

### **III. METODOLOGIA PARA ELABORAR UN PLAN DE ORDENACION TERRITORIAL**

#### **1. FASES POR LAS QUE PASA LA ELABORACION DE UN PLAN**

Cualquiera que sea la orientación, el alcance, el contenido y la metodología que se adopte, así como los requerimientos legales establecidos para el tipo de plan de que se trate, la elaboración de un plan puede describirse en términos de una serie de fases que, admitiendo una esquematización secuencial, en la práctica se desarrollan de forma iterativa, en un continuo ir y venir de atrás hacia adelante y de adelante hacia atrás, según un proceso de aprendizaje sobre la realidad compleja, cambiante e incierta del sistema objeto del plan y las medidas a adoptar para mejorar su estructura, su funcionamiento y la imagen que proyecta al exterior.

Las fases que aquí se consideran son las tres clásicas señaladas al principio, a las que, por razones operativas, se añade otra de carácter preparatorio; se esquematizan en la figura 1, y se describen en los epígrafes que siguen; son las siguientes.

- Fase preparatoria
- Fase de información y diagnóstico
- Fase de planificación
- Fase de gestión

Como se ha dicho, las fases, y las subfases que componen cada una de ellas, se van desarrollando de forma iterativa, mediante avances y retrocesos en un continuo ir y venir por ciclos más o menos amplios hasta que el equipo o autor queda satisfecho.

## **2. FASE PREPARATORIA**

Esta fase puede entenderse como el “proyecto del plan”, es decir un documento en que se plantea el espacio objeto del plan y las intenciones de la entidad que lo promueve, la problemática y las oportunidades a tratar, la filosofía con que se va a enfocar el tema, el contenido y alcance del plan a realizar en función de las características y problemática, la forma en que se va a trabajar, el equipo que desarrollará el trabajo, el programa y el presupuesto requerido para la elaboración del plan. La importancia de esta fase para la calidad y economía del plan es comparable a la de un proyecto con respecto a una obra.

Como términos de referencia han de adoptarse de un lado, las directrices emanadas de instancias administrativas de rango superior, y de otro las previsiones y aspiraciones de los niveles de decisión inferiores. Por otra parte el plan debe ajustarse a las características y problemática del área tratada.

Las tareas que conforman esta fase son las siguientes:

1. Definición provisional del ámbito o ámbitos a los que afectará el plan
2. Prediagnóstico
3. Definición del estilo y principios a partir de los que se realizará el plan
4. Contenido y alcance del plan
5. Elaboración de la metodología a seguir
6. Diseño del equipo que ha de desarrollar el trabajo
7. Programa de trabajo: cronograma de tareas
8. Atribución de responsabilidades a los miembros del equipo
9. Presupuesto para la elaboración del plan

### 3. METODOLOGÍA

El término metodología deriva de método, cuya raíz griega significa “camino hacia”. Una metodología es *una secuencia lógica de tareas concatenadas*, es decir, un *conjunto de tareas bien diferenciadas que se ejecutan según un orden determinado*, que permite conducir el proceso de reflexión a través del cual se da respuesta al contenido fijado para el plan.

La metodología se representa mediante un diagrama de flujos, acompañado de un texto explicativo, que puede entenderse como el *modelo del proceso metodológico* o sistema de tareas concatenadas a través de las cuales se va elaborando el plan.

El diagrama de flujos se estructura en bloques cada uno de los cuales corresponde a las fases por las que pasa la realización de un plan: *diagnóstico, propuestas/medidas y gestión*.

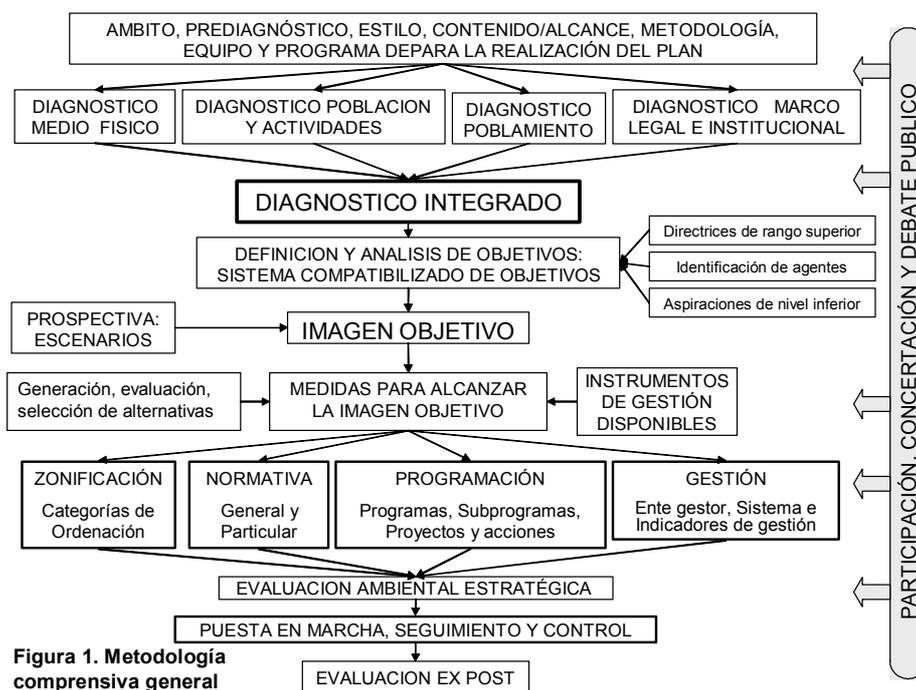


Figura 1. Metodología comprensiva general

#### **4. INFORMACIÓN Y DIAGNÓSTICO**

Esta fase se refiere al conocimiento e interpretación del sistema territorial a la luz de su evolución histórica y de su tendencia hacia el futuro en ausencia de intervención. La elaboración del diagnóstico implica conocer y entender cómo es y cómo funciona el sistema, que problemas le afectan y de qué potencialidades dispone, con un nivel de detalle tal que permita tomar decisiones acertadas sobre ella: garantizar su trayectoria tendencial, si se considera conveniente, o modificarla en caso contrario.

La elaboración del análisis territorial, de los objetivos y de las propuestas, debe apoyarse tanto en una serie de datos y de conocimientos científico-técnicos, como en un empapamiento de la realidad, adquirido por una especie de ósmosis, mediante la presencia del equipo de trabajo en la zona objeto de planeamiento; éste observa los elementos del sistema, la forma en que evolucionan, conversa con la población de manera más o menos informal para conocer cómo ésta percibe la situación real, los problemas y las oportunidades, su disposición al cambio, su capacidad para llevarlo a cabo, etc.; aplica técnicas de análisis y de síntesis y así va conformando una imagen o modelo de la situación actual, sus tendencias, sus valores, sus disfunciones y las posibilidades de cambio.

Se facilita el diagnóstico precediendo en dos pasos: diagnósticos de los subsistemas o de las componentes y diagnóstico integrado del sistema territorial.

