Lurralde : invest. espac.	33	2010	p:209-232	ISSN 0211-5891	ISSN 1697-3070 (e)

APROXIMACIÓN A LA FORMULACIÓN DEL DIAGNÓSTICO TERRITORIAL

Recibido:
Aceptado:

JAVIER GÓMEZ PIÑEIRO

Cátedra de Análisis Geográfico Regional
Universidad de Deusto(Campus de Donostia-San Sebastián)
Camino de Mundaiz,50
E-20012-Donostia-San Sebastián
Apartado 1359

Resumen: En el presente trabajo se analizan los aspectos conceptuales, teóricos, técnicos y metodológicos acerca de la correcta formulación del Diagnóstico Territorial y de la correspondiente interpretación, para la determinación de la capacidad del Territorio para los diferentes usos, a la hora de planificar y gestionar los Sistemas Territoriales.

Palabras clave: Territorio, Análisis, Diagnóstico, Interpretación, Planificación, Gestión, Capacidad, Impacto, Aptitud, Sistema Territorial.

Laburpena: Lan honetan Lurralde Diagnostiko egokia egin ahal izateko beharrezkoak diren arlo kontzeptual, teoriko, tekniko eta metodologikoak aztertzen dira. Horrez gain haiei dagokien interpretazioa ere aztertzen da Lurralde sistema planifikatzeko eta kudeatzeko, eta Lurraldeak erabilera ezberdinetarako duen gaitasuna zein den zehaztu ahal izateko.

Hitz klabeak: Lurraldea, analisia, diagnostikoa, interpretazioa, antolaketa, kudeaketa, gaitasuna, inpaktua, Lurralde Sistema.

Summary: Approach to the formulation of Territorial diagnosis. The aim of this article is to analyze the conceptual aspects, the theory, methodology and the techniques to make a correct Spatial Diagnostic. Apart from that, those aspects will be analyzed to see how they influence in the Spatial Planning and its management and to specify the different uses that might have in the territory.

Key words: Territory, analysis, diagnostic, interpretation, organization, management, apability, impact, Spatial System

0 Introducción

La Carta Europea de Ordenación del Territorio (1983) define a la misma como “la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad”,pretendiendo conseguir el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida,la gestión responsable de los recursos naturales,la protección del medio ambiente y la utilización racional del territorio., siempre con un nivel de calidad en la gestión pública y la correspondiente coordinación administrativa.

En base a estas consideraciones nos preguntamos qué es lo que hay que ordenar, para qué se ha de ordenar y cómo lo hacemos.La respuesta a la primera pregunta nos lleva a los múltiples usos del suelo de un determinado territorio.Respecto a la segunda pregunta,hemos de tener en cuenta los fines y objetivos de las diferentes políticas territoriales.En lo referente a la tercera,tendremos en cuenta la consideración del territorio como un bien escaso y limitado,lo que nos obliga a ser sumamente cuidadosos en las alternativas que tratemos de llevar a la práctica, especialmente en la forma de gestionarlas. Por lo tanto a la hora de ordenar deberemos elegir entre las diversas alternativas analizadas, para lo que tendremos en cuenta los usos alternativos,conociendo los intereses de los diversos agentes públicos y privados, con el modelo territorial desarrollado a lo largo del tiempo,los criterios ambientales,territoriales,económicos,técnicos,culturales y sociales,más adecuados a las circunstancias del presente y siempre con perspectivas de futuro,y las políticas territoriales que pretendemos implantar para transformar la realidad de acuerdo con la correspondiente planificación y gestión.

De acuerdo con todo lo anteriormente expuesto,no cabe olvidar que una etapa fundamental en el proceso de ordenación territorial es el Diagnóstico Territorial que se ubica entre la fase de análisis/interpretación y la fase de elaboración de propuestas para la intervención.Un correcto Diagnóstico nos permitirá conocer y comprender el estado del Sistema Territorial e identificar los posibles problemas que habrá que tratar de corregir y solucionar,para coonseguir el desarrollo territorial y la competitividad,tan importantes en un mundo cada vez más globalizado.

1 Consideraciones sobre la Ordenación del Territorio

Toda Ordenación del Territorio implica definir los objetivos y los correspondientes instrumentos de aplicación mediante la oportuna legislación,elaborar los planes que definan el modelo territorial con la planificación y gestión,lo que supone la transformación de la realidad territorial que siempre acompaña a la puesta en práctica de los planes elegidos.

Teniendo en cuenta la importancia de la transformación del territorio, para el presente y el futuro, llama la atención la existencia de una gran diversidad de documentos con reflexiones y análisis que,sin embargo,a nivel europeo,sólo tienen un carácter de recomendaciones,sin ninguna disposición vinculante, lo que contrasta aún más si se recuerda que se busca la corrección de los desequilibrios territoriales y una mayor cohesión social y regional,que son objetivos esenciales de la Unión Europea.Así tenemos además de la ya citada Carta Europea de Ordenación del Territorio,a la Estrategia Territorial ,a los Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible,a los Informes sobre Ciudades Sostenibles y numerosas resoluciones del Consejo, del Parlamento,del Comité de las Regiones,del Comité Económico y Social,etc..

Como consideraciones básicas recordaremos que la Ordenación del Territorio es competencia del sector público,a diferentes niveles administrativos,y que los agentes privados pueden

y deben ser escuchados y tenidos en cuenta, pero tienen que aceptar las decisiones que finalmente se establezcan. Se debe trabajar en todas las escalas territoriales,si bien con mayor detalle en las escalas comarcales y regionales. Carece de sentido hablar de planificación física y de planificación económica y social,que sólo tiene sentido a la hora de plantear determinados análisis,pero que luego deben integrarse en visiones holísticas en el sistema territorial y sus correspondientes subsistemas.La Ordenación del Territorio tiene un carácter científico,técnico y político,también de manera integrada,sin separaciones artificiales que sólo responden a determinados intereses. Debe abarcar todas las cuestiones referidas al territorio,tanto las que afectan a los procesos que se producen en el mismo,como a los problemas, teniendo en cuenta la capacidad del territorio,su aptitud,la implantación de diferentes usos,su impacto,su armonización,su diversificación,su optimización y los posibles riesgos. Debe prevenir y también corregir,si es necesario, buscando el equilibrio,la cohesión,el bienestar y la calidad de vida, en suma el desarrollo endógeno de los diferentes espacios y regiones, mediante las correspondientes políticas territoriales.

Aunque los especialistas suelen diferenciar entre la planificación territorial,la sectorial,la urbana,la física,la económica y la estratégica, pienso que cada vez es más necesario que todas se integren en la estratégica,pensando en la velocidad de los cambios,la incertidumbre,la complejidad de los entornos y la necesaria búsqueda de la mayor competitividad entre los sistemas territoriales, tratando de conseguir modelos territoriales equilibrados,racionales,ef icientes,efectivos,eficaces y cohesionados,que garanticen el adecuado grado de desarrollo en un mundo en el que cada vez tienen más importancia las redes y su pertenencia a las más relevantes.

La Ordenación del Territorio debe considerar el Sistema Territorial en su conjunto,sus flujos y redes internas,así como la integración del mismo en unas sociedades de redes,es decir se debe tender a una interpretación de una red de redes,con sus estructuras,funcionalidad es,procesos y formas resultantes.

En cuanto a las planificaciones a las que antes nos hemos referido, la Planificación económica se refiere a las políticas económicas,sectoriales y regionales,con incidencia en un territorio determinado,apoyando y regulando una serie de actividades,de cara al desarrollo de dicho territorio, y tratando de corregir desequilibrios y problemas territoriales. La Planificación Física trata de ordenar los diferentes usos del suelo.Dentro de esta planificación encontramos la territorial,la sectorial y la urbana. La Territorial trata de ordenar de manera global el territorio,si bien lo divide en unidades según criterios de homogeneidad o de funcionalidad.La Sectorial presta atención al desarrollo de una determinada actividad en el territorio,con sus aspectos estructurales,funcionales y los procesos correspondientes. La Urbana o Urbanística se centra en clasificar y calificar el

suelo urbano y rustico,con las correspondientes operaciones.La Estratégica combina estrategias y acciones acerca del presente y del futuro del territorio,integrando visiones sectoriales,estableciendo un sistema continuo de toma de decisiones e implicando a todos los agentes locales, en busca del mayor desarrollo y de la máxima competitividad,teniendo en cuenta las fortalezas,las debilidades,las oportunidades y las amenazas que tenga el territorio.

Teniendo en cuenta la variedad de temáticas de todas estas modalidades de planificación,los especialistas hablan de integración vertical y horizontal.La primera sirve para articular los fines y los medios de las políticas que se implementan,teniendo en cuenta los diferentes tiempos de ejecución y las correspondientes escalas territoriales de actuación.La horizontal establece las relaciones entre las políticas y entre las diferentes fases de aplicación.

La metodología general más aceptada en los trabajos de Ordenación del Territorio establece una serie de fases o etapas:1) Análisis Territorial e Interpretación,con la identificación de los elementos y características esenciales junto con los factores que puedan incidir en ambos;2) Diagnóstico Territorial,que nos permite conocer el estado del Sistema Territorial y de sus correspondientes subsistemas y los problemas que les afectan,con las posibles alternativas de solución de los mismos,teniendo en cuenta su eficacia,eficiencia y efectividad,a la hora del cumplimiento de los fines y objetivos y del aprovechamiento de las potencialidades existentes en el territorio; 3)Gestión Territorial,con la elección de la alternativa y puesta en práctica de la misma,con la consiguiente evaluación,seguimiento y control de todo el proceso.

En el Análisis Territorial se empieza identificando, con todo detalle, todos los elementos y características,junto con los posibles factores,que se presentan en un territorio determinado;luego se reflexiona acerca de la situación y posición del territorio,con especial atención a las relaciones que mantiene con otros sistemas territoriales;se continua con la identificación de las cualidades del territorio,especialmente las que permiten desarrollar una mayor competitividad;además se tienen en cuenta los agentes locales,públicos y privados,y el papel que juegan cada uno de ellos y lo que pueden aportar en el futuro;se identifican los puntos fuertes y débiles,así como las posibles oportunidades y amenazas;y finalmente se tiene en cuenta la posible evolución de todo lo analizado anteriormente,preferentemente en lo referido a los procesos de desarrollo endógeno del territorio.Este trabajo se completa con la Interpretación,es decir se trata de determinar la significación,el alcance y la valoración de los aspectos analizados,lo que nos permitirá buscar una explicación general de los mismos.

