INNOVACIÓN INSTITUCIONAL Y NUEVAS FORMAS DE GOBERNANZA EN LA ORDENACIÓN TERRITORIAL

DOCUMENTO DE TRABAJO

Compendio elaborado para los usuarios de
cctv.blogs.uv.es

JOAQUÍN FARINÓS DASÍ

Dr. de la Cátedra de Cultura Territorial Valenciana

Dpto. de Geografía / Instituto Interuniv. de Desarrollo Local

Universitat de València

ÍNDICE

1. **A MODO DE PRESENTACIÓN: La gobernanza como método para encarar los nuevos grandes retos territoriales y urbanos**

2. **GLOSARIO DE TÉRMINOS CLAVE**

3. **LA GOBERNANZA TERRITORIAL EN EUROPA**

   3.1 **Emergencia, difusión y asentamiento de un concepto polisémico: el Libro Blanco**

   3.2 **Ampliando y refinando el sentido de la gobernanza territorial. Algo más que aplicar los principios de la buena gobernanza a las políticas**

4. **LA COHESIÓN TERRITORIAL: EL MEJOR CAMPO DE APLICACIÓN DE LAS NUEVAS FORMAS DE GOBERNANZA. LA INTENCIÓN EUROPEA**

   4.1 **De la Ordenación del Territorio a la Cohesión Territorial: del documento de la ETE a la Agenda Territorial Europea 2020 y la nueva Política de Cohesión a partir de 2014**

   4.2 **Sobre el concepto, y objetivo, de la Cohesión Territorial**

   4.3 **La gobernanza, clave para la Estrategia Europa 2020 y para el reforzado objetivo y política de cohesión territorial**

5. **DESARROLLO Y FORMAS DE GOBERNANZA TERRITORIAL**

   5.1 **Algunas sendas por las que transitar desde la ETE. La opción de la Planificación Estratégica**

   5.2 **De la Planificación Estratégica a las Visiones. La ambición**

6. **EL CAMINO HACIA NUEVAS FORMAS DE GOBERNANZA. CONCLUSIONES**

1. A MODO DE PRESENTACIÓN: La gobernanza como método para encarar los nuevos grandes retos territoriales y urbanos

El concepto de gobernanza no es nuevo, sin embargo ha sido redefinido progresivamente a lo largo del tiempo. Como señala RHODES (1997), en el pasado el concepto fue utilizado como sinónimo de gobierno, mientras que en la actualidad se utiliza para enfatizar los cambios con respecto a las formas de gobierno más tradicionales. Con este nuevo enfoque, la gobernanza hace referencia a un nuevo entendimiento de la acción pública y a sus estructuras organizativas, opuestas en parte a la tradicional interpretación de las tareas de gobierno. Así, la gobernanza se refiere a una nueva forma de definir la acción de gobierno e implica un nuevo modelo operativo para los actores implicados y para los procesos de decisión a la hora de hacer política.

Desde un punto de vista diferente, ROSENAU (1992) considera la tarea de gobierno como algo relacionado con las "actividades llevadas a cabo por las autoridades formales" mientras que la gobernanza deriva de "actividades respaldadas por multiplicidad de actores que comparten unos objetivos" (págs. 3-6). Diversos actores se involucran en estos modelos de acción colectiva: actores gubernamentales en modelos de gobierno, por ejemplo los directamente elegidos que son miembro de las instituciones de gobierno local; actores no gubernamentales en modelos de gobernanza, caso de 'nuevos actores' externos a la arena política, representantes del sector empresarial, de los grandes medios de comunicación, de las instituciones supralocales (por ej. la UE), etc. (PAINTER y GOODWIN; 1995).

De acuerdo con JESSOP (2003), el interés en las nuevas formas de gobernanza reside en su supuesta capacidad para solucionar problemas de coordinación de un amplio rango de sistemas (económico, legal, político, de protección…) y de la propia sociedad civil. Presenta una naturaleza comunitaria, a diferencia del funcionamiento del mercado, en el que cada cual busca su propio interés. Este mismo carácter público, de política pública, está presente en la definición de ANSELL y GASH (2008), quienes hablan de gobernanza colaborativa (que podemos relacionar con una mayor participación y la aquí llamada gobernanza democrática). La gobernanza reuniría actores públicos y privados junto a la gobernación para tomar decisiones basadas en el consenso en foros colectivos.

Figuras 1.1-1.2: Relaciones de meta-gobernanza entre Estado-Mercado-Sociedad Civil

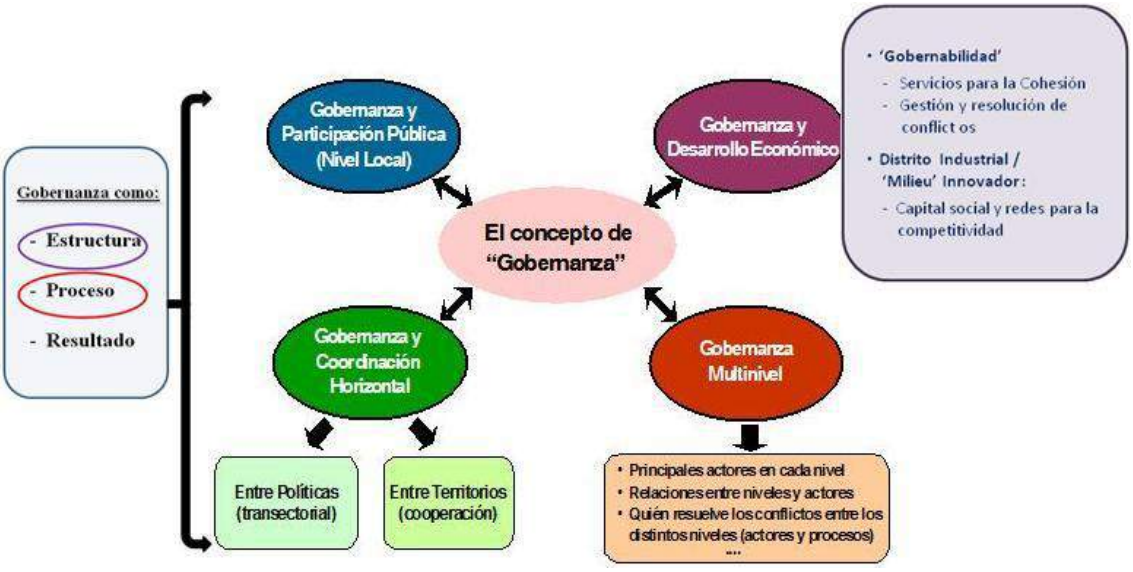
Fte.: Elaboración propia.

Esta interpretación equivale a la primera acepción del concepto que figura en el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, interpretándola como una adecuada relación entre Estado, mercado y sociedad civil, y presupone que los actores concernidos se encuentran inmersos en el mismo proceso de toma de decisiones. Sin embargo las relaciones de metagobernanza existentes entre ellos no siempre resultan equilibradas, afectando las posibilidades de gobernabilidad real (FARINÓS, 2014 ROMERO y FARINÓS, 2011); vid serie de figuras 1.

Para la Comisión Europea (CE, 2003), la gobernanza es el conjunto de normas, procesos y comportamientos que afectan o influyen la calidad del ejercicio de los poderes a escala europea. Pero también representa una nueva cultura de gobierno y de la administración que presupone consenso alrededor de determinados conceptos, principios, normas y procedimientos, sin necesidad de recurrir a instrumentos legislativos. Entendida como organización de la acción colectiva, el Libro Blanco (CE; 2001) la define como la capacidad de las sociedades para dotarse de sistemas de representación, de instituciones, de procesos y de cuerpos sociales, como instrumento de control democrático, de participación en las decisiones y de responsabilidad colectiva. Esta definición se acerca a la que dan CALAME y TALMANT (1997):

> *"La gobernanza es la capacidad que tienen las sociedades humanas para dotarse de sistemas de representación, instituciones, procesos y órganos sociales para administrarse a sí mismas mediante una acción voluntaria. Esta capacidad de conciencia (la acción voluntaria), de organización (las instituciones, los órganos sociales), de conceptualización (los sistemas de representación) y de adaptación a las nuevas situaciones es una característica de las sociedades humanas."*

Figura 2: Las cuatro dimensiones de la Gobernanza[1]



Fte.: Elaboración propia.

[1] -De las cuatro el presente texto se centra principalmente en la primera, tercera y cuarta. La segunda, que cabe entender como marco de gobernabilidad para el desarrollo, se encuentra más relacionada con el desarrollo teórico realizado por los especialistas de la Ciencia Política y de la Administración. Cabe citar en este sentido los destacados trabajos de autores como Joan Prats y Joan Subirats, desde el Institut de la Governabilitat de Catalunya, algunos de ellos publicados en la colección 'Goberna' del Instituto Nacional de Administraciones Públicas (INAP), que seguimos como referencia.

Tratando de sintetizar, el concepto de gobernanza presenta al menos cuatro dimensiones principales, tal y como representa la figura 2.

El mejor ámbito para el desarrollo de las nuevas formas de gobernanza es la escala local, con una finalidad concreta de desarrollo económico (vid. OCDE; 2001) o con un enfoque más político. La razón es que desde ella resultan fáciles de identificar los dos elementos que definen el gobierno local: el territorio y las instituciones. La gobernanza en un territorio puede ser definida como la capacidad de los actores clave, públicos y privados, para compartir objetivos. Diversas son las metas que pueden compartirse:

- formalizar un consenso organizacional que involucre al sector privado con el objetivo de definir objetivos y funciones comunes para el desarrollo económico regional,
- lograr un acuerdo sobre la contribución que corresponde a cada uno de los socios para conseguir los objetivos previamente definidos, o
- ponerse de acuerdo en una visión compartida para el futuro del territorio entre todos los niveles y actores involucrados.

En el último caso, el entendimiento de la *gobernanza territorial* es similar al concepto de *desarrollo territorial*, a su vez relacionado con el de *cohesión territorial*. El *desarrollo territorial* no implica una estructura social del territorio (idea asociada al tradicional modelo de estado-nación). Invoca la concertación de los distintos actores (públicos y privados, en todos los ámbitos, de la economía, de los equipamientos públicos o de las infraestructuras) procurando la coherencia espacial de sus intervenciones. Respecto de la *cohesión territorial*, la gobernanza subraya la importancia central de las estructuras institucionales en el suministro de bienes y servicios públicos que determinan la competitividad de cada territorio y, en consecuencia, de la capacidad económica nacional.

Algunos autores (KORESAWA y KONVITZ; 2001, HARRIS; 2001) insisten en señalar que el campo de aplicación por excelencia de este nuevo estilo de gobierno de los territorios es la planificación territorial. También FALUDI (2002), refiriéndose al ámbito comunitario, señala que la ordenación del territorio puede ser considerada como parte integrante de un emergente sistema de gobernanza europea multinivel. Es aquí donde la coordinación aparece como necesaria, entre los distintos niveles de gobierno y entre las distintas políticas con impacto sobre el territorio[2]

Un enfoque integral de la planificación requiere como primera condición de una buena coordinación. La necesidad de una consideración holística para la planificación del desarrollo espacial resulta fácil de justificar: el espacio, suelo o territorio, es un bien limitado y su ordenación y uso condiciona las posibilidades de desarrollo futuro. Su ordenación, por tanto, se convierte en una actividad de carácter estratégico (ALBRECHTS, 2004 y 2009; PASCUAL, 2007).

[2] Para ello han habido algunos bancos de pruebas como el Programa de Gestión Integrada de Áreas Costeras, la iniciativa LEADER, las iniciativas por el empleo (desarrollo a nivel local de la "Estrategia Europea por el Empleo"), INTERREG, los Fondos Estructurales o la Política medioambiental - especialmente a escala local (Agendas Locales 21).

2. GLOSARIO DE TÉRMINOS CLAVE

- *COORDINACIÓN (VS. COOPERACIÓN)*

Aunque utilizados a veces como sinónimos o en relación de hiponimia, en ambos casos de forma incorrecta, se trata de dos términos bien diferentes. La coordinación presupone la existencia de un coordinador; aunque se trate únicamente de un '*primum inter pares*' que pueda ser distinto en cada caso de acuerdo con la distribución de competencias entre las diferentes escalas de gobierno (unas veces el estado (nivel) local, otras el regional, otras el nacional). La cooperación, por el contrario, se caracteriza por un marcado carácter voluntario; no existe orden de prelación ni jerarquía entre quienes cooperan, que lo hacen libre y espontáneamente, mediante los mecanismos de cooperación que acuerden.

Para ilustrar mejor la diferencia entre los dos conceptos nos serviremos de la interpretación que de los mismos hace el Tribunal Constitucional español (TC) en algunas de sus sentencias (ROMERO; 2005), que se ha visto obligado a pronunciar, sentando jurisprudencia, para resolver conflictos entre la administración central del estado y las comunidades autónomas. En su sentencia (STC) 32/1983, FJ2, reiterada en la STC 194/2004 de 10 de noviembre, establece que "… *la competencia de coordinación… presupone… que hay algo que debe ser coordinado",* para lo que las distintas administraciones (central y autonómicas) tienen alguna competencia*."…La competencia… de coordinación general significa no sólo que hay que coordinar las partes o subsistemas… sino que esa coordinación general..."* le corresponde hacerla al coordinador, sea éste el gobierno central u otro (en el caso de estas STC se refiere al gobierno central*). "…En consecuencia, la coordinación general debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades…estatales y comunitarias* –autonómicas- *en el ejercicio de sus respectivas competencias de tal modo que se logre la integración de los actos parciales en la globalidad del sistema*". Y añade: "…*la facultad de coordinación no otorga a su titular las competencias que no ostente y, en concreto, facultades de gestión complementarias"; e*s decir "…*la coordinación se materializa en la fijación de medios y sistemas de relación entre distintas autoridades para propiciar el ejercicio de sus respectivas competencias, de manera que tal coordinación no supone, sin embargo una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma" (STC 27/1987, de 27 de febrero FJ 2).*

En cuanto a la cooperación, el TC conecta "…*la cooperación con la idea de voluntariedad y la coordinación con la de imposición" (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 20). "…El segundo criterio a tener en cuenta para caracterizar a la cooperación es que su instrumentación y puesta en práctica no permite alterar las competencias de los sujetos llamados a cooperar. Así, hemos insistido con reiteración en la necesidad de fomentar la cooperación entre las Administraciones públicas implicadas mediante la búsqueda o creación de instrumentos que permitan articular su actuación, aunque sin alterar la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes en relación (SSTT 77/1984, FJ 3; 76/1983, FJ 13; 227/1998, FJJ 20;*

214/1989, FJ 20; y 118/1998, FJ 12). "…En cuanto a las técnicas propias del principio de cooperación –se reconoce- *un margen de discrecionalidad en la determinación de los específicos mecanismos cooperativos, lo que no implica que dicho margen se conciba como un espacio totalmente inmune al control jurisdiccional" (STC 68/1996, FJ 10; STC 118/1998, FJ 12). "...La cooperación no habilita para ejercer competencias ajenas" (STC 11/1986, FJ 13).*

La cooperación no solo afecta a las administraciones sino también a territorios, dando lugar a estrategias de cooperación territorial que pueden dar lugar a un proceso de integración territorial (FARINÓS, 2013). La integración regional/territorial se relaciona con la idea de cohesión y de territorios que cooperan de forma inteligente para poder conseguirla. La integración regional/territorial expresa la existencia de oportunidades, en diferentes grados, para la interacción (múltiple, en sentido amplio: económica, social, medioambiental, política, movilidad mediante infraestructuras comunes…) dentro de y entre áreas, y refleja la voluntad de cooperar entre ellas. Se ve favorecida cuando existen administraciones eficientes, complementariedad física o funcional entre territorios y cuando no existen conflictos (culturales, políticos, de orden económico…). Ello presupone superar los diversos efectos negativos que para un desarrollo territorial armónico representa la existencia de uno o más límites administrativos.

- *(ESCALA) LOCAL*

Aunque no está universalmente establecido el umbral que separa lo local de lo que no es (*a nivel administrativo* puede ser el municipio, pero también se reconocen como entidades locales las agrupaciones de los mismos de carácter subregional como comarcas, asociaciones voluntarias de municipios o, en el caso de algunos países, las provincias; *a nivel demográfico* algunas reformas de las décadas finales del siglo XX fijaban el umbral mínimo en 90.000 habitantes; a nivel *político* se considera una escala que actúa como correa de transmisión de las decisiones tomadas a nivel de estado central, con el que no puede competir, mientras que la escala regional sí compite directamente con él), la escala más adecuada para desarrollar la nueva gobernanza es la local; o si se prefiere, las escalas de proximidad. Fundamentalmente porque es en ella donde más fácil resulta la identificación de los dos elementos clave que definen la acción de gobierno: el territorio y las instituciones.

En el actual contexto globalizado, en el que el desarrollo local es un asunto territorial antes que sectorial, la Escala local aparece como el nivel territorial más pertinente, en tanto que supone 'territorialización' y respuesta particular, con base endógena (recursos territoriales) y la propia cultura (herencia) a los retos de globalización y competencia que se traducen en una nueva organización de los sistemas productivos. En estas escalas se produce un proceso de re-politización; es decir, de toma de posición activa tanto para la provisión de los servicios necesarios como para la definición y aplicación de estrategias y políticas de desarrollo propias, o para dejar sentir su voz en el resto de estamentos, niveles o administraciones superiores competentes.

El desarrollo debe ser estimulado, organizado y basado en un nivel territorial pertinente para la población en términos de cultura, de identidad y de redes. Es por tanto necesario contar con espacios subregionales para el diseño de políticas de desarrollo territorial, en aplicación de los principios de subsidiariedad (trasladar la toma de decisiones al nivel más eficiente y próximo a los ciudadanos), de participación ciudadana y de eficacia.

Para la mejora de esta última se requiere de nuevas formas de gobernanza ante la invalidez de los viejos cánones tradicionales caracterizados por la centralización, la verticalidad y el dirigismo. Pero al mismo tiempo, los gobiernos locales no pueden actuar en solitario, necesitando desarrollar estrategias de cooperación y de gobierno multinivel (de forma coordinada –evitando reiteraciones o disfunciones- y proporcional a las competencias y recursos de cada cual –principio de *proporcionalidad*), con verdadero sentido de estado o lealtad institucional, que se adaptan mucho mejor a las nuevas formas de entender la planificación del desarrollo territorial (local, cabe añadir).

- *GOBIERNO*

Acción de dirección y gestión de los asuntos públicos, interpretada como acción de quien tiene el poder. Comprende tanto las instituciones como las acciones dirigidas a la definición y realización de los intereses generales: dirección política, políticas públicas, legislación, administración. Durante mucho tiempo, las instituciones de gobierno (o gobernación) se han identificado con las instituciones del estado y se han considerado como acciones de gobierno sólo las procedentes de sus órganos. La tarea y responsabilidad de gobernar correspondían por tanto y en exclusiva a las organizaciones del estado.

Con estas premisas, en la acción de gobierno existe una organización jerárquica de las responsabilidades entre las diferentes escalas de gobierno y administraciones. También se caracteriza por una separación sectorial de competencias en la función pública, así como por una clara distinción entre políticos, técnicos-expertos y el resto de la población. Bajo un enfoque tradicional de gobierno, existe una clara división funcional entre los intereses y el papel que juegan el sector público, el privado y la sociedad civil. Las personas y organizaciones privadas, grandes o pequeñas, lucrativas o benéficas, eran consideradas como portadoras exclusivamente de intereses privados, como actuando sólo en función de sus expectativas egoístas o altruistas pero siempre de naturaleza privada. Eran gobernados, no actores (reconocidos y transparentes) en la acción de gobierno. Todas estas fronteras se hacen más permeables en la nueva gobernanza. Como señalaba el PNUD en su informe sobre el desarrollo humano del año 2000, la *governance* no se refiere solo a las organizaciones gubernamentales, sino que enmarca y entrelaza toda una serie interdependiente de actores que incluye no solo a los gobiernos, sino también a los actores de la sociedad civil y el sector privado de todos los niveles (local, regional, nacional, transnacional e internacional).

- *GOBERNABILIDAD*

De acuerdo con el autor Joan PRATS (2005: 133 y ss.) *gobernabilidad* y *gobernanza* son dos conceptos claramente diferenciados, aunque también reconoce que los límites entre ellos resultan muy imprecisos, si no confusos, en tanto que términos nuevos y emergentes que son.

Para Kooiman (en PRATS, 2005) la gobernabilidad es la cualidad conjunta de un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo en el contexto de otros sistemas más amplios de los que forma parte. Esta cualidad depende del ajuste efectivo y legítimo entre las necesidades y las capacidades de gobierno. Este concepto de gobernabilidad no contempla de forma disjunta las necesidades (como algo que pertenece a la sociedad) y las capacidades (como algo exclusivo del gobierno). En las sociedades

interdependientes contemporáneas las necesidades y capacidades deben verse también como interdependientes (a la vez políticas y sociales, públicas y privadas, del estado y de la sociedad). Sin un ajuste efectivo y legítimo entre las necesidades y las capacidades no puede existir gobernabilidad. Como las necesidades y las capacidades se construyen socialmente, el resultado final depende de la estructura institucional o fábrica social y de los propios actores.

Desde una perspectiva político-administrativa la gobernabilidad es la cualidad de un sistema social que deriva del hecho de que los actores estratégicos del mismo (sólo los que tienen recursos de poder para hacer ingobernable el sistema) consienten en que las decisiones de autoridad (incluida la resolución de conflictos entre ellos mismos) se adopten conforme a reglas y procedimientos determinados (que pueden registrar mayores o menores niveles de institucionalización). No todo sistema de gobierno ni prácticas de gobernanza son capaces de producir gobernabilidad; como tampoco toda gobernabilidad garantiza el desarrollo. El análisis de la gobernabilidad de un sistema implica el de su gobernanza; es decir, el descubrimiento del mapa de actores, sus expectativas, sus conflictos y las estructuras y procesos de su interacción. Ese análisis nos descubre los equilibrios de poder y distributivos subyacentes a las estructuras y procesos de gobernanza, así como los conflictos actuales y potenciales entre los actores estratégicos, incluidos los emergentes.