##### **4.1. Diagnósticos sectoriales de cada subsistema**

Esta fase consiste en recoger la información relevante, entendiendo por tal la necesaria y suficiente para comprender la estructura del sistema territorial y su funcionamiento; en el caso más general y complejo, afecta a los cuatro subsistemas que lo conforman, cual son el territorio y sus recursos naturales (medio físico), la población y sus actividades de producción, consumo y relación social, los asentamientos de población con las infraestructuras de relación y el marco legal e institucional que rige y administra las reglas del juego.

Antes de utilizar la información recogida ha de pasar unos filtros para comprobar su validez, traducirla a índices o parámetros complejos de aplicación más o menos directa, disponerla en soporte fácilmente utilizable y homogeneizarla, en términos de escalas y grado de concreción, para hacer comparable la que corresponde a aspectos temáticos diferentes.

El análisis de la información, una vez operativa, permitirá entender el funcionamiento del sistema territorial y detectar su problemática y sus potencialidades; dentro de ambos términos se incluyen los *condicionantes*, las *debilidades* y *fortalezas*, los *estrangulamientos*, los *problemas*, las *aspiraciones* de la población, las *posibilidades* y niveles administrativos más adecuados de actuación y las *oportunidades* que brindan los recursos inexplorados tanto naturales como contruidos y humanos.

La captación de información, por su volumen, dispersión, heterogeneidad –de temas, escalas, calidad y soporte gráfico- y escasez, resulta una tarea cara en recursos económicos y humanos, que requiere tiempo, de tal manera que la preparación previa para realizarla resulta muy rentable. Cualquiera que sea el enfoque adoptado, la primera reflexión a la hora de planear la captación de datos, se refiere a la identificación de la información relevante, la realmente útil para los objetivos del plan, en la idea de que tan malo puede ser el defecto como el exceso de información; si el primero implica lagunas informativas, el segundo puede conducir a un enmascaramiento de la realidad por la imposibilidad de tratar y asimilar información sobreabundante; y ello cuando tal exceso no oculta una incapacidad para entender las líneas maestras del funcionamiento del sistema y su problemática.

La segunda reflexión se orienta a identificar y seleccionar los organismos, personas o instituciones que presumiblemente cuentan con la información que se desea, así como la posibilidad de obtenerla y de utilizarla.

En los epígrafes siguientes se da una orientación sintética sobre el tipo de diagnóstico que corresponde a cada subsistema y la información necesaria

para soportarlo, la cual es aplicable cualquiera que sea el enfoque que se adopte.

#### **4.1.1. Información y diagnóstico del medio físico: territorio y recursos naturales**

La información correspondiente a este subsistema se orientan a conocer los elementos y procesos que operan en el territorio: clima, agua, materiales, formas, procesos, biocenosis, ecosistemas y paisaje, tal como se encuentran en la actualidad, para detectar en que medida puede cumplir las tres funciones que loas actividades humanas demandan a este subsistema: fuente de recursos y materias primas, capacidad de acogida y receptor de efluentes.

El tratamiento de esta información puede hacerse de varias formas, tal como se describe con detalle en el diagnóstico correspondiente al medio físico, pero siempre debe pasar por la determinación de los siguientes conceptos:

- Valoración del territorio: determinación de los méritos de conservación de cada punto del territorio teniendo en cuenta sus componentes y los procesos que se dan. Conviene complementar esta valoración incluyendo una reflexión sobre la forma y signo en que está evolucionando el valor citado, y una estimación de la calidad primigenia, es decir, la que tenía antes de ser alterado por el hombre.
- Determinación de la fragilidad del territorio y sus recursos frente a una serie de actividades que deben quedar ordenadas por el plan. Por tal se entiende el grado de vulnerabilidad de sus elementos y procesos, es decir la mayor o menor facilidad de soportar las incidencias procedentes de tales actividades.
- Determinar la Capacidad receptora efluentes
- Determinación de la potencialidad del territorio y sus recursos para las mismas actividades consideradas en el caso de la fragilidad; es decir, determinación de la medida en que un punto del territorio resulta más o menos adecuado para dicha actividad.

- Determinar las tasas de renovación, ritmos de consumo e intensidad de uso de los recursos
- Detección, localización y valoración de los procesos y riesgos naturales (inundación, erosión, desprendimientos, deslizamientos, expansividad, sismicidad, vulcanismo, etc.) en cuanto pueden suponer una amenaza para las actividades a ordenar y condicionan, por tanto, su localización.

Estas tareas son la antesala desde la que se aborda la determinación del concepto más importante que aporta el análisis y diagnóstico del medio físico a la ordenación territorial. Se trata de la *capacidad de acogida* o cabida del territorio para las distintas actividades a ordenar teniendo en cuenta, en pie de igualdad, el binomio “*territorio - actividad*”: en qué medida el territorio cubre los requisitos locacionales de la actividad y en qué medida ésta puede afectar a las características y valores de aquél. La capacidad de acogida, por tanto, no es otra cosa que la expresión de la relación territorio-actividades en términos de vocacionalidad, compatibilidad e incompatibilidad para cada punto o unidad operacional que se adopte.

La determinación de la capacidad de acogida del territorio puede considerarse como un invariante en todas las metodologías, porque representa la “lectura” del territorio, su vocación natural, y es, por tanto, un paso obligado para establecer el control del uso del suelo así como para formular la imagen objetivo óptima del sistema en todos los aspectos que lo componen: uso del suelo (ordenación del medio físico), actividades económicas, equilibrios intersectoriales, empleo, población y su distribución en el espacio, redes de conexión, etc.

Cuestión básica para ello, será definir la citada unidad operacional. Los conceptos esbozados, que más adelante se tratarán en profundidad, se refieren a la valoración del territorio en términos de méritos de conservación y de su comportamiento frente a una serie de actividades a ordenar por el plan. Pero el territorio no es homogéneo y funciona como elemento integrador de la información sectorial, puesto que sobre él se superponen e interactúan los elementos y procesos que lo constituyen. Por consiguiente las valoraciones

aludidas requieren la definición de unidades territoriales a las que puedan referirse; las llamaremos *unidades operacionales*, en términos de las cuales se expresará el comportamiento del medio respecto a las actividades a ordenar. Asimismo servirán de base para la definición del modelo de ordenación del medio físico (*categorías de ordenación*), funcionando como unidades operativas en el planeamiento.

La potencialidad, fragilidad y capacidad de acogida, son conceptos relativos, que sólo cobran sentido cuando se enfrenta el territorio, sus características y valores, con las actividades a localizar. Resulta, por tanto, tarea inexcusable identificar y definir dichas actividades con la precisión que requiere el nivel de detalle y el alcance del plan. Para ello se remite al lector al modelo conceptual de ordenación del territorio descrito antes.

