

La atención prestada al territorio en las políticas públicas: apuntes a partir de la primera fase de un Delphi¹

Olalla Vera Pastor¹, Joaquín Farinós Dasí²

¹ Doctoranda del Programa de Doctorado en Desarrollo Local y Territorio, IIDL, Universitat de València, Av. Blasco Ibáñez 28, 46010 Valencia.

² Departament de Geografia-IIDL, Universitat de València, Av. Blasco Ibáñez 28, 46010 Valencia.

olallavera@gmail.com, Joaquin.Farinos@uv.es

RESUMEN: El objetivo de la comunicación ha sido realizar una primera aproximación a la atención público/política prestada al territorio y a su ordenación. A partir de la explotación de algunas cuestiones de un cuestionario Delphi con expertos, técnicos y tomadores de decisiones del conjunto de España, se pretende dar respuesta a dos cuestiones interrelacionadas: de qué manera el territorio capta la atención de los tomadores de decisiones y cómo llega a formar parte de la agenda política. Se partió de la teoría de las “ventanas de oportunidad” (Kingdon, 1995), que explican el nacimiento de una política pública sobre un tema concreto y el porqué de la adopción de una decisión sobre otra, y se testaron en el Delphi, como parte de un amplio cuestionario sobre la política de OT en España. Para el análisis del nivel de consideración de la ordenación del territorio como política pública se observó: 1) la formación de la agenda política de las instituciones: qué cuestiones ocupan una posición destacada y captan la atención de los agentes que dentro y fuera de las administraciones gestionan programas y organizaciones; 2) qué alternativas predominan sobre otras en la adopción de determinadas soluciones políticas. Ello acaba por conducirnos a la revisión de la cultura política/cultura de planificación territorial (“path dependence” o contextualización, sensibilización e involucración de la sociedad) y sus posibilidades de cambio.

Palabras-clave: ordenación del territorio, agenda política, ventanas de oportunidad, cultura política.

1. DEFINICIÓN Y PERMANENCIA DE LOS TEMAS DENTRO DE LA AGENDA POLÍTICA

1.1. ¿Qué es una agenda política?

La *agenda* la forman la lista de temas o problemas a los que los responsables de gobierno, parlamentarios, altos cargos de las administraciones, el resto de actores y grupos externos a la gobernación, así como la propia ciudadanía, prestan atención en cada momento. Según Kingdon (1995), existen distintos tipos de agenda política. Una es la agenda del presidente y del gobierno, con las principales cuestiones de política internacional, de política económica y de política interior, que son objeto de proyectos legislativos o de decisiones en el seno del poder ejecutivo. También existen agendas especializadas para cada uno de los sectores o departamentos de intervención pública. Así, por ejemplo, en materia territorial existe una lista de cuestiones que ocupan una posición destacada y captan la atención de las personas que dentro y fuera de la administración gestionan programas y desarrollan acciones relativas a la planificación territorial. En esta diferenciación ya encontramos argumentos para una primera reflexión: la propia naturaleza del territorio y la política territorial, y si debe ser entendida como elemento de coherencia de la acción política (en su conjunto, dando coherencia a las actuaciones) o como política sectorial.

Pero volvamos a la concreción de qué entender por agenda desde el punto de vista politológico y de la administración. La distinción más común es aquella que distingue entre la agenda sistémica (institucional), compuesta por los temas que reciben atención por parte de la sociedad, y la decisional (política), censo más

1 Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto de investigación CS02012-36960 «Del gobierno a la gobernanza y gobernabilidad efectiva del territorio: guías para un nuevo desarrollo territorial», Plan Nacional de I+D+i 2008-2011, Subprograma de Proyectos de Investigación Fundamental del Ministerio de Economía y Competitividad, cofinanciado por el FEDER.

reducido de temas que son objeto de decisión política por parte del gobierno y de la administración. Son los verdaderamente susceptibles de recibir recursos y de producir efectos sobre población y territorios desde el punto de vista de la gobernación. La cuestión que se plantea es cómo se produce la transferencia de los temas desde una agenda a la otra: desde la agenda sistémica a la agenda gubernamental. Sobre esta cuestión, interesa saber: cuáles son los actores principales de donde surgen los temas y de políticas; qué debe ocurrir para que un tema sea objeto de atención por parte de la administración y el gobierno se decida por una determinada alternativa/forma de intervención (esto presupone que el político sabe lo que quiere y que el planificador, tras recibir el encargo, le brinda la o las mejor/es alternativa/s para poder conseguirlo, para que el decisor sea el que acabe escogiendo).