2 La Estrategia Territorial Europea

La Estrategia Territorial Europea(Postdam,1999) se concibe como un instrumento no vinculante de orientación para las políticas sectoriales referidas al Territorio,como un modelo común para el desarrollo territorial al objeto de conseguir que éste sea equilibrado y sostenible,tratando de fomentar la colaboración,coordinación e integración de las diversas actuaciones territoriales.

La Unión Europea tiene establecido como objetivo esencial el equilibrio social y económico en todas las regiones y territorios,en un marco de cooperación,con el diseño de las correspondientes políticas territoriales.Se trata de conseguir un modelo territorial cohesio nado,competitivo,equilibrado y sostenible.La ETE introduce la variable espacial a la hora de aplicar las políticas sectoriales,su impacto y su contribución al desarrollo equilibrado y sostenible.

Si bien la UE no tiene atribuídas competencias sobre la Ordenación del Territorio,si las tiene sobre las políticas sectoriales que se desarrollan con carácter general o particular,para la totalidad o parte del territorio comunitario.Así pues,cada vez con más frecuencia,el territorio se convierte en elemento esencial para la implantación y la coordinación de las políticas comunitarias que afectan al mismo.Lógicamente habrá que plantearse,en algún momento,las competencias comunitarias en materia de ordenación del territorio,ya que en este caso se plantea el mismo problema de falta de apoyo legal,según lo dispuesto en los Tratados,que lo que ocurre en otras materias como las referidas al Medio Ambiente o a la Cohesión Económica y Social de las Regiones y Territorios.

La ETE se construyó a partir del conocimiento de las realidades y tendencias territoriales de los Estados,partiendo de su posición geográfica,con el papel desempeñado y las relaciones correspondientes,del grado de integración en el modelo económico de desarrollo y de la

consiguiente articulación territorial,así como de la consideración acerca de su sostenibilidad. Se analizaron además cuestiones relativas a los sistemas urbanos,al medio rural,a las infraestructuras y equipamientos,al patrimonio natural y cultural,etc.,con la aplicación a las diferentes consideraciones y variables del conocido análisis DAFO(Debilidades,Amenazas ,Fortalezas y Oportunidades).

El documento aprobado se divide en dos partes:1)Para un desarrollo equilibrado y sostenible del Territorio de la UE:La contribución de la política de desarrollo terriotorial y 2)El Territorio de la UE:Tendencias,perspectivas y retos.La primera parte contiene los aspectos políticos,las orientaciones y recomendaciones,así como sus posibles formas de aplicación,dividiéndose en cinco capítulos.La segunda parte,dividida en cuatro capítulos,ofrece datos y características para el análisis de los territorios.

Los cinco capítulos de la primera parte abarcan las siguientes temáticas:El enfoque territorial,la influencia de las políticas de la Comunidad sobre el territorio;objetivos y opciones políticas para el territorio;la aplicación de la ETE;y la ampliación de la UE:un nuevo desafío para la política europea de ordenación del territorio.Los capítulos de la segunda parte se refieren a:Características y tendencias del desarrollo territorial;temas importantes para el desarrollo territorial;Programas y Directrices para un desarrollo territorial integrado;y datos básicos de los países candidatos a la adhesión y de los Estados Miembros.

El documento se puede concretar en tres áreas temáticas:1)La determinación de la política territorial europea;2)El establecimiento de los procesos a través de los que debe materializarse la política territorial;y 3)Las perspectivas y tendencias que deben considerarse. En la primera,nos encontramos con el desarrollo de un diagnóstico territorial en el que se indican los principales problemas territoriales y de intervención,así como la definición de objetivos y opciones.En la segunda,teniendo en cuenta la falta de competencia comunitaria en materia de ordenación territorial,se trata de conseguir la cohesión territorial,la cooperación y la consiguiente sinergia entre las acciones territoriales que llevan a cabo diferentes niveles institucionales.En la tercera,se abordan una serie de posibles tendencias que deberán ser tenidas en cuenta a la hora de diseñar los usos del territorio.

Hay que tener presente que la política territorial europea parte de la existencia de desigualdades territoriales entre las Regiones y del posible impacto de las políticas comunitarias en su desarrollo con la consiguiente necesidad de coordinación.Para conseguir el desarrollo equilibrado y sostenible habrá que avanzar en el desarrollo competitivo y equilibrado entre todas las regiones,conservar el medio natural y el patrimonio cultural,y conseguir la cohesión económica y social.Los tres objetivos deben ser considerados de manera sistémica,integra da,abierta,interrelacionada,interdependiente, eficaz,efectiva y eficientemente,promoviendo la cooperación y la correcta competitividad. Dada la complejidad de las políticas generales y sectoriales,se reflexiona sobre tres áreas de actividad:los asentamientos,tanto urbanos como rurales;las infraestructuras,de comunicación,transporte y conocimiento;y el patrimonio natural y cultural.

En la primera se tiene en cuenta el tratar de avanzar en un desarrollo territorial policéntrico y equilibrado, en conseguir ciudades y regiones dinámicas,atractivas y competitivas,en proyectar el desarrollo endógeno de los espacios locales y en reforzar las relaciones correspondientes entre el campo y la ciudad.En la segunda se trabaja sobre nociones como la accesibilidad,la conexión a las redes de todo tipo,la utilización de las infraestructuras y la difusión de la innovación y del conocimiento.En la tercera se reflexiona sobre el papel del medio natural y del patrimonio cultural como elementos potenciales para el desarrollo,así como las cuestiones relativas a la importancia de su conservación y de su correcta gestión,con una especial atención a los Paisajes de especial interés.

Por lo que se refiere a la segunda área temática,que antes hemos indicado,se trata de evitar que las políticas territoriales,a diferentes niveles y escalas, se contrarresten y neutralicen unas con otras,de forma que se pide aplicar la cooperación horizontal,referida a las políticas sectoriales y a las instituciones competentes,en materia de ordenación territorial,y la vertical,desde el nivel local hasta el comunitario,pasando por los niveles comarcales,regionales y nacionales.

Hay que tener en cuenta que las políticas sectoriales comunitarias cada vez más afectan a las políticas nacionales,regionales,comarcales y locales de ordenación del territorio.Hay competencias comunitarias de especial incidencia:la política de competencia,las redes transeuropeas,los fondos estructurales y de cohesión,la política agraria común,la de medio ambiente,la de I+D+i,y las referidas a las ayudas para acciones e inversiones.

En la tercera área temática se analizan las características geográficas del territorio perteneciente a la UE,tanto en el continente como lejos de él,por lo que se incide en la gran distancia existente entre los Estados y los territorios,apareciendo el carácter periférico de muchos de los mismos.También se analizan la evolución demográfica,con el previsible retroceso,los movimientos migratorios,el envejecimiento de la población,los cambios en las estructuras familiares,en el mercado de trabajo y en la actividad económica.Otras tendencias que se analizan son las referidas al sistema urbano,al mundo rural,al medio ambiente,a la red de transportes,al patrimonio cultural y a los paisajes.

Teniendo en cuenta lo indicado en las tres áreas temáticas,se proponen Programas y Directrices para un desarrollo integrado del territorio,especialmente de los que tengan más problemas y deban contar con ayudas comunitarias,incentivando la coordinación y la concertación de actuaciones,fomentando políticas de desarrollo regional y teniendo en cuenta el impacto de las sucesivas ampliaciones de la UE.Está claro que si la UE quiere alcanzar un desarrollo regional equilibrado,sostenible y duradero,debe contar con un instrumento para dirigir y coordinar todas las acciones y actuaciones que se realicen en ese sentido.Ese instrumento es la Estrategia Territorial Europea.

La Ordenación del Territorio puede contribuir a conseguir la cohesión económica y social,a la conservación del patrimonio natural y cultural,al equilibrio y sostenibilidad de las regiones,a la ejecución de las políticas comunitarias con impacto sobre el territorio,y al desarrollo eficaz de las políticas sectoriales en los diferentes niveles y escalas.También hay que recordar que se ha avanzado a la hora de introducir otros criterios,aparte de los económicos,a la hora de hablar del desarrollo,el bienestar y calidad de vida de los ciudadanos.En la UE se considera que todas las políticas sectoriales,a cualquier nivel,deben tener en cuenta lo que se señala en la ETE,siendo básico el desarrollo de una verdadera política territorial que responda a las necesidades actuales y que introduzca los objetivos de la ordenación del territorio.

Todo lo desarrollado en la ETE necesita una serie de mecanismos que garanticen la fiabilidad,de aquí la importancia de disponer de una información actualizada,rigurosa,y de una serie de indicadores que midan los principales aspectos acerca del desarrollo sostenible y equilibrado de los territorios y regiones.Así surge la Red de Observatorios de Ordenación del Territorio(ESPON,en inglés,y ORATE,en francés),y la cooperación en materia de investigación de la ordenación del territorio que se recoge en el programa INTERREG,especialmente en cuestiones transfronterizas y transnacionales.

El Programa ESPON u ORATE debe contribuir a la planificación territorial,a todos los niveles,en relación con las políticas sectoriales,suministrando los datos sobre el territorio y su previsible evolución.definiendo una serie de indicadores clave que nos permitan ajustar y coordinar las políticas conducentes al desarrollo equilibrado y sostenible.El Programa se dirige hacia el Programa de Acción de la ETE;a los Fondos Estructurales y de Cohesión;a

la inicitiva URBAN;al Programa INTERREG;a los Principios Directores del Desarrollo Sostenible;a los Indicadores Ambientales;al Programa de Acción sobre Medio Ambiente y a las cuestiones referidas a las posibles ampliaciones.

De todo lo indicado destacamos la importancia del concepto de Ordenación del Territorio,de su consideración holística a la hora de analizar las intervenciones humanas,del desarrollo de políticas territoriales que engloben a las sectoriales,y de la necesidad de conseguir un correcto Diagnóstico Territorial.