Determinada la capacidad de acogida del territorio es posible pasar a otra de las tareas fundamentales y más útiles de la metodología: la detección de conflictos. No se trata tanto de detectar problemas actuales en la realidad cuanto de los conflictos procedentes de las previsiones de las instancias públicas: clasificación y calificación urbanística del suelo, previsiones de la planificación sectorial (transportes, agricultura, etc.) o tendencias no planeadas pero confirmadas por la realidad. Existirá un conflicto cuando exista discordancia entre la capacidad de acogida establecida y las previsiones de uso del suelo o de sus tendencias. La idea esbozada de conflicto puede confundirse con la de amenaza, que se ha descrito formando parte de uno de los bloques informativos del medio físico; la diferencia entre ambos conceptos, siendo próximos, está en que las amenazas se entienden como una especie de prospectiva sobre las degradaciones detectadas y son previas a la determinación de la capacidad de acogida, mientras los conflictos surgen en un momento más elaborado de la información como resultado de la confrontación entre probables determinaciones del plan y las previsiones externas a él.

La detección de los conflictos es condición indispensable para la coordinación entre distintos sectores, debiendo engrosar, tales conflictos, el árbol de problemas en que finalmente se conforma y resume el diagnóstico integrado.

#### **4.1.2. Información y diagnóstico de la población y sus actividades de producción, consumo y relación social**

Si el medio físico es el soporte del sistema territorial, con un papel más bien pasivo, el subsistema que se trata ahora es el elemento activo de la relación entre ambos. La población es el agente fundamental: adapta el medio físico para ubicar sus actividades, toma recursos de él para transformarlos en su propio beneficio y le incorpora los desechos o productos no deseados.

Por consiguiente el diagnóstico de este subsistema atenderá, de un lado, a la propia población en cuanto destinatario último del proceso de ordenación territorial, y de otro, a las actividades que practica: producción consumo y relaciones sociales.

##### *La población*

Este diagnóstico se orienta a valorar la población en términos de problemas, aspiraciones y oportunidades respecto de los siguientes aspectos:

- Fuerza de trabajo, o capacidad, cuantitativa y cualitativa, de desarrollar actividades de producción.
- Consumidora de bienes y servicios.
- Sujeto de relaciones sociales.

Para ello resulta indispensable conocer una serie de datos, cuantitativos y cualitativos, y compararlos con los valores que adquieren en otros ámbitos que se adoptan como referencia (provincia, región u otras áreas de rango similar):

- Datos cuantitativos: efectivos existentes, totales y por unidad de superficie (densidad), su evolución en el tiempo, su distribución en el espacio (población por cada asentamiento), su estructura por edades y sexo (pirámides), población activa y dependiente, población ocupada y en paro, etc.
- Características cualitativas, determinantes de la *aptitud* o capacidad técnica de la población y *actitud* o disposición, estado de ánimo, para la acción.

- Cultura, estilos de vida o pautas de comportamiento dignos de conservación y/o que constituyen recursos explotables, y que están en la base de la escala de valores sociales.
- Nivel de participación en relación con decisiones de la colectividad y con la cohesión política y social.

### *Las actividades*

Se trata, de un lado, de analizar las actividades existentes desde los puntos de vista de su localización, su viabilidad, su comportamiento y su relación con las demás o papel en el conjunto, y de otro, de identificar las actividades que han de ser objeto de regulación en el plan, respecto de las cuales se determinará la capacidad de acogida del territorio y sobre las que se apoyará el desarrollo socioeconómico del ámbito de trabajo. En el capítulo IV, se da una relación orientativa de ellas, donde se ve el amplio espectro que abarcan: conservación y mejora y restauración de la naturaleza, primarias y recreativas, de transformación, residenciales y comerciales, servicios, infraestructuras de apoyo, vertidos, etc.

En cuanto a las actividades económicas, producción y consumo, han de ser analizadas en un marco general y en el nivel de las explotaciones o unidades de producción. El estudio en el conjunto del ámbito objeto del diagnóstico, conducirá a detectar:

- La base económica o actividad/es que generan más empleo y/o más renta
- Los desequilibrios intersectoriales existentes por comparación con otros ámbitos de referencia.
- Los problemas derivados de las relaciones inter e intrasectores: producción, transformación, intermediación y venta.
- Las relaciones con ámbitos externos: exportación y nivel de autoconsumo.

- Las carencias de servicios e infraestructuras de apoyo a las actividades económicas, a través del análisis de la inversión pública.
- Los estrangulamientos que impiden un desarrollo adecuado de actividades y sectores.

En el nivel de las unidades de producción, primero habrá que determinar la explotación o explotaciones tipo y luego analizarlas para detectar problemas en relación con la:

- Productividad, de la mano de obra y del capital.
- De rentabilidad.
- De gestión, indicando sus causas, sus efectos, los agentes implicados y las posibilidades de intervención.

#### **4.1.3. Información y diagnóstico del sistema de asentamientos e infraestructuras**

Se refiere este subsistema a los núcleos de población (ciudades, pueblos, aldeas, caseríos, etc.) y a las infraestructuras o canales de relación, a través de los cuales intercambian personas, mercancías, energía e información. El diagnóstico se basa en detectar la capacidad de este subsistema para:

- Que la población pueda acceder fácilmente a la explotación de los recursos naturales.
- Dotar a la población de los bienes y servicios sociales necesarios, en cantidad, calidad y accesibilidad, de forma económica.
- Que la población pueda acceder con comodidad y rapidez a los lugares de trabajo.
- Que resulte fácil el intercambio de mercancías, personas e información.
- Que se produzca una fluida interrelación social.

Este diagnóstico implica la recogida y tratamiento de la información en torno a los siguientes aspectos:

- Distribución de los asentamientos en el espacio, y su comparación con los modelos “horizontales” de estructura espacial.
- Jerarquía de los asentamientos y relaciones de dependencias entre ellos.
- Canales a través de los cuales se producen las relaciones entre los asentamientos.
- Intercambio de personas, mercancías, energía e información.
- Dotaciones de infraestructuras y equipamientos colectivos.

A todo ello hay que añadir un análisis interno de cada núcleo de población, para conocer:

- Su estructura, tipologías edificatorias, elementos de carácter histórico, artístico o cultural, etc. y su comparación con modelos teóricos de referencia.
- Cantidad y calidad de su patrimonio construido
- Viabilidad hacia el futuro, teniendo en cuenta la cantidad y estructura de la población y las fuentes de riqueza con que puede contar para sostener un número mínimo de efectivos poblacionales.

#### **4.1.4. Información y diagnóstico del marco legal e institucional**

El conocimiento de la legislación y disposiciones administrativas con incidencia territorial, resulta necesario en cualquier plan en cuanto éste es el instrumento capaz de prolongar el espíritu de las leyes a las peculiaridades de cada caso particular. Su estudio debe detectar:

- Las *condiciones y/o limitaciones* que las leyes imponen a las determinaciones del plan.
- Las *oportunidades* que ciertas leyes ofrecen para las propuestas del plan. En este sentido, y particularmente en zonas de cierto carácter rural, resulta indispensable conocer la legislación, autonómica, nacional y comunitaria, que regula las actividades que cuentan con ayudas y

financiación. Estas deberán ser consideradas en la relación de actividades objeto de regulación en el plan.