- *GOBERNANZA*

Entendida como organización de la acción colectiva, es la capacidad de las sociedades para dotarse de sistemas de representación, de instituciones, de procesos y de cuerpos sociales, como instrumento de control democrático, de participación en las decisiones y de responsabilidad colectiva.

Se trata, por tanto, de un sistema de reglas formales (normas, procedimientos, costumbres, etc.) que configuran un marco institucional para la interacción entre los diferentes actores, tanto públicos como privados, en el proceso de toma de decisiones. En este sentido no se contrapone al gobierno, sino que se entiende como una evolución del mismo, en la búsqueda de nuevas rutinas destinadas a hacer dicha tarea de gobierno más eficiente o capaz de afrontar los nuevos retos ante los que las antiguas formas se demuestran inefectivas. La gobernanza significa, pues, otro estilo de gobierno en el que las decisiones dejan de ser siempre unilaterales y jerárquicas, y donde la acción de gobernar (el gobierno) se entiende como una actividad de dirección, no como institución.

Existen diversas formas posibles de entender la gobernanza: como estructura o condición, como proceso y como producto (planes estratégicos, sistemas de normas y procedimientos…). Entendida como proceso, permite, sin necesidad de cambiar la Polity ni la Politics establecer nuevas rutinas entre los actores, en un marco institucional establecido, para poder conseguir mejor los objetivos planteados (desde las Policies).

La gobernanza se centra en la acción colectiva, en este sentido se abre a la participación y la cooperación entre actores, dando lugar al desarrollo de nuevos acuerdos (partenariados) entre los distintos actores públicos (administraciones), entre los públicos y privados, entre los privados y del tercer sector, y entre los privados entre sí a la hora

de responder, en el ejercicio del poder, a las demandas y necesidades ciudadanas (la cosa pública –*res publica*).

- *GOBERNANZA TERRITORIAL*

Su objetivo es el territorio. Trata de regular, de gobernar, de gestionar las dinámicas territoriales existentes a través del pilotaje de una multiplicidad de actores, a los que se trata de coordinar para potenciar el desarrollo adecuado del capital social, intelectual y político presentes en el territorio. Con ella se pretende promover un proceso de desarrollo territorial basado en un uso no destructivo de las especificidades territoriales con el objetivo de mejorar la cohesión territorial a los diferentes niveles. Por tanto, se concentra especialmente en las políticas ('*policies*') y su meta es conseguir el desarrollo sostenible.

Podemos definirla como el proceso de organización y coordinación de los actores con el objetivo de desarrollar el capital territorial sin destruir el acervo existente y así poder incrementar la cohesión territorial a los distintos niveles. Más en concreto, por gobernanza de las políticas territoriales y urbanas entendemos la capacidad que tienen los actores, grupos sociales e instituciones (públicas, privadas, del tercer sector) para construir un consenso organizacional y ponerse de acuerdo en la contribución que hará cada uno de ellos en la realización de una estrategia (territorial o urbana), una visión de futuro deseada para el territorio o la ciudad, comúnmente definida.

La gobernanza territorial presenta diferentes dimensiones.

1. *Gobernanza y Desarrollo* (Económico). Desde el punto de vista institucional posibilita o asegura los procesos de desarrollo, especialmente en aquellos países con una arquitectura institucional poco desarrollada o frágil.
2. *Gobernanza Multinivel*: nuevas formas de relación entre los diferentes niveles-escalas de gobierno (ahora en red), que comparten competencias y se coordinan para obtener los mejores resultados.
3. *Gobernanza Horizontal*; a su vez de tres tipos de coordinación/cooperación:
   a) entre políticas con impacto territorial (a veces esto conlleva la gobernanza multinivel porque las mayores competencias de las políticas sectoriales pueden recaer en niveles de gobierno distintos, central/federal, regional, local)
   b) entre territorios: contiguos (cooperación entre municipios, regiones…) o no (mediante la configuración de redes: de ciudades, territorios…)
   c) entre actores: desarrollo de acuerdos y convenios de asociación y partenariados para la consecución de objetivos comunes
4. *Participación*. Resulta, junto con la dimensión vertical (manifestada en procesos de devolución/descentralización) la cara más conocida de la gobernanza. Sin embargo la participación debe ser un medio para la buena gobernanza, no un fin en sí misma. Una mayor participación posibilita una mejor definición de las necesidades/problemas sino que también amplía el abanico de soluciones posibles, contribuyendo a relajar las barreras de entrada (o directamente la resistencia) a las decisiones entre los sectores de la población concernidos. En suma, se trata de un medio para mejorar el diseño y aplicación de las políticas.

- *PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO TERRITORIAL*

Nueva denominación acordada en los foros internacionales como la OCDE o el Consejo de Europa que permite superar el conflicto terminológico entre Ordenación del Territorio -u Ordenación Territorial- y el de Planificación Territorial. Se trata de una nueva acepción que contempla de forma integrada las distintas funciones *de ordenación* de las actividades y población en el espacio, de aprovechamiento del potencial *de desarrollo* existente en cada lugar, todo ello mediante una adecuada *coordinación* de las actuaciones y de los actores responsables (nuevas prácticas *de gobernanza*). Por este motivo la planificación territorial se constituye como uno de los mejores campos de aplicación de los principios de la gobernanza.

Se trata de una planificación más integral, al considerar conjuntamente la planificación física, del desarrollo económico y medioambiental, así como el desarrollo social, político y cultural. También es más participativa, al involucrar a los agentes presentes en el territorio, sobre todo a escala local y regional. Por este motivo adopta la modalidad de planificación territorial estratégica, complementando y presentando nuevas alternativas a los retos territoriales que la tradicional planificación física del territorio no contemplaba (limitada habitualmente a la planificación de los usos del suelo y a la definición de los modelos territoriales a partir de la identificación y diagnóstico de los elementos estructurantes del territorio). Desde este punto de vista, esta nueva planificación del desarrollo territorial resulta más propositiva y proactiva, promoviendo la consecución del territorio (visión territorial) deseado en horizontes temporales más amplios (20-30 años), que son evaluados continuamente (cada 2-3 años).

Se trata, así pues, de una herramienta operativa y programática (concreta objetivos y actuaciones a partir del reconocimiento e identificación de las principales líneas estratégicas, que se comparten con la población) para la elaboración de políticas públicas (que deben ser convenientemente evaluadas), estrategias de actuación e inversión público/privadas (mediante el establecimiento de asociaciones o partenariados) e iniciativas locales (participadas y consensuadas).

- *POLÍTICA (POLITY, POLITICS, POLICY)*

La Real Academia Española de la Lengua (RAE) recoge distintas acepciones para este término que para nosotros resulta claramente polisémico. Entre ellas las siguientes: Arte, doctrina u opinión referente al gobierno de los Estados/ Actividad de quienes rigen o aspiran a regir los asuntos públicos/ Actividad del ciudadano cuando interviene en los asuntos públicos con su opinión, con su voto, o de cualquier otro modo/ Arte o traza con que se conduce un asunto o se emplean los medios para alcanzar un fin determinado/ Orientaciones o directrices que rigen la actuación de una persona o entidad en un asunto o campo determinado.

Si en castellano únicamente existe una única denominación para esta actividad, en inglés existen tres: la *Polity*, la *Politics* y la *Policy*. La primera se refiere a la estructura u organización territorial del Estado (federal, centralizado, regionalizado, descentralizado…). La segunda se refiere a los actores y la práctica de la actividad política. Como se deduce de la lectura de la definición anteriormente presentada, es la acepción del término 'Política' en castellano. Finalmente la Policy (o policies) se refiere a las actuaciones desarrolladas por responsables políticos y tomadores de decisiones

(*Politics*) para conseguir los objetivos propuestos (en respuesta a las necesidades y demandas de la población, de forma planificada o no). La última de las acepciones dada por la RAE es la que más parece aproximarse a esta interpretación.

Las políticas públicas son la respuesta del Estado, a través del gobierno y por medio de las administraciones, a las demandas e intereses, plurales y diversos, de la sociedad. La forma predilecta de desarrollar el pacto o contrato entre aquél y ésta, a la que se pretende servir de forma eficaz y eficiente, procurándole un nivel de vida adecuado (Estado de Bienestar). Por tanto, se orientan a facilitar el acceso de los ciudadanos a bienes y servicios (públicos), procurando la regulación y fórmulas de acción que den respuesta a las plurales necesidades, intereses y preferencias de los ciudadanos (individualmente considerados u organizados en grupos de interés o de presión). Cuando esto no se produce se manifiestan los conflictos y las demandas de una mayor participación ciudadana, de nuevas formas y prácticas de gobernanza y de gobierno red.

Todos los aspectos de la vida social o comunitaria están sujetos a alguna regulación o intervención directa del Estado: seguridad, economía, salud, educación, transporte, telecomunicaciones, energía, medio ambiente, territorio, espacios urbanos... Dentro del ámbito de las políticas públicas, mención especial merece la política de desarrollo territorial, que ha cobrado gran importancia a partir de la década de los años 1990 y que pretende, con una visión más integrada y comprehensiva en el momento de diseñar y aplicar las políticas públicas, lograr el desarrollo de cada espacio de acuerdo con su propio potencial de recursos territoriales y con una serie de principios básicos generales (coherencia, sostenibilidad, equilibrio, eficiencia, eficacia…). Más allá del crecimiento económico, se persigue completarlo con la necesaria sostenibilidad económica, social, medioambiental y cultural, bajo el paraguas de la cohesión territorial.

3. LA GOBERNANZA TERRITORIAL EN EUROPA

3.1 Emergencia, difusión y asentamiento de un concepto polisémico: el Libro Blanco

El concepto de gobernanza tiene su origen en el ámbito de la economía institucional y de la regulación. Nació con el objetivo de procurar la simplificación de los procesos de regulación y de intervención de los poderes públicos y de facilitar la toma de decisiones del resto de agentes sociales, sobre todo los económicos. Algunos de los trabajos e indicadores de gobernanza, por ejemplo los desarrollados por el Banco Mundial, serían un claro ejemplo de este enfoque. Desde el mundo de la empresa, la gobernanza se encuentra estrechamente ligada a la toma de decisiones, para gestionar y dirigir los negocios de forma que se obtenga la máxima eficacia económica. Su tránsito del campo de la economía al de la ciencia política y de la administración, con el objeto de procurar una gestión más inclusiva y co-responsable de la cosa pública frente a los tradicionales modelos más impositivos o burocráticos, lo fueron convirtiendo en un concepto heurístico y abierto en su interpretación y uso.

Caja 1: Principios de la buena gobernanza según el Libro Blanco

Apertura:
Las instituciones deberían trabajar de una forma más abierta. Junto con los Estados miembros, deberían desarrollar una comunicación más activa sobre la labor de la UE y sobre las decisiones que ésta adopta. Deberían asimismo utilizar un lenguaje que resultara accesible para el público en general. Este aspecto reviste una especial importancia si se quiere fomentar la confianza en unas instituciones de por sí complejas.

Participación:
La calidad, la pertinencia y la eficacia de las políticas de la Unión implican una amplia participación de los ciudadanos de todas y cada una de las distintas fases del proceso, desde la concepción hasta la aplicación y evaluación de las políticas. Una participación reforzada debería generar una mayor confianza en los resultados finales y en las instituciones de las que emanan las políticas. La participación depende esencialmente de la adopción de un enfoque integrador de este tipo por parte de las Administraciones centrales en la concepción y aplicación de las políticas de la UE.

Responsabilidad:
Es preciso clarificar el papel de cada uno de los procesos legislativo y ejecutivo. Cada una de las instituciones de la UE debe explicar su acción en Europa y asumir la responsabilidad que le incumba. Pero también se precisa una mayor claridad y una mayor responsabilidad de los Estados miembros y de todos los agentes que participan en el desarrollo y aplicación de las políticas de la UE.

Eficacia:
Las medidas deben ser eficaces y oportunas, y producir los resultados buscados sobre la base de unos objetivos claros, de una evaluación de su futuro impacto y, en su caso, de la experiencia acumulada. La eficacia requiere también que la aplicación de las políticas de la UE sea proporcionada y que las decisiones se tomen al nivel más apropiado.

Coherencia:
Las políticas desarrolladas y las acciones emprendidas deben ser coherentes y fácilmente comprensibles. La necesidad de coherencia de la Unión es cada vez mayor: sus tareas son cada vez más complejas y la ampliación aumentará la diversidad. Desafíos tales como el del cambio climático o la evolución demográfica rebasan las fronteras de las políticas sectoriales que han cimentado la construcción de la Unión. Las autoridades regionales y locales están cada vez más implicadas en las políticas comunitarias. La coherencia requiere un liderazgo político y un firme compromiso por parte de las instituciones con vistas a garantizar un enfoque coherente dentro de un sistema complejo.

Cada uno de estos principios es importante en sí mismo. Pero no pueden ponerse en práctica mediante acciones separadas. Las políticas ya no pueden resultar eficaces si no se abordan y aplican de una forma integradora.

La aplicación de estos cinco principios refuerza los dos de **Subsidiariedad y Proporcionalidad:**
Desde la concepción de las políticas hasta su aplicación efectiva, la elección del nivel en el que ha de actuarse (desde el nivel comunitario hasta el nivel local) y la selección de los instrumentos utilizados deben estar en proporción con los objetivos perseguidos. Quiere decirse que antes de lanzar una iniciativa es esencial comprobar sistemáticamente: a) si la actuación pública es realmente necesaria, b) si el nivel europeo es el más apropiado para dicha actuación y c) si las medidas previstas son proporcionales a los objetivos.

Aunque es cierto que sigue evidenciando un grado notable de ambigüedad, no lo es menos que su utilización ha ido adquiriendo densidad y relevancia en el campo de las ciencias sociales, en centros de pensamiento y en el seno de organismos públicos y privados. La propia Unión Europea lo hizo suyo a partir de que hiciera público el conocido *Libro Blanco sobre la Gobernanza* (CE, 2001). Situados en la escala europea, los consensos sobre su significado son más amplios y todos remiten a los cinco principios de la buena gobernanza (apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia) que a su vez refuerzan los de subsidiariedad y propocionalidad (vid caja 1). Entendida como organización de la acción colectiva, el Libro Blanco la define como la capacidad de las sociedades para dotarse de sistemas de representación, de instituciones, de procesos y de cuerpos sociales, como instrumento de control democrático, de participación en las decisiones y de responsabilidad colectiva.

Leídos en clave europea, estos principios reflejaban las propias carencias y limitaciones, más tarde acentuadas, del proceso de construcción de un proyecto político inacabado e inacabable. Sugerían un discreto código de mejor funcionamiento para un proyecto original que no podía ser federal pero que pretendía ser algo más que la mera suma de estados. Se hacía de la necesidad virtud. Finalmente, enumeraban una serie de condiciones para el buen gobierno y la mejora de la coordinación entre actores políticos, todas de sentido común y que mantienen plena vigencia a cualquier escala. Sin embargo era un planteamiento de mínimos; muchas visiones y propuestas de teóricos de la gobernanza sobre el papel y funciones de la esfera pública, la acción de gobierno o la implicación de actores privados en procesos de toma de decisiones, trascienden las sugerencias de aquel Libro Blanco que en su simplicidad contenía su mejor virtud. No podía ser de otra forma, dado que a la vista de la distribución competencial y de la fragmentación de estructuras de poder, tenían más posibilidades de prosperar formas de derecho blando e iniciativas flexibles y voluntarias de cooperación multinivel (como el Método Abierto de Coordinación -FALUDI, 2007), muy especialmente en el ámbito del gobierno del territorio.

3.2 Ampliando y refinando el sentido de la gobernanza territorial; algo más que aplicar los principios de la buena gobernanza a las políticas

Hoy, cuando desde diferentes disciplinas se habla de gobernanza democrática, de gobernanza global, de gobernanza local, de gobernanza urbana o de gobernanza territorial, el concepto remite a un amplio y solvente cuerpo teórico, desarrollado a lo largo de la última década, que sugiere, en la escala respectiva, unas funciones diferentes para el estado y una nueva forma de entender su papel en la acción de gobierno, la relación entre diferentes actores y la participación de los ciudadanos (ROMERO, 2009).

En el extenso trabajo académico en torno a qué se entiende por gobernanza democrática casi nadie desconoce las dificultades del proceso. Conviene recordar que en sus postulados muchos de sus defensores han advertido riesgos, nuevos problemas, zonas de sombra, contradicciones, y cuestiones relevantes no bien resueltas. Voces autorizadas han subrayado algunos relacionados con la necesidad de clarificar conceptos (buen gobierno, gobernación, gobernabilidad, gobernanza), con la dificultad para identificar los límites entre gubernamental y no gubernamental, para asignar responsabilidades (la '*accountability*' es precisamente uno de los cinco principios de la buena gobernanza) y delimitar legitimidades (si sólo por representatividad institucional o por otros medios

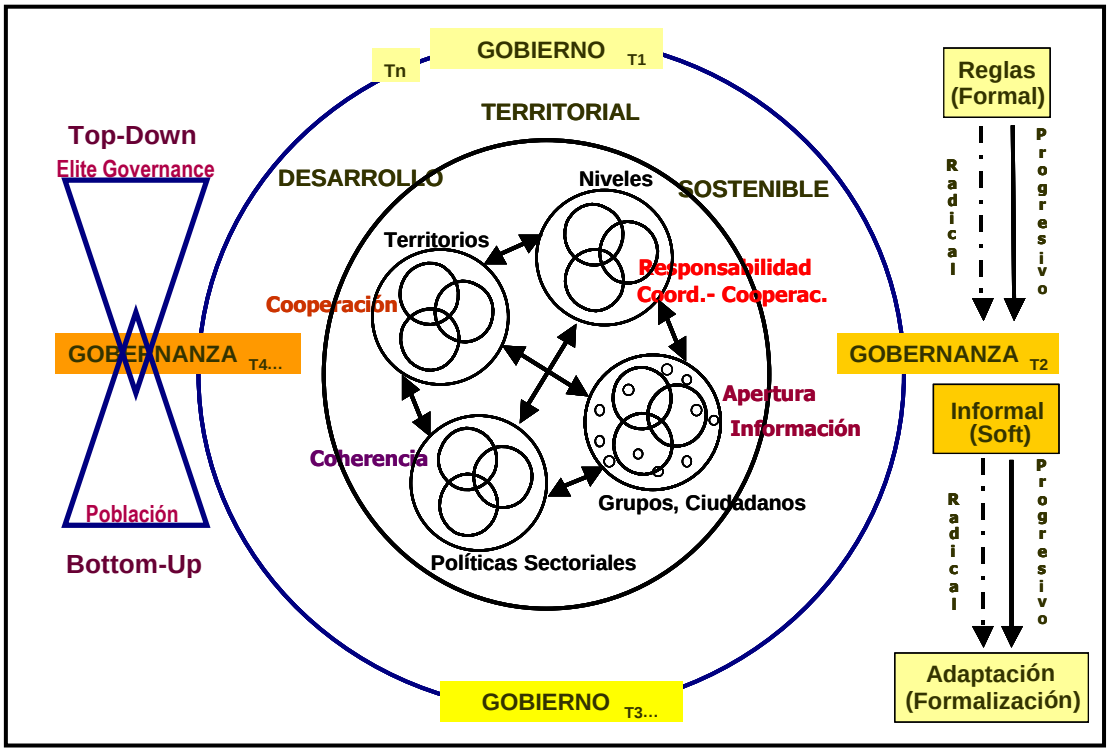
como la legitimidad por resultados - *buenos*), para superar posibles riegos de desafección o deslegitimación democráticas, para establecer mecanismos democráticos de rendición de cuentas (fuera de la esfera de poder de los ejecutivos) o para garantizar una real participación de todos los actores políticos y sociales concernidos (si la participación no es espontánea y general -democrática- entonces no hay gobernanza sino mera economía política). Otras voces críticas, expresan su escepticismo cuando no abierta oposición frente a quienes defienden una supuesta transición del gobierno a la gobernanza o frente a quienes abogan por menos gobierno y más gobernanza (en realidad dos conceptos que no resultan antagónicos, ni siquiera distintos en esencia).

La gobernanza territorial hace referencia a una nueva forma de definir la acción de gobierno e implica un nuevo modelo operativo para los actores y niveles implicados (supranacional, nacional, regional, local) y para los procesos de decisión a la hora de hacer política. Se caracteriza por la participación, la coordinación, la cooperación y la concertación. En relación con el debate central sobre la relación estado/ciudadano, el propio Joan Prats, uno de sus teóricos más cualificados, se ha empeñado de forma contundente en puntualizar y deshacer equívocos (desde un posicionamiento neoinstitucionalista) en torno a lo que debe entenderse por modelos de gobernanza en cada caso y en cada contexto específico, así como sobre el papel central de la esfera pública "(…)*contra la opinión,* afirma Prats, *que trata de diluir los gobiernos como un actor más en las estructuras de gobernanza, creemos que el principio democrático y de Estado de Derecho al que la gobernanza debe servir exige el reconocimiento de un rol, unas formas organizativas y de funcionamiento y una responsabilidad especial a las Administraciones Públicas. Éstas son actores en estructuras de interdependencia, pero no un actor más. No creemos en la gobernanza como sustituto del gobierno, sino en la gobernanza con gobierno, como modalidad de gobernación. La Gobernanza no puede diluir, sino fortalecer y legitimar la autoridad democrática"* (PRATS, 2005: 171).

En efecto, a lo largo de las dos últimas décadas el concepto de gobernanza se ha convertido en cuestión central de debate en el campo de las ciencias sociales, centrándose en particular en las relaciones entre gobierno y gobernanza. Mientras que el primero se refiere a la existencia de un poder, el del Estado, organizado a través de una serie de poderes públicos (con relaciones de jerarquía entre ellos) y procedimientos burocráticos como forma de funcionamiento, la gobernanza se refiere a la emergencia de un nuevo sistema de relaciones más complejo que incluye nuevos actores emergentes externos hasta ahora de la arena política. La gobernanza significa por tanto un modelo alternativo de gestionar los asuntos públicos.