3 Sistemas Territoriales y Redes

Es bien conocida la revolución tecnológica en la que estamos inmersos, si bien con ritmos de intensidades diferentes, que da lugar a la denominada sociedad de la información y del conocimiento, con cambios importantes en la forma de vivir, pensar, aprender y trabajar, al tiempo que también afecta de manera decisiva al desarrollo de los lugares, regiones, ciudades y territorios. Todas las sociedades desarrolladas buscan construir espacios bien configurados, estructurados, posicionados y dinámicos, que sean capaces de ofrecer servicios, bienestar y calidad de vida, sostenibilidad ambiental, cohesión social y competitividad, avanzando en la innovación y la integración en las complejas redes que se están formando en un mundo cada vez más globalizado e interrelacionado, teniendo en cuenta que no sólo hay oportunidades sino también muchas amenazas y que se está produciendo una brecha entre países, regiones, ciudades y territorios, con profundos desequilibrios sociales y territoriales, quedando muy lejos la pretendida cohesión social y territorial que aparece como gran objetivo internacional y europeo.

Es necesario reflexionar y pasar lo antes posible a la acción con nuevas dinámicas y formas de ordenación y organización de los territorios para mejorar la eficacia, eficiencia y efectividad de la gestión, consiguiendo la mayor participación ciudadana, para hacer frente a los retos del presente y preparar a los territorios y a sus habitantes para el futuro, evitando caer en esa brecha digital que aleja a las ciudades, regiones y territorios de la vanguardia del desarrollo, de las actividades globalizadas y de las nuevas tecnologías, buscando un equilibrio entre los aspectos económicos y de competitividad con la cohesión social y territorial, los avances culturales y la sostenibilidad ambiental.

Vivimos tiempos inciertos y turbulentos, pero también contamos con certezas, una de ellas es la necesidad de construir una sociedad sostenible, lo que sin duda requiere un elevado grado de cohesión y concertación entre los habitantes de las ciudades, regiones y territorios y sus instituciones. A su vez estas instituciones deben apostar por la cooperación entre los diferentes niveles que representan: municipios, comarcas, provincias, regiones, etc., sin rivalidades estériles, dado que en todo lo relacionado con el fenómeno de la globalización, de la sociedad del conocimiento y de las redes, se imponen nuevos valores sociales y nuevas maneras de entender, interpretar, ordenar y organizar los territorios y sus diferentes niveles espaciales con enfoques sistémicos y perspectivas a medio y largo plazo.

Por otra parte hay que recordar que la globalización y la sociedad del conocimiento y de las redes no sólo no debilitan a los niveles locales sino que los hacen más reales y tangibles, evidentes y concretos, aumentando la proximidad de las instituciones, de las actividades económicas, sociales y culturales, aumentando su importancia para los ciudadanos y reforzándose las identidades territoriales, al tiempo que se puede evitar la inadecuación de lo ofrecido por las tecnologías a las necesidades de los habitantes de cada nivel territorial. La configuración de redes potentes y sólidas, sociales y económicas, es esencial para garantizar la satisfacción de las necesidades y la corrección de los desequilibrios, a nivel individual y colectivo, en las diferentes escalas locales, comarcales, regionales y territoriales.

El potencial de estas redes está en su capacidad para conectar diversos grupos, ciudades, regiones y territorios, al permitirles obtener e intercambiar información y conocimientos que son indispensables para su desarrollo socioeconómico. En todos los territorios se generan unas redes de relación, siendo imprescindible de cara al presente y al futuro que den lugar a una base permanente y sólida que permita competir en entornos complejos, cambiantes y turbulentos, con elevado grado de incertidumbre, que son los que se desarrollan en los ritmos de evolución de la globalización y de la sociedad del conocimiento.

La complejidad de los estudios territoriales nos lleva a planteamientos sistémicos, es decir, a la consideración de los Territorios, Regiones y ciudades, como Sistemas y subsistemas en diferentes escalas y niveles espaciales. La ventaja de estos enfoques reside en que se considera la totalidad de los elementos,sus características y todas las relaciones, así como los factores estruturales, a medio y largo plazo, y no sólo los coyunturales.En la variable temporal se trabaja transversal y logitudinalmente. También nos permite relacionar lo que ocurre en un lugar y momento determinado con otros lugares y momentos, comparando, conectando y viendo la evolución de las formas territoriales y de los diferentes sistemas y subsistemas,aspectos que serán relevantes a la hora de estudiar todo lo relativo a la competitividad.

Todos los elementos de un Sistema Territorial tienen una posición absoluta y relativa en el mismo, dando lugar a una trama o red. Las relaciones que se dan en esta red definen una estructura y en ella cada elemento desempeña un papel, contribuye de una manera concreta a la funcionalidad general del sistema. Por lo tanto a la hora de los análisis e interpretaciones, para llegar al diagnóstico que nos permite planificar y actuar, debemos tener en cuenta las relaciones y flujos según las redes formadas y la posición de cada elemento, al tiempo que nos detendremos en conocer la contribución de cada uno para ver los aspectos que deben ser corregidos, mejorados, cambiados, mantenidos o reforzados, al tiempo que seguiremos la evolución del sistema en distintos escenarios, avanzando en eficacia, eficiencia, efectividad y competitividad. Estos planteamientos nos ofrecen visiones integradas, es decir tener muy claro que es lo que queremos como ciudad, región o Territorio, que modelo vamos a implementar, que procesos de desarrollo, que ordenación y organización, cuales son nuestras fortalezas y debilidades y que amenazas y oportunidades vamos a encontrar en los entornos, cada vez más globales, en los que tenemos que ser lo más competitivos posibles teniendo en cuenta los ejes y áreas de desarrollo que se forman.

Recordamos que en los Sistemas Territoriales podemos establecer una serie de subsistemas(medio físico, demográfico, asentamientos, productivo, conexiones y marco legal e institucional) y que todo sistemas puede integrarse en otros sistemas o supersistemas de gran complejidad con numerosos ejes, corredores y redes. Además, según las necesidades de organización y las identidades territoriales, podemos referirnos a unidades regionales, provinciales, comarcales, municipales, de paisajes, de lugares, de sitios y de parajes, algunas de ellas con un fuerte arraigo popular y de gran consideración y relevancia por parte de la percepción ciudadana, hechos que deben ser tenidos en cuanta por los planificadores y gestores.

Existe la tentación, reforzada por diversos intereses de los agentes territoriales, de llevar al diagnóstico territorial las percepciones sectoriales(producción, usos del suelo,escenario de flujos y movimientos, de intervención de diseño, de diversas transformaciones, de medidas de protección,etc.) lo que sin duda nos llevará a cometer errores que evitaremos con el enfoque sistémico.

La metodología sistémica nos permite conocer las interrelaciones, interdependencias, interacciones e interconexiones entre los elementos, características y factores, consiguiendo

una visión total del estado del sistema territorial en un momento determinado, de sus formas y del proceso que ha llevado a la situación actual con todas sus variables, tanto internas como externas, que intervienen en cada circunstancia y que además nos permiten profundizar en el conocimiento del entorno de cada sistema o subsistema.

El conocimiento y la comprensión de la estructura del Sistema Territorial nos permite estudiar los asentamientos existentes, su localización absoluta y relativa, sus interrelaciones, sus dependencias, su jerarquización, al tiempo que determinaremos las potencialidades y las deficiencias, del conjunto y de sus áreas o sectores, pudiendo así formular propuestas de actuación, en una planificación estratégica, que nos permitan avanzar en una gestión eficaz, eficiente y efectiva, de cara a las situaciones complejas del momento actual y de la imprescindible competitividad.

Los análisis estructurales, funcionales, de formas y de procesos de los Sistemas Territoriales, con la correspondiente interpretación o valoración, nos permiten llegar al diagnóstico territorial antes de la planificación y de la gestión estratégicas para implementar un modelo territorial, que se inserta en el presente y se proyecta hacia el futuro, con sus valores, problemas, debilidades, fortalezas, amenazas y oportunidades, actuales y potenciales.

No sólo hay que tratar de alcanzar unos determinados objetivos, sino que hay que hacerlo sabiendo contar con los recursos necesarios y suficientes, sin derroches ni excesos que sin duda se pagarán más adelante. Hay que establecer las interrelaciones entre recursos y actividades, debiendo quedar muy claro el papel de los diferentes agentes socioterritoriales.

Cada Territorio tiene una vocación, una aptitud, o puede que varias, para determinadas actividades, teniendo que estudiarse los impactos de cada una de ellas y estableciendo la correspondiente capacidad en la relación entre aptitud y el impacto, lo que nos sirve para avanzar en el modelo de desarrollo presente y futuro con la consiguiente expresión espacial y los ritmos en la variable temporal.

La Planificación nos lleva a definir el camino que vamos a seguir. Los objetivos a conseguir y las propuestas para alcanzarlos.La Gestión es la aplicación a la realidad de las propuestas, con las tareas de ejecución, seguimiento, control y evaluación de todo el procesos seguido, desde el principio hasta el final. Todos estos conceptos y propuestas metodológicas se insertan en la Ordenación del Territorio, en la que tendremos en cuenta las escalas de aglomeración, de urbanización, las percepciones sociales, la incidencia de las nuevas tecnologías y la formación de ejes y redes, cada vez más complejas, con todo tipo de relaciones y de procesos de difusión.

Es importante tener en cuenta que todos los cambios que se están produciendo han dado lugar a la ruptura de las barrearas físicas y de los límites espaciales, de manera que las relaciones vinculadas a la posición, tanto a la absoluta como a la relativa, ya no dependen tanto de la distancia física sino del tiempo real de las comunicaciones. Vivimos en un mundo de flujos que han desplazado a los característicos lugares que antes nos servía de única referencia. Se producen continuas deslocalizaciones y relocalizaciones de las actividades económicas, con continuos y complejos cambios y transformaciones en las redes territoriales que presiden el nuevo orden mundial, en el que los diferentes territorios buscan su papel, tratando de no quedar en posiciones marginales. Las áreas que desarrollan importantes redes de información y conocimientos, son las que concentran la mayor cantidad de flujos y ocupan las principales posiciones estratégicas controlando los procesos de difusión. Debemos fijarnos no sólo en los flujos sino también en los nodos o nudos, con su correspondiente jerarquización y las redes en las que se integran junto con las áreas que quedan bajo su influencia.