- *Las afecciones normativas* o estado legal del suelo: espacios directamente afectados por legislación sectorial, régimen de propiedad, espacios protegidos, montes y terrenos públicos, vías pecuarias, clasificación urbanística del suelo, reservas y cotos de caza, cotos de pesca, previsiones de planificación sectorial o territorial, etc.

Las instituciones públicas - comunitarias, nacionales o autonómicas - que administran el sistema, y opcionalmente las privadas así como organizaciones no gubernamentales, deben ser inventariadas y diagnosticadas en los siguientes términos:

- Inventario de las existentes o de las más significativas.
- Capacidad legal de acción de acuerdo con la legislación que les sirve de soporte.
- Capacidad técnica, en función de la dotación de personal con que cuentan.
- Capacidad financiera a partir de los presupuestos que manejan.
- Trayectoria seguida, en términos de eficacia, en el pasado reciente.

#### **4.2. Diagnóstico integrado o de síntesis**

Consiste en la interpretación/valoración de la situación actual del sistema a la vista de su trayectoria histórica y de su evolución previsible. Ello requiere sintetizar en un esquema breve y coherente los diagnósticos sectoriales esbozados, poniendo de manifiesto las interconexiones que se dan entre los problemas y las oportunidades de los diferentes subsistemas.

El diagnóstico, y la información que le da fundamento, debe entenderse como una profundización del prediagnóstico realizado en la fase preparatoria, de tal manera que la información a recoger ha de rellenar las lagunas que permitan precisar la problemática esbozada en aquél.

Los principales elementos en los que se puede concretar el diagnóstico integrado son los siguientes:

1. Un plano mostrando el modelo territorial, es decir una representación sintética y simplificada de la estructura y el funcionamiento del territorio. Los elementos básicos de este modelo son:
  - El sistema de asentamientos existente representado por la distribución espacial de los núcleos de población (dimensión horizontal del modelo) y las jerarquías existentes entre ellos (dimensión vertical del modelo)
  - La red de comunicaciones entre ellos que marca las posibilidades de relación
  - Unidades territoriales que definen el carácter del medio físico, las cuales pueden hacer coincidir con las unidades ambientales antes esbozadas.
2. Uno o más grafos o redes de relaciones causa efecto mostrando la concatenación de los problemas y conflictos en términos de relaciones de todo tipo.
3. Una tabla en la que se relacionen las causas con los elementos o procesos del sistema sobre los que se manifiestan los problemas
4. Un árbol de problemas estructurado por niveles representativos de las relaciones verticales de causa efecto entre ellos. Se puede complementar este árbol cruzado los problemas del mismo nivel en una matriz cuadrada sobre la que se señalan las relaciones horizontales, particularmente las sinergias o reforzamientos, entre ellos.
5. Un plano representando los problemas identificados que admitan una localización más o menos precisa

6. Una serie de fichas en las que se describen los problemas identificados en términos de su manifestación, sus causas, agentes implicados, efectos, localización, cuantificación, gravedad, evolución, etc.
7. Una relación de recursos o potencialidades aprovechables del sistema
8. Una tabla descriptiva de los recursos en términos de tipo, localización, razones por las que permanecen ociosos, actividades a través de las cuales se podrían explotar, etc.
9. Un plano de potencialidades
10. Una descripción de las características y funcionamiento del medio físico: unidades ambientales y redes de relación
11. Una matriz DAFO: Debilidades, Fortalezas; Amenazas y Oportunidades, que es la base para definir la estrategia del plan.
12. Una memoria explicativa de todo lo anterior

#### **4.3. Capacidad de intervención e instrumentos de gestión disponibles**

El grado de madurez de la sociedad, el comportamiento de las instituciones, la escala de valores sociales, la disponibilidad de recurso de todo tipo, etc. define la capacidad de la sociedad para prevenir o resolver los problemas y aprovechar las oportunidades; tal capacidad de intervención debe quedar reflejada en el diagnóstico.

Por otro lado existen ciertos instrumentos que facilitan la intervención, y que han demostrado su eficacia, que el diagnóstico debe identificar y valorar en términos de su oportunidad para ser aplicados al caso; paralelamente a los de gestión ambiental, estos instrumentos pueden ser:

- Según el momento en que operan: preventivos, correctores, curativos, potenciativos y de puesta en valor de recursos.
- Según su naturaleza: normativos/legales, económicos, fiscales (Cánones, impuestos, exenciones, subsidios, etc.), financieros (créditos, gravámenes aplicados a incumplimientos,

depósitos de buen fin, etc.), de mercado, de participación social (mesas sectoriales, mesas de concertación, etc.)

- Otros

#### **4.4. Subfase de Prospectiva. Escenarios**

La Prospectiva se refiere a predecir, desde el presente, los futuros posibles de las variables, componentes o sistema al que se aplica, a representarlos traduciéndolos a modelos y a orientar a los planificadores sobre la trayectoria a seguir para avanzar hacia los que se consideran deseables.

Para hacer sus predicciones, el análisis prospectivo parte del diagnóstico (que incluye el devenir histórico) e imagina supuestos de futuro sobre las variables y componentes más representativas y determinantes del sistema territorial así como sobre otros aspectos relevantes indirectamente relacionados con él. Algunos supuestos se basan en las tendencias observables, si bien la esencia de la prospectiva estriba en aquellos otros basados en ejercicios de imaginación y reflexión, independientes de tales tendencias e incluso que pueden suponer un ruptura respecto a ellas.

El esfuerzo prospectivo se justifica por el convencimiento, antifatalista, de que el futuro se puede decidir y construir, lo que constituye la esencia y el fundamento de la planificación; para hacerlo es preciso definir un futuro lejano y deseable y la forma de caminar hacia él, a través de un ejercicio de creatividad e innovación colectiva en el que participan expertos e interesados en general; en tal proceso se utilizan técnicas prospectivas, tales como tormenta de ideas, análisis estructural, juego de actores, matrices de impacto cruzado, consultas tipo Delphi, analogías, etc., entendidas como elementos de búsqueda e investigación que generan propuestas anticipatorias del futuro.

En la elaboración del plan, el ejercicio prospectivo opera a través de la idea de escenario; un escenario es la descripción de una situación futura y el encadenamiento coherente de sucesos que, partiendo de la situación actual, permite avanzar hacia la futura o llegar a ella. Por tanto si se identifica el futuro deseable, será posible, retrocediendo, identificar las acciones necesarias para

conseguirlo; éstas no son necesariamente las más probables, sino otras que voluntariamente deben aplicarse si se desea llegar al escenario definido.

Para elaborar un escenario, el planificador fija su atención en la dinámica y en las interacciones entre sectores y espacios, establece una serie de suposiciones sobre el futuro y describe las consecuencias que tendría el cumplimiento de tales suposiciones. Las variables objeto de prospectiva son las que conforman las componentes del sistema territorial y otras que puedan afectarle: los ecosistemas y procesos del medio físico, el paisaje, la población en términos de cantidad, escala de valores, sensibilidad ambiental, aptitud y actitud ante el cambio, la tasa de actividad y de desempleo, la inversión productiva y social, el PIB, la estructura económica por sectores, los cambios en los precios y en los costes relativos, las tasas de descuento, la localización de la población y de las actividades económicas, etc. y, naturalmente, las predicciones de avances en la ciencia y en la tecnología.

