

GOBERNANZA TERRITORIAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE: ESTADO DE LA CUESTIÓN Y AGENDA

Joaquín Farinós Dasí

Dpto. de Geografía / Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local
Universitat de València-Estudi General

RESUMEN

La gobernanza territorial se ha convertido en el instrumento en el que se encuentran depositadas las esperanzas de una más efectiva gestión y gobierno de las políticas de desarrollo territorial. A lo largo del presente texto, en los sucesivos epígrafes, se analizan sus puntos fuertes y limitaciones; las estratégicas relaciones dialécticas –en ascendente sinergia– entre la gobernanza territorial, los objetivos de Lisboa y la cohesión territorial; porqué la planificación del desarrollo territorial sostenible es uno de los campos predilectos de aplicación de nuevas formas de gobernanza (entre ellos el Método Abierto de Coordinación). Cierra el artículo una interpretación de la situación de la gobernanza territorial en el estado español, que hemos calificado de ‘atasco’ pero no inmovilismo.

Palabras clave: Gobernanza Territorial, Territorialización de la Estrategia de Lisboa, Gobernanza de la Estrategia de Lisboa, Cohesión Territorial, Desarrollo Territorial Sostenible, Agenda Territorial, Coordinación de las Políticas, Unión Europea, España.

ABSTRACT

Territorial governance has become the decisive instrument for a more effective management and government of territorial development policies. Across the paper following headings analyze its strengths and limitations, the strategic dialectic relationships –in incremental synergy– between territorial governance, Lisbon objectives and territorial

Fecha de recepción: diciembre 2007.

Fecha de aceptación: abril 2008.

cohesion, and explains why territorial sustainable development is one of the most appropriate fields of application for a new style of governance (e.g. the Open Method of Coordination). The paper closes with a review about how territorial governance in the Spanish Composite State is going on; it can be defined as 'bottleneck' more than immobilism.

Key words: Territorial Governance, Lisbon Strategy Territorialisation, Lisbon Governance, Territorial Cohesion, Territorial Sustainable Development, Policies Coordination, European Union, Spain.

I. PRECAUCIONES SOBRE UN TÉRMINO POLISÉMICO DE 'DUDOSA' PROCEDENCIA: GOBERNANZA COMO 'TERCERA VÍA'

El concepto de gobernanza tuvo su origen en el ámbito de la economía institucional y de la regulación. Nació con el objetivo de simplificar 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, que los defensores del papel del estado observan con recelo. Desde el mundo de la empresa, la gobernanza se encuentra estrechamente ligada a la toma de decisiones. Se trata de gestionar y dirigir los negocios de forma que se obtenga la máxima eficacia económica.

Su tránsito desde la economía a 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 convirtieron en un concepto heurístico y abierto en su interpretación y uso. Su carácter polisémico ha permitido que fuera desarrollado por muy diversas líneas y escuelas de pensamiento como la nueva gerencia pública de la nueva derecha, el neoinstitucionalismo de un nuevo estado social o el universalismo comunitario de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales. Precisamente la reterritorialización del papel y de las responsabilidades del estado y de los diversos actores en la toma de decisiones políticas hicieron de la gobernanza el centro de diversas atenciones; también desde el campo de la política territorial, por otra parte uno de los campos predilectos para su aplicación y desarrollo (Koresawa y Konvitz, 2001, Harris, 2001), especialmente abonado en el contexto de la UE (Faludi, 2002).

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 presencia de un poder (el del estado), organizado a través de una serie de poderes públicos (con relaciones jerárquicas 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) a la arena política. La gobernanza representa, 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 (ver la figura 1). Las prácticas de nueva gobernanza provienen de, y conducen a, formas de

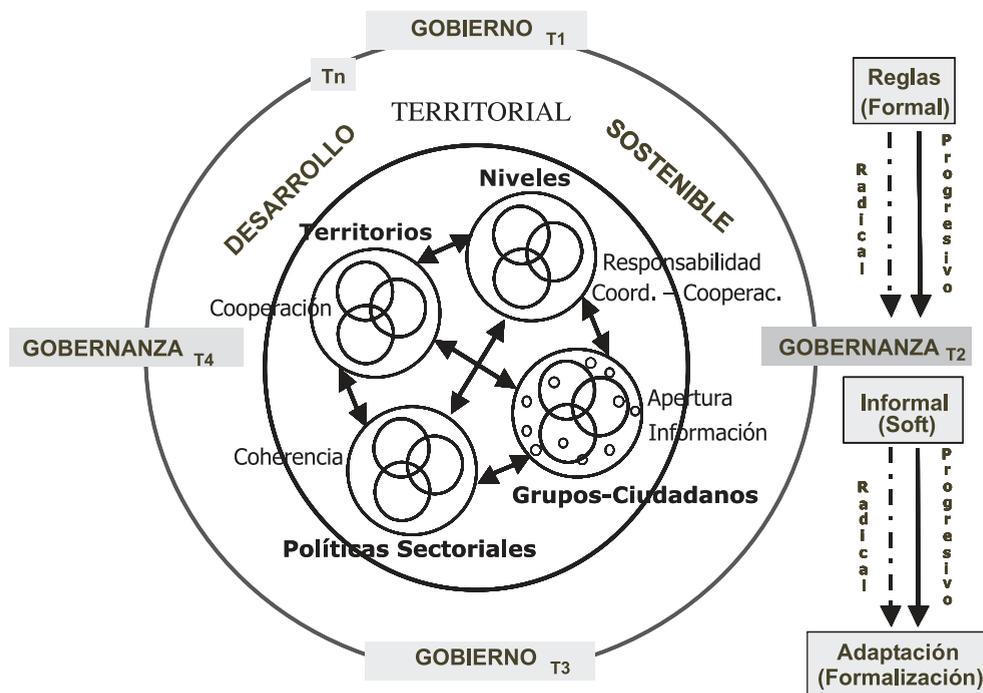
gobierno más consolidadas y formales (reguladoras, de estilo ‘duro’). En el círculo interior de la figura se representan las distintas dimensiones de la gobernanza, así como los cinco principios de buena gobernanza (CE, 2001) con los que se relacionan: vertical multinivel (principios de responsabilidad, 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). El funcionamiento sistémico del conjunto de todas estas dimensiones y principios contribuirá a la meta final del desarrollo territorial sostenible. Este funcionamiento, como en cualquier sistema, no permanece invariable sino todo lo contrario, 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 precondition, la segunda aproxima a su consideración como proceso (la forma en que se gobierna). Desde este punto de vista la gobernanza supondría la aparición de nuevas prácticas de gobierno innovadoras que contribuyeran a superar las limitaciones de los modos tradicionales y poder enfrentarse mejor así a los nuevos retos que van surgiendo¹. Pero sin duda, donde esta consideración de la gobernanza como proceso se ve especialmente reforzada es en el campo de la ‘*policy*’. El objetivo es mejorar las rutinas en la toma de decisiones con el objetivo de 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* para poder alcanzar la meta del desarrollo territorial sostenible y el objetivo de la cohesión territorial. 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 sólo considerar las dinámicas territoriales como uno de los