Las relaciones entre gobierno y gobernanza pueden interpretarse como un proceso incremental mediante el que la nueva gobernanza mejora las limitaciones de las formas tradicionales de gobierno, al tiempo que tiene sus propias limitaciones e introduce nuevos conflictos (vid. figura 3). Las prácticas de nueva gobernanza provienen, y conducen, a formas de gobierno más consolidadas y formales (reguladoras, de estilo 'duro'). En el círculo interior de la figura se representan las distintas dimensiones de la gobernanza, así como los principios de buena gobernanza con los que se relacionan: vertical multinivel (y los principios relacionados: responsabilidad, coordinación, cooperación), horizontal (entre territorios –principio de cooperación- y entre sectores –principio de coherencia) y participación (grupos de interés, lobbies, ciudadanos a título individual – principios de información y apertura).

Figura 3: Relaciones entre Gobierno y Gobernanza como proceso incremental



Fuente: Elaboración propia. Incluido en el informe final del proyecto ESPON 2.3.2.

El funcionamiento sistémico del conjunto de los distintos principios y dimensiones (vertical –multinivel-; horizontal –intersectorial, interterritorial, partenarial entre actores-; participación) de la gobernanza contribuirá a la meta final del desarrollo territorial sostenible. Este funcionamiento, como en cualquier sistema, no permanece invariado sino que evoluciona a lo largo del tiempo (T_n) desde un punto de partida inicial (T_1). Las rutinas de gobierno establecidas se adaptan a los cambios y a las nuevas necesidades dando lugar a la aparición de nuevas prácticas de gobernanza en (T_2). Como en el caso de las innovaciones tecnológicas estos cambios pueden ser radicales o, de forma más pragmática, progresivos, introduciendo en ambos casos nuevos estilos de toma de decisiones más 'blandos', menos regulados, que finalmente se incorporan y consolidan como formas de gobernar, transformándose a partir de entonces en nuevas, actualizadas al contexto, formas de gobierno (T_3), y así sucesivamente.

La gobernanza se ha relacionado, podría decirse que más claramente, con dos de las dimensiones de la actividad política. Inicialmente con la '*polity*', es decir, con las formas de organización territorial y de la administración del estado, parte importante del propio acervo nacional sobre el que se desarrolla el sentido de pertenencia. En segundo lugar con la '*politics*', forma en que se reparten responsabilidades y se toman las decisiones por los actores (institucionales) de la política. Si la primera se corresponde con un enfoque de la gobernanza como estructura o precondición, la segunda aproxima a su consideración como proceso (la forma en que se gobierna).

Desde este punto de vista la gobernanza sería la puesta en práctica de prácticas de gobierno innovadoras que superen las limitaciones de los modos tradicionales de gobierno para poder enfrentarse mejor a los nuevos retos que van surgiendo. En la nueva gobernanza las interacciones entre los diversos actores están reguladas por un

amplio abanico de modelos sociales de coordinación, en lugar de por un limitado número de procedimientos organizacionales jerárquicamente definidos. La gobernanza por definición implica a un amplio, y complejo, conjunto de actores públicos y privados, y se basa en la flexibilidad, el partenariado y la participación voluntaria de los diversos representantes de los intereses sociales existentes.

Pero sin duda, donde esta consideración de la gobernanza como proceso se ve especialmente reforzada es en el campo de la P*olicy*. El objetivo entonces es mejorar las rutinas en la toma de decisiones con el objetivo maximizar los efectos gracias a un correcto diseño, aplicación y seguimiento de las políticas con impacto sobre la sociedad y los territorios. En función de esos objetivos de eficacia, y eficiencia, se adaptarían la *Polity* y la *Politics*. Esta es justamente la interpretación que hacemos del concepto de gobernanza territorial.

La gobernanza territorial puede ser vista de dos formas: como mera aplicación de los principios de buena gobernanza a la política territorial y urbana o, de una forma más compleja e interesante, tal y como se hizo en el proyecto ESPON 2.3.2, como un proceso con un carácter muy específico dado que su objetivo es el territorio. Con este enfoque, la complejidad del territorio permite no solo considerar las dinámicas territoriales como uno de los test más interesantes para verificar si se aplican o no los principios de la buena gobernanza, sino que también otorga un carácter particular a la gobernanza territorial. En este sentido, se interpreta como la emergencia y puesta en práctica de formas de planificación y gestión de las dinámicas territoriales innovadoras y compartidas (caracterizadas por la relación, negociación y formación de consensos), respaldadas por multiplicidad de actores que comparten unos objetivos y conocen y asumen cuál debe ser su papel en su consecución (autores como Healy hablan de *planificación colaborativa*).

Desde este punto de vista, la gobernanza territorial se entiende como una práctica/proceso de organización de las múltiples relaciones que caracterizan las interacciones entre actores e intereses diversos presentes en el territorio. El resultado de esta organización es la elaboración de una visión territorial compartida, sustentada en la identificación y valorización del capital territorial, necesaria para conseguir la cohesión territorial sostenible a los diferentes niveles, desde el local al supranacional. Dicho de otro modo, la gobernanza territorial es la condición 'sine qua non' para garantizar un desarrollo más equilibrado y sostenible y alcanzar el objetivo de la cohesión territorial a través de la participación de los distintos actores (públicos, privados, tercer sector…) que operan a las diferentes escalas. Por tanto, el reto principal para una buena gobernanza territorial sería generar las condiciones más favorables para poder desarrollar acciones territoriales conjuntas que permitan conseguir dicho objetivo.

Sea cual sea el punto de vista, de este sugerente debate que aún ha de tener amplio recorrido académico pueden colegirse algunas conclusiones: a) la necesidad de reforzar los mecanismos de coordinación y cooperación, vertical y horizontal, especialmente entre actores políticos; b) la obligación de impulsar procesos de modernización del estado, en la línea de los sugerido desde la propia OCDE; c) la exigencia de mejorar mecanismos de transparencia e información a los ciudadanos, y d) la conveniencia de impulsar mecanismos de participación ciudadana que superen vicios, sesgos o excesiva presencia de grupos de interés y sectores de la sociedad más organizados.

4. LA COHESIÓN TERRITORIAL: EL MEJOR CAMPO DE APLICACIÓN DE LAS NUEVAS FORMAS DE GOBERNANZA. LA INTENCIÓN EUROPEA.

4.1 De la Ordenación del Territorio a la Cohesión Territorial: del documento de la ETE a la Agenda Ter. Europea 2020 y la nueva Política de Cohesión 2014-20

El territorio se ha incorporado plenamente en la agenda política europea y empieza a ser percibido y gestionado de otra manera. Una mirada al conjunto de países desarrollados, en especial de la Unión Europea, proporciona información suficiente como para poder hablar de nueva generación de políticas públicas. La aprobación de la Estrategia Territorial Europea en 1999, sus precedentes y, sobre todo, el conjunto de directrices e iniciativas que le han seguido, demuestran tanto el progreso de nuevos valores en el ámbito de la cultura del territorio y el paisaje, como la influencia innegable de la Unión en el conjunto de iniciativas y políticas en los diferentes niveles de gobierno.

Desde el propio método de asignación de Fondos Estructurales, hasta el reciente *Libro Verde sobre la Cohesión Territorial* (CE, 2008), el balance es positivo. En el terreno normativo y en buena parte de las políticas con impacto territorial se constatan avances innegables: agua, desarrollo rural, protección del paisaje, espacios naturales, evaluación ambiental estratégica de planes y programas… La agenda territorial ha experimentado en Europa cambios apreciables y ha sido capaz de impregnar la mayor parte de políticas en las escalas estatal, regional y local. De nuevo, vuelve a existir distancia entre lo formal y lo real, y se repiten diferencias entre estados y entre regiones dependiendo de cada contexto cultural específico. Pero es difícil negar avances en la emergencia de una nueva cultura territorial, mayoritaria hoy en algunos países. Es con estos nuevos mimbres, que las políticas públicas pueden ser realmente más eficaces.

Las tendencias de fondo sobre la forma de entender el desarrollo y los nuevos valores postmateriales fueron adquiriendo densidad en nuestras sociedades durante la década de los años ochenta y especialmente de los noventa del siglo XX. Hasta el punto de acabar por dar el salto al terreno de las directrices y las normas. En ese proceso de maduración de contextos culturales en relación con la nueva forma de entender el territorio y de integrarlo en las políticas, la aprobación en 1999 de la *Estrategia Territorial Europea* (en un consejo informal, conviene recordar, de Ministros europeos responsables de ordenación del territorio –CE, 1999) ha tenido una trascendencia indudable. Sintetizaba un interesante camino iniciado con la Carta Europea de Ordenación del territorio de 1983, al que siguieron los Informes *Europa 2000: Visiones del Desarrollo Territorial de la Comunidad* (1991) y *Europa 2000+: Cooperación para el Desarrollo territorial de Europa* (1994). Constituía además una de las mejores muestras de la eficacia de algunas formas de derecho blando (PAREJO, 2007), imprescindibles en el caso de Europa, dada la distribución de competencias sobre ordenación del territorio asignadas a cada actor político.

En la Estrategia Territorial Europea se situaba al territorio en el centro de las políticas y se sugerían directrices y objetivos (vid. Caja 2) para la futura política de desarrollo territorial que siguen vigentes (PLAZA, ROMERO y FARINÓS, 2003):

Caja 2: Los tres principios directores del documento de la ETE

- *Desarrollo de un sistema urbano policéntrico y más equilibrado, junto con el refuerzo de la colaboración entre espacios urbanos y rurales, intentando superar la inadecuada separación rural/urbano*. Ello representa perseguir, entre otros fines, la consolidación de varias zonas de integración económica de importancia mundial e integración de espacios periféricos; el sustentar de modo más sólido un sistema policéntrico y más equilibrado de regiones metropolitanas, de redes de sistemas urbanos, por la vía de la cooperación; la promoción de estrategias integradas de desarrollo espacial; el reforzamiento de la cooperación temática.
- *Fomento de estrategias integradas de transporte y comunicación que sirvan de ayuda para el desarrollo policéntrico del territorio comunitario*. Constituyen una condición necesaria para la participación activa de las regiones y ciudades y regiones de la UE. Deberán conseguirse paulatinamente unas condiciones equitativas de acceso a las infraestructuras y al conocimiento, para lo cual será necesario encontrar soluciones adaptadas a las diferentes regiones. Entre éstas pueden mencionarse la de reforzar las redes de transporte y de servicios públicos; la utilización eficaz y sostenible de las infraestructuras; planificar y gestionar de forma coordinada e integrada las infraestructuras; la promoción de un acceso espacialmente más equilibrado, en especial para las regiones periféricas; la mejora de acceso a infraestructuras de telecomunicación; el refuerzo y adaptación de los centros de innovación; así como la importancia estratégica de la formación.
- *Desarrollo y conservación de la naturaleza y del patrimonio cultural, mediante una gestión prudente del territorio, como forma de contribuir a la conservación y al desarrollo de las identidades regionales, así como al mantenimiento de la diversidad natural y cultural de regiones y ciudades en un contexto globalizado*. Ello supondrá incidir en diferentes líneas de actuación tales como el desarrollo de redes ecológicas europeas o la elaboración de estrategias integradas de desarrollo espacial para zonas protegidas, zonas ecológicamente sensibles, áreas litorales, zonas de montaña y zonas húmedas, mediante un equilibrio entre protección y desarrollo basado en estudios de impacto territorial y ambiental y con la participación de los agentes implicados. A ellas se unirían, además, otras como la protección de suelos; la elaboración de estrategias a escala local, regional y transnacional para la gestión de riesgos en áreas sometidas a catástrofes naturales; la gestión del agua; la gestión creativa de los paisajes culturales de gran valor histórico, cultural, estético o ecológico; la valoración de los paisajes culturales en el contexto de estrategias integradas de desarrollo territorial; la gestión creativa del patrimonio cultural.

En la Estrategia Territorial Europea se resumían e integraban buena parte de visiones y valores que reflejaban la complejidad de los nuevos procesos en curso y los efectos del cambio social y cultural, al tiempo que se sugería su traslación al ámbito de las políticas. Casi todos los términos hacen referencia a ello, tanto a *procesos* (emergencia de regiones, regiones urbanas y ciudades como actores relevantes, difuminado de los límites entre rural y urbano, dificultad para reducir brechas entre territorios…) y a nuevos *valores* (mayor equidad territorial, desarrollo equilibrado y sostenible, importancia de las identidades culturales y territoriales, nueva cultura del territorio y del paisaje…), como a *políticas* (papel central de los poderes públicos, importancia de las escalas regional y local, necesidad de mayor cooperación vertical y horizontal, importancia de la creación de redes, enfoques estratégicos en todas las escalas, subsidiariedad…). Al igual que en el caso del Libro Blanco sobre la Gobernanza, su mejor virtud fue su vocación práctica, de querer ser aplicada, sugiriendo, proponiendo, fomentando y en algún ámbito promoviendo nuevas orientaciones para las políticas.

Lógicamente, el balance en cada estado habría de ser desigual, pero es indiscutible que significó un punto de inflexión significativo.

La *Estrategia de Lisboa* (marzo de 2000) y la *Estrategia Europea para un Desarrollo Sostenible* (Gotemburgo, junio de 2001), marcaron la progresión de una interesante andadura que se ha concretado en la aprobación en la reunión informal de ministros de Ordenación del Territorio celebrada en Leipzig (24-25 de mayo de 2007), de una *Agenda Territorial de la Unión Europea* que hace de la *cohesión territorial* el objetivo futuro. En esa misma reunión se aprobaba la *Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles*, con versiones y actualizaciones posteriores como la llamada Declaración de Toledo, 2010 (http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/newsroom/pdf/201006_toledo_declaration_es.pdf).

Los mayores cambios a los que hoy se enfrenta la UE son, de acuerdo con las conclusiones de aquella primera reunión[3], los siguientes:

- El cambio climático en el territorio de la UE y de los espacios vecinos
- El creciente precio de la energía, la ineficiencia energética y las distintas posibilidades de los territorios para encontrar fuentes alternativas.
- La creciente integración de las regiones en la competencia económica global y creciente también interrelación y dependencia entre regiones y estados.
- Los impactos de la ampliación sobre la cohesión económica, social y territorial, especialmente en lo referente a las infraestructuras de transporte y de energía.
- La sobreexplotación de los recursos naturales y culturales y la pérdida de biodiversidad, en especial por el crecimiento urbano descontrolado mientras las áreas remotas se enfrentan a la despoblación.
- Los efectos territoriales del cambio demográfico (especialmente el envejecimiento) y de los movimientos migratorios de los mercados de trabajo en el suministro de servicios públicos de interés general y el mercado de vivienda, el desarrollo de los modelos de asentamiento y de convivencia.

Por su parte, un reciente estudio del Programa ESPON (IGEAT et al, 2006)[4] reconocía las cuatro tendencias que van a tener grandes consecuencias para el territorio europeo:

- La globalización aumenta la dinámica de la relocalización de empresas y genera un desarrollo económico que favorece las áreas metropolitanas.
- El envejecimiento de la población se dejará notar en la mayoría de las regiones europeas.
- La subida de los precios de energía tendrá efectos en la movilidad, tanto en lo que se refiere a sus modalidades como a sus patrones.
- Afrontar el cambio climático, que aumenta las calamidades meteorológicas, con el consiguiente impacto económico.

[3] *Territorial Agenda of the European Union. Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions*. Agreed on the occasion of the Informal Ministerial Meeting on Urban Development and Territorial Cohesion in Leipzig on 24 / 25 May 2007.
http://www.dgotdu.pt/ue/documentos/terr/VFFTerritoriale-Agenda-en%2024-25%20Maio%202007.pdf

[4] IGEAT et al. (2006): *Scenarios on the territorial future of Europe*, ESPON project 3.2. Luxemburgo: European Spatial Planning Observation Network.

La Agenda Territorial aprobada en Leipzig proponía seis prioridades para el desarrollo territorial de la UE:

1. Reforzar el desarrollo policéntrico y la innovación a través de redes de regiones urbanas y ciudades
2. Impulsar nuevas formas de asociación y gobernanza territorial entre áreas urbanas y rurales
3. Promover agrupaciones (*clusters*) regionales para la competencia e innovación en Europa
4. Apoyar el fortalecimiento y la extensión de Redes Transeuropeas
5. Promover la Gestión Transeuropea de riesgos incluyendo los impactos del cambio climático
6. Requerir el fortalecimiento de las estructuras ecológicas y los recursos culturales como valor añadido para el desarrollo

El *Cuarto Informe sobre la Cohesión Económica y Social* (CE, 2007) y el *Libro Verde sobre la cohesión territorial* (CE, 2008), son las iniciativas más recientes que incluyen la cohesión territorial como pilar fundamental. Un sugerente hilo conductor que sigue apoyándose en las directrices básicas incorporadas en la Estrategia Territorial Europea de 1999 y que casi diez años después ha ganado respaldo social y académico, y parece que va concitando mayor grado de apoyo político.

Con posterioridad tanto la revisión de la Agenda de Lisboa, la nueva Europa 2020, como el de la dimensión territorial de la misma (Agenda Territorial Europea 2020) han avanzado sobre los mismos principios dándoles continuidad:

TERRITORIAL AGENDA OF THE EUROPEAN UNION 2020

I.

Territorial cohesion is a common goal

For a more harmonious and balanced state of Europe

II.

Challenges and potentials for territorial development

Driving forces and their territorial aspects

Increased exposure to globalisation: structural changes after the global economic crisis

Challenges of EU integration and the growing interdependences of regions

Territorially diverse demographic and social challenges, segregation of vulnerable groups

Climate change and environmental risks: geographically diverse impacts

Energy challenges come to the fore and threaten regional competitiveness

Loss of biodiversity, vulnerable natural, landscape and cultural heritage

III.

Territorial Priorities for the Development of the European Union

1. Promote polycentric and balanced territorial development
2. Encouraging integrated development in cities, rural and specific regions
3. Territorial integration in cross-border and transnational functional regions
4. Ensuring global competitiveness of the regions based on strong local economies
5. Improving territorial connectivity for individuals, communities and enterprises
6. Managing and connecting ecological, landscape and cultural values of regions

IV.

Making EU territorial cohesion a reality

The governance and implementation mechanisms

Territorial coordination of policies

Territorial cohesion implementation mechanisms

1. Strengthening territorial cohesion at EU level
2. Contributing to territorial cohesion at cross-border, transnational, and inter-regional level
3. Strengthening Member States' contribution to territorial cohesion

Guidelines for future actions

La estrategia **EUROPA 2020** trata de lograr un crecimiento basado en tres ***principios***:

1. inteligente, a través de inversiones más eficaces en educación, investigación e innovación:
    1. Niveles de inversión del 3% del PIB de la UE, tomando juntas la pública y la privada, y mejores condiciones para la I+D y la innovación.

2. Tasa de empleo del 75% para mujeres y hombres de 20 a 64 años antes de 2020 haciendo que trabaje más gente, sobre todo mujeres, jóvenes, personas mayores, personas con bajo nivel de cualificación e inmigrantes legales.

3. Mejores resultados educativos, en particular:
   – reducción de las tasas de abandono escolar por debajo del 10%
   – mínimo del 40% de las personas de 30 a 34 años de edad con estudios de nivel terciario (o equivalente).

2. sostenible, gracias al impulso decidido a una economía baja en carbono:
   - crear una economía con bajas emisiones de carbono más competitiva, que haga un uso eficiente y sostenible de los recursos
   - proteger el medio ambiente, reducir las emisiones y evitar la pérdida de biodiversidad
   - aprovechar el liderazgo europeo en el desarrollo de nuevas tecnologías y métodos de producción ecológicos
   - introducir redes eléctricas inteligentes y eficaces
   - aprovechar las redes que ya existen a escala de la UE para dar una ventaja competitiva más a nuestras empresas, sobre todo las pequeñas del sector fabril
   - mejorar el entorno empresarial, particularmente para las PYME
   - ayudar a los consumidores a elegir con conocimiento de causa.

3. integrador, que ponga el acento en la creación de empleo y la reducción de la pobreza:
   - aumentar el nivel de empleo en Europa: más y mejores puestos de trabajo, sobre todo para las mujeres, los jóvenes y los trabajadores de más edad
   - ayudar a las personas de todas las edades a prever y gestionar el cambio a través de la inversión en las cualificaciones y la formación
   - modernizar los mercados de trabajo y los sistemas de bienestar
   - garantizar que los beneficios del crecimiento lleguen a todos los rincones de la UE.

A su vez, la Estrategia Europa 2020 se centra en ***cinco ambiciosos objetivos*** en las áreas de empleo, innovación, educación, reducción de la pobreza y cambio climático/energía.

1. Empleo
   - empleo para el 75% de las personas de 20 a 64 años
2. I+D
   - inversión del 3% del PIB de la UE en I+D
3. Cambio climático y sostenibilidad energética
   - emisiones de gases de efecto invernadero un 20% (o un 30% si se dan las condiciones) menores a los niveles de 1990
   - 20% de energías renovables
   - aumento del 20 % de la eficiencia energética
4. Educación
   - tasas de abandono escolar prematuro por debajo del 10%
   - al menos un 40% de las personas de 30 a 34 años de edad deberán completar estudios de nivel terciario
5. Luchar contra la pobreza y la exclusión social
   - reducir al menos en 20 millones el número de personas en situación o riesgo de pobreza y exclusión social

Para garantizar que la estrategia Europa 2020 surta efecto, se ha creado un sólido y eficaz sistema de gobernanza económica para coordinar las medidas políticas entre la UE y las administraciones nacionales.

Relaciones entre 'Europe 2020' y 'TA 2020' (*BÖHME et al., 2011*).