El escenario derivado del ejercicio prospectivo consistirá, obviamente, en diseñar un modelo territorial deseable a largo plazo (definido en estructura, función, imagen y variables descriptivas cuantificadas) fundamentado en una visión compartida del futuro y en identificar las medidas necesarias (de regulación, de intervención y de gestión) para avanzar hacia él. Para llegar a este modelo se pueden generar múltiples escenarios, pero existen tres paradigmáticos: tendencial, óptimo y de compromiso o concertación, basados, respectivamente, en las tres predicciones siguientes:

- Cuál es el futuro más probable si no se interviene sobre el sistema; se trata de un especie de extrapolación temporal de la situación actual o proyección de las tendencias.
- Cuál es el futuro más deseable u óptimo, supuesto que no existen restricciones de medios, recursos y voluntades.
- Cuál es el futuro más viable, dadas las circunstancias que concurren en sistema objeto de estudio y el juego de intereses y conflictos que se dan en el sistema.

El último de éstos da origen al escenario de compromiso o concertación que es el más próximo o el que directamente se adopta como imagen de futuro, si bien se pueden formular varios alternativos y someterlos a evaluación para quedarse con uno de ellos.

Como referencia para orientar el diseño de la imagen objetivo, conviene reflexionar sobre la visión y la misión del sistema territorial. La visión se refiere a un ideal utópico, a largo plazo, inalcanzable, que ayuda a avanzar de forma solvente y deseable. La misión se refiere a la función que, de forma utópica también, se espera que cumpla el sistema al que se aplica en un horizonte temporal muy largo.

## **5. FASE DE PLANIFICACIÓN**

El análisis DAFO, el pronóstico y la formulación del sistema de objetivos, pueden entenderse como una subfase de carácter preparatorio para acceder a la fase de planificación.

### **5.1. Definición y análisis de objetivos**

Un objetivo es aquello a lo que se tiende con pretensiones de conseguirlo. Por tanto, esta tarea consiste en la expresión formal de la voluntad de resolver los problemas actuales, prevenir los futuros, aprovechar las oportunidades y satisfacer las demandas de la población, así como de cumplir las directrices de rango superior, si existen, y las previsiones de niveles institucionales de rango inferior al del ámbito en estudio.

Existe un neto paralelismo entre problemas y oportunidades con los objetivos, de tal manera que, de forma paralela al árbol de problemas, es posible estructurar los objetivos según un árbol expresivo de las relaciones verticales de medio a fin y analizar las relaciones horizontales en cada nivel. Completa el análisis el establecimiento de preferencia o jerarquía entre los objetivos del mismo nivel, lo que es particularmente importante para aquellos entre los que se den relaciones de disfuncionalidad o incompatibilidad.

El análisis descrito permite definir un sistema compatibilizado de objetivos a partir del diagnóstico establecido, en el que cada problema, cada conflicto, cada amenaza, cada estrangulamiento, cada recurso, cada

oportunidad, cada directriz de rango superior, cada demanda o aspiración ... debe quedar contemplado, al menos, en un objetivo, y cada objetivo debe atender, al menos, a uno de tales aspectos, no dándose una relación biunívoca.

De acuerdo con todo lo anterior, la formalización de esta tarea pasa por las siguientes etapas:

- Identificación de los objetivos concretos a partir del diagnóstico realizado.
- Disposición de los objetivos en forma de árbol con varios niveles de desagregación, expresivo de las relaciones verticales, de medio a fin, entre ellos.
- Análisis de las relaciones horizontales entre objetivos del último nivel, el más concreto, expresándolas en términos de incompatibilidad, disfuncionalidad o competencia, neutralidad, complementariedad y sinergia.
- Orden de prioridad entre los objetivos de un mismo nivel preferencias en caso de incompatibilidad.
- Sistema compatibilizado de objetivos: versión depurada del primer árbol de objetivos

## **5.2. Identificación de propuestas o medidas**

Esta tarea consiste en la búsqueda de soluciones dirigidas a conseguir los objetivos planteados en la fase anterior. Para ello tan importante como “lo que hay que hacer” es “lo que no hay que hacer” y cómo se va a hacer; por tanto hay tres clases de medidas: de regulación (que luego se traducen a normas), de intervención (que se hacen operativas a través de otros planes, programas y proyectos) y de gestión (que operan a través de un ente gestor y de un sistema de gestión).

El método que parece más adecuado para ello, se basa en la idea de progresividad o avance por aproximaciones sucesivas, que comienza con una

primera aproximación a la identificación de medidas potenciales que luego se van depurando una y otra vez hasta concretarlas a un nivel tal de detalle que permita su valoración en términos de su efecto en la consecución de los objetivos y su comportamiento en relación con ciertos criterios de evaluación.

La identificación de medidas (y la posterior tarea de generación de alternativas, en su caso) es una fase fundamentalmente creativa, que añade al bagaje de conocimientos científicos y técnicos, una importante dosis de intuición e imaginación, donde no sólo es lícito, sino muy recomendable explorar vías no contrastadas por la experiencia, hacer alarde de imaginación y creatividad, incluso sacrificando un punto la seguridad de lo comprobado, en la idea de que fases posteriores evaluarán las propuestas garantizando su viabilidad o serán motivo de controles en la gestión. Se trata de pensar en términos de conexiones entre los problemas y entre los elementos que configuran el diagnóstico de cada uno de ellos, en la idea de que cada acontecimiento es un eslabón en una larga cadena de hechos susceptibles de ser unidos. Ayudan en la tarea la utilización de técnicas de creatividad como la denominada tormenta de ideas y otras.

Siendo esta tarea un ejercicio fundamentalmente creativo, resulta difícil encorsetarla mediante técnicas de generación, si bien pueden utilizarse algunas que faciliten el 'lapsus' creativo: tormenta de ideas, escenarios comparados, juegos de simulación, encuestas tipo Delphi, y otras de carácter más formal, entre las que destaca la basada en la determinación del potencial de desarrollo de las diferentes zonas.

Aprovechando el paralelismo existente entre problemas/oportunidades – objetivos – medidas, éstas se pueden organizar, como aquellos, por niveles, es decir según un árbol con sus ramas; luego para hacerlas aplicables se traducen a normas reguladoras de los usos y aprovechamientos del suelo, a proyectos o a formas de gestión.

La tarea de identificar y decidir las propuestas que el plan va definitivamente a adoptar puede concluir con este proceso, si se considera suficiente, o prolongarse con dos tareas más: la generación y evaluación de

alternativas, que conviene formalizar cuando las ideas no están suficientemente claras. Esta

### **5.2.1. Generación de alternativas**

Una *alternativa* es un conjunto coherente y compatibilizado de propuestas o medidas para la consecución del conjunto de los objetivos.