Con este panorama general, los Territorios tratan de reforzar su identidad, los sentimientos de pertenencia a lugares concretos de sus ciudadanos, en lo que adquiere todo su sentido aquello de piensa localmente para luego actuar globalmente, que debemos completar con la ya muy conocida de piensa globalmente para luego actuar localmente. Los Territorios pasan de ser escenarios a marcos de procesos, que debemos analizar, interpretar y explicar en busca de la cohesión socioterritorial, del bienestar,de la calidad de vida, del desarrollo sostenible, de la competitividad, de los equilibrios internos y de la integración en redes. Cada Ciudad, Región y Territorio, buscan ser nudos de información, de conocimientos y competitividad, manteniendo sus identidades, sus características específicas, lo que les es propio y les aporta singularidad, lo diverso, con un necesario equilibrio ecológico y paisajístico, con una fuerte implicación y cooperación entre todos sus agentes territoriales. En el caso de Europa, como ya vimos en el punto anterior, se establecen los mecanismos correctores de los desequilibrios, potenciando las identidades, la innovación y los recursos.

También es interesante el debate que surge en todos los Territorios acerca de seguir impulsando los fenómenos de concentración de todo tipo de actividades en puntos concretos, frente a los que defienden la postura de una mayor difusión, ante los problemas que generan muchas de estas concentraciones y teniendo en cuenta los avances en las nuevas tecnologías y los cambios en las escalas espacial y temporal, sin perjuicio de la integración y la cooperación entre todos los elementos del Sistema Territorial y las Redes consiguientes.

Para entender las nuevas dinámicas territoriales habrá que reconocer la importancia que para las mismas tienen las redes sociales y económicas, es decir todo el tejido social y sus redes de interacción, que implican a todos y a cada uno de los agentes socioterritoriales que actúan en cada Sistema Territorial. Hay que recordar que la competitividad, buscada con tanto afán, es dependiente y está condicionada por el entorno social, económico, político, cultural e institucional, que se haya construido en el consiguiente modelo territorial.

En las estrategias de desarrollo de los Sistemas Territoriales y de las Redes, los expertos nos hablan de que hay que progresar en la capacidad de gestionar la red de agentes locales y de mejorar la competitividad a través del aprendizaje continuo y de la innovación, de que hay que fortalecer la cohesión social y territorial, evitando exclusiones, marginaciones y segregaciones sociales y espaciales, de que hay que aprovechar los recursos inmateriales, como los referidos al capital intelectual y social, los recursos culturales y ambientales, los instrumentos de imagen y promoción(marketing territorial) y todas las habilidades de relación, influencia y presión.

En el apartado de la competitividad de los Sistemas Territoriales se consideran como elementos clave los siguientes: Interconexión, interactividad, conocimiento, innovación, acciones colectivas, escala geográfica reducida, escala virtual amplia, participación, cooperación, confianza y capital social. Hay que articular todos los Subsistemas del Sistema Territorial con los temas del conocimiento y del capital social. Hay que alcanzar un determinado papel en las Redes y en los Ejes de desarrollo, estando siempre atentos a las oportunidades y desafíos que se plantean de manera continua, compleja, incierta y a veces turbulenta.

El nuevo marco para los Sistemas Territoriales se ve definiendo por la intensidad de los flujos, las relaciones y los intercambios de todo tipo, con una serie de actividades que necesitan de alianzas y cooperaciones entre todos los agentes y sectores de actividad. Por otra parte, en cuanto a la imagen de los Territorios, tendremos en cuenta lo referente a los procesos de urbanización, contraurbanización, desurbanización y periurbanización, diferenciando en los espacios relacionados con las ciudades los clasificados como periurbanos, con poca estructuración, los rururbanos, que tienen elementos urbanos en medios rurales, y

los vorurbanos,que son áreas marginales que generalmente se acaban incorporando a los espacios periurbanos. Se deben analizar los flujos, los nudos o centros de concentración de flujos, sus jerarquías, las áreas de influencia y las de dependencia, así como los procesos de difusión de las redes que se estén formando y de las que ya estén consolidadas, junto con los ejes y corredores, teniendo en cuenta el papel del Sistema Territorial, en virtud de sus relaciones, conexiones, capacidades y potencialidades, contando con el capital social existente, que deberá reforzarse de manera continua, para alcanzar la posición estratégica deseada en una Red de redes.

Podemos añadir a estas reflexiones conceptuales, metodológicas y técnicas, otros planteamientos complementarios, siempre que nos interese profundizar o desarrollar cuestiones concretas. Entre estos planteamientos nos referimos a un enfoque ecológico, en el que destacamos las relaciones con el medio y buscamos analogías y diferencias entre las organizaciones territoriales; al funcional, en el que vamos a primar el conocimiento de la contribución del Sistema a las Redes y de cada de los elementos del mismo no sólo al sistema en general sino también a diferentes aspectos sectoriales y particulares; al conductista, en el que nos fijamos en las diferentes percepciones de cada uno de los agentes, en forma individual y de grupo, acerca de la realidad socioterritorial y su concreción en sus actuaciones y comportamientos; al regional, en el que establecemos divisiones para acocarnos mejor al conocimiento de espacios concretos que nos piden un mayor detalle de concreción en la solución de sus problemas o en la satisfacción de sus necesidades; al espacial, en el que prestamos atención a las localizaciones, distribuciones y organizaciones resultantes; y al paisajístico, con el conocimiento pormenorizado de las formas presentes, tanto desde perceptivo como del morfológico y del sistémico. Pienso que todos estos enfoques nos pueden ayudar a completar el que considero como el más útil, de acuerdo con todo lo indicado anteriormente, que es el sistémico, y que todos suman aportaciones interesantes para la Planificación y el Diagnóstico Estratégicos del Territorio, siempre que consideremos al mismo, de acuerdo con lo que venimos defendiendo en este modesto trabajo, no como un mero escenario de actuaciones, que es lo que muchas veces ha prevalecido, al menos hasta fechas recientes, sino como un marco en el que se desarrollan sociedades en red, competitivas de cara al exterior pero cooperativas y participativas de cara al interior, lo que lleva a pensar y ordenar todo lo referente al Sistema Territorial de una manera activa diferente.

4 La Planificación Estratégica

Este tipo de Planificación se desarrolla, en lo referente a las Ciudades, Regiones y Territorios, a partir de la década de los ochenta. Según Fernández Güell hay una serie de factores que contribuyen a su aplicación: la complejidad de los problemas territoriales, la incertidumbre de los entornos, la importancia de la competitividad, el papel de los nudos o centros en las actividades económicas y las limitaciones de otras planificaciones.

Se analizan las oportunidades y amenazas que presentan los entornos y las estrategias para abordarlas, se tienen en cuenta las fortalezas y las debilidades, se consideran los efectos de los impactos externos y de los cambios que afectan a la Ciudad, Región o Territorio que estemos con considerando, de manera que tratamos de hacer frente a lo que podemos denominar como problemas estratégicos, reaccionando ante las circunstancias del presente y tratando de prever los cambios del futuro, adecuando nuestra respuesta a los mismos. Naturalmente este tipo de Planificación no es incompatible con otras modalidades planificadoras, como la urbana, la sectorial, la regional y la territorial, si bien la visión más eficaz y efectiva, de cara a las actuales situaciones competitivas, complejas, cambiantes y turbulentas, pasa por la estratégica, que nos ayuda a desarrollar mejor las potencialidades,

consiguiendo una mayor cohesión, competitividad, productividad y a mejorar la capacidad de atracción de flujos e impulsar la cooperación con otras unidades espaciales en los diferentes entornos, llegando a un desarrollo sostenible, integral y solidario.

La palabra Planificación implica elegir una alternativa para la acción y la Estrategia implica un método o una manera de pensar debidamente estructurada, que nos sirven para seleccionar los pasos a seguir para ser más eficaces, eficientes y efectivos. Por supuesto siempre hay que considerar los elementos, las características de los mismos y las relaciones, así como los factores que pueden incidir de manera significativa en todos ellos, teniendo en cuenta el contexto de cada sistema territorial, regional y urbano, con los que estemos trabajando, y sus correspondientes entornos, en los que tendremos en cuenta su complejidad, diversidad y grado de incertidumbre, con la repercusión de variables económicas, sociales, culturales, políticas y ambientales, que nos permiten llegar a mejorar la competitividad, la cohesión social y territorial, la sostenibilidad y lo que ahora se denomina gobernanza o gobernabilidad, es decir llevar a cabo políticas que avancen en el desarrollo y hagan frente a los problemas al tiempo que logran el mayor grado de implicación de todos los agentes socioterritoriales en sus propuestas y en la implementación de las mismas.

Si bien antes nos hemos referido a un método de pensar, conviene tener en cuenta que toda Planificación Estratégica es un Plan de Acción que busca alcanzar unos objetivos mediante un procesos estructurado. Su desarrollo implica una mayor objetivación de las propuestas, la sistematización de los objetivos, el establecimiento de las prioridades, la concreción y concentración de los recursos, la implicación de todos los agentes, grupos y sectores, y el reforzamiento del liderazgo de las Instituciones y de los grupos implicados, así como el desarrollo de lo que podemos denominar como una cultura estratégica, es decir lograr que todos compartan una Misión(razón de ser), Valores(¿qué es lo importante y lo que debe ser mantenido?, y Visión(¿qué es lo que queremos ser y conseguir?), de nuestro Territorio, Región o Ciudad.

Según estas consideraciones el equipo impulsor de la Planificación Estratégica debe empezar por desarrollar, con el máximo nivel de implicación de los agentes sociales y territoriales, las definiciones correspondientes a la Misión, Valores y Visión, que luego nos permitan formular la Estrategia, es decir el Plan de Acción, a medio y largo plazo, para alcanzar el modelo de desarrollo deseado, al que llegaremos en un procesos de análisis, diagnóstico, interpretación, propuesta de alternativas, elección de la que vamos a implementar y la puesta en práctica de la misma, de manera flexible y participativa.

En toda Estrategia los expertos consideran los siguientes elementos: Ámbito o escenario de la actividad, Capacidades y Recursos, Ventajas competitivas, Debilidades y Amenazas, el Entorno y el grado de Coordinación interna. Establecen tres niveles de estrategia: Estrategia del Sistema, Estrategia de las actividades que se desarrollan o que se van a establecer, y la Estrategia Funcional.