		'Europe 2020' objectives		
		Smart growth	**Sustainable growth**	**Inclusive growth**
TA 2020 priorities	Supporting polycentric and balanced territorial development	• Investing in education • Interactions between metropolises at the EU scale • Interactions between the main national growth poles		• Services of general economic interest (sparsely populated areas)
	Integrated development of urban, rural and specific regions	• Focus on territory-bound factors (local *milieus* etc.)	• Compact cities (sustainable cities)	• Enlargement of local labour markets
	Territorial integration in cross-border, transnational functional regions	• Critical mass of means through territorial cooperation • Trans-border accessibility		
	Global competitiveness based on strong local economies	• Global accessibility • European accessibility • Focus on territory-bound factors (local *milieus* etc.) • Local innovation systems & networks	• Territorial/local related characteristics for energy production	• Revitalisation of cities
	Improving territorial connectivity for individuals	• National and daily accessibility between metropolises • Accessibility to the main, and secondary, centres (and between them) • *E*-connectivity • Access to energy networks	• Public transport • Sustainable transport (incl. modal split & intermodal change) • Access to energy networks (macro-regional and national grids for renewable energy transmission • Renewable and local energy production	• Accessibility to the main, and secondary, centres (including access to services of general economic interest) • Public transport
	Connected ecological structures & cultural networks and joint risk management	• Wise management of cultural and natural assets		

Fte.: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/challenges2020/2011_territorial_dimension_eu2020.pdf

Todo ello se ha visto concretado en el nuevo formato de la Política de Cohesión Europea (antes PRE), donde se refuerza la condición territorial de las acciones ('local based') y el acercamiento a una práctica de planificación territorial estratégica.

1. The place-based approach advocated by F. Barca

After the publication of his report, F. Barca provided further insights into the notions of "place-based development policy" and "place":

➢ *"A place-based development policy is:*

- *a long-term development strategy aimed at reducing the **underutilisation of resources** and **social exclusion** of **specific places**, through the production of integrated bundles of public goods and services,*
- *determined by **extracting and aggregating people's knowledge and preferences** in these places and turning them into projects,*
- *and **exogenously promoted** through a system of grants subject to conditionalities and multilevel governance.*

➢ *What is **place**? In a place-based development policy,*

- *a place is not identified by administrative boundaries,*
- *nor by any other ex-ante "functional" criteria (coincidence of residence and activity, density of population, absence of land connections, existence of water or other natural linkages, altitude, proximity to natural areas, etc.),*
- *rather, **a place is endogenous to the policy process**, it is a contiguous area within whose boundaries a set of conditions conducive to development apply more than they do across boundaries" [24]*

2. The place-based approach advocated by the TA 2020

The TA 2020[25], adopted by the ministers responsible for spatial planning and territorial development in the EU member states, sheds further light on the notion of the place-based approach:

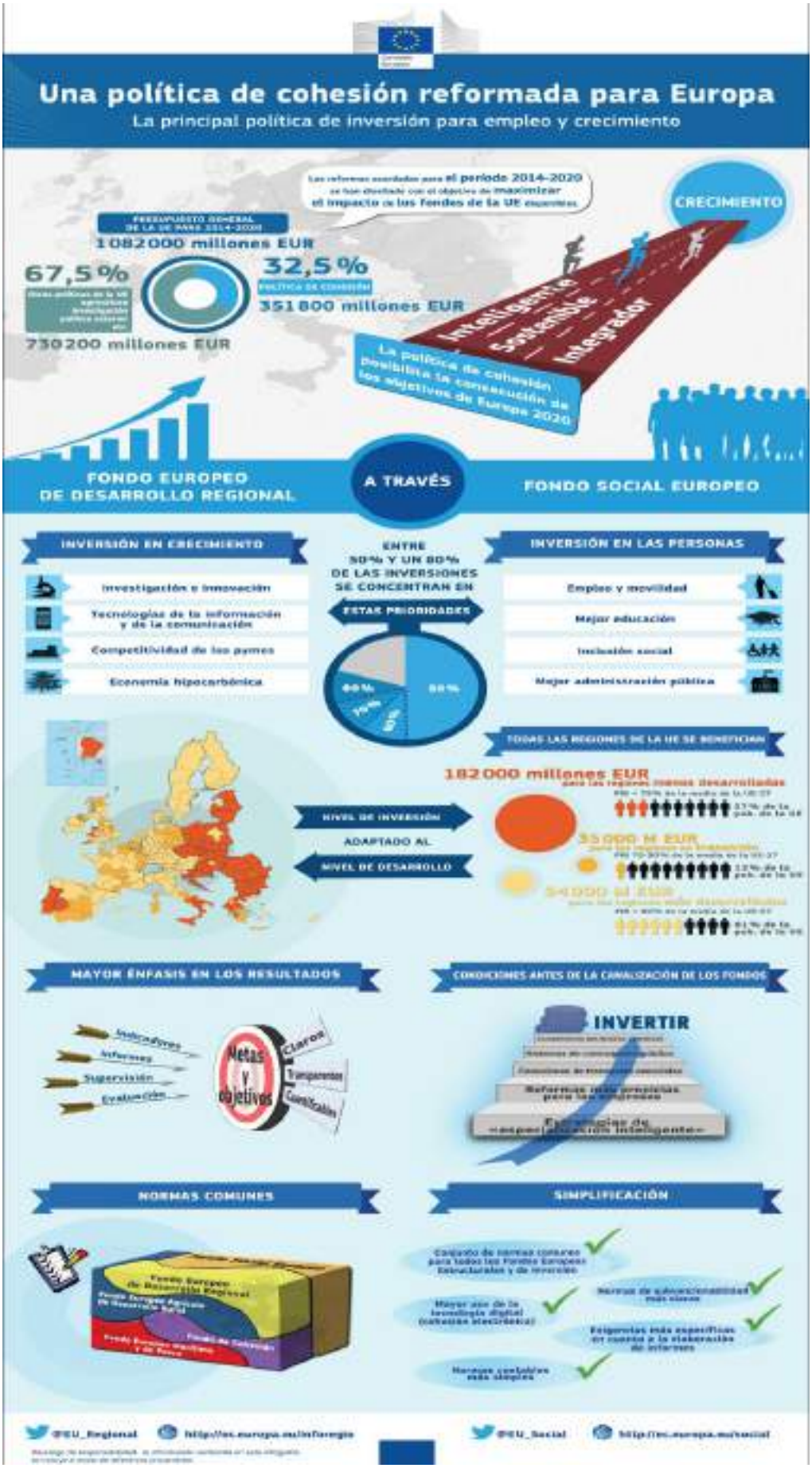
"We consider that the place-based approach to policy making contributes to territorial cohesion. Based on the principles of horizontal coordination, evidence-informed policy making and integrated functional area development, it implements the subsidiarity principle through a multilevel governance approach. It aims to unleash territorial potential through development strategies based on local and regional knowledge of needs, and building on the specific assets and factors which contribute to the competitiveness of places. Places can utilize their territorial capital to realise optimal solutions for long-term development, and contribute in this way to the achievement of the 'Europe 2020' strategy objectives."

Fte.: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/challenges2020/2011_territorial_dimension_eu2020.pdf

La nueva Política Regional Europea (Política de Cohesión), también toma el objetivo de la cohesión territorial y la planificación estratégica integral (territorial).

La nueva política de cohesión implica que las regiones y los Estados miembros deben orientar las inversiones de la UE a cuatro áreas clave para el crecimiento económico y la creación de empleo:

- Investigación e innovación
- Tecnologías de la información y de la comunicación (TIC)
- Mejora de la competitividad de las pequeñas y medianas empresas (PYME)
- Apoyo al cambio hacia una economía de bajas emisiones de carbono


Una política de cohesión reformada para Europa
La principal política de inversión para empleo y crecimiento
Los reformas acordados para el período 2014-2020 se han diseñado con el objetivo de maximizar el impacto de los fondos de la UE
PRESUPUESTO GENERAL DE LA UE PARA 2014-2020
1 082 000 millones EUR
67,5 %
730 200 millones EUR
32,5 %
POLÍTICA DE COHESIÓN
351 800 millones EUR
CRECIMIENTO
Inteligente
Sostenible
Integrador
La política de cohesión posibilita la consecución de los objetivos de Europa 2020
FONDO EUROPEO DE DESARROLLO REGIONAL
A TRAVÉS
FONDO SOCIAL EUROPEO
INVERSIÓN EN CRECIMIENTO
Investigación e innovación
Tecnologías de la información y de la comunicación
Competitividad de las pymes
Economía hipocarbónica
ENTRE 50 % Y UN 80 % DE LAS INVERSIONES SE CONCENTRAN EN
ESTAS PRIORIDADES
80 %
50 %
INVERSIÓN EN LAS PERSONAS
Empleo y movilidad
Mejor educación
Inclusión social
Mejor administración pública
TODAS LAS REGIONES DE LA UE SE BENEFICIAN
182 000 millones EUR
NIVEL DE INVERSIÓN
ADAPTADO AL
NIVEL DE DESARROLLO
MAYOR ÉNFASIS EN LOS RESULTADOS
Indicadores
Informes
Supervisión
Evaluación
Metas y objetivos
Claros
Transparentes
Cuantificables
CONDICIONES ANTES DE LA CANALIZACIÓN DE LOS FONDOS
INVERTIR
NORMAS COMUNES
SIMPLIFICACIÓN
@EU_Regional
http://ec.europa.eu/inforegio
@EU_Social
http://ec.europa.eu/social

DESARROLLO A CARGO DE LAS COMUNIDADES LOCALES

En los últimos 20 años, el enfoque LEADER [1] para el desarrollo local a cargo de las comunidades locales (DLCL), financiado por los Fondos Estructurales y de Desarrollo Rural de la UE ha ayudado a los agentes rurales a considerar el potencial a largo plazo de su región, y ha resultado ser una herramienta eficaz y eficiente en la ejecución de políticas de desarrollo. La Comisión Europea ha fomentado también este método de ejecución a través de otras iniciativas comunitarias, como URBAN [2] y EQUAL [3]. LEADER, al que la UE ha proporcionado apoyo continuo desde 1991, se ha convertido en un elemento importante de la política de desarrollo rural con un alto nivel de aceptación en toda Europa. Desde 2007, el desarrollo local también se ha utilizado en el marco del Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca para financiar el desarrollo sostenible de las comunidades pesqueras.

Los artículos 32-35 [4] del Reglamento sobre disposiciones comunes (UE) N.º 1303/2013 para el DLCL están basados en el enfoque LEADER y conciernen a cuatro de los fondos cubiertos por el Marco Estratégico Común: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y el Fondo Europeo de la Pesca y Marítimo en el período de programación 2014-2020 (los Fondos ESI: Fondos Estructurales y de Inversión Europeos).

El DLCL es una herramienta específica para uso a nivel subregional, que es complementaria a otros apoyos al desarrollo en el nivel local. El DLCL puede movilizarse e implicar a las comunidades y organizaciones locales para que contribuyan a alcanzar los objetivos de la Estrategia Europa 2020 de crecimiento inteligente, sostenible e integrador, fomentar la cohesión territorial y lograr los objetivos específicos de la política.

Una única metodología en relación con el DLCL para los Fondos ESI que:

- se centra en **áreas subregionales** específicas;
- está a cargo de la comunidad local, por medio de **grupos de acción local** compuestos por representantes de los intereses socioeconómicos públicos y privados;
- se lleva a cabo a través de **estrategias de desarrollo local por áreas** integradas y multisectoriales, diseñadas teniendo en cuenta las **necesidades y el potencial locales**; y
- toma en cuenta las necesidades locales y el potencial, incluye **características innovadoras** en el contexto local, **creación de redes** y, donde corresponda, **cooperación**.

Esta única metodología permitirá el **uso conectado e integrado de los fondos para ejecutar las estrategias de desarrollo local**.

Los principales objetivos de este enfoque conjunto por parte de los Fondos ESI son la simplificación y ampliación del uso del DLCL como una herramienta de desarrollo. El DLCL hará lo siguiente:

- animar a las comunidades locales a **desarrollar enfoques ascendentes integrados** en los casos donde exista la necesidad de responder a los retos territoriales y locales que requieran un cambio estructural;
- **desarrollar capacidades en la comunidad y estimular la innovación** (incluida la innovación social), la iniciativa empresarial y la capacidad de cambio mediante el fomento del desarrollo y la detección de potencial sin explorar en comunidades y territorios;
- **promover la propiedad de la comunidad** aumentando la participación en las comunidades y generar un sentimiento de implicación y propiedad que aumente la eficacia de las políticas de la UE; y
- **asistir a la gobernanza** en varios niveles proporcionando una ruta para que las comunidades locales participen plenamente en el desarrollo de la aplicación de los objetivos de la UE en todas las áreas.

Los componentes clave del DLCL

» Los **grupos de acción local** deben estar formados por representantes de los intereses socioeconómicos locales públicos y privados, como empresarios y sus asociaciones, autoridades locales, asociaciones de vecinos o rurales, grupos de ciudadanos (como minorías, tercera edad, hombres o mujeres, jóvenes, empresarios, etc.), organizaciones de la comunidad y de voluntariado, etc. Como mínimo un 50 % de los votos sobre las decisiones de selección deberá corresponderse a socios que no sean autoridades públicas y ningún grupo de interés único deberá tener más del 49 % de los votos.

» Las **estrategias locales de desarrollo** deben ser coherentes con los programas pertinentes de los Fondos ESI a través de los que reciben apoyo. Deben definir el área y población cubiertas por la estrategia; incluir un análisis de las necesidades de desarrollo y el potencial del área, que comprenda un análisis de puntos fuertes, puntos débiles, oportunidades y amenazas; y describir los objetivos, así como las características integradas e innovadoras de la estrategia, incluidas las metas cuantificables en cuanto a resultados. Las estrategias también deben englobar un plan de acción que demuestre el modo en que los objetivos se plasmarán en proyectos concretos, acuerdos de gestión y supervisión y un plan financiero.

» La **cobertura de área y población** de una estrategia local dada debe ser coherente, tener un objetivo y ofrecer suficiente masa crítica para su aplicación efectiva. Es responsabilidad de los grupos de acción locales definir las áreas y población reales que cubrirán sus estrategias, pero deben ser coherentes con los criterios estipulados en el artículo 33(6) del Reglamento sobre disposiciones comunes. La cobertura de la población debería ser de 10 000 como mínimo y 150 000 como máximo, lo que se adecua a las disposiciones de 2007-2013 en el marco del programa LEADER. La Comisión puede aceptar derogaciones para modificar estos límites en casos debidamente justificados sobre la base de una propuesta emitida por un Estado miembro. A modo de referencia puede decirse que la población media afectada por los programas URBAN II financiados por el FEDER en el período 2000-2006 fue de 30 000 habitantes aproximadamente.

¿Cómo se pueden utilizar los diferentes fondos en el DLCL?

FEDER/FSE: la adopción del Tratado de Lisboa y la Estrategia Europa 2020 proporciona una justificación reforzada para un enfoque integrado e inclusivo que afronte los problemas locales. En particular, el hincapié en la calidad del crecimiento y la necesidad de garantizar que es inclusivo y sostenible significan que, de conformidad con los objetivos de cohesión económica, social y territorial, la política de cohesión debe respaldar las acciones dirigidas a las áreas de desempleo, precariedad y pobreza.

Lo mismo se aplica para el **FEADER** y el **FMP**

INVERSIÓN TERRITORIAL INTEGRADA

Los múltiples retos a los que se enfrenta Europa – económicos, medioambientales y sociales – muestran la necesidad de que exista un enfoque territorial integrado para lograr una respuesta efectiva.

Este enfoque es multidimensional y se ha adaptado a las características específicas del lugar y de los resultados, lo que puede suponer ir más allá de los límites administrativos tradicionales y requerir una mayor voluntad por parte de los diferentes estamentos del gobierno con el fin de favorecer la cooperación y la coordinación de acciones y lograr objetivos compartidos. Ello está en consonancia con el nuevo objetivo de cohesión territorial introducido por el Tratado de Lisboa, que reconoce que la cohesión social y económica no se puede alcanzar a nivel europeo sin un enfoque más firme en cuanto al impacto territorial de las políticas de la UE.

Por este motivo, el Reglamento sobre disposiciones comunes ha introducido nuevas herramientas integradoras que pueden utilizarse para aplicar las estrategias territoriales sobre el terreno, y vincular los objetivos temáticos identificados en los contratos de colaboración y en los programas operativos a la dimensión territorial: **desarrollo local a cargo de las comunidades locales** (artículos 32-35 del Reglamento sobre disposiciones comunes) e **inversiones territoriales integradas** (artículo 36 del Reglamento sobre disposiciones comunes).

Dado que las estrategias territoriales integradas son vitales para la consecución de la Europa inteligente, sostenible e integradora prevista en la Estrategia Europa 2020, el Reglamento sobre disposiciones comunes introduce la ITI como un instrumento clave para la aplicación de dichas estrategias. La ITI proporciona un mecanismo flexible para la formulación de respuestas integradas a las diversas necesidades territoriales, sin perder el enfoque temático que permite vincular la política de cohesión a la Estrategia Europa 2020.

ITI – una herramienta flexible y eficaz

ITI es una herramienta que permite aplicar estrategias territoriales de un modo integrado. No es una operación ni una subprioridad de un programa operativo, sino que permite a los Estados miembros implementar Programas operativos de una forma transversal y recurrir a la financiación de varios ejes prioritarios de uno o más programas operativos para garantizar la implementación de una estrategia integrada para un territorio específico. En este sentido, la existencia de ITI proporcionará a los Estados miembros la flexibilidad que necesitan para diseñar los programas operativos y facilitará la implementación eficaz de las acciones integradas gracias a una financiación simplificada.

Es importante destacar que las ITI solo se pueden usar de manera eficaz si la zona geográfica específica afectada cuenta con una estrategia territorial intersectorial e integrada.

Los elementos clave para una ITI son:

- un territorio designado y una estrategia de desarrollo territorial integrada;
- un paquete de acciones para aplicación;
- acuerdos de gobernanza para gestionar la ITI.

Un territorio designado y una estrategia de desarrollo territorial integrada

Es esencial desarrollar una estrategia integrada de desarrollo intersectorial que se centre en las necesidades de desarrollo de la zona afectada. Se debe diseñar la estrategia de modo que las acciones puedan basarse en las sinergias producidas por la aplicación coordinada.

Cualquier área geográfica con características territoriales particulares puede ser objeto de una ITI, desde barrios urbanos específicos con múltiples carencias hasta niveles urbanos, metropolitanos, urbano-rurales, subregionales o interregionales. Una ITI también puede proporcionar acciones integradas en unidades geográficas independientes con características similares dentro de una misma región (por ejemplo, una red de ciudades de tamaño pequeño o mediano). No es obligatorio que una ITI cubra todo el territorio de una unidad administrativa.

Asimismo, una ITI es adecuada para llevar a cabo acciones en el contexto de la Cooperación Territorial Europea (CTE). Por ejemplo, se pueden usar las ITI en un contexto transfronterizo para aplicar una estrategia integrada para el desarrollo urbano en ciudades transfronterizas. Las acciones adaptadas a las necesidades territoriales específicas pueden respaldarse a través del instrumento ITI. Sin embargo, sigue siendo necesario respetar el contexto de cooperación. Por este motivo, el Reglamento de la CTE exige que cualquier organismo intermediario designado para la aplicación de una ITI sea un organismo jurídico establecido al amparo de las leyes de uno de los países participantes, siempre que haya sido creado por las autoridades públicas, o bien organismos de al menos dos países participantes o una AECT (Artículo 11 del Reglamento de la CTE).

El desarrollo local a cargo de las comunidades locales se puede usar como una de las bases para aplicar una ITI. Sin embargo, existen diferencias importantes entre una ITI y el DLCL. El DLCL es un enfoque estrictamente ascendente, de abajo a arriba. El grupo de acción local es el que determina el contenido de la estrategia de desarrollo local y las operaciones financiadas por la misma. Por otro lado, la ITI no predispone el modo de tomar las decisiones sobre las propias inversiones, ya que este proceso puede orientarse de forma ascendente o descendente, o bien puede ser una combinación de ambas. Por lo tanto, el DLCL podría, por ejemplo, ser un componente de una estrategia urbana integrada implementada a través de una ITI.

Acuerdos de gobernanza para gestionar la ITI

La autoridad de gestión del programa operativo es la responsable final de gestionar y aplicar las operaciones de una ITI. No obstante, puede designar organismos intermediarios, incluidos organismos de desarrollo regional, autoridades locales y organizaciones no gubernamentales, para llevar a cabo la totalidad o parte de las tareas de gestión y aplicación. La forma y el nivel de la delegación de gestión de la ITI pueden variar según los acuerdos administrativos de los Estados miembros o de la región. Si la ITI pone en marcha acciones integradas para el desarrollo urbano sostenible (artículo 7 del Reglamento del FEDER), es obligatorio delegar en las autoridades urbanas, como mínimo, las tareas relacionadas con la selección de la operación.

El diagrama de la siguiente página presenta cómo una ITI podría recibir inversiones de varios ejes prioritarios de uno o más programas para una intervención intersectorial y multidimensional. Una ITI puede apoyar cualquier operación correspondiente a las prioridades de inversión de los ejes prioritarios participantes.

posible modelo de aplicación

DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE INTEGRADO

Las ciudades son concentraciones espaciales de actividades e interacciones humanas. Constituyen los motores de la economía europea, ya que proporcionan trabajos y servicios, y actúan como catalizadores de la creatividad y la innovación en toda la UE. Cerca del 70% de la población de la UE vive en zonas urbanas, las cuales generan más de dos tercios del PIB de la UE. Sin embargo, también son los lugares donde se concentran problemas persistentes, como el desempleo, la segregación y la pobreza, además de las presiones medioambientales más intensas. Por consiguiente, las políticas emprendidas en relación con las áreas urbanas tienen una gran importancia para la UE en su conjunto.