1 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.

Figura 1
RELACIONES ENTRE GOBIERNO Y GOBERNANZA COMO PROCESO INCREMENTAL



Fte.: Elaboración propia. Incluido en el informe final del proyecto ESPON 2.3.2 (Farinós, 2006a).

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, 1997 hablan de *planificación colaborativa*).

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. 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 colectivo². 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,

² 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 (vid. Seixas, 2008. en este mismo volumen).

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, 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. A las relaciones entre gobernanza territorial y cohesión territorial, y entre esta y los objetivos de la Estrategia de Lisboa, se dedica el apartado que sigue.

II. LA DIMENSIÓN TERRITORIAL DE LA ESTRATEGIA DE LISBOA-GOTEMBURGO. RELACIONES ENTRE ESTRATEGIA DE LISBOA, COHESIÓN TERRITORIAL Y GOBERNANZA: UN NUEVO TRIÁNGULO PARA LA UNIÓN EUROPEA

Especialmente desde principios de los años 1980, espacio y territorio se han ido consolidando progresivamente como elemento estratégico de primer orden para garantizar el desarrollo y la calidad de vida. Bien con un sentido de pertenencia, identidad y cultura; bien como patrimonio, legado o recurso a partir del que poder generar un valor añadido de forma duradera o sostenible (es decir, que el proceso de desarrollo no se traduzca en una disminución sino en un incremento del capital territorial disponible). En este nuevo escenario, la *territorialidad* ya no se interpreta como el mero resultado del comportamiento social sobre el territorio, sino como el proceso de “construcción” de dicho comportamiento (Raffestin; 1999). 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 (*‘politics’*). 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. El reto actual consiste en que las políticas públicas se puedan adaptar al territorio y no a la inversa. De este modo sería posible encontrar sinergias entre las políticas impulsadas desde los distintos niveles escalares. Estos son los principios que caracterizan el nuevo concepto de *cohesión territorial* que trata de impulsar la Comisión Europea con el objetivo de lograr un desarrollo territorial equilibrado y sostenible del conjunto de la Unión.³

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 inte-

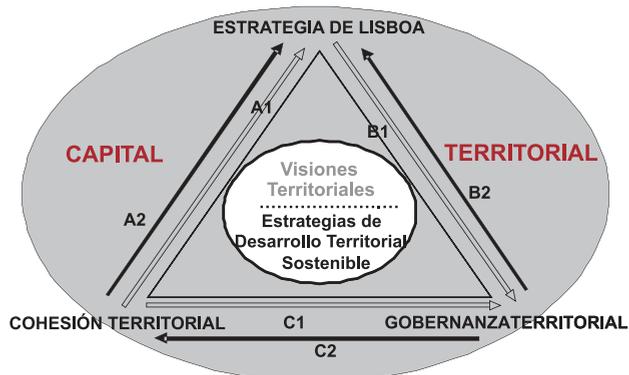
³ Para profundizar más en el concepto de cohesión territorial pueden consultarse por ejemplo: Davoudi (2007), Faludi (2004 y 2005) y Farinós (2005a).

gración 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. Esta idea se relaciona con el concepto de *development repertoire* (Ray; 1999: 525) –también de *capital territorial*–, surtido de todo tipo de recursos de entre los cuales el tenedor escoge de acuerdo con cada situación. Cada territorio, como actor global, puede escoger las trayectorias para el desarrollo en las que la base identitaria y el apego al lugar guíen la acción y las políticas para poder alcanzar el futuro deseado. Debido a la amenaza que supone una excesiva dependencia de las fuerzas externas para mantener el pulso económico y social de los espacios locales, la respuesta ha sido incrementar la autoconfianza de la gente y de las organizaciones locales en su capacidad para conseguir el desarrollo, poniendo en valor la capacidad normativa de cada territorio y los recursos locales (incluida la cultura y saber local, la forma propia de hacer las cosas, lo que se conoce como ‘*culture economy*’), transformándolos en recursos disponibles para el desarrollo territorial.

En suma, cada territorio 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 Agenda de Lisboa y Gotemburgo, debe asegurarse una implicación activa de las autoridades de planificación nacional y regional (Consejo Europeo bajo Presidencia Holandesa, 2004: 16 y 19).