En el primer nivel se considera al Sistema que estemos estudiando en relación al Entorno, viendo sus problemas y las oportunidades que ofrece. En el segundo se trata de llevar a cabo, de la mejor manera posible, las actividades elegidas para el modelo de desarrollo, consiguiendo el mayor grado de excelencia y competitividad, sin olvidarnos de la cohesión, la solidaridad y la sostenibilidad.Y en el tercero analizamos como vamos a utilizar los recursos actuales y los potenciales que podamos disponer en un plazo corto de tiempo, el papel y la aportación de cada uno al proceso de consecución de objetivos, junto con la coordinación necesaria para lograr la máxima eficacia, eficiencia y efectividad.

En todos estos niveles considero importante tener en cuenta algunas reflexiones, que solemos utilizar en los análisis geográficos como es el de la Localización, absoluta y relativa,

que nos permite considerar la posición que ocupa cada elemento en relación a los demás componentes del Sistema y al Entorno. El de la Distribución, que tiene en cuenta el alcance, la importancia, la magnitud, la extensión, de los componentes del Sistema, de manera individual y en su conjunto, al tiempo que considera el espacio dependiente o influenciado, y las repercusiones estructurales y funcionales. El de la Generalización, que nos permite hacer comparaciones y analogías, buscar diferencias y semejanzas con otros procesos similares al nuestro, de los que siempre se aprende, en un deseo de mejora continua. El de la Causalidad, que permite conocer los factores que actúan sobre los elementos y sus características, y por lo tanto las modificaciones, los efectos y las consecuencias para los procesos en marcha y los que preveamos desarrollar a medio y largo plazo. El de la Conexión, que permite conocer todos los tipos de relaciones (interrelaciones, interdependencias, interacciones e interconexiones) y profundizar en todos los aspectos estructurales y funcionales, en las jerarquizaciones, en las concentraciones de flujos en los nudos o centros y en las redes. Y el Actividad, que nos ayuda a entender la evolución del sistema y de sus entornos, los cambios en las variables, tanto internas como externas, los cambios en el comportamiento y en las formas con las consiguientes repercusiones estructurales y funcionales.

Los análisis funcionales nos facilitan el conocimiento de la contribución de cada elemento a la funcionalidad general del sistema, lo que aporta cada uno, al tiempo que lleva a comprender e interpreta la posición que ocupan en el mismo con respecto a otros elementos. Los análisis estructurales explican las relaciones en virtud de la trama existente, recordando los dos tipo de relaciones estructurales, las que se deben a diferencias de potencial entre los nudos, que se denominan subsecuentes, y las que se deben a la contribución de cada elemento a las diferencias existentes en la trama, no necesariamente con repercusiones espaciales, que se denominan consecuentes. Éstas últimas nos permitirán conocer, o al menos aproximarnos, el comportamiento futuro del sistema y sus entornos. Los análisis de procesos nos explican los mecanismos que rigen la evolución, los cambios y las transformaciones que se hayan producido y aproximarnos al conocimiento de comportamientos futuros. Los análisis de las formas nos permiten identificarlas, definirlas y ver como reflejan en el espacio las relaciones estructurales, en virtud de la red originada, y su implicación en la funcionalidad, así como los efectos del paso del tiempo.

El profesor Fernández Güell establece una metodología en cinco etapas: Caracterización funcional; Análisis de las tendencias de cambio; Creación y desarrollo de escenarios; Determinación de las implicaciones; y Formulación de la estrategia. Se parte del concepto sistémico y en la primera etapa encontramos el análisis de los entornos y los funcionales junto con los factores clave y los causales que actúan a nivel interno y externo, teniendo en cuenta los aspectos estructurales.

La Planificación Estratégica presta especial atención a los procesos, en fases iterativas que nos permiten revisar constantemente; es integrada y coordinada, frente a planteamientos sectoriales y parciales; tiene un carácter indicativo, que busca implicar y no imponer; se orienta a la satisfacción de las necesidades y a la solución de los problemas, aporta una panorámica flexible; y fomenta la participación directa de los agentes y grupos sociales y territoriales. Tanto los Territorios como las regiones y Ciudades se consideran como sistemas, con sus estructuras, funcionalidades, procesos y formas, analizándose a partir de la metodología sistémica.

Una vez definidas las estructuras organizativas se establecen los objetivos generales y se identifican los temas más relevantes para el modelo de desarrollo que se desea conseguir para llegar, a continuación, al diagnóstico, a la elección de alternativas y a la implementación de las mismas con los correspondientes mecanismos de seguimiento, control y evaluación.

El planteamiento metodológico, a partir de todas las reflexiones anteriores, es el siguiente:

1)Estructuras organizativas: Integrantes, modelo organizativo, Objetivos generales, Identificación de los temas clave o más destacados.

2) Análisis, Diagnóstico e Interpretación. En el análisis diferenciamos el análisis interno, el externo, y el conocido como DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas, Oportunidades). El resultado de estos análisis nos permite formular un Diagnóstico de la situación de la realidad social y territorial, con su correspondiente interpretación o valoración, lo que nos permite formular escenarios a medio y largo plazo, a partir del momento presente, establecer el objetivo o los objetivos más relevantes, identificar las líneas estratégicas, elaborar posibles acciones y tener en cuenta las redes sociales y territoriales existentes. Hay que recordar la gran importancia que todos los especialistas conceden a la creación y mantenimiento del capital social, de las redes sociales, para la puesta en marcha y el éxito de cualquier Estrategia y su correspondiente Plan de Acción, en todos los niveles espaciales que consideremos. Recordamos que lo más importante del Capital Social son las relaciones entre las personas y los grupos y que estas relaciones se convierten en algo clave para cualquier modelo de desarrollo, no sólo de las ciudades, Regiones y Territorios, sino también de las personas, de sus capacidades y en suma de su desarrollo personal, al tiempo que prima los intereses colectivos y la necesaria cooperación y solidaridad. El Capital Social es imprescindible para que cualquier comunidad genere una voluntad de alcanzar unos determinados objetivos, por lo que sobra insistir en la importancia para poder llevar a cabo cualquier Plan de Acción en base a la confianza generada, a su capacidad de asociación, a las actitudes cívicas de los componentes de una sociedad, y toda una serie de valores que son necesarios para vivir en sociedad y avanzar hacia el desarrollo y la cohesión social y territorial.

3)Planificación .Llegamos al momento de la elección del camino a seguir, de llevar a la práctica las acciones concretas, al desarrollo de estrategias, a partir de la visión estratégica que hayamos conseguido, en definitiva al Plan de Acción.

4)Gestión. Se lleva a la práctica el Plan de Acción, con tareas de implementación, seguimiento, control y evaluación, en un proceso continuo, que debe llevarse a cabo con un elevado grado no sólo de gestión, sino también de coordinación, comunicación y participación, que consiga la mayor implicación de los agentes sociales y territoriales.

5 El Diagnóstico Territorial

Para llegar a una correcta Planificación es necesario formular con acierto un Diagnóstico, por lo que consideramos necesario desarrollar con más detenimiento, en este último apartado del artículo, esta temática de gran interés para todos los intervinientes en cualquier proceso planificador que se pretenda aplicar al desarrollo territorial.

Como ya hemos indicado en los apartados anteriores, las actuales reflexiones sobre la manera de ordenar y organizar nuestros territorios, regiones y ciudades, nos lleva a buscar nuevas formas de gobierno, de transparencia, de cooperación, de participación, teniendo en cuenta la red de relaciones sociales, del capital social, con la mirada puesta en objetivos planificación, gestión, modernidad, eficacia, eficiencia, efectividad, competitividad, sostenibilidad y calidad, que nos permitan afrontar con garantías los retos de las sociedades contemporáneas, racionalizando los recursos humanos y materiales con los que contamos, en un mundo complejo, incierto, turbulento y competitivo. Estas ideas adquieren especial relevancia a la hora de plantear reequilibrios territoriales que afecten a lo que podemos denominar como Lugares, es decir, a esos espacios con los que los ciudadanos se vinculan de manera especial y que son fundamentales para garantizar la cohesión socioterritorial,

la económica, la medioambiental y las relaciones y los equilibrios necesarios para la ordenación, organización y consolidación del modelo de desarrollo territorial.

A la hora de hablar del Desarrollo de un Lugar concreto hay que partir de dos consideraciones generales:1) Su vinculación con una serie de factores exógenos, ligados a los avances tecnológicos en contextos de fuerte competitividad funcional y urbana, lo que nos lleva a la necesidad de consolidar una serie de ejes espaciales más competitivos y más dinámicos en las áreas más urbanas; y 2) Su vinculación con el potencial local (fortalezas y oportunidades), desde el punto de vista cualitativo y cuantitativo, para conseguir las ventajas comparativas necesarias en cada parte del Territorio y en el conjunto del mismo, que se deben reflejar en las políticas y actuaciones que se propongan, teniendo en cuenta siempre que todas las actuaciones deben estar integradas y enmarcadas en parámetros de sostenibilidad, con la consiguiente coordinación y cooperación entre las Instituciones y la participación ciudadana, con una asignación eficiente de los siempre escasos recursos en sistemas territoriales descentralizados.

Hay que integrar siempre los aspectos medioambientales, territoriales, económicos, sociales y políticos. Siempre es necesario contribuir a crear una voluntad de cambio en los Lugares del Territorio en el que se van a proponer diversas actuaciones. Para ello es necesario que se mejore la eficiencia en la gestión y organización de los fondos disponibles; que se adopte como objetivo prioritario un programa formación y comunicación que tenga en cuenta las potencialidades locales; que se diseñe un modelo de desarrollo con objetivos competitivos basados en las fortalezas y oportunidades; que se mejore la capacidad tecnológica de los procesos productivos con el máximo esfuerzo en la innovación y en la multiplicación de las iniciativas locales, debidamente coordinadas y con modelos de complementariedad.

En los Ejes, lugares, zonas y redes del Territorio en el que se va intervenir hay que considerar las ventajas competitivas que podemos obtener al dar la debida importancia a las relaciones de cooperación y colaboración, lo que se denomina capital relacional, que superen localismos; a la cooperación entre agentes, ciudadanos e Instituciones, que consideramos como capital social; a la importancia del potencial endógeno, basado en las fortalezas y en las oportunidades; y a las posibilidades que nos ofrece la consideración de una escala territorial intermedia, como son las áreas territoriales, para superar, de forma conjunta, las debilidades y amenazas.