Cada vez es más evidente que los distintos retos a los que se enfrentan las zonas urbanas – económicos, medioambientales, climáticos, sociales y demográficos – están interrelacionados y el éxito del desarrollo urbano solo puede lograrse a través de un enfoque integrado. De ahí que las medidas que atañen a la renovación física de las ciudades deban combinarse con medidas que promuevan la educación, el desarrollo económico, la inclusión social y la protección del medio ambiente. El desarrollo de una sólida cooperación entre los ciudadanos locales, la sociedad civil, la economía local y los diversos estamentos gubernamentales constituye un elemento indispensable. La combinación de las capacidades y el conocimiento local es esencial para identificar soluciones compartidas y lograr resultados sostenibles y debidamente reconocidos.

Este enfoque resulta especialmente importante en este momento, dada la gravedad de los retos a los que se enfrentan actualmente las ciudades europeas. Estos retos abarcan desde cambios demográficos concretos hasta las consecuencias del estancamiento económico en términos de creación de empleo y oferta de servicios, pasando por el impacto del cambio climático. La identificación de respuestas eficaces a estos retos será crucial para lograr la sociedad inteligente, sostenible e integradora prevista en la Estrategia Europa 2020.

Estrategias de desarrollo urbano integradas con un enfoque más holístico:

Como principio básico, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) debe apoyar el desarrollo urbano sostenible a través de estrategias integradas que afronten los retos económicos, medioambientales, climáticos, sociales y demográficos de las áreas urbanas (artículo 7 del Reglamento del FEDER). El significado de este principio es doble: implica que los recursos deben concentrarse de forma integrada para atender áreas con retos urbanos específicos y que, al mismo tiempo, los proyectos de desarrollo urbano con fondos del FEDER deben estar integrados en los objetivos más amplios de los programas. Los Estados miembros de la UE deben garantizar el uso del Fondo Social Europeo (FSE) en sinergia con el FEDER para respaldar las medidas relativas al empleo, la educación, la inclusión social y la capacidad institucional diseñadas y aplicadas en el marco de las estrategias integradas.

Herramientas mejoradas para realizar acciones integradas:

» La Inversión Territorial Integrada (ITI) es un nuevo modo de aplicación que permite reunir los fondos de varios ejes prioritarios de uno o varios programas operativos para las intervenciones multidimensionales e intersectoriales. Una ITI puede ser un instrumento idóneo para apoyar las acciones integradas en áreas urbanas, ya que ofrece la posibilidad de combinar la financiación vinculada a diferentes objetivos temáticos, entre los que se incluye la combinación de financiación de esos ejes prioritarios y los programas operativos respaldados por el FEDER, el FSE y el Fondo de Cohesión (artículo 36 del Reglamento sobre disposiciones comunes). Una ITI también puede complementarse con el apoyo financiero del FEADER o el FEMP.

» El desarrollo local a cargo de las comunidades locales (DLCL) es una herramienta que permite fomentar la aplicación de estrategias ascendentes locales que han elaborado y puesto en marcha los grupos de acción locales, que reúnen a representantes de todos los sectores de interés local. Se trata de una ampliación del enfoque LEADER en las zonas urbanas que promociona la responsabilización de la comunidad y la gobernanza a varios niveles. El DLCL permite realizar actividades para el desarrollo de las capacidades según las necesidades y estimula la innovación ya presente a nivel de barrios con el fin de capacitar a las comunidades para que puedan explotar todo su potencial (artículos 32-35 del Reglamento sobre disposiciones comunes).

Prioridades de inversión concebidas para facilitar la resolución de los retos urbanos:

Una serie de objetivos temáticos financiados por los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos cuentan con prioridades de inversión específicas para zonas urbanas, entre ellos, la promoción de las estrategias de bajas emisiones de carbono para zonas urbanas, la mejora del entorno urbano (incluida la regeneración de las zonas industriales abandonadas y la reducción de la contaminación del aire), el fomento de la movilidad urbana sostenible y el impulso de la inclusión social a través del apoyo a la regeneración física, económica y social de las áreas urbanas deprimidas (enumeradas en el artículo 5 del Reglamento del FEDER). Estas prioridades de inversión podrían incorporarse a la estrategia de desarrollo urbano integrado de una zona urbana (artículo 7 del Reglamento del FEDER) y complementarse con acciones financiadas por el FSE en el marco de sus prioridades de inversión (artículo 3 del Reglamento del FSE).

Fortalecimiento de las redes:

» La Comisión establecerá una Red de Desarrollo Urbano compuesta por las autoridades urbanas que reciben fondos de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos para invertir de conformidad con los artículos 7 y 8 del FEDER (artículo 9 del Reglamento del FEDER). Esta red actuará como un foro para el desarrollo de capacidades y el intercambio entre las ciudades que han explorado nuevas técnicas y desarrollado inversiones integradas. La red no es un instrumento de financiación, sino un medio para que las ciudades puedan compartir opiniones sobre el uso de estos nuevos enfoques.

» En el marco del objetivo de la Cooperación Territorial Europea (CTE), el programa de las ciudades para el intercambio y aprendizaje continuará proporcionándoles oportunidades de creación de redes a fin de compartir y crear buenas prácticas de desarrollo urbano (artículo 2 del Reglamento de la CTE 2014-2020). En concreto, la cooperación entre las autoridades urbanas proseguirá en el marco de un programa consolidado financieramente, el URBACT III.

Enfoque integrado reforzado para afrontar los retos urbanos:

El desarrollo urbano, que tan solo era una opción en el periodo 2007-13, se aplicará a través de estrategias que establezcan acciones integradas en el periodo 2014-2020 (artículo 7 del Reglamento del FEDER). El artículo 12 del Reglamento del FSE también estipula la contribución complementaria del FSE a dichas estrategias.

Un enfoque más funcional que permite realizar las intervenciones a la escala adecuada:

Debido a que las intervenciones del desarrollo urbano sostenible pueden cubrir distintos tipos de ciudades y zonas urbanas, definidos como tales por los Estados miembros, se hace posible la financiación de acciones integradas que van desde el ámbito de barrio o distrito hasta áreas funcionales más amplias como ciudades-regiones o áreas metropolitanas que incluyen áreas rurales circundantes.

Introducción de nuevas herramientas para fomentar acciones integradas:

Se cuenta con herramientas nuevas y más flexibles, como la Inversión Territorial Integrada (ITI) y el desarrollo local a cargo de las comunidades locales (DLCL), que respaldan el enfoque integrado para el desarrollo urbano sostenible y facilitan una combinación de métodos instrumentales y participativos para aplicar las estrategias de desarrollo urbano.

Más responsabilidades y oportunidades para las ciudades:

Los Estados miembros podrán ofrecer a las ciudades la oportunidad de diseñar y aplicar estrategias totalmente integradas, que combinan los recursos de diferentes ejes prioritarios y programas operativos.

Operaciones facilitadas por múltiples fondos, programas operativos de varios fondos y de financiación cruzada:

La aplicación de estrategias de desarrollo urbano integrado se verá mejorada por la posibilidad de combinar acciones financiadas por el FEDER, el FSE y el Fondo de Cohesión, ya sea a nivel de programa o de operación. La financiación cruzada entre el FEDER y el FSE de una parte de una operación (hasta un 10 % de cada eje prioritario de un programa operativo) seguirá complementando el enfoque de financiación de varios fondos (artículo 98 del Reglamento sobre disposiciones comunes).

Fte.: http://ec.europa.eu/regional_policy/index_es.cfm

4.2 Sobre el concepto, y objetivo, de la Cohesión Territorial

La UE no está interesada en determinar el modelo territorial futuro. Prefiere ocuparse de grandes principios u objetivos, como por ejemplo el ya citado de la cohesión territorial o el del policentrismo, asociado a la anterior, más que por establecer la forma concreta de conseguirlos. Su opción es inusual: el todo (el espacio europeo) se construye por anexión libre de las partes, pero, a su vez, debe asegurarse de que ese todo tenga una lógica, una coherencia. Por otro lado la política territorial se contempla como un ejercicio de coordinación de las distintas políticas con impacto territorial. Esta coherencia se logra mediante la integración de los objetivos que perseguían las Directrices Estratégicas Comunitarias y la Estrategia de Lisboa y Gotenburgo, actualizadas en la nueva Estrategia Europa 2020, la Agenda Territorial de la UE 2020 y la nueva Política de Cohesión 2014-2020.

Referida por primera vez en el *Segundo Informe sobre la Cohesión*, la cohesión territorial parece estar llamada a convertirse en el elemento que permita desarrollar una planificación territorial a escala europea, en la argamasa para una *Estrategia Territorial Europea* revisada.

La cohesión territorial es un proceso permanente y cooperativo que involucra y pone en relación a los diversos actores y agentes implicados o concernidos por el desarrollo territorial, en cualquiera de las esferas a los que pertenezcan: política, administrativa o

técnica. ***La cohesión territorial, que refuerza pero supera la noción de cohesión económica y social, integraría planificación física y económica, y también los objetivos de competitividad, equilibrio y sostenibilidad, y se relacionaría con la gobernanza territorial.***

Debe insistirse en que la cohesión territorial no equivale a una política regional europea evolucionada, con la que de hecho tiende a confundirse. Si fuera así el tercer calificativo de territorial, que se une al de cohesión económica y social casi resultaría un mero epíteto, ornamental y reiterativo. La preparación ya anunciada de un Libro Verde sobre la cohesión territorial puede que ayude a despejar estas dudas (vid. FARINÓS, 2009b).

El concepto de cohesión territorial, que combina equidad, competitividad y sostenibilidad, supone un avance significativo con respecto al más tradicional de cohesión social. Como explica DAVOUDI (2007), aporta una nueva dimensión al pretender aplicar los "modelos sociales" a lugares y territorios. "(…) Sugiere que las oportunidades en la vida de un individuo están marcadas no sólo por las *políticas sociales* sino también por las *políticas territoriales* que afectan a la calidad de los lugares donde viven y trabajan las personas. Por lo tanto, los modelos sociales conceptualizan no sólo las formas en que las sociedades construyen la interdependencia *social*, sino también la manera en que éstas estructuran la interdependencia *territorial*.

Para abordar los retos colectivos de manera eficaz, el *Libro Verde sobre la cohesión territorial* sugiere adoptar enfoques integrados y apoyarse en tres principios inspiradores en la programación de las políticas comunitarias: compensar las ventajas de las ***concentración*** garantizando un desarrollo territorial equilibrado, mejorar la ***conectividad*** de los territorios y garantizar su acceso a bienes y servicios, y mejorar la ***cooperación*** vertical y horizontal y entre políticas sectoriales y territoriales. Es decir, pocas novedades formales y de contenido respecto del documento de la ETE de 1999, pero sí un aparente mayor grado de implicación de los estados. En todo caso, y es un aspecto relevante, este nuevo marco de referencia sin duda supone una influencia positiva en modelos de gobernanza territorial y en la concepción y desarrollo de instrumentos normativos y políticas territoriales en las escalas estatal, regional y local del conjunto de la Unión, con un importante giro de tuerca en la futura Política de Cohesión a partir de 2014 con los enfoques 'local based' e integrado. De hecho, indica una progresiva convergencia entre gobernanza y cohesión territorial (como veremos en el epígrafe siguiente). Y esta es, más allá de sus implicaciones presupuestarias, la principal aportación que puede hacer una Unión Europea que carece de competencias en materia de ordenación del territorio (aunque tras el Tratado de Lisboa de 2007, ratificado por todos los Estados de la UE en 2009, sobre la cohesión económica, social *y territorial*, ésta última es la novedad), pero que ha sido capaz de sugerir, innovar, promover y propiciar iniciativas, métodos de coordinación y marcos de actuación, integrando nuevos valores y nuevas prioridades que la sociedad europea y los distintos gobiernos regionales ha ido haciendo suyos durante las últimas décadas.

La idea y concepto de cohesión territorial, que ha venido siendo desarrollado desde la Comisión Europea, es complejo y multidimensional, como el de ordenación del territorio, con el cual se ha llegado a identificar. Responde a la vez a un principio, a una política y a un objetivo. Como principio, pretende la coherencia y coordinación de políticas y administraciones responsables al objeto de maximizar sus resultados. Ello

presupone cambios en la forma de entender las competencias en materia del desarrollo territorial y de considerar los territorios donde éstas se aplican. En concreto, una nueva visión integrada (planificación comprehensiva, transectorial y multinivel) y una nueva territorialidad (soberanía o competencia) de geometrías variables, basada en nuevas prácticas de gobernanza (FALUDI, 2014). Como política, ha sido identificada como una ordenación del territorio a nivel europeo (basada en el término francés *aménagement du territoire* (DIACT, 2008).

4.3 La gobernanza, clave para la estrategia Europa 2020 y para el reforzado objetivo y política de cohesión territorial

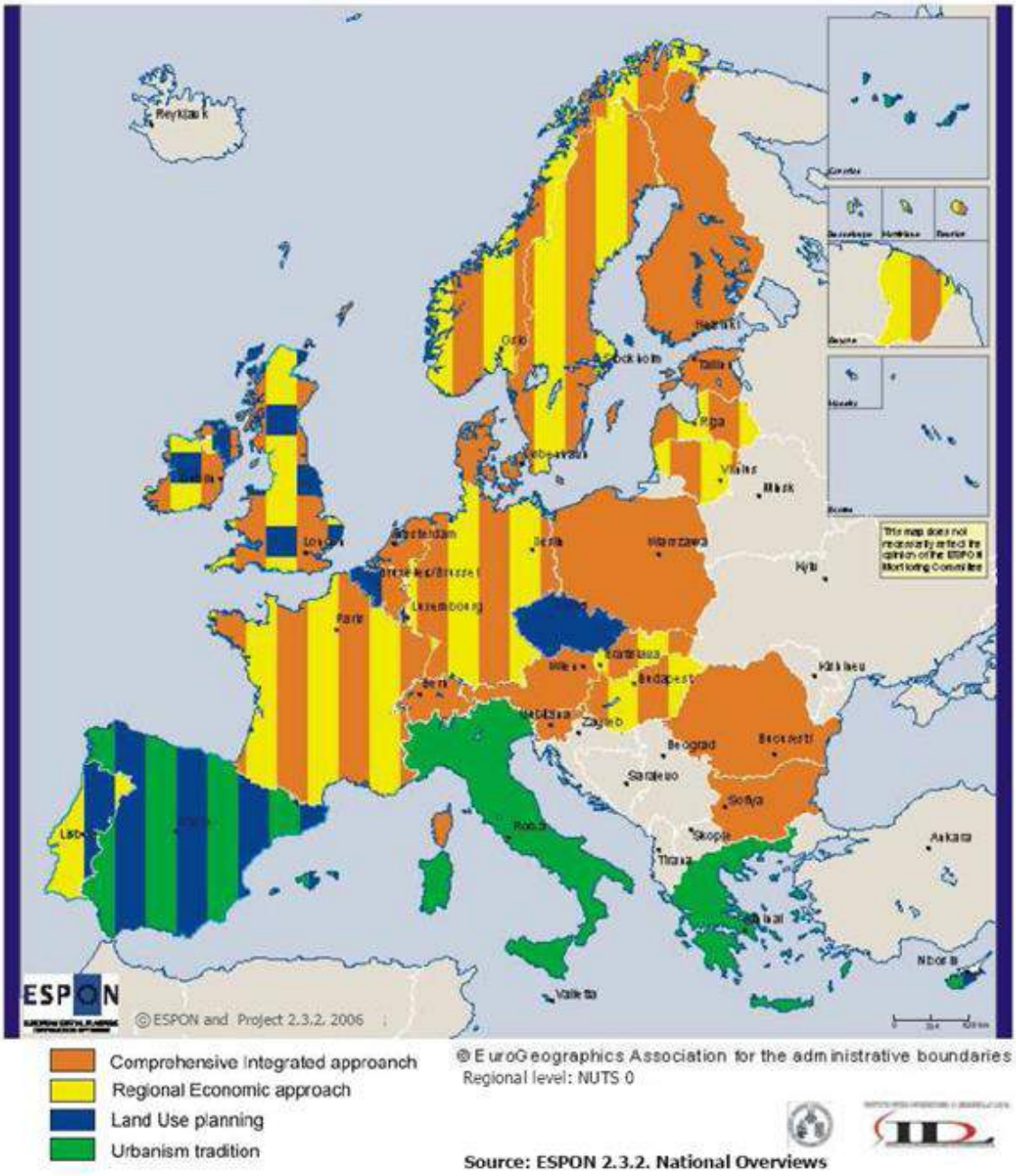
La Agenda Territorial nació con el objetivo de convertirse en un marco estratégico para la acción dirigido a conseguir el desarrollo territorial de Europa por medio de estructuras informales de cooperación. Apoyaba la implementación de las estrategias de Lisboa y Gotemburgo (con sus grandes metas de lograr el desarrollo económico, social y ecológicamente sostenible y de creación de empleo de calidad) a través de una política de desarrollo territorial integral basado en los artículos 2, 16 y 158 del Tratado de la Unión. De este modo pretende unirse la dimensión territorial a la económica y sostenible. Sus escasos resultados obligaron a una revisión en 2005 y a una reformulación más ambiciosa conocida como Europa 2020 que ya se ha referido con anterioridad, a la que se ha venido a ajustar la Agenda Territorial 2020, una actualización, a su vez, de la anterior Agenda Territorial 2004-07, que supuso por su parte un avance durante el proceso de ampliación de la UE que siguió a la Estrategia Territorial Europea desarrollada por la UE de los 15 en 1999.

Por encima de la diversidad de tradiciones y sistemas de planificación a escala europea[5], cuya evolución reciente refleja una marcada tendencia a la mixtura (vid. mapa 4) la gran cuestión es en qué medida los conceptos e instrumentos de la planificación existentes realmente permiten alcanzar dicho objetivo de combinar el desarrollo sostenible con el crecimiento económico, respetando el principio de cohesión territorial. La forma de implementar la agenda territorial requiere de prácticas de gobernanza territorial entre las administraciones a los distintos niveles y la implicación de los actores públicos y privados, las organizaciones no gubernamentales y la ciudadanía. La discusión conjunta sobre los posibles escenarios (estrategias territoriales) para el desarrollo territorial puede facilitar la reconciliación de los diferentes intereses.

[5] El documento *The EU Compendium of Spatial Planning System and Policies* (CE, 1997) reconocía cuantro grandes tradiciones -o estilos- de planificación en la entonces UE de los 15: urbanística, de usos del suelo, integrada y planificación del desarrollo económico regional. La última se caracteriza por preocuparse de las desigualdades, especialmente entre regiones. actúa por medio de inversiones, motivo por el que los planificadores han de tener acceso a los fondos (la planificación queda entonces en manos de los ministerios responsables de las finanzas). El gobierno central juega un papel predominante (su personificación es el '*Aménagement du territoire*' francés).

En el caso del enfoque comprehensivo e integrado, sin embargo, existe una sistemática y formal jerarquía de planes, desde la escala nacional hasta la local. La actividad del sector público se coordina con la de otros sectores y se interesa más específicamente por la coordinación territorial que por el simple desarrollo económico. Se trata de una tradición propia de sistemas de planificación maduros que requiere de instituciones y mecanismos de planificación sofisticados y sensibles con una buena capacidad de reaccionar ante las situaciones, de un considerable compromiso político y de inversiones públicas para mejorar la comprensión del marco en el que se efectúa la planificación. Las tradiciones urbanística, de planificación de usos del suelo y la comprehensiva o integrada podrían representarse de forma secuencial en un continuo, situando en el extremo inferior la primera y en el superior la tercera.

Mapa 4: Evolución en los estilos de planificación territorial en el Espacio ESPON 29 (UE27+Suiza+Noruega)



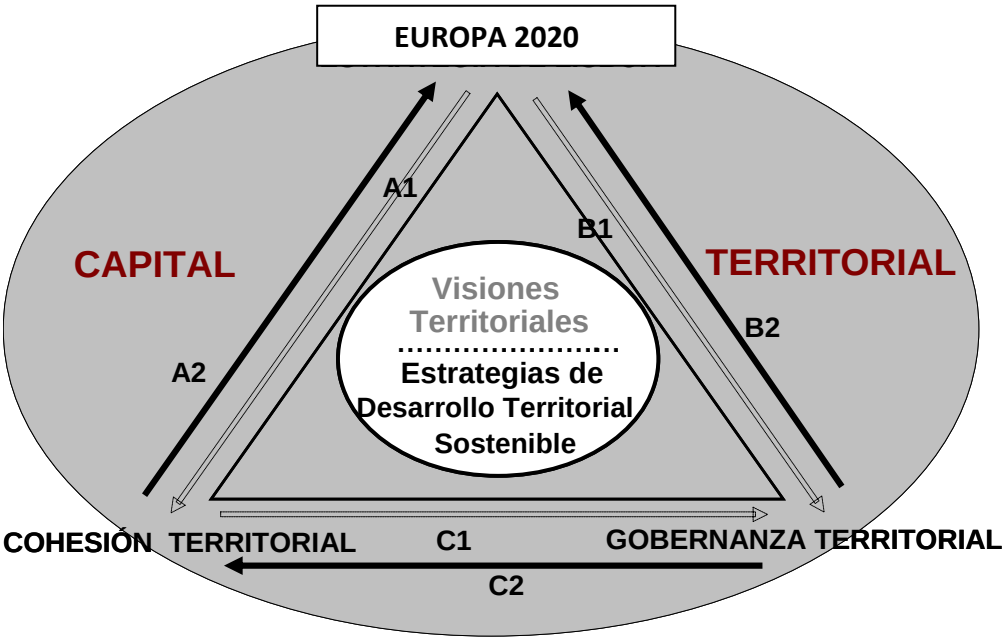
El espacio se construye, se territorializa, de acuerdo con las visiones, deseos e intereses de sus agentes. Este nuevo enfoque provoca cambios a dos niveles: en el ámbito de la gestión territorial (*Policies*) y en el de la gestión pública (P*olitics*). Antes por separado, ahora se aproximan con el fin de poder cumplir mejor sus objetivos. Es lo que se ha dado en llamar el surgimiento de la *inteligencia gubernamental*, instrumento de gestión de la información y el conocimiento necesario para llevar a cabo una buena *gobernanza* del territorio.