La Estrategia de Lisboa, cuya aplicación corre a cargo de los propios Estados, 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 de la Estrategia de Lisboa y el desarrollo de prácticas de gobernanza territorial con el fin de poder conseguir una mejor aplicación y resultados de la misma. La figura 2 muestra las relaciones entre la Estrategia de Lisboa, Cohesión Territorial y Gobernanza Territorial, tal y como se comenta a continuación.

Figura 2
LA TERRITORIALIZACIÓN DE LA AGENDA DE LISBOA; UN NUEVO TRIÁNGULO PARA LA UE



Fuente: Farinós (2006b).

1. Relaciones entre la Estrategia de Lisboa y la Cohesión Territorial

Una de las cuestiones clave es cómo la cohesión territorial se relaciona y con las metas de la Estrategia de Lisboa, en ambos sentidos, tanto la territorialización de la Estrategia como la forma en que la cohesión territorial contribuye a conseguir los objetivos de Lisboa.

1. La territorialización de la Estrategia de Lisboa

No hubo demasiada referencia a la cohesión territorial en la revisión intermedia de la Estrategia de Lisboa. Sin embargo, tras el *Informe Kok* (CE, 2004) han surgido algunas dudas sobre las posibilidades de conseguir los objetivos de la Estrategia sin tener en cuenta la dimensión territorial. Sin esta territorialización la Estrategia podría quedar reducida, en el mayor de los casos, a un plan de crecimiento económico. El fundamento de la competitividad de la UE es la optimización del capital territorial específico de cada localización, movilizándolo los recursos necesarios a nivel tanto de Estados como de Unión (incluida la política de cohesión), tal y como se reconocía en el Consejo informal de Ministros responsables de la ordenación del territorio celebrado en Róterdam del 29-30 de noviembre de 2004 (Presidencia Holandesa, 2004). La dimensión territorial de las ambiciones de Lisboa se interpreta en la práctica como el reforzamiento del capital territorial de ciudades y regiones (Presidencia Holandesa, 2005a).

La reunión informal de ministros de ordenación del territorio europeos, celebrada en Róterdam en noviembre de 2004, identificó como principal reto de la *Agenda Territorial*, entonces dibujada, integrar la dimensión territorial en las políticas europeas con el objetivo de mejorar la coherencia en el desarrollo territorial de la UE, sobre la base del concepto de la cohesión territorial. En la siguiente reunión de Luxemburgo (celebrada los días 20-21.05.2005), el documento de conclusiones de la presidencia reconocía que la incorporación de la dimensión territorial, así como el concepto de cohesión territorial podía añadir mayor valor a la implementación de la Estrategia de Lisboa y Gotemburgo, al promover un crecimiento económico estructurado y sostenible (Presidencia Luxemburguesa, 2005b). El documento sobre el estado y perspectivas territoriales de la Unión ha ido un poco más allá al concretar la forma en que los aspectos territoriales entran a formar parte del proceso político (Presidencia Alemana, 2007: 56).

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. Apoya 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) 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. Con este objetivo, además del propio desarrollo de la Agenda por parte de la presidencia portuguesa en el segundo semestre de 2007, y de la eslovena del primer semestre del 2008, Alemania organizará en la primavera de dicho año una Conferencia sobre "Territorio y Economía", un título bien significativo, que trata de recomponer la unidad entre planificación física (en su versión más evolucionada de planificación integral, más allá de la de usos del suelo o la más simple urbanística) y la económica regional.

2. Cómo puede la política de cohesión territorial contribuir a la Estrategia de Lisboa

La ordenación del territorio es un campo muy sensible a nivel de Unión Europea. No parece que vaya a producirse ni una ratificación de una supuesta Directiva Europea de Ordenación del Territorio, ni tampoco una homogeneización de los estilos de planificación territorial nacionales. En lugar de ello, la vía que se ha escogido es la de la cohesión territorial (vid. Faludi, 2004), cuya más clara manifestación por el momento es la cooperación territorial. La cohesión territorial hace referencia no sólo a la función redistributiva (política regional), sino también a la competitividad, el desarrollo endógeno, la sostenibilidad y la buena gobernanza. De este modo, la política de cohesión territorial respalda la Estrategia de Lisboa: favoreciendo la inversión en áreas con elevado potencial de crecimiento para favorecer el crecimiento y el empleo, desarrollando sinergias y complementariedades con el resto de políticas comunitarias, movilizándolo recursos adicionales de forma flexible según las propias especificidades regionales, mejorando la gobernanza y promoviendo un enfoque integrado de la cohesión.

El borrador de *Proyecto de Tratado por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea*, presentado por la presidencia portuguesa a la Conferencia Intergubernamental de 5 de octubre de 2007, ha añadido la dimensión territorial a la económica y social de la cohesión.

2. Relaciones entre Estrategia de Lisboa y Gobernanza Territorial

No ha sido el Comité de las Regiones (CoR, 2005) el único que ha manifestado la oportunidad y conveniencia de una mayor implicación de los poderes subestatales como forma de mejorar la eficacia de la Estrategia de Lisboa mediante nuevas prácticas de gobernanza territorial. En una reciente comunicación también lo hacía la Comisión (CE, 2006: 13-15), del mismo modo que lo hacían los propios Estados a través de los Consejos de Ministros bajo las distintas presidencias de la UE. La Estrategia de Lisboa necesita de la gobernanza, al tiempo que la gobernanza territorial contribuirá a mejorar los resultados de la propia Estrategia, muy escasos a día de hoy.