Hay que insistir que en los espacios rurales, su desarrollo no puede basarse únicamente en la creación de una red de infraestructuras, ni siquiera en una red tecnológica, sino que han de crearse redes de cooperación, que superen tradicionales localismos, para llegar a las redes de desarrollo territorial integradas, que reequilibren y corrijan los desequilibrios.

El desarrollo económico local busca estimular y mantener las actividades productivas y el empleo. Esta consideración del desarrollo debe mejorarse con la idea más completa del desarrollo territorial integrado, que supere el carácter sectorial del primero, teniendo en cuenta todos los recursos locales, su equilibrio y la sostenibilidad. Las políticas económicas y territoriales deben acompañarse de otras que tengan en cuenta los aspectos sociales, identitarios, culturales y políticos. Si bien vivimos en un espacio de flujos es necesarios reforzar lo que podemos denominar como espacios de lugares, pensando en la nueva y necesaria organización económica y funcional.

Al considerar los recursos de un territorio es necesario diferenciar entre los genéricos y los específicos, según su capacidad efectiva para la innovación, ya que todos no son igualmente aprovechables. Hay que concentrarse en las interrelaciones entre los específicos, las iniciativas y las comunidades existentes, teniendo en cuenta no sólo los aspectos locales sino el sistema de agentes que actúan a diferentes niveles territoriales, junto con las

necesidades detectadas, especialmente en las que podemos denominar como "áreas de preocupación".

Los diferentes aspectos del crecimiento y el desarrollo de los Lugares de un Territorio se pueden resumir del siguiente modo: Importancia de los recursos, heterogeneidad de los usos del suelo, una red de núcleos o nodos impulsores, potencial de crecimiento y capacidad para atraer recursos, las economías de aglomeración, las de escala externa y las de urbanización, la distribución espacial de la producción, las áreas de mercado con su jerarquización, los costes de transporte, las preferencias de los consumidores, las decisiones de inversión, el progreso técnico y la innovación, y las redes de difusión espacial.

A la hora de establecer un Diagnóstico hay que tener en cuenta la percepción territorial, con las diferentes actitudes que se derivan de la misma. Entre estas actitudes tenemos la consideración del Territorio, Regiones, Ciudades y Lugares ,como espacio productivo; como suelo para llevar a cabo diferentes usos; como escenario recorrido por diferentes flujos o movimientos de personas, bienes y servicios, con las correspondientes redes; como un objeto del que se apropian personas y grupos; como objeto de diseño, intervenciones, modificaciones y transformaciones; y como objeto de protección y conservación de sus principales características y de sus valores culturales.

El análisis territorial, al que ya nos hemos referido anteriormente, nos ayuda para la interpretación y nos permite llegar al Diagnóstico Territorial. Por otra parte, este análisis, la interpretación y el diagnóstico, se orientan a la comprensión del modelo territorial, es decir, a la expresión simplificada del sistema constituido por los elementos naturales, los procesos económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales, con los respectivos usos y sus repercusiones económicas y sociales. El Diagnóstico profundiza en la valoración del Modelo Territorial, teniendo en cuenta su pasado, su presente y la previsible evolución, así como en el conocimiento de los valores predominantes en la sociedad, los problemas, las debilidades, las amenazas, las fortalezas y las oportunidades actuales y potenciales. Se deben relacionar las fortalezas con las amenazas, usando las primeras para evitar las segundas, e igualmente se relacionan las debilidades con las oportunidades, para superarlas, y las debilidades con las amenazas, para reducirlas al mínimo o evitarlas. El Modelo Territorial nos indica el camino elegido por una sociedad para el uso y desarrollo de su Territorio, nos expresa físicamente el sistema de relaciones técnicas y sociales imperantes, siendo la expresión espacial del modelo de sociedad, de aquí la importancia de llegar a conseguir un correcto Diagnóstico.

Algunos aspectos que tendremos en cuenta en el Diagnóstico Territorial, a partir de los análisis realizados, respecto a los Lugares o entidades espaciales de cada Territorio, son los siguientes: cuestiones relativas a la localización absoluta y relativa, es decir, a su posición en el sistema; la importancia de los Lugares, según su extensión, población, funcionalidad, relaciones, actividades y áreas de influencia; la comparación que efectuaremos entre todas las entidades espaciales, para entender mejor todo tipo de relaciones y de flujos; los factores que actúan en cada situación, en sentido positivo o negativo; las relaciones con el entorno; la evolución y los cambios de las distintas variables; el grado de desarrollo social, de redes sociales, en suma, de capital social.

En los Modelos de Desarrollo Local y Territorial consideraremos un desarrollo integrado y coordinado; las identidades territoriales; la organización social; la articulación social en redes de cooperación territorial; la sostenibilidad; la diversidad y la diferenciación espacial; los procesos de urbanización y los modelos de asentamientos en redes territoriales. Como parámetros básicos tendremos en cuenta la participación y la impluicación de los ciudadanos y los agentes socioterritoriales; el capital social, con el mayor grado de cualificación y desarrollo de habilidades cívicas y sociales, aumentando la calidad de los

recursos humanos (conocimiento, aprendizaje e innovación); y la construcción social de ventajas comparativas territoriales.

En relación con estos aspectos y parámetros, destacamos los siguientes factores: Capacidad de gestionar la red de agentes locales; capacidad de mejorar la competitividad, a través del aprendizaje y la innovación; fortalecimiento de la cohesión social y territorial, evitando la exclusión y la segregación social del espacio y de sus habitantes; aprovechamiento de los recursos inmateriales, como el capital social, los recursos culturales y ambientales, etc.; y la utilización de diversos instrumentos de imagen y promoción. Como el marketing territorial, y las habilidades de relación y de presión

Podemos representar todo este conjunto de ideas con palabras clave, al referirnos al desarrollo territorial, que deben quedar incluidas en cualquier diagnóstico: Interconexión, interactividad, conocimiento, innovación, acciones colectivas, escala geográfica reducida, escala virtual amplia, participación, confianza y capital social. El tema del conocimiento se debe articular no sólo con los sistemas productivos, con la competitividad y con el posicionamiento del territorio, sino también con el social.

Cualquier Plan de Acción que se quiera llevar a cabo debe estructurase en torno a las siguientes cuestiones: 1) Desarrollo endógeno, contando con la máxima participación de todos los agentes implicados; 2) Formación continua y fomento del espíritu emprendedor; 3) Facilitar el desarrollo de pequeñas empresas, luchando contra los obstáculos territoriales y contando con el apoyo de programas institucionales; 4) Apoyar a los sectores que cuenten con un cierto potencial y desarrollo de otros nuevos que presenten buenas expectativas, como es el caso del turismo verde; y 5) Reordenar el territorio como factor de desarrollo económico y de calidad de vida.

Hay que tener en cuenta, en estos apartados, la contribución de los intangibles al desarrollo local: organización, cooperación, coordinación, planificación y participación, con su integración en los objetivos estratégicos que deben perseguir la articulación del territorio, la coordinación, la integración, la cooperación, la participación, la dinamización, la promoción y la innovación en todas las acciones.

En el primer apartado se recomienda formar comités de desarrollo local en cada municipio, que se coordinen con los otros comités locales y los restantes niveles institucionales así como crear la figura de Agente de desarrollo local. Fomentar la participación de los actores locales en el desarrollo local endógeno. Fomentar la diversificación de las actividades económicas, necesaria para conseguir una revitalización económica. Valorización del empresariado y de los comerciantes y profesionales locales. Cooperación intermunicipal. Foros y debates que favorezcan la emergencia de proyectos. Desarrollo del capital social comunitario.

En el segundo apartado se recomienda incrementar las cualificaciones con el diseño de programas de empleo y formación, diversificando tiempos y lugares de aprendizaje, teniendo en cuenta la experiencia y competencias acumuladas por las personas. Revalorizar el papel del emprendedor en el desarrollo de las comunidades locales. Animar y formar a los agentes de desarrollo local.

En el tercer apartado se recomienda evaluar las dificultades con las que se enfrentan las empresas y otro tipo de actividades en cada municipio o área territorial. Evaluar las ventajas que tiene el territorio, con especial valoración de las posibles oportunidades y amenazas. Insistir en la consecución de la máxima calidad en cualquier actividad, como elemento de diferenciación. Fomentar la innovación en todas sus formas, para encontrar nuevos nichos para los proyectos, nuevos mercados, e incrementar la productividad. Evitar trabas administrativas que compliquen la puesta en marcha de

los proyectos y de las iniciativas de desarrollo local. Informar de todos los programas que se estén realizando y de los apoyos que existen, facilitando el acceso y la aplicación de las iniciativas locales.

En el cuarto apartado se recomienda promover cambios en las inercias de las explotaciones rurales, pensando en su rentabilidad y hacerlas atractivas para los jóvenes agricultores. Fomentar la explotación de nuevos productos agrícolas y ganaderos en función de las exigencias del mercado. Defender la función ecológica de las actividades rurales y la ordenación forestal para conservar la calidad paisajística y el medio natural. Fomentar el desarrollo de pequeñas industrias vinculadas al sector rural. Evaluar la capacidad de gestión y producción de las empresas existentes, así como su competitividad frente a las exigencias del mercado local y del resto de posibles mercados. Crear mecanismos de cooperación interindustrial, especialmente en el tema de las nuevas tecnologías, potenciando el desarrollo de las mismas. Potenciar todo el sector terciario y especialmente los subsectores con mayor posibilidad de servir de elementos dinamizadores de carácter local y comarcal, como el turismo verde, rural,de ocio y aventura, cultural, etc..Potenciar la creación de rutas que agrupen diversas actividades e impliquen a un conjunto amplio de las posibilidades que ofrece el territorio y su población, siendo también importante la red de alojamientos. Especial atención a las comunicaciones y la red de relaciones. Modernizar las actividades tradicionales como la artesanía.

En el quinto apartado se recomienda que se tenga en cuenta que el conseguir el mayor grado de calidad de vida es un factor decisivo en la consecución del desarrollo económico local. Tener en cuenta el patrimonio natural, histórico y cultural del territorio. Vigilancia en el planeamiento urbanístico y en las temáticas ambientales. Promover una adecuada Ordenación del Territorio con un Modelo Territorial que sirva para un desarrollo sostenible, adecuados usos del suelo y la consecución de una aceptable calidad de vida para la población. Impulsar las Agendas 21 locales.