Pueden reconocerse unas estratégicas relaciones dialécticas -en incremental sinergia- entre la gobernanza territorial, los objetivos de Europa 2020 y la cohesión territorial.

En términos prácticos la cohesión territorial implica, entre otras cosas, un mejor posicionamiento de las regiones de Europa reforzando su perfil y facilitar su

conectividad e integración territorial mediante la cooperación transeuropea. En realidad, lo que quiere decirse desde los documentos europeos es que debe reforzarse la perspectiva de la UE en las estrategias nacionales y regionales, teniendo en cuenta la identidad, la especialización y posición territoriales. Cada territorio, como actor global, puede escoger su propia trayectoria (o trayectorias) para el desarrollo; debe identificar su propio potencial de desarrollo y su posición en el territorio europeo, y enmarcar sus estrategias de desarrollo territorial en un contexto de desarrollo transnacional y europeo. Para ello, y pensando en los objetivos de la estrategia Europa 2020, como anteriormente con la Estrategia de Lisboa-Gotemburgo, debe asegurarse una implicación activa de las autoridades de planificación nacional y regional (Consejo Europeo bajo PRESIDENCIA HOLANDESA, 2004: 16 y 19, y siguientes PRESIDENCIA LUXEMBURGUESA, 2005a y b, y PRESIDENCIA ALEMANA, 2007).

Figura 5: La territorialización EUROPA 2020: Un nuevo triángulo para la U.E.



Fuente: Farinós (2008).

La ampliada estrategia Europa 2020 se ha convertido en la principal prioridad en la agenda de la UE. En términos de gobernanza, la promoción del desarrollo sostenible, tal y como persigue la estrategia, implica la coordinación entre las estrategias de desarrollo territorial (estrategias de cohesión territorial) a los diferentes niveles (desde el local al de UE). Por este motivo se ha venido demandando insistentemente una mayor territorialización (finalmente plasmadas de cara al futuro período de programación 2014-2020 de la Política de Cohesión en forma de ITI y DLCL) y el desarrollo de prácticas de gobernanza territorial con el fin de poder conseguir una mejor aplicación y resultados de la misma. La figura 5 muestra las relaciones entre la estrategia Europa 2020, Cohesión Territorial y Gobernanza Territorial, tal y como se comenta a continuación.

La cohesión territorial puede ser uno de los campos más apropiados para aplicar y desarrollar las prácticas de nueva gobernanza. La política de cohesión contribuye a las prioridades de Lisboa por medio de la mejora de las prácticas de gobernanza territorial, mientras que la dimensión territorial constituye un aspecto clave para la gobernanza.

- *Mediante la mejora de la gobernanza, la política de cohesión contribuye a los objetivos de la estrategia Europa 2020:*

Lograr unos buenos resultados de la Estrategia depende principalmente de la evolución de aspectos relacionados como los sistemas de innovación, la I+D, la dotación de infraestructura de nuevas tecnologías de la información y comunicación o la capacidad de innovación de las pequeñas y medianas empresas. Todos ellos resultan elementos cada vez más importantes para el desarrollo territorial y los desequilibrios territoriales (vid. págs. 28-31 de este documento).

La política de cohesión favorece los acuerdos de partenariado público-privado, la mejora de las capacidades institucionales en el diseño y aplicación de las políticas, la difusión de una cultura de evaluación, la transparencia, la cooperación regional y el intercambio de las mejores prácticas, y promueve una mejor gobernanza a todos los niveles, mejorando la '*accountability*' (responsabilidad) y la '*ownership*' (que podríamos traducir por identificación corresponsable con las decisiones tomadas) de la Estrategia a nivel subnacional, una cuestión que se pretenda reciba un decidido impulso desde el campo de la Política de Cohesión especialmente, como ya ha sido expuesto.

- *La dimensión territorial, clave para la gobernanza:*

También la cohesión territorial, a pesar de sus limitaciones, puede resultar un instrumento estratégico para conjugar de forma conjunta las políticas sectoriales, la económica y la territorial bajo la filosofía de la nueva gobernanza, contribuyendo así a alcanzar los objetivos de la estrategia Europa 2020.

La gobernanza tiene una relación especial con el desarrollo territorial debido a las particulares características de la ordenación del territorio, tanto a nivel de estados (y dentro de los estados) como de Unión Europea, y se encuentra muy basada en el principio de subsidiariedad activa. Una eficiente gobernanza territorial es una importante precondición para reforzar la cohesión territorial. El concepto de cohesión territorial puede ser especialmente indicado para involucrar a los diferentes niveles de gobierno, no sólo a los estados y a la Comisión sino también al resto de niveles no centrales, a través de proyectos de cooperación tanto subnacionales como transnacionales.

Como señala FALUDI (2007) es difícil imaginar el diseño de la política de cohesión territorial sin la presencia de los estados miembros. El Método Abierto de Coordinación puede ser una buena vía hacia una equilibrada gobernanza territorial (FALUDI, 2007; FARINÓS, 2007). El OMC puede contribuir significativamente a superar obstáculos para la coordinación y cooperación tanto vertical como horizontal, contribuyendo de esta forma a una mayor gobernanza territorial del espacio europeo a los distintos niveles, desde la escala de UE al nivel local. Una coordinación que a día de hoy presenta limitaciones; existen divergencias entre los patrones que se siguen a nivel nacional y los objetivos del desarrollo territorial europeo. Los excepcionales casos de

coordinación efectiva responden al incentivo que supone la cofinanciación europea en algunas políticas con evidente impacto territorial (como la regional y la de infraestructuras –de accesibilidad y movilidad-, a su vez íntimamente relacionadas).

Sin embargo, la utilización del OMC en la política de desarrollo territorial y su planificación es enormemente limitada y requiere indicadores territoriales, una de las formas de capital intelectual (FARINÓS, 2007). El camino hacia la buena gobernanza, sin embargo, no es fácil. Compartir experiencias y las mejores prácticas es una buena forma de aprender 'de' y 'sobre' la gobernanza territorial y sus principios, entre ellos la subsidiariedad, la proporcionalidad y la lealtad institucional.

Se hablaba a lo largo de las páginas anteriores de buen gobierno, democracia y desarrollo territorial sostenible. Era una forma de sugerir que durante las dos últimas décadas han ido confluyendo nuevas demandas ciudadanas, nuevos valores y nuevas prioridades. También se ha podido disponer de un mejor conocimiento de la diversidad regional y del impacto de las políticas con fuerte impacto territorial. La Agenda Territorial de la Unión Europea para el periodo 2007-2011, como la nueva Agenda Territorial de la UE 2020, mantenía la idea central de que una mejor gobernanza territorial puede contribuir a reforzar la cohesión territorial. Por esa razón aquella agenda quedaba estructurada en torno a cinco principios orientadores: solidaridad entre regiones y territorios, gobernanza multinivel, integración de políticas, cooperación sobre cuestiones territoriales y subsidiariedad. Dichos principios siguen manteniéndose en la actualidad.

Los informes de seguimiento de la propia Estrategia de Lisboa (SAPIR, 2003; KOK, 2004) fueron críticos sobre los avances logrados por aquel entonces. El Grupo de Alto nivel coordinado por Wim Kok lo resumía muy bien cuando aludía a las dificultades para poder desarrollar con eficacia la Estrategia de Lisboa: "…*La Estrategia de Lisboa ha sido y es la mejor respuesta a estos múltiples retos (…) El problema reside en que la Estrategia de Lisboa se ha convertido en algo demasiado general para ser entendido como una estrategia interconectada. Dicha estrategia versa, sobre todo y, por lo tanto, sobre nada. Todo el mundo es responsable y, por lo tanto, nadie lo es. En ocasiones el resultado final de la estrategia se ha desvanecido. Un plan ambicioso de reforma precisa de una estrategia clara a fin de comunicar eficazmente la necesidad de dichas reformas de manera que todos sepan los motivos de la misma, puedan comprender la validez de la necesidad de aplicar reformas dolorosas en ocasiones y sepan quiénes son los responsables*" (KOK, 2004: 18). Un razonamiento impecable que mantiene plena vigencia y que bien pudiera hacerse extensivo al debate sobre la gobernanza territorial, y sobre la necesidad de integrar el enfoque económico con el territorial.

El proceso que conduce del gobierno hacia la gobernanza territorial no ha hecho más que comenzar en algunos países y en otros es poco más que mera invocación retórica. Algunos elementos básicos de la buena gobernanza territorial (coordinación, cooperación, integración, eficacia y coherencia de las políticas, enfoques estratégicos, subsidiariedad, partenariado e información y participación ciudadana) ofrecen todavía resultados entre decepcionantes y poco satisfactorios que la nueva Política de Cohesión intenta mejorar; de nuevo y como continuación de todos los esfuerzos que ha venido desarrollando hasta ahora.

Tal vez la originalidad del proceso político emprendido en Europa y la complejidad de muchos estados expliquen las dificultades. Tal vez algunos principios precisen mayor grado de consenso y concreción. Tal vez la utilidad y eficacia de los instrumentos y principios de la gobernanza no permitan ir mucho más allá. También aquí sigue habiendo más preguntas que respuestas. Pero es evidente que se han hecho progresos, siquiera en el plano formal y teórico, en la forma de entender el gobierno, la democracia, el desarrollo y el territorio. Y estos progresos, en determinados contextos culturales, suelen tener efectos benéficos cuando se trasladan de manera eficaz al campo de las políticas. Algunos progresos y experiencias positivas así lo indican al menos. Formulado en estos términos, el balance de dos décadas en Europa occidental es positivo porque permite utilizar nuevos valores, distintos enfoques e imaginar mejores y más participados instrumentos para el buen gobierno del territorio.

5. DESARROLLO Y FORMAS DE GOBERNANZA TERRITORIAL

Tres son las funciones que pueden otorgarse a la ordenación del territorio o planificación del desarrollo territorial sostenible: la de *ordenación*, la de *desarrollo* y la de *coordinación*. La primera es típica de espacios sometidos a fuertes presiones en los usos del suelo y recursos naturales de los que pueden derivar fuertes impactos negativos, promoviendo la consecución de un modelo territorial sostenible. Se correspondería pues con una función que podríamos calificar como más tradicional, con un carácter mayoritariamente preventivo, cuando no paliativo. La misión de *desarrollo* en cambio presenta un carácter más potencial, y una cobertura geográfica menos sesgada, que contempla además las relaciones multiescalares. Es propia tanto de los espacios menos como más desarrollados. En el primer caso para impulsar el desarrollo a partir de las propias condiciones (desarrollo endógeno valorizando el capital territorial disponible). En el segundo para reforzar su papel como motores de desarrollo cooperando con su área de influencia a nivel local y compitiendo, a escala internacional, con otros espacios en el contexto de la globalización. Entonces tratan de convertirse, como se dice en el documento de la ETE, en zonas de integración económica mundial; a día de hoy interpretado como una nueva estrategia de neo-regionalismo inteligente con que poder mantener las señas de identidad del modelo europeo mientras se sale de la crisis (FARINÓS, 2014b). Finalmente, la tercera función de *coordinación* se refiere a la forma en que se produce esta política y entronca directamente con la gobernanza territorial, tanto en su dimensión vertical (de relaciones multinivel entre los diferentes niveles político-administrativos, en especial entre la escala local y regional, y el papel que éstos pueden jugar en esta materia), horizontal (coordinación intersectorial de las políticas y relaciones entre territorios), como de participación de individuos y grupos organizados (públicos y privados, con o sin motivación de beneficios).

Una verdadera gobernanza territorial no se ciñe únicamente a aspectos territoriales concretos o sectoriales, tampoco sin intersección entre las distintas escalas, muy al contrario precisa de coordinación. Aquí se encuentra el verdadero desafío: ¿cómo poder afrontar el reto de una visión integrada del gobierno del territorio? Para lograr esta

coordinación entre las distintas administraciones implicadas (la cooperación se ha demostrado mucho más difícil), puede optarse por dos vías. La de proceder a reformas legales e institucionales que corrijan, aseguren y definan unas adecuadas rutinas y jerarquía de planes. Otra, más flexible, conduce a nuevas formas de gobierno del territorio basadas en la idea de competencias múltiples o compartidas. Mucho tiene que ver su posibilidad de aplicación con un cambio de cultura política y cultura del territorio. El argumento para defender esta segunda vía a nivel europeo y español es que, dadas las tan diferentes tradiciones, prácticas, situaciones y escalas territoriales implicadas, no parece factible ni conveniente una solución homogénea que no considere los valores territoriales, sociales y culturales existentes.

Para poder cumplir con las tres funciones señaladas las normas jurídicas e instrumentos tradicionales de carácter más formal se han venido demostrando insuficientes las más de las veces. Las funciones de *desarrollo* y *coordinación*, combinadas, apuntan claramente a la dimensión integral de la política de ordenación del territorio, a la necesidad de su concepción más estratégica, más participada. De este modo se abren así las puertas a un nuevo estilo de planificación territorial estratégica, al diseño de verdaderas estrategias territoriales. Va cobrando así fuerza el argumento de la necesidad de una planificación territorial más de tipo estratégico.

Ante los actuales retos del territorio (cambio climático, urbanización acelerada, pérdida de los valores paisajísticos y patrimoniales, etc.), no puede continuarse con los instrumentos de planificación tradicionales, basados exclusivamente en planes urbanísticos y de usos del suelo. Resulta necesaria una planificación participada y consensuada que, además de ordenar de forma adecuada el espacio, también persiga el aprovechamiento de oportunidades de desarrollo mediante proyectos concretos y realizables. También es necesario avanzar hacia una nueva cultura del territorio y de gobernanza territorial, de las que la sociedad española no dispone en grado suficiente. Aunque cambiar rutinas y culturas es complicado, y requiere de tiempo y recursos, la existencia de una información territorial pública y contrastada, capaz de generar un entendimiento compartido de la realidad, necesidades y posibilidades del territorio, resulta fundamental. Se requiere de una información y conocimiento territoriales mínimos para poder lograr un entendimiento compartido de la realidad territorial

En este sentido, la gobernanza territorial se interpreta como la emergencia y puesta en práctica de formas de planificación y gestión de las dinámicas territoriales innovadoras y compartidas (caracterizadas por la relación, negociación y formación de consensos), respaldadas por multiplicidad de actores que comparten unos objetivos y conocen y asumen cuál debe ser su papel en su consecución. Mediante estos nuevos modelos de gestión y decisión de los asuntos públicos se trataría de acordar una visión compartida para el futuro del territorio entre todos los niveles y actores concernidos. Así pues, la gobernanza territorial resulta un elemento cada vez más significativo a la hora de lograr objetivos políticos en los territorios.

En síntesis, la gobernanza territorial se entiende como una práctica/proceso de organización de las múltiples relaciones que caracterizan las interacciones entre actores e intereses diversos presentes en el territorio. El resultado de esta organización es la elaboración de una visión territorial compartida, sustentada en la identificación y valorización del capital territorial, necesaria para conseguir la cohesión territorial

sostenible a los diferentes niveles, desde el local al supranacional. Dicho de otro modo, la gobernanza territorial es la condición '*sine qua non*' para garantizar un desarrollo territorial más equilibrado y alcanzar el objetivo de la cohesión territorial a través de la participación de los distintos actores (públicos, privados, tercer sector…) que operan a las diferentes escalas.

Un requisito para ello es la existencia de un adecuado capital intelectual, de inteligencia territorial, de un suficiente nivel de conocimiento disponible entre los actores implicados en el desarrollo territorial (conocimiento del sistema territorial y de cómo evoluciona, de los procesos socioeconómicos y su impacto sobre el desarrollo territorial, sobre las formas en las que operan las instituciones…) para poder lograr un entendimiento compartido del conocimiento disponible y de esta forma poder dotarse de un marco común de referencia que permita la cooperación entre actores. Ello requiere transparencia en los flujos de conocimiento y a la hora de compartir la información, pero también capacidad de aprendizaje de los actores, incluida la predisposición a aprender y el grado de apertura hacia nuevas ideas. Para todo ello los observatorios territoriales pueden resultan elementos decisivos.

5.1 Algunas sendas por las que transitar: La opción de la Planificación Estratégica

La nueva denominación *Planificación del Desarrollo Territorial Sostenible* (PDTS), al que el documento de la Estrategia Territorial Europea, y sobre todo la 13 reunión de la CEMAT en 2003, otorgó carta de naturaleza, parece resolver a nivel europeo el problema de lenguaje a la hora de referirse a la tarea de organización del espacio para contribuir a un desarrollo equilibrado. Es indistinto hablar de Planificación o de Ordenación territorial en su nueva acepción, aunque resulta más apropiada la primera, al integrar la planificación a cualquier escala con un enfoque multinivel (de interacción múltiple entre los diferentes niveles escalares).

La PDTS se propone como un mecanismo de intervención en un territorio concreto. Un mecanismo de intervención no se interpreta como un instrumento legal (estatuto normativo de dirección o control) o un plan de inversión pública, sino como una herramienta operativa y programática para la elaboración de:

- Políticas públicas, que habrán de ser cuidadosamente evaluadas.
- Estrategias de inversión público-privadas, mediante el desarrollo de *partenariados* y la implicación tanto del sector privado como del tercer sector.
- Iniciativas locales, para lo que será necesario desarrollar redes de actores y saber gestionarlas por medio nuevas formas de *gobernanza multinivel*.

La nueva PDTS presenta, por tanto, un *carácter estratégico* e *integral*. Estratégico porque la participación de los agentes regionales y locales resulta esencial. Integral porque se supera la concepción tradicional la ordenación del territorio como una simple superposición de programas sectoriales, en no pocas ocasiones con efectos contrarios entre sí. Se hace necesario por tanto considerar conjuntamente las cuestiones económicas, sociales, culturales, políticas y medioambientales. Si toda política tiene un impacto territorial, la PDTS las ha de considerar conjuntamente con el objeto de obtener

el resultado deseado: la cohesión territorial dentro de la propia geografía y respecto de unidades territoriales más amplias dentro de las que se integra (FARINÓS, 2010).

Algunos autores han calificado la planificación territorial estratégica de la siguiente forma:

- **"**Proceso creativo que sienta las bases de una *actuación integrada a largo plazo*, establece un *sistema continuo de toma de decisiones que comporta riesgo**,** identifica cursos de acción específicos**,** formula indicadores* de seguimiento sobre los resultados e *involucra a los agentes sociales y económicos locales a lo largo de todo el proceso***"** (FERNÁNDEZ GÜELL, 2000: 54)
- "La planificación estratégica se puede definir como el esfuerzo orientado a generar aquellas decisiones y acciones consideradas fundamentales para hacer realidad la *visión* de futuro deseada por los principales agentes económicos y sociales de la ciudad, mediante una relación de objetivos y de medidas para alcanzarlos, con prioridades bien establecidas. Se distingue del tradicional planeamiento urbano por el hecho de ser más comprehensiva y menos normativa, por orientarse más a las acciones socioeconómicas integrales que a la regulación de los usos del suelo" (FARINÓS *et al*. 2005, BAGE nº 39: 119)

Centrada inicialmente en la escala local, la planificación estratégica pronto se trasladaría a otros ámbitos (subregional, regional e interregional) dando lugar a nuevos conceptos como gobernanza metropolitana, partenariado rur-urbano o estrategia territorial. Este mismo proceso se detecta en el ámbito español según el diagnóstico que hacía en su informe EBRÓPOLIS (2001) y que FARINÓS et al. (2005) confirman: "*Gracias a la radiografía realizada, sabemos que más de la mitad de las iniciativas existentes operan dentro de un único municipio; mientras que los planes de ámbito metropolitano… se mantienen constantes, los comarcales tienen cada día mayor peso*". A día de hoy lo que se experimenta es un nuevo impulso de la planificación de los espacios metropolitanos. Por ello es preferible hablar de "Planificación Territorial Estratégica" (en lo sucesivo PTE), a la que resultan consustanciales las relaciones multiescalares.

Desarrollada por la mayoría de los países europeos, la PTE está actualmente en curso de renovación y ha tomado nuevas formas. Con ella se pretende dirigir la dinámica de los territorios, favorecer las estrategias de organización territorial mediante la configuración de redes, cooperaciones y partenariados, acompañar lógicas de distinción y definición de vocaciones territoriales específicas, así como fomentar la movilización y participación de los protagonistas. Más allá de la localización de infraestructuras, servicios o actividades productivas, tiene por objeto trabar distintos elementos como las normas de orientación, las normas de cooperación, las medidas de estímulo o las políticas contractuales sectoriales, anticipando sus efectos para los distintos territorios.

Con un enfoque territorial y estratégico, Josep María Pascual define la gobernanza en la escala local y regional como "*el arte de gobernar que tiene en la mejora de la capacidad de organización y acción de una sociedad su principal finalidad y en la gestión de las interdependencias su ámbito de acción prioritario*" (PASCUAL, 2004) y avanza los factores que, a su juicio, estructuran hoy la capacidad de organización y las metodologías e instrumentos para gestionarlos. Por su interés se incorporan aquí en su integridad (vid la caja 3) por entender que pueden servir para imaginar la distancia

existente entre lo que hubiera podido ser o debiera ser y lo que es en muchas escalas y esferas de gobierno.

Caja 3: Factores de Gobernanza a Escala Local y Regional

I. **Existencia de una estrategia compartida** entre los principales actores. Una estrategia integral e integradora con claros compromisos de acción en permanente actualización, centrada en el bienestar de las gentes y en base a los intereses de los principales actores

II. **Un modelo de interacción social entre los principales actores** adecuado a:

a) los retos y exigencias del desarrollo contemporáneo, que permita enfrentar los conflictos inevitables con flexibilidad y confianza en llegar a acuerdos de mutuo beneficio.

b) las correlaciones de fuerzas o equilibrios de poder entre ellos

c) se asiente en configuraciones mentales o culturales que promuevan el respeto y el conocimiento mutuo, y se orienten a la acción en base a compromisos mutuos de acción

III. **La gestión en red de proyectos clave y complejos** permite articular esfuerzos de distintos actores públicos y privados al ser capaces de combinar los distintos intereses y retos de objetivos comunes y socialmente útiles.