1. La Estrategia de Lisboa necesita de la gobernanza

La gobernanza territorial contribuye a una mayor coherencia de las políticas, tanto desde el punto de vista vertical (multinivel) como horizontal (intersectorial). Las conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa (2000) ya consideraban muy positivo para la aplicación exitosa de la Estrategia de Lisboa que los niveles locales y regionales participaran de ella. La revisión intermedia de la Estrategia se consideró una buena oportunidad para involucrar a los niveles subestatales ('participate ownership') e introducir la dimensión territorial, con ello se pretendía mejorar sus resultados dadas las propias especificidades de cada territorio⁴. El Acuerdo

4 Para el Comité de las Regiones la revisión intermedia de la Estrategia era un momento crucial tanto para la orientación estratégica de las políticas como para el futuro de la gobernanza multinivel. Sus expectativas, sin embargo, y por el momento, no se han visto cumplidas.

de Bristol⁵, ratificado durante la Presidencia Británica de la UE en diciembre de 2005, considerado como un paso más en el objetivo de conseguir los objetivos de crecimiento, empleo y sostenibilidad de la Estrategia de Lisboa y Gotemburgo, también subrayaba la importancia de las ciudades y regiones como elementos clave para crear economías regionales y nacionales innovadoras, competitivas y con crecimiento.

El informe final del High Level Meeting “*Governance and the EU*” celebrado en La Haya del 9-10 de diciembre de 2004, consideraba que (por lo que respecta a la gobernanza y al papel de la UE, los Estados miembros y las autoridades locales y regionales) nos encontramos al principio del proceso. Se han producido ya algunos avances. Por ejemplo algunas recomendaciones de la Comisión sobre cómo las ciudades y regiones pueden utilizar los fondos estructurales para conseguir los objetivos de Lisboa (“*Cohesion policy and cities: the urban contribution to growth and jobs in the regions*” y “*Cities and The Lisbon Agenda: Assessing the Performance of Cities*”) o el *Plan D for Democracy, Dialogue and Debate*” con el objetivo de reforzar la democracia en Europa, para lo que se requiere un nivel suficiente de participación civil y política. También un reciente documento de la Comisión (CE, 2005a) y su apéndice (CE, 2005b) persigue una simplificación radical del denominado ‘*Lisbon Governance process*’, mediante el que una reforzada Estrategia de Lisboa debería ser aplicada. La gobernanza de la Estrategia de Lisboa en el futuro inmediato deberá ser más eficiente y fácil de entender. Incluso se propuso un nuevo (¿rebajado?) OMC ‘bilateral’. Esta vez, el énfasis se ponía en fomentar el diálogo entre la Comisión y cada uno de los Estados, (bilateral por tanto), con el objetivo de acordar un Plan de Actuación Nacional basado en actuaciones políticas concretas, en lugar de pretender la coordinación general a través de diálogos multilaterales entre los distintos Estados miembros y la Comisión. A cada Estado le correspondería informar a sus ciudadanos e involucrar en este proceso a los actores nacionales interesados –*stakeholders*– (sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, consejos económicos y sociales...) de acuerdo con sus propias características y tradición.

2. La gobernanza territorial contribuirá a los resultados de la Estrategia de Lisboa

La práctica de la buena gobernanza hace que la responsabilidad de las políticas sea más compartida. En términos de gobernanza el reto clave es explotar el potencial del capital territorial de forma más eficiente, asegurando que en el interior de los Estados las políticas económicas y sectoriales y las de desarrollo territorial se respalden mutuamente. Según el citado documento de la Presidencia luxemburguesa (2005a), para ello hay que:

- reforzar la perspectiva europea en las estrategias nacionales y regionales,
- enlazar estas estrategias con los marcos de cohesión nacionales y de la UE (Fondos Estructurales), el desarrollo rural (PAC) y la Estrategia de Lisboa,
- promover las estrategias de desarrollo territorial transnacionales y transfronterizas en el marco de la cooperación territorial europea,

5 Disponible en: http://www.communities.gov.uk/pub/523/PolicyPapersUKPresidencyEUMinisterialInformationonSustainableCommunities_id1162523.pdf

- reforzar el papel de la Comisión y de los Ministros de Ordenación del territorio promoviendo la coherencia y la cooperación entre políticas.

3. Relaciones entre Cohesión y Gobernanza territoriales

La cohesión territorial puede ser uno de los campos más apropiados para aplicar y desarrollar las prácticas de nueva gobernanza, tal y como se expone en el siguiente apartado tercero. 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.

1. Mediante la mejora de la gobernanza, la política de cohesión contribuye a los objetivos de Lisboa

Lograr unos buenos resultados de la Estrategia de Lisboa 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. Sin embargo, la dimensión territorial y las consecuencias espaciales del proceso de Lisboa parece que no han sido discutidos suficientemente en muchos países. Por esta razón, la preparación de las políticas de forma conjunta entre Estados y UE puede aportar un importante valor añadido.

La política de cohesión favorece los acuerdos de partenariado público-privado (gobernanza para el desarrollo económico –vid. Prezioso, 2008 en este mismo volumen), 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 de Lisboa a nivel subnacional, una cuestión que requiere de un decidido impulso desde el campo de la Política Regional especialmente.

2. 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 Lisboa.

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 precondition 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. De este modo sería posible contar con diferentes estrategias territoriales para el conjunto de la UE, para las “*petites Europe*” (espacios transnacionales en el seno de la UE) y para cada Estado.

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 (*Open Method of Coordination* en inglés –OMC) puede ser una buena vía hacia una equilibrada gobernanza territorial (Faludi, 2007; Farinós, 2007a). 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 (Faludi & Waterhout, 2006; Farinós, 2007b). 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.