1.2. Las teorías del cambio de política

La toma de decisiones en lo público se encuentra permanentemente influida por la manera en que se interpreta la realidad (el cristal con que se mira). En la Ciencia Política la adopción de una determinada decisión para optar por una política sobre otra puede explicarse desde diversas teorías. Lo mismo ocurre a la hora de poder explicar las dinámicas de cambio que se pueden dar en el "espacio de las políticas" (objetivos, valores, creencias, prioridades) o en el "espacio organizacional" (relación entre el contexto institucional u organizacional de las políticas con los valores, creencias y objetivos). En este último sentido se cuenta con las teorías conocidas como "ventanas de oportunidad" (Kingdon), "equilibrio puntuado" (Baumgartner y Jones), "coaliciones promotoras" (Sabatier y Jenkins-Smith), "régimen de política pública" (Wilson) y "activismo transnacional" (Tarrow) (tomado de Parra, 2009). Otros autores, como Gómez Lee (2012), plantean que la permanencia y el cambio de la política se puede estudiar desde cuatro marcos teóricos que a su vez recogen las teorías expuestas anteriormente: el marco de las coaliciones de causa (*Advocacy Coalition Framework, ACF*), el de las comunidades epistémicas (*Epistemic Communities Framework, ECF*), el de los flujos múltiples (*Multiple Streams Framework, MSF*) y el del equilibrio puntuado (*Punctuated Equilibrium Framework, PEF*).

La **Teoría del Equilibrio Puntuado** (PET) (Baumgartner y Jones, 1993) surge como reacción a la interpretación "incrementalista" de las políticas públicas, que describe el cambio en las políticas como un proceso gradual, continuo y permanente. La Teoría del Equilibrio Puntuado explica las dinámicas de las políticas y los mecanismos que producen cambios en la adopción de estas. El cambio en las políticas sería un proceso marcado por episodios abruptos y desarticulados, con periodos prolongados de estabilidad intermedia. Resulta contraria a la interpretación racionalista según la cual el ser humano toma decisiones evaluando costes y beneficios. Esta perspectiva considera que las decisiones se toman de acuerdo con las arquitecturas cognitivas y emocionales de los tomadores de decisiones.

De acuerdo con Peña (2012), los postulados de la PET pueden resumirse de la siguiente manera: a) el cambio de las políticas públicas se presenta como una serie de episodios desarticulados y abruptos, separados por momentos de estabilidad; b) las decisiones se toman a partir de un esquema de racionalidad limitada, donde las emociones, valores y preferencias personales juegan un papel central; c) el cambio de las políticas públicas es el producto de la interacción entre fuerzas que pretenden mantener el balance y el equilibrio; d) la interacción entre fuerzas genera una dinámica "*Stick slip*" (de 'atascos y patinazos').

No obstante, en este punto, también resulta conveniente recuperar la perspectiva de Hogwood y Peters (Hogwood & Peters, 1982; Hogwood & Peters, 1983, 1985; Peters & Hogwood, 1980) para una comprensión del cambio político. Para ellos las políticas de los sistemas políticos occidentales son un reemplazo de políticas públicas anteriores. Ello implica que una nueva política pública rara vez sale de la nada. Muy al contrario muchas de las nuevas políticas se basan en leyes, organizaciones y clientelas ya existentes. Mucha de la hechura de las políticas ("*policy-making*") es en realidad sucesión de políticas previas ("*policy succession*") (Hogwood, B. D. & Peters, 1982). Estos autores identificaron cuatro dimensiones o tipos ideales de la dinámica política: innovación política (la aplicación de una política nueva), mantenimiento (la modificación no sustancial de una política conservando sus características distintivas), sucesión (el reemplazo de una política por otra), y terminación (punto y final de una política) (Cruz-Rubio, 2010).

El Marco de las **Coaliciones de Causa** (*Advocacy Coalition Framework*) lo plantean Sabatier y Jenkins-Smith en respuesta a los tres aspectos básicos que identificaban comunes en la bibliografía sobre el proceso político (Gómez Lee, 2012). El primero era la interpretación de la heurística de las secuencias, que consideran inadecuada. El segundo era la respuesta a una década de debate acerca de las fortalezas y debilidades de los enfoques de arriba hacia abajo ("*top-down*") y de abajo hacia arriba ("*bottom-up*") en la investigación sobre la implementación de las políticas. Abogan por la necesidad de incorporar el enfoque de sistemas a las teorías de elaboración de las políticas (Sabatier, 1986). El tercero fue la inexistencia de una teoría y la falta de investigación acerca del rol de la información científica y técnica en el proceso político (Jenkins-Smith, 1990; Sabatier, 1988). Esta última teoría se concentra en el surgimiento y la estabilidad de

coaliciones entre actores/estamentos que comparten creencias respecto al núcleo de las políticas. Resulta un buen marco para poder debatir sobre el papel de los datos e indicadores a la hora de sustentar decisiones políticas basadas en evidencias (tareas de información, observación, planificación y evaluación); pero también sobre la posible/necesaria construcción de puentes entre políticos y académicos más allá de códigos tradicionales (con un enfoque de ciencia posnormal y de transdisciplinariedad, lo que se relaciona, a su vez, con la teoría de sistemas complejos).