Las determinaciones de un plan se concretan en un modelo territorial o imagen objetivo y en las propuestas instrumentales para conseguirlo a medio o largo plazo. Cada alternativa que se genere debe atender a ambos elementos, debiendo estar definidas las medidas que la forman con el detalle suficiente para que pueda ser evaluada.

De acuerdo con lo anterior, la generación de alternativas implica:

- Diseñar *imágenes objetivo* alternativas y evaluarlas para seleccionar una de ellas. Los elementos fundamentales que forman cada imagen objetivo son: un modelo de ordenación del medio físico, una población, una base económica que la sustente, un sistema de asentamientos que la cobije y unas infraestructuras de comunicación que le den funcionalidad.
- Un conjunto de propuestas para la consecución de cada una de ellas; de éstas unas se orientan a mantener los elementos de la situación actual que no cambian en la imagen objetivo (normas), otras a conducir las situación actual hacia la prevista en aquello en que no coincida con el estado presente, y otras a gestionar la aplicación de las anteriores.

Cuando el plan adopta un enfoque incrementalista, no habría una imagen objetivo definida, sino simplemente una serie de propuestas que se supone van a mejorar la situación actual del sistema.

La imagen objetivo tiene carácter voluntarista, por tanto diverge generalmente de la imagen prognosis o evolutiva del sistema. Para diseñarla resulta útil definir varios escenarios enmarcados entre el *tendencial*, determinado por la extrapolación de las tendencias, y el *óptimo*: aquel que se deduce de un respeto escrupuloso a la “lectura” del territorio, que cumple rigurosamente los criterios de sostenibilidad establecidos por el modelo

conceptual de ordenación territorial que se utiliza; entre ambos se pueden formular otros con diferente carácter: *productivista* -el que aprovechando economías de escala y de localización, maximiza la producción-, de *equilibrio territorial* - el que plantea inversiones para favorecer el desarrollo de las zonas más deprimidas-, etc. para acabar seleccionando uno que siendo adecuado resulte alcanzable: el denominado de compromiso. El diseño final de la imagen objetivo ha de tomar muy en cuenta la capacidad de acogida del territorio determinada en el diagnóstico del medio físico, y los modelos teóricos de organización espacial existentes en relación con el sistema de asentamientos. Sobre todo ello se razonará para hacer las propuestas a partir del conocimiento acumulado de que se dispone en esta fase del trabajo.

### **5.2.2. Evaluación de alternativas y selección de una de ellas**

En esta tarea se mide el comportamiento de cada una de las alternativas generadas en relación con una serie de criterios, para seleccionar la mejor; frecuentemente el propio proceso de evaluación aconseja la adopción de nuevas alternativas o la modificación de alguna de las generadas incorporando otras propuestas o modificando las existentes. De esta forma la evaluación retroalimenta la generación en ciclos sucesivos hasta llegar a una solución que se estima la mejor. Si en la generación de alternativas predominaba el elemento creativo sobre el técnico, en la evaluación ocurre lo contrario, de tal manera que la solución elegida debe resultar completamente viable en todos sus extremos: técnicos, económicos, sociales y ambientales.

Generación y evaluación de alternativas no son secuenciales sino iterativas, retroalimentándose una a la otra tantas veces como se desee en la búsqueda de la solución óptima, y se justifica por la incapacidad de encontrar directamente dicha alternativa óptima que hiciese innecesaria la evaluación.

La evaluación puede hacerse de manera informal mediante discusión en equipo de las ventajas e inconvenientes de cada alternativa. No obstante conviene formalizarla a través de las siguientes tareas:

- Selección de los criterios de evaluación.

- Reflexión y comprensión de los efectos de cada alternativa sobre el sistema territorial.
- Formación de una matriz de datos, disponiendo las alternativas en una de las entradas, los criterios de evaluación en otra asociados a los pesos que representan su importancia relativa y el valor que adquiere cada alternativa para cada criterio en las casillas de cruce.
- Selección de un método para la agregación de los datos
- Decisión.

El proceso orientará la decisión, la cual corresponde a las instancias políticas y/o administrativas responsables del plan.

### **5.3. Instrumentación de la alternativa seleccionada**

Consiste esta tarea en expresar la alternativa seleccionada de tal manera que pueda ser puesta en práctica. Se trata, por tanto, de decidir qué se hace, cuándo se hace, cómo se hace, quién lo hace, quién lo financia y quién lo controla.

Ello significa agrupar y disponer las propuestas en términos de los siguientes conceptos u otros similares:

#### *Medidas dirigidas a controlar el uso del suelo*

Son las Normas reguladoras del uso del suelo, los aprovechamientos, los comportamientos y los actos administrativos, cuyo cumplimiento evitará que se alteren los elementos coincidentes de la situación actual con la imagen objetivo. Suele haber tres tipos de normas:

- Normas Generales
- Normas particulares, asociadas a una zonificación o modelo de ordenación del medio físico
- Normas para la gestión

#### *Medidas de intervención positiva.*

Son aquellas acciones generalmente asociadas a una inversión, como:

- Otros Planes
- Programas: conjunto de medidas orientados a un mismo objetivo, Subprogramas: desagregación de los programas, Proyectos: unidades concretas de inversión y otras acciones: incentivos, ayudas técnicas y de gestión, subvenciones y estímulos fiscales, gravámenes y desgravaciones, etc. que animen a la iniciativa privada a implicarse en el plan.
- Presupuesto de las medidas y forma de financiación.
- Cronograma de aplicación de las medidas
- Asignación de responsabilidades entre los diferentes agentes socioeconómicos que deben materializar el plan, particularmente las entidades públicas, pero no solo ellas.

*Medidas para la gestión del plan.*

- Se refiere a las medidas que se adoptan para la ejecución del plan, las cuales se describen en el punto siguiente.

## **6. FASE DE GESTIÓN**

### **6.1. Puesta en marcha, seguimiento y control**

Consiste en pasar a la fase ejecutiva en la que se materializan las propuestas de acuerdo con lo establecido en las determinaciones antes citadas y en seguir y controlar la forma de su ejecución, tdo ello de acuerdo con lo previsto en el plan. Comporta las tareas siguientes:

- Diseño de un Ente Gestor (diagrama orgánico y funcional) o asignación de la responsabilidad gestora a una entidad ya existente. Se trata de definir una organización capaz de conducir la materialización del plan; debe ser ágil y actuar como animador y catalizador de las actuaciones públicas y privadas.

- Sistema de gestión: flujos de decisiones, flujos de información y normas de funcionamiento.
- Programa de puesta en marcha: diagrama de flujos y cronograma (diagrama de barras) que define la forma en que se suceden las intervenciones, así como instrucciones para iniciar y materializar las propuestas.
- Programa de seguimiento y control: indicadores, controles e instrucciones para seguir la ejecución de las medidas y comprobar en qué grado las realizaciones se aproximan o alejan de lo previsto; definición de señales de alerta que denuncien las separaciones inaceptables de lo previsto y las medidas a adoptar en tal caso, según un proceso de adaptación continua; criterios sobre las causas y supuestos que hagan necesaria la revisión del plan y procedimiento a seguir para ello.
- Presupuesto para la gestión

Las actuaciones citadas y sus costes pueden expresarse en forma de tabla o de fichas, tal como la que se indica en el epígrafe destinado a instrumentación del plan en el capítulo VI; en ellas se describe cada medida por una serie de atributos tal como: prioridad o urgencia, momento de su ejecución, localización, relación con otras actuaciones, carácter público o privado, coste de inversión, coste de mantenimiento, costes anuales, especificaciones para la redacción de proyectos y su ejecución, etc.