Tal y como reflejan los resultados del proyecto ESPON 2.3.2 (Farinós, 2006a), el OMC no sólo no ha tenido un adecuado desarrollo, sino que incluso su simple reconocimiento en el campo de la política y planificación territorial también ha resultado difícil. A pesar de ello, 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, como demuestran los resultados del proyecto ESPON 2.4.2. 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). Dicho proyecto ha venido a demostrar que existen divergencias entre los patrones que se siguen a nivel nacional y los objetivos del desarrollo territorial europeo. También ha puesto de manifiesto la distinta consideración acerca de la necesidad de que exista una coordinación de las políticas a nivel de la UE según qué temas y en función de cuáles sean los objetivos territoriales. Así por ejemplo esta necesidad de coordinación a nivel europeo se reconoce para dos temas territoriales (accesibilidad y, en menor medida, el desarrollo policéntrico), para cuestiones medioambientales (riesgos naturales y, en menor medida tecnológicos) y muy especialmente en temas relacionados con la Estrategia de Lisboa (sobre todo I+D e innovación).

III. LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO TERRITORIAL, CAMPO PREDILECTO PARA LA APLICACIÓN DE LA NUEVA GOBERNANZA

La planificación territorial se relaciona estrechamente con un amplio abanico de políticas locales, regionales, nacionales y comunitarias, y de entre ellas especialmente las de desarrollo regional, de urbanismo y vivienda y de infraestructuras. Sin embargo, todavía siguen predominando los enfoques, intereses y competencias sectoriales sobre las horizontales/territoriales. Dado que el espacio, suelo o territorio, es un bien limitado y su ordenación y uso condiciona las posibilidades de desarrollo futuro, debe procurarse una coherencia al conjunto de actuaciones a realizar sobre él.

El principio de coherencia (uno de los cinco que reconoce el citado Libro Blanco para la buena gobernanza; todos ellos refuerzan los principios de subsidiariedad y proporcionalidad) es el que tiene una mayor repercusión sobre la planificación del desarrollo territorial y la subsidiariedad. Las políticas deben ser coherentes (integradas, visionadas conjuntamente) y fácilmente comprensibles, lo que requiere una implicación cada vez mayor las autoridades responsables a lo distintos niveles. La coherencia requiere liderazgo político y un firme compromiso de las instituciones para garantizar un enfoque sólido dentro de un sistema complejo.

La gobernanza territorial hace referencia a un nuevo entendimiento de la acción pública y a sus estructuras organizativas, a la forma en que los territorios de un estado son administrados y las políticas aplicadas. Se refiere a una nueva forma de definir la acción de gobierno e implica un nuevo modelo operativo para los actores y niveles de gobierno implicados (supranacional, nacional, regional, local) y para los procesos de decisión a la hora de hacer política (relación, negociación y formación de consensos). La coordinación aparece como necesaria, entre los distintos niveles de gobierno y entre las distintas políticas con impacto sobre el territorio. También puede ser entendida como la emergencia y puesta en práctica de innovadoras formas compartidas de planificación y gestión de las dinámicas territoriales, respaldadas por multiplicidad de actores que comparten unos objetivos y conocen y asumen cuál debe ser su papel en su consecución. Se trata de acordar una visión compartida para el futuro del territorio entre todos los niveles y actores concernidos. De esta forma, la gobernanza territorial se interpreta como un elemento cada vez más significativo para lograr objetivos políticos en los territorios. Aceptar esta premisa conduce a querer profundizar más en las relaciones existentes entre la planificación del desarrollo territorial y los principios de una nueva gobernanza territorial.

Como ya ha sido señalado (Farinós, 2005b), se está produciendo un giro territorial de las políticas sectoriales, que quieren avanzar hacia el objetivo de un desarrollo territorial sostenible, hacia una mayor sostenibilidad ambiental, una mayor cohesión social y un desarrollo socioeconómico más endógeno. Precisamente el objetivo de la planificación territorial es asegurar y mejorar el funcionamiento socioeconómico y socioecológico de los territorios teniendo en cuenta los principios del desarrollo sostenible. Tres son las funciones posibles para la planificación del desarrollo territorial sostenible (Farinós y Romero, 2007): de *ordenación*, de *desarrollo*, de *coordinación*. La primera es típica de espacios sometidos a fuertes presiones sobre los recursos naturales y los usos del suelo, promoviendo la consecución de un modelo territorial sostenible a través de la corrección de los impactos negativos derivados de la falta de actuación. Se correspondería pues con una función que podría calificarse 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 hinterland a nivel local y compitiendo, a escala internacional, con otros espacios en el contexto de la globalización tratando de convertirse, como se dice en el documento de la *Estrategia Territorial Europea*, en zonas de integración económica mundial.

Finalmente, la tercera función de *coordinación* se refiere a la forma en que se produce esta política, crisol de las políticas o política pública dirigida a la planificación integral y transectorial del territorio. Esta última función de coordinación 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 transectorial de las políticas y relaciones entre territorios), como de la participación de individuos y grupos organizados (tanto públicos como privados, con o sin motivación de beneficios apropiables –vid. Wassenhoven, 2008 en este mismo número).

Para poder cumplir con las tres funciones citadas de la planificación del desarrollo territorial sostenible, 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 participadas (*'Gèo-gouvernance'* en palabras de Masson-Vincent, 2008 en este mismo volumen). Va cobrando así fuerza el argumento de la necesidad de una planificación territorial más de tipo estratégico (Albrechts, 2004 y 2006; Healley, 2004 y 2006), en la que también el paisaje entra a formar parte del espacio producido, vivido y deseado (vid. Fernández en este mismo volumen).