En sentido parecido, el **Epistemic Communities Framework** hace referencia tanto a las redes de individuos que comparten conocimiento relevante para la política, como a los procesos que explican la utilización de este conocimiento en la toma de decisiones. La unidad de análisis es el nuevo modelo de pensamiento que desarrollan y transportan las comunidades epistémicas a los tomadores de decisiones. La comunidad epistémica, más que ser un “nuevo” actor internacional o una unidad de análisis, es un vehículo para el desarrollo de premisas teóricas profundas a partir de la interpretación colectiva y la elección (lo cual puede relacionarse tanto con la racionalidad discursiva de Habermas como con la contextualización y las propias narrativas culturales –“*story lines*”-). El aprendizaje significa no solo la adquisición de nueva información sobre el entorno, sino también la aceptación de modos nuevos e innovadores de hacer acoplamientos entre causas y efectos, y entre medios y fines. Los tomadores de decisiones nacionales pueden adoptar los nuevos significados de interpretación como reales (nueva ‘validez’) y, en consecuencia, pueden cambiar su interés y considerar más convenientes nuevos cursos de acción.

El **Régimen de Política Pública** (Wilson, 2000), por su parte, se centra en los acuerdos de poder, en los paradigmas de la política pública y en las organizaciones y estructuras de implementación. Desde esta perspectiva se analiza cómo los eventos exógenos (sistémicos) facilitadores o de presión (*stressors/enablers*) impactan en los regímenes de política pública y generan un entorno, favorable o en tensión, para promover el cambio. Los cambios en el régimen de la política pública son el resultado de los cambios en el paradigma de la política provocados por las llamadas crisis de legitimación, por alteraciones en los esquemas del poder o por cambios en los acuerdos organizacionales.

El **Activismo Transnacional** (Tarrow, 2011) focaliza en el creciente papel de las redes entre estados, gobiernos y actores no estatales, además del incremento de los vínculos entre los niveles subnacional, nacional e internacional (en relación por tanto con las relaciones globales y multinivel, y la idea de “*fuzzy geometries*” y la multi-territorialidad –multiescalaridad- con un lenguaje geográfico), y el fortalecimiento de las estructuras formales e informales. Supone, por tanto, una extensión del concepto de oportunidades políticas. El concepto central de su teoría es el de los “cosmopolitas arraigados” (“*rooted cosmopolitans*”); esto es, individuos y grupos que movilizan recursos y oportunidades domésticos e internacionales contra opositores externos o a favor de objetivos que se sostienen en común con aliados transnacionales. Ejemplos de ese internacionalismo serían las Naciones Unidas, el Banco Mundial, etc.

En el **Marco de los Flujos Múltiples**, la contribución más importante es la que hizo Kingdon (1995). Para él es necesario distinguir tres corrientes (“*streams*”), cuya coincidencia en el tiempo abre sus conocidas ventanas de oportunidad (“*policy windows*”). Es lo que se conoce como la **Teoría de las Ventanas de Oportunidad**. Estas corrientes tienen que ver con tres procesos: 1) el reconocimiento social de un problema, 2) la elaboración de una propuesta de solución o alternativa técnica para intervenir en el tema por parte de la administración (‘si no hay solución no hay problema’) y 3) una serie de cambios políticos que deben acompañar necesariamente a los anteriores procesos para que se produzca una decisión pública. Los temas entran en la agenda cuando coinciden las tres corrientes en el tiempo (figura 1). Así pues las ventanas de oportunidad se abren por la presión de un problema o por los cambios políticos.

La primera corriente sobre los problemas (“*problem stream*”) se refiere a por qué los elaboradores de las políticas (“*policy makers*”) prestan atención a unos problemas y no a otros. Evidentemente la respuesta dependerá de qué condiciones se identifican y definen como problemas. Los indicadores nos pueden dar muestras de cómo una condición puede ser definida como problema, cuando sus valores de magnitud dan indicios de que algo no va bien (sería el caso, por ejemplo, de la identificación y conceptualización de nuevas pautas y procesos territoriales que destacan o preocupan –como el cambio climático- y se abordan). Por otra parte eventos relevantes (“*focusing events*”) pueden poner en primera línea condiciones dadas antes no identificados como problemas: crisis, eventos dramáticos, catástrofes, tragedias, etc. (crisis actual, movilidad obligada, pobreza energética, dificultades de conciliar la vida familiar y laboral, efectos del cambio climático... serían algunos ejemplos). Se conciben como eventos dramáticos que pueden abrir ventanas de oportunidad y capturar rápidamente la atención de los elaboradores de las políticas. En tercer lugar la retroalimentación de los programas existentes puede dar pistas de que la implementación de una política no está dando los resultados esperados (revalorización del papel, y la necesidad, de la evaluación del

impacto de las políticas). Estudios sobre la evaluación del impacto o de la satisfacción con los servicios públicos, por ejemplo, pueden hacer que las condiciones actuales se definan como problemas que lleguen a captar la atención de los elaboradores de las políticas.