Tarea importante del seguimiento es analizar la realidad de forma continua para tomar continuamente decisiones capaces de adaptar las determinaciones del plan a la realidad cambiante.

## **6.2. Evaluación “ex-post”**

Se refiere a la valoración del comportamiento a medida que se va materializando el plan. Esta tarea puede estar encomendada al ente gestor, cuando existe, o a una comisión de seguimiento creada al efecto, con funciones de control, la cual ha de evaluar dicho comportamiento del plan en términos de:

- Aproximación a la trayectoria planeada
- Medida que conviene introducir acciones en caso de alejamiento de lo previsto y
- Medida en que conviene modificar o no dicha trayectoria prevista.

### **6.3. Revisión del plan**

Cuando se den las causas previstas en el programa de seguimiento, se ha de proceder obligatoriamente a la revisión y actualización del plan.

Cada una de las fases descritas requiere, tal como se ilustra en diversas figuras de este capítulo, el concurso de conocimientos de muy distinta procedencia: medio físico, población y actividades, poblamiento e infraestructuras y marco legal e institucional. Asimismo, cada fase utiliza para su desarrollo, métodos y técnicas diferentes, con los cuales se puede jugar para conformar diferentes metodologías.

Estas circunstancias: la intervención de conocimientos y técnicas de muy diversos campos, demuestran el carácter multidisciplinar inherente a la ordenación territorial en general y a la elaboración de los planes en particular. Pero la multidisciplinariedad resulta estéril para entender el funcionamiento del sistema territorial si no se produce la interacción de aquellos conocimientos, completada con la participación de las diferentes sensibilidades de los agentes socioeconómicos, de los intereses conflictivos y del conocimiento local. Ello es así porque dicha interacción representa el paralelo, en el campo de las ideas, de la interacción entre componentes del sistema, en el campo de la realidad.

Por último conviene señalar que el plan puede estructurarse, a efectos de su presentación, por capítulos coincidentes con las fases descritas.

## **7. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ELABORACIÓN DE UN PLAN DE ORDENACIÓN TERRITORIAL**

La virtualidad de un plan de ordenación territorial depende de su aceptación social por parte de los agentes socioeconómicos y de la población en general. Para ello es indispensable involucrar a las instituciones, actores relevantes y

población del ámbito del plan en todo el proceso técnico que conduce a su elaboración y desde las fases iniciales.

Por otro lado, el procedimiento administrativo que establece la legislación para aprobar los planes exige un trámite formal de participación pública propiciado, dirigido y coordinado por la entidad promotora del plan.

Por consiguiente la participación pública en la elaboración del plan debe ser entendida de dos formas complementarias:

- 1 Dando entrada a los conocimientos y a la percepción de los agentes socioeconómicos implicados desde el principio y a lo largo de todo el proceso de elaboración técnica del plan. Participación que se va desarrollando de forma continua en tal proceso pero que adopta métodos formalizados en ciertos momentos o hitos significativos en la progresión del plan, cual son la finalización del diagnóstico para verificar la realidad de los problemas y potencialidades detectados, la formalización y jerarquización del sistema de objetivos, el ciclo iterativo generación-evaluación de alternativas, y, por supuesto, en la validación de la propuestas.
- 2 En la fase específica del trámite de participación pública previsto en el procedimiento administrativo para la aprobación del plan. En este trámite la población se limita a presentar alegaciones al final del proceso, que luego considera el equipo de trabajo y deber ser respondida y en caso de rechazo, justificada.

Cualquier aspecto del plan, es o puede ser motivo de información a los agentes socioeconómicos, autoridades y público interesado, y objeto de aportación en forma de conocimiento, interés, compromiso y opinión.

La figura 2. esquematiza las tareas a desarrollar en cada una de las fases por las que pasa el ISA y el proceso de elaboración y aprobación del plan.



Figura 2. Fases y contenido de la participación ciudadana

Más allá de lo expresado, considerar y dar cauces de participación a la población afectada, es uno de los elementos básicos de credibilidad y confianza del plan, que se justifica por diversos motivos básicos y otros complementarios:

- 1 Porque lo exige una sociedad que reclama participación y concertación a los procesos de toma de decisiones, los cuales han de ser interpretados en clave de calidad de vida de los ciudadanos y ésta es indisoluble de la escala de valores sociales. Se trata, por tanto, de un vehículo para expresar la opinión y las preocupaciones sociales, y en suma, la escala de valores que rige sus comportamientos, que facilitará la aceptación social del plan y reducirá la conflictividad generada por la dificultad de satisfacer todos los intereses facilitando el entendimiento y la concertación.
- 2 Porque técnicamente se requiere para conocer e interpretar el sistema objeto de atención y para ayudar a la toma de decisiones sobre él. En este sentido, la participación pública exige un esfuerzo de clarificación, sistematización y expresión simple y comprensible, de la información y de los criterios adoptados, que ayuda a los planificadores, evaluadores y decisores a concretar y a precisar sus propias ideas.

- 3 Porque el diagnóstico técnico requiere ser complementado con el diagnóstico percibido para obtener un conocimiento suficiente sobre el sistema territorial y sus conflictos, sobre necesidades, aspiraciones y expectativas de la población. Tal información facilita la transparencia y la aplicación del principio de responsabilidad compartida que compromete a todos en la forma de desarrollo, facilita la innovación y evita propuestas de dudosa aceptación; en suma, mejora la eficacia, la eficiencia del proceso y la calidad de las decisiones, proporcionando así legitimidad al plan.
- 4 Porque, por último, contribuye a mejorar la cohesión social, a entender lo público como propio, a la concienciación ambiental y a mejorar la confianza en las instituciones; a mejorar la sociedad, en suma.

### **7.1. Metodología del proceso de participación**

La metodología de participación se puede realizar en tres fases:

- Identificación de los agentes que deben participar
- Diseño del proceso de participación
- Ejecución de tal proceso.

A ello se añade la formación de equipos de participación que den la máxima operatividad al proceso.

#### **7.1.1. Identificación de agentes clave y formación del Equipo de Participación**

La determinación de quiénes deben intervenir en el proceso es doble: por un lado el equipo redactor del plan deberá identificar a los agentes que puedan proporcionar más información y criterio al proceso de elaboración; por otro lado el Órgano responsable de la Administración identificará a quienes deben participar en el trámite establecido como parte del procedimiento administrativo.

Para el primer caso, relativo a la elaboración del plan, conviene involucrar a representantes de la Administración, de los agentes socioeconómicos seleccionados por consenso entre el equipo de trabajo y de la población. Para ello se comienza identificando a los agentes clave de la vida política, económica, social y cultural del ámbito en estudio, sigue con la determinación

de sus expectativas y motivaciones, y continúa propiciando su implicación en el proceso y el enfoque de su atención hacia los elementos y etapas del plan con mayor importancia y significación para ellos mismos.