Para que la producción del espacio sea una tarea colectiva es necesaria la existencia de una cultura política, individual o colectiva, y fórmulas para poder traducir estos deseos en políticas, planes, programas y proyectos concretos (en suma, la existencia de una cultura de ordenación territorial). Pero qué es lo que quieren los habitantes para su territorio, cómo pueden intervenir en la producción de ese espacio, en qué fases, con qué intención y con qué efectos. La participación de la población en asuntos públicos, y concretamente en las decisiones con impacto sobre el territorio, pasa por ser uno de los requisitos de la nueva gobernanza (Farinós, 2008). Ante los actuales retos del territorio (cambio climático, urbanización acelerada, pérdida de los valores paisajísticos y patrimoniales, etc.), no se puede continuar con los instrumentos de planificación tradicionales (vid. Hague, 2008 en este mismo volumen). 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. 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.

Consideramos la planificación territorial como la mejor vía para poder conseguir ese objetivo de coherencia de las actuaciones (coherencia política con el objetivo de mejorar los rendimientos de las políticas e inversiones públicas), entendida la Planificación del Desarrollo Territorial Sostenible como expresión geográfica de las políticas económicas, sociales, ecológicas y culturales de la sociedad, siendo al mismo tiempo una disciplina científica, una técnica administrativa y política de desarrollo. El acercamiento interdisciplinario y compre-

hensivo dirige hacia un desarrollo regional equilibrado y orienta a una organización física del espacio según una estrategia integral.

La planificación territorial se encuentra estrechamente vinculada con un amplio abanico de políticas locales, regionales, nacionales y comunitarias, y de entre ellas especialmente las de desarrollo regional, de urbanismo y vivienda y de infraestructuras. Sin embargo todavía siguen prevaleciendo los intereses y las competencias sectoriales sobre las horizontales/territoriales. Un enfoque integral de la planificación requiere como primera condición de una buena coordinación.

Cada vez son menos las voces que a estas alturas dudan de que las normas jurídicas no resultan suficientes y que, por tanto, también se requieren nuevas formas de gobernanza territorial caracterizadas por la participación, la coordinación, cooperación y concertación. Pero cambiar rutinas es complicado, requiere tiempo y recursos. A pesar de ello ésta parece ser la tendencia que se adivina en el espacio de la UE. A pesar de la gran diversidad de situaciones, motivadas por el comportamiento singular de los distintos sistemas de planificación territorial de los Estados (y también dentro de ellos), tal y como han puesto de manifiesto los resultados de los proyectos ESPON 2.3.1 y 2.3.2, sí es posible reconocer ciertos avances hacia un estilo que hemos denominado *neocomprehensivo* (Farinós y Milder, 2006). Este resulta de la combinación del estilo integrado y del económico regional (atendiendo a la clasificación presentada en su día en el documento “*European Compendium of Spatial Planning*” -CE, 1997).

Esta tendencia es prácticamente generalizada, también para el caso de los nuevos Estados miembros, aunque en algunas áreas en concreto, como es el caso del Mediterráneo, el estilo de planificación económica regional se combina con una planificación normativa de los usos del suelo. Esta última representa, en ocasiones, un intento de superar el urbanismo minifundista, estrictamente circunscrito a un municipio, con el que coexiste. Teniendo en cuenta que el estilo de planificación integrado se caracteriza, entre otras cosas, por la existencia de una completa jerarquía de planes interrelacionados entre sí, podría interpretarse esta situación en el espacio mediterráneo como un paso previo, también, hacia una coordinación más efectiva propia del enfoque integrado.

IV. LA SITUACIÓN ESPAÑOLA: ATASCO (PERO NO DEL TODO) EN EL CAMINO HACIA LAS NUEVAS FORMAS DE GOBERNANZA

“*Más sombras que luces*” así iniciaban Romero y Farinós (2006) la presentación de una publicación que cerraba un proyecto de investigación coordinado a nivel español sobre gobernanza (en su dimensión de cooperación territorial). 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 tradicionales 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 inexplorado 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 partidocrático, cuando no clientelar, de la ‘politics’, que acaban por res-*

tar 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, seas estas de carácter formal o informal. Se trata de una de las principales debilidades del actual Estado Autonómico español, tal y como Romero (2005 y 2006) ha venido argumentando. Ejemplos como el de los planes hidrológicos, 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 mejor ‘engrasadas’ gracias al influjo comunitario, caso claro de la planificación económica regional e incluso de los planes nacionales de infraestructuras, responden más a la letra (‘cumplimiento’) 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, eso sí, con claro corte económico y poco territorial, pese a la necesidad de su incorporación en los Marcos Estratégicos Nacionales de Referencia); 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 a escala transfronteriza o subregional, sino especialmente interregional, entre Comunidades Autónomas -CC.AA.).

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, brillan por su ausencia.

Para lograr esta coordinación (la cooperación se ha demostrado mucho más difícil), se puede optar por dos vías. Una más 'dura' es 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 una gobernanza multinivel efectiva. El argumento para defender esta segunda vía a nivel europeo es que, dadas las tan diferentes tradiciones, prácticas, situaciones, escalas territoriales implicadas (político-administrativas ya definidas u otras nuevas de geometrías variables basadas en criterios funcionales o simplemente por comunidad de intereses), no parece factible ni conveniente una solución homogénea que no considere los valores territoriales, sociales y culturales existentes. Se ha propuesto por ello el ya referido OMC. Esta misma reflexión puede hacerse para el caso español, dada la diversidad en cuanto a la legislación y práctica en las distintas CC.AA.