La estrategia territorial exige el compromiso de acción por parte de los principales actores del territorio para desarrollarla. Pero desde una posición de actores entendidos como organizaciones coherentes en sí mismas, con relación entre ellas, a menudo conflictivas, hasta llegar a compromisos de acción concretos se necesita un proceso de construcción de las redes, desde una situación de partida diferente en cada territorio, hasta situar las relaciones entre los ámbitos público y privado, entre Administración y sociedad en el terreno de la corresponsabilidad que conlleva

a) **La existencia de unos objetivos comunes** en que la creación de una opción territorial compartida en torno a orientaciones y prioridades es fundamental

b) **Asumir responsabilidades concretas,** que se lleve a cabo el desarrollo estratégico y, en especial, sus proyectos clave

c) **Articular de manera efectiva las responsabilidades asumidas,** con el objetivo de conseguir la máxima sinergia entre recursos, conocimientos y capacidades del sector público con los del sector privado.

Este proceso de mejora relacional debe tener un tratamiento coordinado pero, lógicamente, diferenciado del proceso de definición de la estrategia territorial. El resultado del proceso es conseguir la identificación de una estrategia concreta con un compromiso claro de acción.

IV. **Una cultura de acción y compromiso cívico** alejada tanto de la cultura de la satisfacción como de la queja como del burocratismo y del nihilismo. La cultura de acción debe proporcionar:

a) **Un sentimiento de pertenencia** e identificación con la ciudad o región. Disponer de un sentido colectivo abierto, no cerrado.

b) **Actitud abierta**, tanto **a la innovación** como **a la integración social y cultural** de nuevas gentes y **a la inserción en estrategias territoriales más amplias** que el propio municipio, la propia región y nación.

c) **Ilusión realista en el futuro**, que permita ver más allá de las realidades si éstas son negativas (…) y que genere expectativas racionales a la inversión de capitales y en esfuerzo humano.

d) **Legitimación y reconocimiento social** a la figura de la persona e institución promotora.

e) **Respeto y confianza** en la actuación de los otros actores que es la base para la generación del capital social.

V. **El soporte social y la participación ciudadana.** Las estrategias y los principales proyectos generadores de empleo deben disponer de un importante soporte social y éste será más efectivo si se impulsa y garantiza la participación ciudadana entendida en dos sentidos: como garantía de que son templados sus principales retos y expectativas en las estrategias, y como condición para su responsabilización e implicación social productora de capital social.

VI. **La existencia de liderazgos formales e informales** entre los actores institucionales clave capaces de aglutinar y representar a la mayoría de los interese, con capacidad de pacto y de respeto institucional a sus decisiones. El liderazgo principal debe corresponder, como hemos señalado, a la institución más democrática, es decir, la escogida por toda la ciudadanía, puesto que se reduce el corporativismo.

VII. **La articulación de políticas regionales y locales.** Se trata de concebir la región como sistema de ciudades y municipios, con la capacidad de:

a) Combinar las políticas regionales y locales con objetivos e instrumentos en el conjunto del territorio con las estrategias locales capaces de dar especificidad e integralidad al conjunto de acciones fortaleciendo la cooperación pública y colaboración ciudadana.

b) Articular los municipios no a partir de una organización territorial fija sino de manera flexible y adaptable en función del proyecto –red. Es decir, de los territorios que abarca el desarrollo del proyecto.

c) Disponer de reglas de juego formales e informales que pautan la interacción entre administración regional y las municipales, así como las intermunicipales.

Fte.: PASCUAL, J.M. (2004: 35-37).

5.2 De la Planificación Estratégica a las Visiones. La ambición

Mediante estos nuevos modelos de gestión y decisión de los asuntos públicos que encarna la nueva gobernanza se trataría de acordar una visión compartida para el futuro del territorio entre todos los niveles y actores concernidos. El concepto de desarrollo sostenible, y la necesidad de gestionar racionalmente el aprovechamiento de los recursos, abre la puerta a la participación de los ciudadanos en este gran objetivo colectivo[6]. La gobernanza se presenta entonces como la vertiente social del principio de sostenibilidad, y la participación pasa a convertirse en la palabra clave. Así pues, la gobernanza territorial resulta un elemento cada vez más significativo a la hora de lograr objetivos políticos en los territorios.

Desde este punto de vista, la gobernanza territorial se entiende como una práctica/proceso de organización de las múltiples relaciones que caracterizan las interacciones entre actores e intereses diversos presentes en el territorio. El resultado de esta organización es la elaboración de una visión territorial compartida, sustentada en la identificación y valorización del capital territorial, necesaria para conseguir la cohesión territorial sostenible a los diferentes niveles, desde el local al supranacional. Dicho de otro modo, la gobernanza territorial es una pre-condición para la cohesión territorial,

[6] Un buen ejemplo de la re-emergencia de esta agenda medioambiental en la década de los años 1990 han sido las Agendas Locales 21, que tratan de implementar el desarrollo sostenible desde la escala local contando con la participación de la población. Otro de los ámbitos predilectos ha sido el de las ciudades.

mediante la participación de los distintos actores (públicos, privados, tercer sector…) que operan a las diferentes escalas. Por tanto, el reto principal para una buena gobernanza territorial sería generar las condiciones más favorables para poder desarrollar acciones territoriales conjuntas que permitan conseguir dicho objetivo

Las *Estrategias (o líneas directrices) de Desarrollo Territorial* vienen a ser la traducción al castellano del término anglosajón *'Spatial Visions'*,

Pueden identificarse al menos cuatro finalidades de una Estrategia Territorial:

- Generar soluciones a las problemáticas territoriales existentes. Se trata de una orientación más reactiva-paliativa que visionaria.
- Identificar las cuestiones prioritarias: contribuir a determinar las cuestiones más importantes para el desarrollo territorial con una perspectiva holística y a largo plazo.
- Promover el compromiso y posibilitar el consenso entre los diversos intereses que comparten el mismo propósito (desarrollo de partenariados).
- Posibilitar la participación (a veces orientada a los intereses de la clase dirigente, convertida entonces en manipulación) de los ciudadanos y grupos de interés en el debate sobre las grandes metas a largo plazo.

También pueden haber cuatro formas distintas de entender qué es una Estrategia Territorial en función de sus posibles propósitos:

1. **Lo que se desea conseguir**. Para ello se requiere comprender la tendencia territorial a largo plazo desde una perspectiva holística. Implica la necesidad de introducir cambios en el actual sistema que den un resultado diferente del que procuraría la mera proyección de las condiciones actuales.

   La *visión* permite dirigir el futuro, por ello es *proactiva* y sin miedo a provocar *cambios*. No se trata, tan sólo, de generar soluciones a los problemas territoriales existentes (*enfoque reactivo*), sino de realizar un *visioning* mediante técnicas de prospectiva y de participación.

2. **Proporcionar una relación de objetivos**:
   a) *Para la estructura territorial del área*: identificar las cuestiones prioritarias, determinar las cuestiones más importantes para el desarrollo territorial con una perspectiva holística y a largo plazo (pero revisable y evaluado de forma continua). Las grandes metas son desagregadas en distintos ejes y líneas para poder hacerlas concretas.
   b) *Promover el desarrollo de partenariados*.
   c) *Posibilitar la participación*.

3. **Como un método para inspirar y guiar el proceso de planificación territorial** asistiendo en la selección de políticas, planes, programas y proyectos: definiendo criterios de evaluación y articulando procesos transparentes de toma de decisiones (*partenariado, creación de redes, gobernanza...*).

   Desde este tercer enfoque la opción la elaboración de una Estrategia Territorial debiera servir para desarrollar un nuevo modelo de planificación que trascienda el viejo modelo de la planificación regional económica, la de los usos del suelo o la urbanística.

Este nuevo modelo comprehensivo e integrado, propio de sistemas de planificación maduros, se caracteriza porque:

- existe una sistemática y formal jerarquía de planes, desde la escala nacional hasta la local,
- coordina la actividad del sector público con la de otros sectores,
- se interesa más específicamente por la coordinación territorial que por el simple desarrollo económico.

Al tiempo que requiere de:

* *instituciones y mecanismos de planificación sofisticados y sensibles* con una buena capacidad de reaccionar ante las situaciones,
* considerable *compromiso político*,
* *inversiones públicas para mejorar la comprensión* del marco en el que se efectúa la planificación.

4. **Instrumento** para que las grandes empresas (globales) se ubiquen en el propio territorio y las empresas locales puedan competir en las mejores condiciones.

   Un aspecto clave para conseguirlo es acompasar los ritmos rápidos con que se mueven estas empresas en sus decisiones a los ritmos lentos de la planificación territorial. Esto nos devuelve nuevamente a la necesidad de desarrollar un nuevo tipo de planificación, distinto de los tradicionales.

6. EL CAMINO HACIA NUEVAS FORMAS DE GOBERNANZA. CONCLUSIONES

"*Más sombras que luces*" así iniciaban la presentación de una publicación que cerraba un proyecto de investigación coordinado a nivel español sobre gobernanza (en su dimensión de cooperación territorial) (ROMERO y FARINÓS, 2006). Era la constatación de la escasez de buenas prácticas en materia de coordinación y cooperación territorial, y de hasta qué punto la nueva gobernanza permanecía inédita, prevaleciendo mayoritariamente las fórmulas tradicionales de gobierno caracterizadas por la fragmentación (con la complejidad añadida que supone un modelo de Estado Compuesto como es España), cuando no por el clientelismo y excesivo partidismo. Como se escribía entonces: "…*Podría decirse que el Estado español dispone de un inexplotado modelo (la 'polity') en el que se producen demasiadas fricciones entre instituciones, y entre éstas y la ciudadanía y grupos de interés, con un marcado sesgo partitocrático, cuando no clientelar, de la 'politics', que acaban por restar pertinencia y efectividad a las políticas (las 'policies'), planes y programas, cuando no hacen prácticamente inútiles algunos de ellos*" (ibid., 15).

El Estado español presenta un importante problema en el terreno de la coordinación y la cooperación, tanto vertical como horizontal. Se trata de una las principales debilidades del actual Estado Autonómico español, tal y como ROMERO (2005, 2006 y 2009), ROMERO y FARINÓS, 2005 y 2011 han venido argumentando. Ejemplos como el de la gestión de recursos hídricos, la gestión integrada del litoral, las estrategias (nacionales

o regionales) de desarrollo sostenible, planes de desarrollo rural, de montaña y forestales, por citar solo algunos, pasan por ser más trabajos de gabinete que resultado del diálogo institucional y ciudadano.

Incluso otras planificaciones, a priori con mejores condiciones o más proclives a nuevas prácticas gracias al influjo comunitario, caso claro de la planificación económica regional e incluso de los planes nacionales de infraestructuras, responden más a la letra que al espíritu de la gobernanza territorial. En el caso de la primera con la interlocución multinivel cumplida (coordinada efectivamente desde el gobierno central siguiendo lo marcado por los Reglamentos de los Fondos Estructurales, pero con un claro cariz económico y poco territorial, pese a la exigencia de incorporar la dimensión territorial en los Marcos Estratégicos Nacionales de Referencia hasta 2013); en el de los segundos con intentos de coordinación intersectorial (caso del último PEIT). Pero de fondo, manifiestas reticencias, y resistencias, a incorporar nuevas prácticas, principios, técnicas y rutinas distintas de las que el propio funcionamiento interno de las administraciones públicas se encarga de querer perpetuar dificultando avances en materias como la ordenación del territorio la gestión integrada de los espacios litorales, el gobierno de las áreas metropolitanas y la cooperación territorial (no ya solo a escala transfronteriza o subregional, sino también interregional, entre Comunidades Autónomas).

Como decíamos párrafos atrás, la ausencia de una cultura del pacto y de la cooperación supone en demasiadas ocasiones un obstáculo mayor para el funcionamiento eficaz del estado en sus diversos niveles (central, regional y local) que la propia carencia de normas y presupuestos. Del mismo modo, más importante que las técnicas y los instrumentos resulta la forma de diseñar y poner en práctica las actuaciones, de lo que en definitiva va a depender el valor y signo del resultado. De esta forma, la mayor importancia se traslada del campo teórico y metodológico (que se enfrenta a los retos de la conceptualización de los nuevos procesos y a la revisión y superación de viejos conceptos y paradigmas de la planificación) al de la administración y de la política, a las nuevas formas de gobernar el territorio, a la práctica de la gobernanza territorial.

Siendo el plan el instrumento esencial para la actuación de los poderes públicos al objeto de evitar las malas prácticas y la confusión entre el interés particular y el general, se detectan sin embargo problemas que ponen en cuestión su utilidad y eficacia: desde el retraso en la elaboración de instrumentos de planificación (en especial los de carácter subregional), a la 'sobreplanificación', pasando por las dificultades de hacerlos operativos (cómo pasar del plan al proyecto o, sencillamente, cómo poder hacer que el plan perdure pasado el ciclo electoral). Todo ello nos habla de la conveniencia de un nuevo gobierno del territorio y estilo de planificación (con un mayor control ex-ante, mediante una mayor interacción y observación entre las distintas administraciones y departamentos responsables de las políticas públicas) asociado a una nueva cultura política en la que el control mutuo entre ciudadanía, élites y políticos funcione. Este nuevo gobierno del territorio se basa en la participación, la cooperación y la coordinación (el *triple giro* en las formas de gobernanza Romero, 2005: 71), procurando coherencia entre las distintas políticas, para lo cual se requiere, a su vez, de liderazgo político y compromiso institucional. Sin embargo, esto casa mal en un entramado político administrativo como el del Estado español, compartimentado y sectorial, donde la coordinación y cooperación, pese a las reiteradas sentencias del Tribunal Constitucional, encuentran demasiadas dificultades.

Como ya se ha indicado (PLAZA, ROMERO Y FARINÓS, 2003) uno de los desafíos más importantes para la sociedad española es alcanzar un adecuado nivel de cultura política territorial[7]. Parecen faltar menos instrumentos que métodos y voluntades, y eso nos traslada de lo técnico a lo político, del ideario y la técnica a la toma de decisiones y a la acción. Ese sigue siendo el gran reto (FARINÓS, 2014a; ROMERO Y FARINÓS, 2011). El encendido debate partidista (con evidente carencia en algún caso del sentido de estado) y el conflicto existente entre gobierno central y autonomías (cada vez más identificable con el conflicto partidista) no hace sino dificultar cualquier tipo de avance en esta dirección.

Decíamos en las conclusiones del proyecto ESPON 2.3.2 que la gobernanza clama por el retorno de la política (en mayúsculas). Requiere tanto del liderazgo político como de la participación ciudadana (informada), ambas con sentido de estado y ejerciendo un control mutuo entre sí; también de una nueva forma de diseñar y aplicar las políticas, coherente y cualificada (mediante el recurso a la evaluación, lo cual requiere indicadores y métodos actualizados y contrastados). No son pocos los intentos, o incluso las formas, de avance experimentados en nuestro país:

- El avance de la planificación (estratégica o no solo estratégica) a escala regional y subregional
- Los planes (y estrategias) de gestión (integrada o urbanística) de los espacios costeros (por ejemplo en Asturias, Cantabria ,Cataluña y más recientemente Galicia)
- La interesante experiencia de los planes de excelencia y dinamización turística
- El intento de querer dotar a las mancomunidades de funciones relacionadas con el desarrollo territorial
- Los consorcios
- La existencia de las comarcas y otras agrupaciones históricas municipales de interés
- Las experiencias de cooperación territorial desde el ámbito municipal en el marco de algunas iniciativas comunitarias (fundamentalmente LEADER e INTERREG) y españolas (PRODER)
- La trasposición de la Directiva Comunitaria sobre Evaluación Ambiental Estratégica
- El derecho a la información en materia ambiental (Convenio de Aarhus)
- La profusión (descontrolada) de observatorios de distinto tipo (económicos, de sostenibilidad, de la innovación, municipales, territoriales…), con mención especial a los observatorios del paisaje
- La creación de Consejos asesores estatales o regionales en materia medioambiental
- El derecho a la participación en la Ley sobre la Evaluación de los efectos de determinados Planes y Programas en el Medio Ambiente
- Los reglamentos de participación ciudadana
- La participación en la preparación de los catálogos de paisaje

[7] La cultura política la componen actitudes, creencias, emociones y valores de una sociedad en relación con el sistema político, los agentes políticos y la forma en que se diseñan y ejecutan las políticas; en el caso de la cultura política territorial, territoriales o con impacto sobre territorios y sociedades que los habitan.

- La (limitada) participación efectiva en la elaboración de planes (más allá del simple derecho de información pública y de presentación de alegaciones) contemplada en la Ley de Procedimiento Administrativo[8]
- También la Ley de Bases de Régimen Local otorga al alcalde, previo acuerdo de la mayoría absoluta del Pleno de la Corporación y autorización del Gobierno, la posibilidad de someter a consulta popular asuntos locales de la propia competencia municipal de especial relevancia para los intereses vecinales (excepto los relativos a la hacienda local, que sin embargo si admite participación en el caso de los *presupuestos participativos*)…
- La emergencia tanto de nuevos movimientos de custodia y defensa del territorio, como de movimientos de protesta y de conflictos territoriales

Como puede observarse se dispone de ejemplos e iniciativas, reguladas o bien surgidas como reacción a las propias carencias y limitaciones que impone la norma. Por tanto puede decirse que los avances se van produciendo, muchas veces al amparo de instituciones supranacionales como la ONU, el Consejo de Europa o la Unión Europea, lo que nos habla bien a las claras de la eficacia de los instrumentos de derecho blando.

Cosa distinta parece suceder con la coordinación interadministrativa, tanto vertical como entre departamentos de una misma administración. Es aquí, paradójicamente donde encontramos el mayor atasco. Las diferentes normativas sectoriales y también la de ordenación del territorio han introducido mecanismos de coordinación o técnicas que tratan de evitar contradicciones en la actuación administrativa. El mismo Tribunal Constitucional se ha pronunciado aplicando en sus sentencias los deberes de auxilio y colaboración mutua entre administraciones. Sin embargo, en la práctica esta coordinación (más aún en el caso de la cooperación) ha sido una labor difícil. Fundamentalmente porque las relaciones en el seno del bloque constitucional (en un Estado de las Autonomías, cabe recordar) han estado presididas por lógicas de confrontación partidista. También porque se carece de instituciones adecuadas; la conferencia de presidentes es un elemento novedoso pero no suficiente, la reforma del senado y la reforma constitucional son dos asuntos de gran calado que están lejos de entrar a formar parte de forma decidida en la actual agenda política. Porque además se carece de una cultura próxima a un estado federal. Por último porque hasta la fecha se carece de suficiente evidencia empírica sobre los procesos sobre los que quieren actuar las políticas. Las relaciones entre los niveles regional y local adolecen, por su parte, del riesgo de prevalencia y captura del primero respecto del segundo, relacionadas con la relativa ausencia de recursos económicos (cuando no directamente endeudamiento) de las instituciones locales.

Otro de los problemas es la gran diversidad de las estructuras administrativas entre los diferentes niveles y territorios, pudiendo encontrar una misma competencia en departamentos parcial o totalmente distintos, a veces como materia única de dicho

[8] Contempla formas convencionales de terminación del procedimiento administrativo mediante las que las administraciones públicas podrán celebrar acuerdos, pactos, convenios con personas tanto de derecho público como privado que no sean contrarios al Ordenamiento Jurídico y que tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado. Sin embargo en ocasiones no es posible poder conciliar intereses contrapuestos, es entonces cuando hacen su aparición alternativas innovadoras. Es el caso, por ejemplo, de las redes de custodia del territorio, pacto entre particulares que acuerdan unas condiciones de utilización y aprovechamiento de un espacio con el objetivo de proteger sus características ecológicas, medioambientales o culturales.

departamento, a veces en conjunción con otras, por supuesto diferentes según los casos. Esto invita a la reflexión sobre la utilidad, pertinencia o no, de tender hacia una homogeneización de las estructuras administrativas, avanzando en los criterios de organización, no ya por políticas sectoriales sino más bien por temas o paquetes de políticas, un criterio que hasta ahora se viene ensayando en la coordinación de distintos departamentos que comparten un mismo objetivo estratégico (estrategias globales sobre temas concretos).

La coordinación no presupone, sin embargo, uniformidad de acción, sino coherencia y compatibilidad. Aunque ligada a la idea de jerarquía, la coordinación también puede entenderse como una técnica en virtud de la cual la actuación administrativa converge hacia un fin común. En el caso de la planificación tampoco significa optar por monolítica uniformidad por la que todos los planes respondan a la misma estructura o formato. Lo importante no es producir planes idénticos (variarán lógicamente en función de las propias características y necesidades de cada territorio y de las actitudes de sus actores), sino sobre todo que exista una adecuada articulación entre ellos. El problema no es la heterogeneidad, sino la incongruencia y la descoordinación; de ahí la urgente necesidad de imaginar un nuevo gobierno del territorio y de considerar los impactos territoriales a la hora de hacer política y de diseñar, aplicar y evaluar las políticas para el desarrollo territorial (FARINÓS, 2010).

En lo referente a la política (objetivo y práctica) de ordenación del territorio compartimos la reflexión final que cierra la obra de BENABENT (2006). La carencia de un marco competencial y de gestión adecuado para el desarrollo de la política de ordenación del territorio ha sido lo habitual hasta ahora. Por este motivo, y también por su escasa fuerza vinculante, ha permanecido como una política simplemente indicativa, sin haber podido ser instrumentalizada de forma eficiente para concretar sobre el terreno sus pretensiones. Por otra parte, casa mal en un entramado político administrativo compartimentado y sectorial. A pesar de todo ello se afianza progresivamente como una política cada vez con mayor incidencia. Y esto por diversas razones: por su creciente papel de instrumento necesario para la plasmación de estrategias, establecimiento de directrices y grandes líneas de actuación para el desarrollo territorial, y por erigirse como necesaria guía para la acción hacia donde se deben orientar los planes territoriales. Este nuevo enfoque más estratégico, en combinación con la habitual consideración del plan regulador de los usos del suelo, la asunción de ambas aproximaciones como necesarias según las escalas, y la entidad y características de los nuevos (y viejos) problemas territoriales, permiten ampliar su horizonte instrumental y robustecer su posición.