Debemos tener en cuenta los siete procesos esenciales:1) Considerar la importancia de las escalas regional y local en los diagnósticos y en las planificaciones;2) Pensar en las capacidades de los Territorios y Lugares junto con la creciente valoración de los Paisajes y de sus modos de percepción;3) La atención a contextos específicos de carácter territorial;4) La cohesión social y territorial como objetivo estratégico;5)La importancia de las identidades territoriales como elemento de identificación y de cohesión; 6)El desarrollo territorial integral con criterios de sostenibilidad; y 7) Tratar de alcanzar una nueva Cultura del Territorio, con formulas de cooperación y coordinación.

En el primer proceso tendremos en cuenta las interrelaciones funcionales para llegar a las estructuras fundamentadas en un sistema de redes territoriales y nodales. En el segundo, nos detendremos en la corrección de los desequilibrios y desigualdades. En el tercero, estudiaremos la capacidad de acogida para determinados usos y la importancia perceptual de los diferentes paisajes con todo su potencial y su repercusión en la potencialidad general del Territorio o Lugar. En el cuarto, veremos aquellos factores y circunstancias concretas que intervienen en el Sistema Territorial y en sus subsistemas, sin visiones meramente sectoriales. En el quinto, hay que conocer el grado de identificación de los ciudadanos, su participación e implicación, así como el desarrollo de lo que podemos denominar como capital territorial, que es imprescindible para el desarrollo local. En el sexto se aborda la sostenibilidad, a partir de las redes de agentes, y tres tipos de relaciones, entre los agentes locales, entre los agentes y el medio, y entre los elementos y factores locales con otros niveles supralocales, para considerar un Modelo Territorial en el que analiza la distribución de las actividades(capacidad de acogida, optimización de las relaciones entre las actividades

y los usos múltiples del territorio o lugar) y la estrategia de desarrollo con las actividades que se desea localizar (recursos endógenos naturales y humanos, las acciones de otros niveles de unidades territoriales, el papel que juega el Territorio o Lugar en el conjunto de unidades del mismo nivel espacial, y las disposiciones legales). En el séptimo se trata de llegar a formular una nueva cultura del Territorio o Lugar pensando en la identificación, el desarrollo y la competitividad, con enfoques solidarios, cohesionados, coordinados, compartidos, cooperativos, sostenibles y participativos, basados en el aprendizaje y la innovación de manera continua.

A la hora de formular un Diagnóstico Territorial podemos trabajar con dos enfoques básicos:1) Unos Diagnósticos Sectoriales que luego sumaremos para formular un Diagnóstico Integral o de Síntesis, y 2) Formular un Diagnóstico Provisional de carácter general, al que llegaremos mediante sucesivas aproximaciones a los problemas detectados y a las potencialidades que hayamos analizado. El primer enfoque nos facilitará el conocimiento y comprensión de la estructura y la funcionalidad de los diferentes subsistemas, para deducir las potencialidades y los problemas, para luego llegar a una valoración de los mismos y de las posibles intervenciones, de carácter general y en cada una de las unidades espaciales, a partir de la consideración de una serie de índices e indicadores. En el segundo nos centramos en los aspectos clave para el funcionamiento y desarrollo del sistema y subsistemas territoriales, con una valoración provisional de la funcionalidad, para luego verificarla, completarla y corregirla, si es necesario, teniendo en cuenta diversos índices e indicadores. En cualquiera de estos enfoques es conveniente contar con diagnósticos de los subsistemas territoriales.

Diagnósticos Sectoriales: Medio Físico y Cuestiones Ambientales; Población; Actividades de la Población; Poblamiento o Asentamientos; Infraestructuras; Marco legal. Estos sectores podemos considerarlos como subsistemas del sistema territorial.

1) Medio Físico y Cuestiones Ambientales: la información obtenida nos debe permitir conocer los elementos y procesos que operan en el territorio para detectar en que medida se cumplen las funciones que demandamos a este subsistema: recursos y materias primas; capacidad de acogida y receptor de efluentes.

El conocimiento de los recursos y materias primas nos permite valorar el territorio viendo cómo está evolucionando en la actualidad; determinar la fragilidad del territorio y sus recursos frente a una serie de actividades; determinar la capacidad receptora de efluentes;determinar la potencialidad del territorio y sus recursos para las mismas actividades que hemos considerado en la fragilidad, con lo que sabremos los puntos más o menos adecuados para dichas actividades; determinar los ritmos de consumo e intensidad de uso de los recursos; y detectar, localizar y valorar los procesos y los riesgos naturales. La Capacidad de Acogida nos permite conocer la relación territorio-actividades en términos de vocacionalidad, compatibilidad e incompatibilidad para cada punto o unidad del territorio que consideremos. En qué medida el territorio cubre los requisitos para poder localizar una actividad y en qué medida ésta afecta al mismo. Nos ayuda a establecer los usos del suelo, las actividades económicas, la distribución de la población y de los asentamientos, las redes de conexión y la capacidad receptora de efluentes.

Tras la capacidad de acogida podemos detectar los posibles conflictos existentes y los que pueden producirse por las decisiones que se adopten.

2) Población: Con los datos obtenidos se debe valorar a la misma en términos de problemasaspiraciones y oportunidades en aspectos como los de la capacidad de desarrollar actividades de producción, consumición de bienes y servicios, relaciones sociales y nivel de participación.

3) Actividades de la Población: Su localización, viabilidad, relación entre ellas, nuevas iniciativas, características de las mismas, carencias, desequilibrios intersectoriales, problemas, productividad, rentabilidad, empleo y tipos de gestión.

4) Poblamiento o Asentamientos: Se refiere a conocer sus tipos (viviendas aisladas, aldeas, pueblos y ciudades) con los bienes y servicios sociales necesarios en cantidad, calidad, accesibilidad, comodidad y rapidez, junto con la cantidad y calidad del patrimonio construido y de su viabilidad de cara al futuro, así como su distribución espacial, su jerarquía, las relaciones de dependencia entre ellos y las posibilidades que ofrecen de cara a establecer interrelaciones sociales.

5) Infraestructuras: Conocer los canales de relación a través de los cuales intercambian las personas, los bienes y servicios, la energía y la información, así como las conexiones entre los diferentes asentamientos o núcleos de población.

6) Marco legal e Institucional: limitaciones legales, oportunidades, normas establecidas, planes existentes o que están en proyecto, capacidad legal de actuar, capacidad técnica y capacidad financiera.

Todos estos diagnósticos sectoriales se pueden integrar en unidades territoriales.

Diagnóstico Integrado o de Síntesis: Consiste en la interpretación y valoración de la situación actual del sistema territorial a la vista de su trayectoria y de su previsible evolución. Debemos sintetizar en esquemas breves y coherentes los diagnósticos sectoriales. Es importante poner de manifiesto las interconexiones que se dan entre los problemas y las oportunidades que hayamos detectado en los distintos subsistemas o diagnósticos sectoriales.

Según lo indicado en el párrafo anterior los elementos de este diagnóstico integrado o de

síntesis son los siguientes: a) Un modelo territorial; b) Resumen de los problemas detectados; y c) Diagnóstico de potencialidades.

a) El modelo territorial: nos da la imagen del territorio indicando las relaciones entre todos los diferentes subsistemas, señalados en los diagnósticos sectoriales, la estructura y la funcionalidad territorial, general o por unidades territoriales.

b) Resumen de los problemas detectados: Se trata de identificar todo aquello que se considera negativo para el correcto funcionamiento del sistema o de alguno de sus subsistemas, pero no se considera como un problema la ausencia de soluciones, ni la existencia de potencialidades endógenas no aprovechadas. Es importante conocer los elementos, con sus características, de un problema, las causas compartidas por varios problemas, la producción de efectos comunes, la coincidencia de agentes implicados, las interrelaciones y las sinergias, las jerarquías y las evoluciones.

c) Diagnóstico de las potencialidades: Definimos la potencialidad como la capacidad de

acogida del territorio para determinados usos o actividades, teniendo en cuenta los recursos existentes de todo tipo, bien sea de forma general, para todo el conjunto, o para zonas concretas del mismo.

Según todo lo anterior se trata de realizar un esquema de conjunto de cómo es, cómo funciona, qué problemas le afectan, qué recurso y potencialidades tiene, qué condicionantes existen, y qué interconexiones se producen en el territorio y entre sus diferentes subsistemas, para luego poder llevar a cabo la planificación y la gestión correspondientes.

Técnicas de valoración y diagnóstico:

-Técnica de diagnóstico DAFO(Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades). Se distinguen los condicionantes internos, que los explican las fortalezas y las debilidades, y los condicionantes y tendencias del entorno próximo, análisis externo, que los explican las amenazas y las oportunidades.

-Método MACTOR (Matriz de Alianzas y Conflictos: Tácticas, Objetivos y Recomendaciones). Se basa en trabajos prospectivos (conjunto de afirmaciones razonablemente científicas sobre los problemas y las opciones del futuro)basados en las estrategias previsibles de los principales agentes implicados.

-Método Delphi y de Impactos cruzados: Intercambio de opiniones, a través de paneles de expertos, acerca de los cambios y tendencias previsibles que se consideren más significativos.

Técnicas de Selección de alternativas:

-Análisis costes-beneficios: En estos análisis últimamente también se tiende a incluir los costes y beneficios sociales, si bien son de difícil traducción en términos monetarios.

-Análisis multicriterio: Se tienen en cuenta, en un único contexto, aquellas variables que pueden quedar afectadas por una determinada decisión.

-Técnicas de simulación: Reproducen las acciones y estrategias de determinados agentes sociales y económicos. Parten de considerar a la realidad como un sistema constituido por diversos elementos que mantienen interrelaciones entre ellos. Tienen como objetivo establecer una trayectoria de estados en intervalos de tiempo apropiados.

-Análisis de impactos: Se consideran los posibles impactos medioambientales, territoriales, sociales y económicos.

