, N. y Ballester, A. (2011). Public Participation and the Role of Social Networks in the Implementation of the Water Framework Directive in Spain. *Ambientalia*, 20. Recuperado de <http://hdl.handle.net/10481/21688>
- Hildenbrand Scheid, A. (1999). Política territorial y desarrollo regional en España y Europa: Una visión comparada en vísperas del siglo XXI. *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, 122, 785-807.
- Hildenbrand Scheid, A. (2007). Tres propuestas para una relación efectiva entre las escalas regional y local en materia de ordenación del territorio. En Farinós, J. y Romero, J. (Eds.), *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible: nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo* (pp. 147-190). Valencia: Universidad de Valencia.
- Hoch, C. (2016). Utopia, Scenario and Plan: A Pragmatic Integration. *Planning Theory*, 15(1), 6-22. <https://doi.org/10.1177/1473095213518641>
- Kovacic, Z. y Giampietro, M. (2015). Beyond “beyond GDP indicators:” The need for reflexivity in science for governance. *Ecological Complexity*, 21, 53-61. <https://doi.org/10.1016/j.ecocom.2014.11.007>
- Kuhn, T. S. (1962). *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago Press.
- Kunzmann, K. R. (2016). Crisis and Urban Planning? A Commentary. *European Planning Studies*, 24(7), 1313-18. <https://doi.org/10.1080/09654313.2016.1168787>
- Lauber, T. B., Decker, D. J. y Knuth, B. A. (2008). Social networks and community-based natural resource management. *Environmental management*, 42(4), 677-87. <https://doi.org/10.1007/s00267-008-9181-8>
- Lu, P. y Stead, D. (2013). Understanding the notion of resilience in spatial planning: A case study of rotterdam, The Netherlands. *Cities*, 35, 200-212. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2013.06.001>

- Meadows, D. H. (1972). *Los Límites del crecimiento: informe al Club de Roma sobre el predicamento de la humanidad*. Fondo de Cultura Económica.
- Nogués, S., González-González, E. y Cordera, R. (2019). Planning regional sustainability: An index-based framework to assess spatial plans. Application to the region of Cantabria (Spain). *Journal of Cleaner Production*. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.03.328>
- Munarriz Guezala, D. (2009). El sistema navarro de Gobernanza Territorial: el papel del Observatorio Territorial de Navarra. En Farinós, J., Romero, J. y Salom, J. (Eds.), *Cohesión e inteligencia territorial: dinámicas y procesos para una mejor planificación y toma de decisiones* (pp. 215-244). Valencia: Universidad de Valencia.
- Nuissl, H. y Heinrichs, D. (2011). Fresh Wind or Hot Air--Does the Governance Discourse Have Something to Offer to Spatial Planning? *Journal of Planning Education and Research*, <https://doi.org/10.1177/0739456X10392354>
- ONU (1992). *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Organización de Naciones Unidas.
- Pahl-Wostl, C. (2007). The implications of complexity for integrated resources management. *Environmental Modelling & Software*, 22(5), 561-69. <https://doi.org/10.1016/j.envsoft.2005.12.024>
- Pahl-Wostl, C. (2009). A conceptual framework for analysing adaptive capacity and multi-level learning processes in resource governance regimes. *Global Environmental Change*, 19(3), 354-65. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2009.06.001>
- Pascual i Esteve, J. M. (2007). *La estrategia territorial como inicio de la gobernanza democrática: los planes estratégicos de segunda generación*. Colección Documentos de Trabajo. Serie Desarrollo Económico nº 3. Barcelona: Diputación de Barcelona.
- Pascual i Esteve, J. M. (2011). *El papel de la ciudadanía en el auge y decadencia de las ciudades: el fin del gerencialismo o la recuperación de lo público y sus actores*. Ciencia política / Tirant lo Blanch 41. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Prezioso, M. (2008). The territorial dimension of a competitive governance in sustainability. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 46, 163-79. Recuperado de <https://www.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/681/635>
- Pujadas, R. y Font, J. (1998). *Ordenación y planificación territorial*. Colección Espacios y sociedades, no. 8. Madrid: Editorial Síntesis.
- Rifkin, J. (1995). *The end of work: the decline of the global labor force and the dawn of the post-market era*. New York: G.P. Putnam's Sons.
- Roberts, P. (2004). *El fin del petróleo*. Traducido por Jordi Vidal. Barcelona: Ediciones B.
- Romero González, J. y Farinós i Dasí, J. (2011). Redescubriendo la gobernanza más allá del buen gobierno. Democracia como base, desarrollo territorial como resultado. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 56, 295-319. Recuperado de <https://www.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/1354>