Como ya decíamos (Plaza, Romero y Farinós, 2003) uno de los desafíos más importantes para la sociedad española es alcanzar un adecuado nivel de cultura política territorial⁶. 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. Serán los resultados de las experiencias que hoy están en marcha las que permitirán confirmar si la nueva gobernanza territorial se consigue asentar en nuestro particular modelo de estado Compuesto. 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 contribuir a mantener bloqueado cualquier tipo de avance en esta dirección.

Decíamos en las conclusiones del proyecto ESPON 2.3.2 (Farinós, 2006a) que la gobernanza clama por el regreso 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, de una nueva forma de diseñar y aplicar las políticas, coherente e informada (mediante el recurso a la evaluación, para lo cual necesita de indicadores y métodos actualizados y contrastados). No son pocos los intentos, o las formas, de avance, por ejemplo:

- la profusión (descontrolada) de observatorios de distinto tipo (económicos, de sostenibilidad, de la innovación, municipales, territoriales...), mención aparte merecen los observatorios del paisaje,
- la trasposición de la Directiva Comunitaria sobre Evaluación Ambiental Estratégica,
- la interesante experiencia de los planes de excelencia y dinamización turística,

6 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).

- los planes (y estrategias) de gestión (integrada o urbanística) de los espacios costeros (por ejemplo en Andalucía, Asturias Cantabria y Cataluña),
- los consorcios,
- el intento de querer potenciar las mancomunidades en funciones relacionadas con el desarrollo territorial,
- las comarcas y otras agrupaciones históricas municipales de interés (por ej. las cuadrillas alavesas),
- las experiencias de cooperación territorial desde el ámbito municipal en el marco de algunas iniciativas comunitarias (LEADER, INTERREG) y españolas (PRODER),
- el avance de la planificación de escala regional y subregional (estratégica o no solo estratégica),
- los reglamentos de participación ciudadana,
- la emergencia tanto de nuevos movimientos de custodia y defensa del territorio, como de movimientos de protesta y de conflictos territoriales,
- el derecho a la información en materia ambiental (Convenio de Aarhus),
- el derecho a la participación en la Ley sobre la Evaluación de los efectos de determinados Planes y Programas en el Medio Ambiente,
- el Consejo Asesor del Medio Ambiente,
- la participación en la preparación de los catálogos de paisaje,
- 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 Administrativo⁷,
- 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 sí admite participación en el caso de los *presupuestos participativos*)...

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, en este sentido, y sin entrar a valorar los tiempos, 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 (o no tanto)

⁷ 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.

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 (huelga hablar de 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, 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 la agenda política dado el momento político que viene viviendo el país desde principios de la década de los años 1990), y porque se carece de una cultura próxima a un estado federal. También porque hasta la fecha se carece de evidencia empírica sobre los procesos sobre los que quieren actuar las políticas (falta de un entendimiento común –definición– del problema –en la terminología del Método de Resolución de Problemas, aplicado esta vez al Análisis de Políticas Públicas). 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 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 de forma que todos los planes respondan a la misma estructura o formato. Lo importante no es producir planes idénticos (variarán 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.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBRECHTS, L. (2004): “Strategic (spatial) planning reexamined”. *Environment and Planning B: Planning and Design*, vol. 31(5), 743-758.
- ALBRECHTS, L. (2006): “Shifts in strategic spatial planning? Some evidence from Europe and Australia”. *Environment and Planning A*, vol. 38(6), 1149-1170.
- COMISIÓN EUROPEA (CE) (1997): *Compendium of European Spatial Planning Systems*. Luxemburgo. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- COMISIÓN EUROPEA (CE) (2001): *La Gobernanza europea - un libro blanco*, COM (2001) 428 final, DOCE C-287, de 12.10.2001. Disponible en: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2001/com2001_0428es01.pdf
- COMISIÓN EUROPEA (CE) (2004): *Facing the Challenge: The Lisbon Strategy for Growth and Employment (Report from the High Level Group Chaired by Wim Kok)*. Luxemburgo. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- COMISIÓN EUROPEA (CE) (2005a): *Working Together for Growth and Jobs: A New Start for the Lisbon Strategy (Communication to the spring European Council)*. Luxemburgo. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- COMISIÓN EUROPEA (CE) (2005b): *Delivering on Growth and Jobs: A New and Integrated Economic and Employment Co-ordination Cycle in the EU – Companion Document to the Communication to the Spring European Council 2005, Working Together for Growth and Jobs: A New Start for the Lisbon Strategy*. Luxemburgo. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- COMISIÓN EUROPEA (CE) (2006): *Política de cohesión y ciudades. La contribución urbana al crecimiento y el empleo en las regiones*, COM(2006) 385, junio de 2006. Luxemburgo. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 18 pp.
- COMITÉ DE LAS REGIONES (2005): *Resolution of the Committee of the Regions on the European Commission's work programme and the Committee of the Regions' priorities for 2005.*, Official Journal of the European Union. 2005/C 164/12, 87-90. Disponible en: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2005/c_164/c_16420050705en00870090.pdf
- CONSEJO EUROPEO (2000): *Presidency Conclusions – Lisbon European Council*, 23 and 24 March. Disponible en: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm
- DAVOUDI, S. (2007): “Cohesión Territorial: Relaciones con la planificación territorial y la política regional”, en *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo* (FARINÓS, J. y ROMERO, J. eds.). Valencia, Publicaciones de la Universidad de Valencia / Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local, Colección ‘Desarrollo Territorial’ n° 2, 67-77.
- ESPON 2.3.1 PROJECT (2006): *Application and Effects of the ESPD in Member States*. Disponible en: http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/243/366/index_EN.html
- ESPON 2.4.2 PROJECT (2006): *Integrated Analysis of Transnational and National Territories Based on ESPON Results – Draft Final Report*. Disponible en: http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/243/388/file_654/draft_fr-2.4.2_full_June2006.pdf.