La Ordenación del Territorio está viva pues, pero ahora hay que mirar hacia la gobernanza territorial. Una gobernanza que precisamente se vuelve más compleja y difícil en el caso de estados complejos, como el español, pero también en otros, como el belga, incluso, también, a nivel de la Unión Europea, que no tiene competencia reconocida en ningún Tratado para esta materia, pero que está tratando de explorar la vía del Método Abierto de Coordinación, una especie de ‘tercera vía’ entre los tradicionales Método Comunitario y Método Intergubernamental (FARINÓS, 2010b).

Muchas son las dudas que parece plantear un reenfoque de la planificación y la gobernanza territorial como el apuntado. No son pocas las voces que piden más

planificación, y no precisamente una planificación más flexible, porque se comparte en buena medida la afirmación de que el tratamiento dado al territorio, como ha afirmado algún autor, se mueve entre la inconsciencia, la ignorancia y la indolencia. Pero, ¿puede resolver más y más dura planificación el problema? La respuesta no resulta fácil, aunque apunta en sentido negativo.

Aunque, como se ha visto, esto no resulta ninguna garantía, dada la situación española, pudiera pensarse que en buena lógica sería conveniente recorrer en primera instancia un estadio relativamente 'ordenador-regulador' para poder tender, después, hacia enfoques más flexibles. Pero, ¿no se puede avanzar 'quemando etapas'?, ¿acaso resultaría contraproducente?

Algún ejemplo puede contribuir a dar respuesta. Parece que no existe demasiada controversia a la hora de considerar los Planes de Ordenación del Territorio de carácter subregional como los instrumentos más apropiados y representativos. No parece tampoco discutible la pertinencia de que el territorio completo de cada comunidad autónoma estuviera cubierto por estos planes, algo que dista mucho de ser cierto y que además se enfrenta a reiterados retrasos. Tampoco se nos antoja discutible la pertinencia de hacer coincidir la elaboración de estos instrumentos de ordenación con el desarrollo de nuevos observatorios territoriales. Estando contemplados en las nuevas leyes autonómicas de ordenación del territorio recientemente aprobadas, están llamados a convertirse en instrumentos que aseguren la existencia del llamado capital intelectual (parte del territorial de carácter institucional, junto al social y político). Facilitarán no solo poder someter a seguimiento y evaluación el propio plan (su marcha y el grado en que se consiguen los objetivos propuestos), sino también harán posible una mayor participación gracias a una sociedad civil más informada sobre la situación de su propio territorio. Sin embargo sí se plantean dudas y existe diversidad de criterio a la hora de poder desarrollar este tipo de planes. Aquí la situación es variopinta; desde los más 'ortodoxos' que proceden a la zonificación y a la ordenación de los usos del suelo, a los que combinan este enfoque más físico con guiños a una prospectiva que conduzca al diseño de una estrategia territorial, hasta los que banalizan la planificación estratégica con un conjunto de desideratas poco fundamentadas en análisis y diagnósticos creíbles. Lógicamente apostamos por los segundos (DAVOUDI, FARINÓS, PAÜL y de VRIES, 2009).

En nuestro caso parece aconsejable impulsar de forma decidida una Estrategia Territorial a escala regional que cumpla con el objetivo básico de disponer de un marco de referencia. La experiencia reciente de los territorios que han transitado por esa vía en otras regiones europeas aconseja no demorar más el impulso a un instrumento de estas características. Enlaza con la tradición y la relación de acuerdos y directrices europeas en materia de buena gobernanza territorial. Inicialmente, desarrolla y da contenido a los principios inspiradores de la Estrategia Territorial Europea y acuerdos y recomendaciones ulteriores que la propia unión Europea a dirigido a los Estados miembros y a las regiones en materia de cohesión territorial y de desarrollo territorial sostenible.

La experiencia de las mejores prácticas (europeas y españolas) demuestra que una iniciativa de este tipo, en primer lugar, gana en ***eficacia*** si desde la escala regional nace con grado amplio de consenso entre los actores políticos, económicos y sociales

concernidos. En segundo lugar, gana en ***coherencia*** si desde la escala regional existe voluntad política de impulsar instrumentos de escala regional y subregional que tengan carácter vinculante. Desde el pleno respeto al principio de autonomía municipal, ya existe jurisprudencia sobrada del Tribunal Constitucional que otorga plena capacidad a gobiernos y parlamentos regionales para dar pleno contenido al ***principio de coordinación***. De ese modo, el planeamiento municipal, subregional y sectorial debe guardar coherencia con indicaciones y directrices superiores y adaptarse a lo establecido en ellas. En tercer lugar, facilita la puesta en marcha de procesos de ***información*** y ***participación*** ciudadana, siempre que desde los poderes públicos se procure evitar procesos de "captura" por parte de algunos actores privados en cualquiera de las escalas de gobierno.

A la vista de la tradición y directrices ya existentes en la Unión Europea (que de alguna forma vinculan a la escala regional) y de las buenas experiencias (y fracasos) pueden extraerse algunas lecciones a partir de las que poder desarrollar instrumentos que permitan una gestión prudente, coherente y sostenible del territorio y de los recursos (FARINÓS, 2010b). La emergencia de una nueva cultura del territorio es un elemento que puede favorecer ese cambio de orientación. La crisis de la construcción residencial también puede contribuir a mejorar el gobierno del territorio. Condición necesaria es la existencia de voluntad política para acometerlo y de esa misma voluntad para alcanzar consensos básicos entre los actores políticos, económicos y sociales en torno un nuevo modelo territorial. Partiendo de un buen diagnóstico, de un buen conocimiento de los contextos específicos y de la experiencia de las buenas prácticas ya existentes. Porque, como dice ALBRECHTS (2010), más de lo mismo no será suficiente.

La opción de la transversalidad, afrontando el reto de integrar la dimensión territorial en la planificación del desarrollo (caminando hacia lo que hemos dado en llamar un nuevo estilo neo-comprensivo de la planificación –FARINÓS y MILDER, 2006), no se ha desarrollado todavía de forma suficientemente y sigue por tanto pendiente. Es éste todavía un proceso abierto y en construcción, para el que cabe habilitar espacios de encuentro en los que poder acotar algunas de las grandes cuestiones pendientes en esta materia. La cuestión que nos debe ocupar es la de la propia naturaleza de la planificación del desarrollo territorial sostenible y la de, llegado el caso, cómo dar el salto a una verdadera Planificación (Territorial) Estratégica Integral -la *New Strategic Spatial Planning* a la que se refiere ALBRECHTS (2009). Se trata de poder coordinar la planificación física (y dentro de ella establecer una clara prelación de la territorial sobre la urbanística y la sectorial con impacto territorial) con la económica, de forma concurrente y participada. Ello a su vez exige una nueva inteligencia territorial (basada en la apertura, la observación y la información territorial –FARINÓS, 2009a) y también nuevas formas de gobernanza que ir consolidando mediante procesos de aprendizaje y culturización territorial, de innovación socio-territorial, como los que se han planteado a lo largo de estas páginas (FARINÓS, en publicación).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ALBRECHTS, L. (2010): More of the same is not enough! How could strategic spatial planning be instrumental in dealing with the challenges ahead? *Environment and Planning B: Planning and Design*, vol. 37. 1115-1127

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*. Valencia, Publicaciones de la Universidad de Valencia/IIDL, Colección 'Desarrollo Territorial' nº 7.

ALBRECHTS, L., (2004): "Strategic (spatial) planning reexamined", *Environment and Planning B: Planning and Design*, nº 31, págs. 743-758.

ANSELL, C. y GASH, A. (2008): "Collaborative governance in theory and practice", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), pp. 543-571.

BENABENT, M. (2006): *La Ordenación del Territorio en España. Evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX*. Sevilla, Universidad de Sevilla / Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, Colección 'Kora' nº 16, 455 págs.

BÖHME, K., DOUCET, P., KOMORNICKI, T., ZAUCHA, J. & SEWIATEK, D. (2011): *How to strengthen the territorial dimension of 'Europe 2020' and the EU Cohesion Policy*. REPORT based on the Territorial Agenda 2020 prepared at the request of the Polish Presidency of the Council of the European Union, 97 pp. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/challenges2020/2011_territorial_dimension_eu2020.pdf

CALAME, P. y TALMANT, A. (1997): *L'État au coeur, le Meccano de la gouvernance*. Desclée de Broywer, París, pág. 19. Citado en el documento de la Célula de Prospectiva de la Comisión (2000): *"Développer de nouveaux modes de gouvernance"*.

CE –COMISIÓN EUROPEA- (2008): *Libro Verde sobre la cohesión territorial. Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte*, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social Europeo. COM(2008) 616 final, SEC(2008) 2550, Bruselas, 06.10.2008, 13 págs. más anexos. http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/index_es.htm

CE (2007): *Cuarto Informe sobre la Cohesión Económica y Social*. Bruselas, COM (2007) 273 final.

CE (2003): *Informe de la Comisión sobre la Gobernanza Europea*. Bruselas, 11.12.2002, COM(2002) 705 final. http://europa.eu/eur-lex/es/com/rpt/2002/com2002_0705es01.pdf

CE (2001): *La Gobernanza europea - un libro blanco*. COM (2001) 428 final, DOCE C-287, de 12.10.2001. http://www.map.es/documentacion/iniciativas/reduccion_cargas/mejora_reg_eu/parrafo/0/text_es_files/file0/Libro%20Blanco%20Gobernanza.pdf

CE (1999): *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible de la UE*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 96 págs. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_es.pdf

CE (1997): *The EU Compendium of Spatial Planning System and Policies.* Luxemburgo, Oficina oficial de publicaciones de las Comunidades Europeas.

DAVOUDI, S. (2007): "Cohesión Territorial: Relaciones con la planificación territorial y la política regional", en FARINÓS, J. y ROMERO, J. (Eds.), págs. 67-77.

DAVOUDI, S.; FARINÓS, J.; PAÜL, V. y VRIES, A. de (2009): "Desarrollo territorial sostenible a partir de la cohesión territorial: entre el crecimiento económico, la cohesión social y la sostenibilidad medioambiental", en Feria, J.Mª. (ed.) *Territorios, sociedades y políticas*. Sevilla, UPO-AGE, págs. 199-238.

DIACT -Délegation Interministérielle à l´Ámenagement et la Compétitivité des Territoires (2008): *Conférence sur la cohesión territoriale et l´avenir de la politique de cohesión*, Presidence française de l´Union Européenne. París, 30-31 de octubre de 2008.

EBROPOLIS (2001) *La Planificación Estratégica en España, hoy*. Zaragoza, 42 p. (www.ebropolis.es).

FALUDI, A. (2014): "Territorial Cohesion Beyond State Territoriality", en: Actas del II Colloque International du Collège international des sciences du territoire, *Frontiers and boundaries of territorial sciences*. París, CIST, págs.179-183.

FALUDI, A. (2007): "El Método Abierto de Coordinación en la planificación territorial a escala de Unión Europea", en FARINÓS, J. y ROMERO, J. (Eds.), págs.79-102.

FALUDI, A. (2002): "Positioning European Spatial Planning", *European Planning Studies*, vol. 10, nº 7, págs. 897-909.

FARINÓS, J. (a la espera de publicación): "Ordenación del Territorio desde la Geografía. De renovaciones conceptuales, retos, amenazas y espacios de oportunidad, *Revista Polígonos,* Universidad de Valladolid.

FARINÓS, J. (2014a): "Gobernanza, administración pública y territorio; opciones del localismo. Una mirada desde la Geografía". En: Vicerrecorado de Participación y Proyección Territorial, *El desenvolupament territorial valencià. Reflexions entorn de les seues Claus.* Valencia, PUV, págs. 91-102.

FARINÓS, J. (2014b): "Re-Territorializating Local Development in EU; Local-Based against Globalisation Impacts". En J. Salom y J. Farinós eds.: *Identity and Territorial Character; Reinterpreting Local-Spatial Development*. Valencia, IIDL/PUV, pp.13-35.

FARINÓS, J. (2013): "Territorial co-operation as a means of achieving territorial integration? From local place-based to European union territorial cohesion". En G. Gorzelak y K. Zawalińska eds.: *European Territories: From Co-operation to Integration*. Varsovia, Scholar/ESPON/EUROREG, pp. 42-53. En línea: http://www.euroreg.uw.edu.pl/dane/web_euroreg_publications_files/3171/gorzelak_2013_european_territories.pdf

FARINÓS, J. (2010a): "Gobernanza para una renovada planificación territorial estratégica: Hacia la innovación socio-territorial". En MARTÍN, A., MERINERO, R. (coords.) *Planificación Estratégica Territorial: Estudios Metodológicos*. Sevilla, Junta de Andalucía/U. de Jaén/Radeut, 87-113.

FARINÓS, J. (2010b): "Evolución de la idea y de las prácticas de ordenación del territorio a nivel de la Unión Europea. Su influencia para España". En RODRÍGUEZ,

R. (ed.) *Territorio: ordenar para competir*. Oleiros (La Coruña): Netbiblo, pp. 67-81.

FARINÓS, J. (2009a): "Bases, métodos e instrumentos para el desarrollo y la cohesión territoriales. Diagnóstico y propuestas para el debate y la acción", en Farinós, J.; Romero, J. y Salom, J. (eds.) *Cohesión e Inteligencia Territorial*. Valencia, Publicaciones de la Universidad de Valencia/IIDL, Colección 'Desarrollo Territorial' nº 7, en prensa.

FARINÓS, J. (2009b): "Cooperación para la cohesión territorial: una interpretación multinivel desde el S.O. europeo", en Bosque Sendra, J. y Rodríguez Espinosa, V. (eds.) *La perspectiva geográfica ante los retos de la sociedad y el medio ambiente en el contexto ibérico*. Alcalá de Henares, Servicio de publicaciones de la Universidad de Alcalá, Colección 'Obras colectivas de Humanidades', en prensa.

FARINÓS, J. (2008a): "Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: Estado de la Cuestión y Agenda", *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 46, págs. 11-32. http://age.ieg.csic.es/boletin/46/02-GOBERNANZA.pdf

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

FARINÓS, J. (2007): "Is the OMC –Open Method of Coordination– a way to improve governance in Europe? The OMC as practice for territorial Governance", *European Spatial Research & Policy*, Vol. 14 (1), págs. 85-98.

FARINÓS, J. (coord., comp. y ed. lit.) (2007): *Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level*. Informe final del Proyecto ESPON 2.3.2, 1386 págs. http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/243/374/file_2186/fr2.3.2_final_feb2007.pdf

FARINÓS, J. et al. (2005): "Planes estratégicos territoriales de carácter supramunicipal", *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 39, págs. 117-149. http://age.ieg.csic.es/boletin/39/05-PLANES%20ESTRATEGICOS.pdf

FARINÓS, J. y MILDER, J. (2006): "Spatial planning in ESPON 29: a new Physiognomy", en FARINÓS, J. (coord., comp. y ed. lit.) op.cit.ant., págs. 172-204 de 1328.

FARINÓS, J. y ROMERO, J. (2008): "La gobernanza como método para encarar los nuevos grandes retos territoriales y urbanos", *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 46, págs. 5-9. http://age.ieg.csic.es/boletin/46/01-LA%20GOBERNANZA.pdf

FARINÓS, J. y ROMERO, J. (eds.) (2007): *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo*. Valencia, PUV/IIDL, Colección 'Desarrollo Territorial' nº 2, 258 págs. + anexo gráfico.

FERNÁNDEZ-GÜELL, J. M. (2000): *Planificación Estratégica de Ciudades*. Barcelona, Gustavo-Gili. (Nueva edición de 2006 en Editorial Reverte, 299 págs.).

JESSOP, B. (2003): "Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony", publicado por el Department of Sociology, Lancaster

University. En línea: http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Jessop-Governance-and-Metagovernance.pdf

HARRIS, N. (2001): "Spatial Development Policies and Territorial Governance in an Era of Globalisation and Localisation", en OCDE, *Towards a New Role for Spatial Planning*. OCDE. París, págs. 33-58.

KOK, W. (2004) : *Hacer frente al desafío. La Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo, Informe del grupo de Alto Nivel presidido* por Wim Kok.

KORESAWA, A. y KONVITZ, J. (2001): "Towards a New Role for Spatial Planning", en OCDE, *Towards a New Role for Spatial Planning*. OCDE. París, págs. 27-28.

OCDE (2001): *Territorial Outlook 2001*. París, OCDE, Serie Economía Territorial, 300 págs.

PAINTER J. y GOODWIN M. (1995): "Local governance and concrete research: investigating the uneven development of regulation", *Economy and Society*, vol. 24(3), págs. 334-356.

PAREJO, T. (2007): "Nuevas formas de derecho blando para la ordenación del territorio. Enseñanzas de la Estrategia territorial Europea", en Farinós, J.; Romero, J., págs. 119-145.

PASCUAL i ESTEVE, J.Mª. (2007): *Estrategia territorial como inicio de la gobernanza democrática. Los planes estratégicos de segunda generación*. Barcelona, Diputació de Barcelona, Colección 'Documentos de Trabajo', Serie 'Desarrollo Económico' nº 3, 160 págs. http://www.diba.cat/pdfs/05562.pdf

PASCUAL i ESTEVE, J.Mª. (2004): "La gobernanza democrática: un arte de gobernar para el progreso económico y social en ciudades y regiones", en *Regiones y ciudades ante el desarrollo humano contemporáneo: la gobernanza democrática*, Junta de Andalucía, pp. 18-38.

PLAZA, J.I.; ROMERO, J. y FARINÓS, J. (2003): "La nueva cultura territorial y la articulación del territorio europeo", *Ería*, nº 61, págs. 227-249.

PRATS, J. (2005): *De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Serie Estudios Goberna.

PRESIDENCIA HOLANDESA (2004): *Exploiting Europe's territorial diversity for sustainable economic growth* – Discussion paper for the EU Informal Ministerial Meeting on Territorial Cohesion. Rotterdam, 29 de noviembre, 20 pp. Disponible en: http://www2.vrom.nl/docs/internationaal/discussion%20paper.pdf

PRESIDENCIA LUXEMBURGUESA (2005a): *Scoping Document and Summary of Political Messages for an Assessment of the Territorial State and Perspectives of the European Union: Towards a stronger European territorial cohesion in the light of the Lisbon and Gothenburg ambitions*. Disponible en: http://www.eu2005.lu/en/actualites/documents_travail/2005/05/20regio/Min_DOC_1_ fin.pdf

PRESIDENCIA LUXEMBURGUESA (2005b): *EU Informal Ministerial Meeting on Territorial Cohesion*, in *Presidency Conclusions*. Luxemburgo. Disponible en:

http://www.eu2005.lu/en/actualites/documents_travail/2005/05/20regio/Min_DOC_2_MinConcl_fin.pdf

PRESIDENCIA ALEMANA (2007): *The Territorial State and Perspectives of the European Union, Towards a Stronger European Territorial Cohesion in the Light of the Lisbon and Gothenburg Ambitions*. Based on the Scoping Document discussed by Ministers at their Informal Ministerial Meeting in Luxembourg in May 2005. A Background Document for the Territorial Agenda of the European Union. http://www.bmvbs.de/Anlage/original_1005296/The-Territorial-State-and-Perspectives-of-the-European-Union.pdf

RHODES R. A. W. (1997): *Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Open University Press, Buckingham – Philadelphia.

ROMERO, J. (2009): *Geopolítica y gobierno del territorio en España*. Valencia, Tirant Lo Blanch, Colección Crónica, 273 págs.

ROMERO, J. (2006): "La cooperación territorial en España. Tradición, transición y nueva etapa", en Tarroja, A.; Camagni, R. (Coord.) *Una nueva cultura del territorio. Criterios sociales y ambientales en las políticas y el gobierno del territorio*, Diputació de Barcelona, Colección Territorio y Gobierno: Visiones, pp. 487-504.

ROMERO, J. (2005): "El gobierno del territorio en España. Balance de iniciativas de coordinación y cooperación territorial", *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* nº 39, pp. 59-86. Disponible en: http://www.boletinage.com/articulos/39/03-EL%20GOBIERNO.pdf .

ROMERO, J. FARINÓS, 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, pp. 295-319. Disponible en: http://www.boletinage.com/articulos/56/13%20AGE%2056.pdf

ROMERO, J. y FARINÓS, J. (2006): "Presentación", en Romero, J. y Farinós, J (eds.), *Gobernanza territorial en España. Claroscuros de un proceso a partir del estudio de casos*. Valencia, Publicaciones de la Universidad de Valencia / Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local, Colección 'Desarrollo Territorial' nº 1, 414 págs. + anexo gráfico; págs. 15-19.

ROMERO, J. y FARINÓS (2005): "El gobierno del territorio en España. Balance de iniciativas de coordinación y cooperación territorial", *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* nº 39, pp. 5-8. Disponible en: http://www.boletinage.com/articulos/39/Presentacion.pdf .

ROSENEAU J. N. (1992): "Governance, order, and change in world politics", en Czempiel, E. (ed), *Governance without Government: Order and Change in the World Politics*. Cambridge University Press, Cambridge, págs. 1-29.

SAPIR, A. (2003): *An Agenda for a Growing Europe: making the EU economic system deliver*. Bruselas, Report of the High-Level Study Group.

WASSENHOVEN, L. y SAPOUNTZAKI, N. (2009): "Il difficile percorso della governance territoriale nei paesi europei", en Governa, F.; Janin, U. y Santangelo, M. (eds.) *La costruzione del territorio europeo*, Roma, Carocci Editore, págs. 141-171.