- Roodbol-Mekkes, P. H., Van der Valk, A. y Korthals Altes, W. K. (2012). The Netherlands spatial planning doctrine in disarray in the 21st century. *Environment and Planning A*, 44(2), 377-395. <https://doi.org/10.1068/a44162>
- Sardar, Z. (2010). Welcome to postnormal times. *Futures*, 42(5), 435-444. <https://doi.org/10.1016/j.futures.2009.11.028>
- Segura Calero, S. (2017). *Mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión de instrumentos de ordenación del territorio. Análisis internacional comparado*. Sevilla. Recuperado de <https://idus.us.es/xmlui/handle/11441/64003>
- Segura Calero, S. y Elorrieta Sanz, B. (2019). La evaluación y el seguimiento de la ordenación del territorio en España: visión regional comparada. En Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio (FUNDICOT), *Actas del IX CIOT. Planificación y gestión integrada como respuesta* (pp. 1135-1151). Cantabria: Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio (FUNDICOT). Recuperado de: https://docs.wixstatic.com/ugd/1c299f_05d9c0f6700046b8a05e6cd836d502b9.pdf
- Segura Calero, S. y Pedregal Mateos, B. (2016). Los observatorios territoriales como instrumentos de evaluación y gestión de planes de ordenación del territorio en España. En Margarida, A. y Maciel, P. (Eds.), *O desafio do planeamento e observação territorial nos países Ibero-americanos para o século XXI: dinâmicas, processos, experiências e propostas. Congreso de la Red Iberoamericana de Observación Territorial (RIDOT IV)* (pp. 147-160). Lisboa: Instituto de Geografia e Ordenamento do Território (IGOT), Centro de Estudos Geográficos, Universidad de Lisboa (Portugal).
- Segura Calero, S. y Pedregal Mateos, B. (2017). Monitoring and Evaluation Framework for Spatial Plans: A Spanish Case Study. *Sustainability*, 9(10), 1706, 1-19. <https://doi.org/10.3390/su9101706>
- Serrano Rodríguez, A. (2011). La evaluación de las políticas de impacto ambiental: Una reflexión desde la toma de decisiones. En Farinós, J. (Ed.), *De la evaluación ambiental estratégica a la evaluación de impacto territorial: reflexiones acerca de la tarea de evaluación* (pp. 211-252). Valencia.
- Soja, E. W. (2008). *Postmetrópolis: estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Soja, E. W. (2011). *Postmodern Geographies: The Reassertion of Space in Critical Social Theory*. Second Edition. London: Verso.
- Stead, D. (2013). Convergence, Divergence, or Constancy of Spatial Planning? Connecting Theoretical Concepts with Empirical Evidence from Europe. *Journal of Planning Literature*, 28(1), 19-31. <https://doi.org/10.1177/0885412212471562>
- Zarraluqui Ortigosa, L. (2011). La Estrategia Territorial de Navarra, primera experiencia en España de aplicación de los principios de planificación y desarrollo espacial europeos a un nivel regional. *Urban*, 0(8), 111-22. Recuperado de <http://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/399/399>
- Zoido Naranjo, F. (2010). Ordenación del territorio en Andalucía: reflexión personal. *Cuadernos geográficos de la Universidad de Granada*, 47, 189-221. Recuperado de <http://revistaseug.ugr.es/index.php/cuadgeo/article/view/606/694>

ANEXO

Leyes de Ordenación del Territorio Autonómicas en España

CCAA	Ley de Ordenación del Territorio
Andalucía	Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio
Aragón	Decreto legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón
Asturias	Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo.
Cantabria	Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo
Castilla La Mancha	Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, Texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística
Castilla y León	Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio
Cataluña	Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de política territorial
Com. Valen.	Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje
Extremadura	Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial
Galicia	Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio
Baleares	Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial
Canarias	Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos
La Rioja	Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación Territorial y Urbanismo
Madrid	Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo
Murcia	Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística
Navarra	Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo
País Vasco	Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio

Fuente: elaboración propia a partir de Segura y Elorrieta (2019).

Instrumentos Autonómicos Regionales de Ordenación del Territorio en España

CCAA	Instrumento de Ordenación del Territorio aprobado (ámbito regional)
Andalucía	Plan de Ordenación del Territorio (2006)
Aragón	Estrategia de Ordenación Territorial (2014)
Asturias	Directrices Regionales de Ordenación del Territorio (1991)
Castilla y León	Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio (2008)
Cataluña	Plan Territorial General (1995)
Com. Valenciana	Estrategia Territorial (2011)
Galicia	Directrices de Ordenación del Territorio (2011)
Baleares	Directrices de Ordenación Territorial (1999)
Canarias	Directrices de Ordenación General (2003)*
Navarra	Estrategia Territorial de Navarra (2005)
País Vasco	Directrices Ordenación del Territorio (1997)

Fuente: elaboración propia a partir de Segura y Elorrieta (2019).

* Nota: Cantabria, Castilla La Mancha, Extremadura, La Rioja, Madrid, Murcia no tienen. Por otro lado, las Directrices de Ordenación General de Canarias (2003) han sido derogadas por la disposición derogatoria única apto. 1, letra c) de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.