- FALUDI, A. (2002): “Positioning European Spatial Planning”, *European Planning Studies*, vol. 10(7), 897-909.
- FALUDI, A. (2004): “Territorial cohesion: Old (French) wine in new bottles”. *Urban Studies*, vol. 41(7), 1349-1365.
- FALUDI, A. (2005): “Territorial cohesion: an unidentified political objective”. Introduction to the special issue. *Town Planning Review*, vol. 76(1), 1-15.
- FALUDI, A. (2007): “El Método Abierto de Coordinación en la planificación territorial a escala de Unión Europea”, en *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo* (FARINÓS, J. y ROMERO, J. eds.). Valencia, Publicaciones de la Universidad de Valencia / Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local, Colección ‘Desarrollo Territorial’ nº 2, 79-102.
- FALUDI, A. y WATERHOUT, B. (Eds.) (2006): “Evidence-Based Planning”. Número monográfico de la revista *disP* 165, vol. 42(1), enero. Disponible en: <http://www.nsl.ethz.ch/index.php/en/content/view/full/1198>
- FARINÓS, J. (2005a): “La cohesión territorial: En busca de una mixtura entre competitividad, modelo social europeo, sostenibilidad y nuevas formas de gobernanza”, en *Políticas urbanas y territoriales en la Península Ibérica* (MORA ALISEDA, J. y DOS REIS CONDESSO, F., coords.), Mérida. Gabinete de Iniciativas Transfronterizas, vol. 1, 63-80.
- FARINÓS, J. (2005b): “Nuevas formas de gobernanza para el desarrollo sostenible del espacio relacional”. *Ería*, nº 67, 219-235.
- FARINÓS, J. (Coord., Comp. y Ed. Lit.) (2006): “*Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level*”. Informe final del Proyecto ESPON 2.3.2. Disponible en: http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/243/374/file_2186/fr-2.3.2_final_feb2007.pdf
- FARINÓS, J. (2006b): “Relations between Lisbon Strategy, Territorial Cohesion and Governance. A new triangle for EU”. Conferencia presentada en la reunion científica *The territorial dimension of the Lisbon/Gothenburg Strategy*. Roma. Universidad de Roma “Tor Vergata”, 9 de febrero. Organizado por la coordinación del Proyecto ESPON 3.3.
- FARINÓS, J. (2007a): “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), 85-98.
- FARINÓS, J. (2007b): “El reto de una planificación territorial efectiva para poder afrontar los grandes desafíos territoriales en Europa”, documento de discusión presentado a la mesa redonda ‘Los grandes desafíos territoriales en Europa’, V Congreso Internacional de Ordenación del Territorio ‘*De los instrumentos programados a la planificación aplicada*’, Málaga del 22-24 de noviembre, 14 pp.
- FARINÓS, J. (2008): “Inteligencia para la gobernanza territorial”, en DE SOUZA IGLESIAS, A. y SIMANCAS CRUZ, M.R. (coord.), *Sociedad civil organizada y desarrollo sostenible en Sociedad civil organizada y desarrollo sostenible*, Santa Cruz de Tenerife, Gobierno de Canarias, pp. 19-33.
- FARINÓS, J. y ROMERO, J. (2007): “El gobierno del desarrollo territorial sostenible. A modo de presentación”, en *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo* (FARINÓS, J. y ROMERO, J.

- eds.). Valencia, Publicaciones de la Universidad de Valencia / Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local, Colección 'Desarrollo Territorial' n° 2, 11-18.
- HARRIS, N. (2001): "Spatial Development Policies and Territorial Governance in an Era of Globalisation and Localisation", en *Towards a New Role for Spatial Planning* (OCDE). París. OCDE, 33-58.
- HEALEY, P. (1997): *Collaborative Planning: Shaping places in fragmented societies*. Londres. UCL Press.
- HEALEY, P. (2004): "The treatment of space and place in the new strategic spatial planning in Europe". *International Journal of Urban and Regional Research* n° 28, 45-67.
- HEALEY, P. (2006): "Relational complexity and the imaginative power of strategic spatial planning". *European Planning Studies*, vol. 14(4), 525-546.
- KORESAWA, A. y KONVITZ, J. (2001): "Towards a New Role for Spatial Planning", en *Towards a New Role for Spatial Planning* (OCDE). París. OCDE, 27-28.
- PLAZA, J.I.; ROMERO, J. y FARINÓS, J. (2003): "La nueva cultura territorial y la articulación del territorio europeo". *Ería* n° 61, 227-249.
- 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. Disponible en: http://www.bmvbs.de/Anlage/original_1005296/The-Territorial-State-and-Perspectives-of-the-European-Union.pdf
- 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
- RAFFESTIN, C. (1999): "Paysages construits et territorialités", *Convegno Internazionale Disegnare paesaggi costruiti*, DIPRA. Turín. Politecnico di Torino.
- RAY, C. (1999): "Towards a Meta-Framework of Endogenous Development: Repertoires, Paths, Democracy and Rights". *Sociologia Ruralis*, vol. 39(4), 521-537.
- ROMERO, J. (2005): "El gobierno del territorio en España. Balance de iniciativas de coordinación y cooperación territorial". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, n° 39, 59-86.
- ROMERO, J. (2006): *España inacabada*. Valencia. Universidad de Valencia.

ROMERO, J. y FARINÓS, J. (2006): “Presentación”, en *Gobernanza territorial en España. Claroscuros de un proceso a partir del estudio de casos* (ROMERO, J. y FARINÓS, J., eds.). Valencia. Publicaciones de la Universidad de Valencia / Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local, Colección ‘Desarrollo Territorial’ nº 15-19.