Es conveniente identificar a los agentes sociales y a los líderes que existen en la zona, para conformar después *equipos de participación*, que se constituyen como grupos de trabajo. La respuesta depende, en gran medida, del contexto social y cultural, pero se pueden identificar de entrada tres tipos de agentes clave:

- Responsables de la Administración Pública, municipal, estatal y autonómica.
- Miembros de grupos de intereses económicos, sociales y culturales locales: asociaciones de hoteleros, agrupaciones profesionales, etc.
- Voluntarios e ilustres de la zona.

La experiencia ha demostrado que grupos por encima de 40 personas aproximadamente, son difíciles de manejar, y por ello la tarea anterior toma una vital importancia; por otra parte las personas que integren el grupo deben cumplir una serie de requisitos:

- ser representantes de incidencia en la zona: no sirve identificar a personas que no tengan relevancia en la toma de decisiones,
- ser personas con carácter participativo y que se comprometan con el plan: de nada sirve convocar a agentes que no asisten a los talleres y eventos; esto es de vital importancia, ya que la experiencia ha demostrado que son largos y pesados, y existen ciertos representantes y líderes, que abandonan el proceso.
- que exista un equilibrio entre ellos: entre el sector público y privado, entre los distintos sectores económicos: primario, secundario y terciario, diferentes tipo de formación y especialidad laboral, etc.

La participación del sector privado es fundamental para la ejecución del plan,

es decir, para el cumplimiento de la normativa y el desarrollo de los programas y proyectos de intervención, ya que suele ser reacia a estos procesos, porque los entiende como una limitación a los grados de libertad y a la iniciativa empresarial.

También es importante contar con otros actores y agentes que tienen incidencia en la zona: universidades, ONGs, asociaciones, etc.

En cuanto a los agentes identificados por el Órgano responsable de la Administración se refiere a las administraciones públicas que tienen competencias específicas en las materias que regula el plan, a otras personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, afectadas por el plan y al público interesado en particular.

#### **7.1.2. Diseño del proceso participativo**

El éxito del plan está ligado a la medida en que la población se sienta identificada e involucrada en él. Para que la población responda debe tener el sentimiento de que la consulta se efectúa de buena fe y se refiere a temas que tienen un interés para ella. Por lo tanto, es esencial que los métodos, las formas y lo que está en juego se adapten al público interesado.

Los talleres de participación constituyen el medio tradicional más empleado y útil para la difusión de la información del PP y para la concertación, ofreciendo un marco de debate abierto a toda la colectividad.

En principio los talleres se programan para cada una de las fases esenciales en la elaboración del plan, incluidos los hitos a los que antes se hizo referencia; los talleres deben ir precedidos de la aportación de la documentación pertinente para cada uno de ellos y de su presentación al auditorio participante. A título de ejemplo se señalan los siguientes:

- 1 Presentación de la metodología para la realización del plan y del ISA, así como las primeras impresiones del equipo redactor; con ello se pretende que los integrantes del equipo de participación se vayan conociendo, y que el equipo planificador tome contacto con los líderes locales.
- 2 Participación a partir de la presentación de las conclusiones más relevantes

del diagnóstico, principales problemas, potencialidades, etc.; el objetivo de este taller es que los representantes y líderes sociales, ayuden identificar otros problemas y potencialidades, y a jerarquizar todos ellos, operación fundamental para asignar y programar los recursos técnicos, materiales, económicos y financieros.

- 3 Participación, correspondiente a los objetivos, los escenarios planteados (tendencial, óptimo y de consenso) y la imagen de futuro; con ello se pretende que los integrantes del equipo de participación ayuden a perfeccionar los objetivos y la imagen de futuro y a definir la estrategia para avanzar hacia tales objetivos.
- 4 Participación sobre las propuestas de acción, regulación y gestión, con el objetivo de que los integrantes del equipo de participación ayuden a identificar y perfeccionar tales medidas, se sientan involucrados en el plan, lo hagan suyo y lo divulguen.
- 5 Participación sobre una presentación del borrador del plan elaborado.
- 6 Participación sobre los impactos potenciales del plan, su valoración, las medidas correctoras que se proponen y el programa de seguimiento.
- 7 Comienzo de un período de alegaciones públicas, donde la población podrá expresar sus dudas, disconformidades, inquietudes etc.

El desarrollo de los talleres exige distintos medios y métodos: aportación de información, mesas de concertación sectorial, encuestas Delphi, etc.

### **7.1.3. Realización del proceso participativo**

Existen tres grandes formas de realizar la participación que, a su vez, se dividen en otras:

- 1 Informal mediante conversaciones, entrevistas, recorridos por la zona, etc. a través de las cuales se va adquiriendo conocimiento sobre la realidad social.
- 2 Formalizada a través de técnicas de investigación social, de las cuales las más comúnmente empleadas son:

*Encuestas:* la más frecuentemente utilizada porque proporciona opiniones subjetivas e información objetiva y verificable. Las encuestas pueden ser cualitativas o cuantitativas, estructuradas o no, orales o escritas, individuales o colectivas y requieren definir el universo de encuestados, elaborar el cuestionario, definir el tamaño de los realmente encuestados, explotar la información y emitir un informe final.

*Entrevistas en profundidad:* se realizan a los denominados "testigos privilegiados", es decir personas que por su trabajo, experiencia, relaciones o conocimiento directo pueden aportar datos y opiniones más solventes y representativas.

*Reuniones de grupo:* se emplea para extraer información y opinión de grupos constituidos por personas simplemente interesadas o implicadas en el tema elegidas aleatoriamente, por expertos, por líderes, por representantes de grupos de interés, etc., pero deben estar representados todos los segmentos e intereses de la población.

- 3 Celebración de eventos o actos de participación en los que se reúne a la población cuya participación se desea, se le informa, se le explica lo que se espera de su colaboración y se reciben sus aportaciones. Esta forma de participación se suele asociar a los hitos significativos del proceso, cual es la finalización del diagnóstico para verificar la interpretación que se hace, de ponderar la importancia relativa de las facetas que la forman y de explorar las posibles opciones o medidas a adoptar; la definición del sistema de objetivos para verificar su pertinencia, y ordenarlos o cuantificarlos según su importancia; y la formulación de propuestas y la identificación y valoración de impactos, la propuesta de medidas protectoras, correctoras y compensatorias y el programa de seguimiento del plan.

Por otra parte la colaboración se puede realizar en fases: primero a una audiencia restringida formada por iniciados en el tema, incluso con cierta especialización, para luego ampliar al resto del universo de participantes.

En todo caso la participación ciudadana debe superar el carácter de mero

trámite que frustra a la audiencia y compromete procesos futuros; se trata de un riesgo que se une a los derivados de la complejidad de la elaboración de los planes, así como a la incertidumbre asociada a todo planteamiento de futuro.