-Método de los escenarios: Se simula un escenario para cada etapa, estableciendo una sucesión de acontecimientos y conduciendo al sistema a una situación fu tura representada por una imagen de conjunto de la misma. El escenario se construye mediante un análisis sincrónico, es decir referido al estado del sistema en un momento dado y un análisis diacrónico, es decir de carácter dinámico dirigido a la aprehensión del encadenamiento de acontecimientos que llevarán a una situación futura. Se identifica el sistema, se constituye el cuadro de referencia con las hipótesis relativas a la evolución del entorno y de sus condicionantes sobre variables y actores del modelo y finalmente se elabora el escenario. Este escenario puede ser exploratorio (del presente hacia el futuro) o bien de anticipación (que va del futuro posible y deseable al presente). Los escenarios exploratorios pueden ser tendenciales (tratan de determinar un futuro posible) o de delimitación (tratan de definir el espacio de los futuros posibles). Los de anticipación pueden ser normativos (tratan de producir una imagen de un futuro posible y deseable) y contrastados (elaboran un futuro deseable situado dentro de los límites de lo posible).

Respecto a los Indicadores e Índices podemos referirnos a los siguientes:

Podemos empezar por un primer grupo de indicadores, que podemos denominarlos como de Información General y Estructural: Demografía (Número total; Densidad; Movimientos Naturales; Crecimiento real; Tasas de edad; Tasas por sexo; Agrupamiento familiar; Concentración y dispersión). Aspectos económicos personales y familiares (Renta individual: Renta familiar; Capacidad de ahorro y de gasto). Formación y Capacitación social (estudios y formación profesional). Mercado de trabajo (Población activa ocupada y parada con las

correspondientes tasas de actividad, general, por sectores, edad y sexos y los tipos de contratos). Renta y riqueza (PIB de las áreas comarcales y municipales; Renta familiar por hogar; PIB y Renta percápita). Actividad Económica (Estructura `productiva sectorial siendo importante el conocer la estructura del valor añadido bruto por sectores de actividad, junto con el número de establecimientos de cada sector-industria, construcción, hostelería y turismo, comercio, sector cultural y otros servicios-; Transportes y comunicaciones (infraestructuras; intermodalidad; accesibilidad y movilidad); Vivienda (Parque de viviendas y características de las mismas; Precios; Necesidades y proyectos de expansión). Equipamientos (servicios sociales, sanidad, educación, cultura y deportes). Medio Ambiente (Agendas 21 locales y proyectos de sotenibilidad). Nuevas tecnologías (móviles, ordenadores, internet).

En los Análisis Estratégicos Territoriales conviene llevar a cabo una fase preliminar en la que se realizan análisis de las políticas sectoriales actuales, se efectúa una comparación con otras experiencias similares y los datos se presentan, además de en los correspondientes textos y tablas, de forma cartográfica. A continuación se pasa a la ya conocida fase de Análisis y Diagnóstico, con los correspondientes Informes Temáticos que recogen la situación actual de cada una de las unidades espaciales y de sus agrupaciones y una descripción de los flujos, es decir, cómo están interconectados las unidades espaciales en referencia a las variables de análisis), los problemas fundamentales, el análisis de tendencias, los factores o variables fundamentales de cambio, teniendo en cuenta las políticas institucionales previstas, los efectos en las variables a partir de la influencia de las demás y de la misma en las otras variables, las necesidades futuras, las previsiones, los deseos tanto de la población como de los otros agentes sociales, económicos e institucionales, y si es posible la realización de escenarios por variables.

A la hora de estudiar los efectos de una variable en las demás y el impacto de las otras en ella, es importante tener en cuenta que aporta cada variable al resto y que recibe de las demás variables que estemos considerando, destacando la importancia de las interrelaciones. Estas interrelaciones nos aparecen también a la hora de diseñar escenarios deseables, al tener en cuenta la detección de los obstáculos para conseguir un desarrollo sostenible y los deseos de los ciudadanos. Al formular el Diagnóstico, los escenarios posibles y deseables se traducen en obstáculos y en oportunidades.

Toda Estrategia Territorial debe cubrir todas las acciones promovidas por las Instituciones para favorecer el crecimiento de todas las unidades territoriales y para reducir los desequilibrios entre ellas, especialmente las referentes a las oportunidades de desarrollo, para llegar a espacios competitivos, cohesionados socialmente, accesibles y conectados, donde la cultura, el medio ambiente y los aspectos de calidad tengan una presencia significativa. Las líneas estratégicas y los objetivos deben avanzar en este sentido.

Para avanzar en los objetivos deben establecerse una serie de indicadores que podamos medir con éxito, como algunos de los que hemos indicado anteriormente y que ahora pasamos a completar con los llamados **Indicadores sintéticos,** que se emplean para medir fenómenos complejos y con marcos no claramente definidos, como la accesibilidad, la competitividad, la cohesión social, etc., por lo que tendremos que utilizar indicadores que nos aproximen cuantitativamente a cada fenómeno, resumiendo la información estadística sobre aspectos concretos del mismo y que está disponible de forma dispersa. Además nos permite introducir modificaciones siempre que sea necesario porque cambie la información disponible. Podemos hablar de Indicadores sintéticos de carácter general (cohesión social, competitividad, sostenibilidad) y de carácter territorial (acceso a equipamientos e infraestructuras, etc.).

Los Indicadores sintéticos nos permiten medir de forma cuantitativa y resumida un fenómeno por amplio que sea, con una gran flexibilidad en su construcción, en su uso y en

su interpretación, dependiendo de lo que queramos medir. Nos permite acotar y medir cada fenómeno, realizar un seguimiento, sirven para establecer objetivos (generales y parciales), comparar los diferentes fenómenos y las circunstancias que se producen en las distintas unidades territoriales.

Unos ejemplos de indicadores sintéticos son el de equipamientos colectivos y el de funciones urbanos para cada unidad espacial, que nos permiten jerarquizar las unidades en el territorio y tener criterios objetivos para la distribución adecuada de los futuros equipamientos. Otro ejemplo es el referido a la mejora de la accesibilidad a los pequeños núcleos rurales de un territorio, partiendo de la información sobre la red viaria existente para elaborar un grafo de la red viaria y luego elaborar modelos de accesibilidad que ayuden a resolver los problemas planteados, teniendo en cuenta aspectos de eficacia, es decir, de su capacidad para resolver el problema planteado y de eficiencia, que estará en función de los recursos necesarios para llegar a la resolución del problema.

En la construcción de los indicadores sintéticos se establecen dos fases :la definición de contenidos y la medición. En la primera se realiza una aproximación conceptual y teórica al fenómeno que nos ocupe, luego se establecen todos los ámbitos que deben ser tenidos en cuenta en relación con el fenómeno analizado para poder llegar a un indicador óptimo o que consideremos el mejor de los posibles, por lo que siempre hay un cierto grado de subjetividad por parte del equipo investigador. Para realizar los cálculos de los indicadores sintéticos es necesario disponer de la información estadística de los indicadores básicos, generales o estructurales a los que antes nos hemos referido y establecer un método de cálculo.

El método de cálculo de los indicadores sintéticos consta de tres partes: Normalización de los indicadores generales, básicos o estructurales; transformación de dichos indicadores que afecten inversamente al fenómeno analizado; y agregación de los datos para obtener el valor final del indicador sintético. Se trata de acotar los valores, garantizar el signo adecuado para la relación entre cada dato y el indicador y juntar los datos de tal manera que las variaciones en el análisis con relación a la ponderación de cada uno sea lo mínima posible.

Tras esta reflexiones hemos visto la importancia de conseguir formular un correcto Diagnóstico Territorial a la hora de pensar en estrategias y planificaciones que pretendamos llevar a la práctica y que van a suponer la transformación, a veces muy profunda, de los Sistemas Territoriales.

BIBLIOGRAFÍA

-COMISIÓN EUROPEA(1994):Europa 2000+:Cooperación para la ordenación del territorio europeo, Bruselas-Luxemburgo.

-COMISIÓN EUROPEA(1999):ETE,Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible de la UE, Luxemburgo.

-COMISIÓN EUROPEA(2001c):Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible, Bruselas.

-COMITÉ DE LAS REGIONES(1999):Dictamen del Comité de las Regiones sobre la Estrategia Territorial Europea, de 14 de enero de 1999,Bruselas.

-FERNÁNDEZ GÜELL,J.M.(2006):Planificación Estratégica de Ciudades, Barcelona, Ed.Reverté.

-FARINÓS,J.(2008):"Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda", en Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, nº46, 11-32.

-FARINÓS,J. y ROMERO,J.(2008):"La gobernanza como método para encarar los nuevos grandes retos territoriales y urbanos", en Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles,nº46,5-9.

-FARINÓS,J. y ROMERO,J.(eds.)(2004):Ordenación del Territorio y Desarrollo territorial, Gijón (Asturias), Ed.Trea.

-FOLCH,R.(coord.)(2003):El Territorio como sistema, Barcelona, Diputació de Barcelona.

-GÓMEZ OREA,D.(2002):Ordenación Territorial, Madrid, Mundi-Prensa y Ed.Agrícola Española.

-GÓMEZ PIÑEIRO,F.J.(2000):"El Análisis Geográfico y las Evaluaciones Ambientales Estratégicas", en Lurralde (Investigación y Espacio),nº23,11-20,Donostia-San Sebastián, INGEBA.

GÓMEZ PIÑEIRO,F.J.(2006):"Análisis y Debates sobre Territorios en la Sociedad del Conocimiento y de las Redes", en Lurralde (Investigación y Espacio),nº29,179-191, Donostia-San Sebastián, INGEBA.

-GÓMEZ PIÑEIRO,F.J.(2007):"Análisis Geográfico, estrategias y entornos", en Lurralde (Investigación y Espacio), nº 30,13-24,Donostia-San Sebastián, INGEBA

-OÑATE, J. J. y otros(2002):Evaluación Ambiental Estratégica, Madrid, Mundi-Prensa.

-PASCUAL,J.M.(coord.)(1999): La estrategia de las ciudades, Barcelona, Diputació de Barcelona.

-PAREJO,T.(2004):La Estrategia Territorial Europea, Madrid,Ed. Marcial Pons.

-PUJADAS, R. y FONT,J.(1998):Ordenación y Planificación Territorial, Madrid, Ed.Síntesis.

-SUBIRATS,J.(coord.)(2002) :Redes, Territorios y Gobierno, Barcelona, Diputació de Barcelona.

-VV.AA.(2002):Paisaje y Ordenación del Territorio, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transportes.

VV.AA.(2004):Planificación Estratégica Sostenible de Redes Territoriales, Teoría y Práctica, Málaga, Universidad de Málaga.