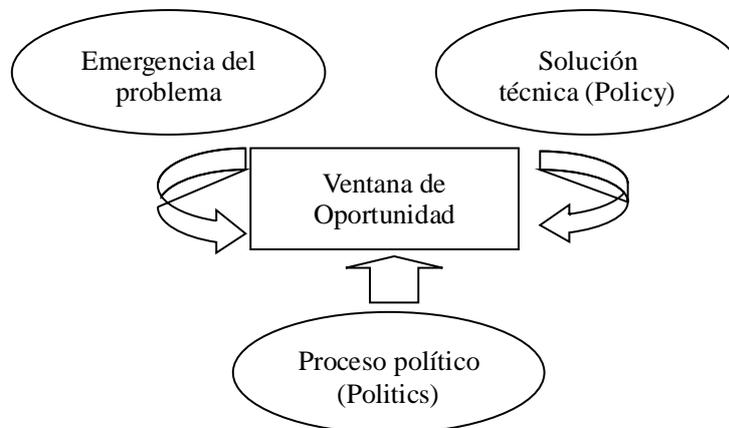


Figura 1. Teoría de las Ventanas de Oportunidad. Fuente: Elaboración propia.

En la segunda corriente (*“policy stream”*) dominan las ideas. Ahí se encuentra lo que Kingdon define como “caldo primigenio de las políticas” (*“policy primeval soup”*), cóctel de ideas que fluyen entre los actores políticos implicados, comunidades, redes, *“think tanks”*... que comparten preocupaciones sobre un tema político y que ponen en común en foros como congresos, eventos, reuniones gremiales, etc.

La tercera corriente es la política (*“politics stream”*) y consiste en tres elementos: el pulso o estado de ánimo nacional (*“national mood”*), las campañas de grupos de presión (*“pressure group campaigns”*) y los cambios de responsables y de miembros del poder legislativo (*“administrative and legislative turnover”*).

2. DEL EPISTEME A LA TÉCNICA: INTENTO DE APLICACIÓN A LA POLÍTICA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN ESPAÑA

Para abordar la cuestión de cómo poner el territorio y su ordenación en la agenda política se decidió utilizar la técnica Delphi, que ya utilizamos hace años para un prospección de aplicaciones profesionales para los geógrafos (Farinós, 1999). Se presentó un amplio cuestionario (que fue ajustado, perfilado y finalmente cerrado en sucesivas etapas de prueba) a un selecto y variado grupo de expertos repartidos por las distintas CC.AA. Combinaban diferentes tipos de experiencia (responsabilidad y ocupación) y especialización (académica y profesional). El método Delphi fue ideado por Dalkey y Helmer en la Rand Corporation en 1950 (Santa Mónica, California). Como señala Landeta (1999) permite el análisis prospectivo con la colaboración de un grupo de expertos consultados por medio de un cuestionario estructurado, semicerrado, coordinado y analizado por el equipo del proyecto de investigación. Por tanto lleva a la práctica el enfoque posnormal y transdisciplinar de la ciencia, al tiempo que permite objetivar problemas cuya definición no es posible (o suficiente) a priori.

La técnica Delphi posibilita el proceso de consulta a partir de la respuesta de los/as expertos/as seleccionados/as, veinte en este caso (el número no resulta relevante, no es lo importante del método, en clara diferencia con los métodos cuantitativos), que permiten obtener consensos y evidenciar divergencias de opinión, identificar tendencias y revelar deseos y expectativas de ocurrencia de sucesos. El método Delphi tiene por finalidad obtener algún tipo de consenso entre expertos o personas seleccionadas tomando como base un perfil establecido, a condición de que su opinión pueda considerarse relevante (experta) para reducir el grado de incertidumbre (error) asociado a toda forma objetiva de predicción del futuro. El método Delphi, por tanto, se engloba dentro de los métodos de prospectiva, que estudian el futuro, en lo que se refiere a la evolución de los factores del entorno tecno-socio-económico y sus interacciones. Consta de cuatro fases: 1) definición de objetivos; 2) selección de los expertos (en función del objetivo prefijado y atendiendo a criterios de experiencia, posición, responsabilidad, acceso a la información y disponibilidad; la elección de la muestra se realiza en función del universo conocido, los recursos y medios, y el tiempo disponible); 3) elaboración y lanzamiento de los cuestionario; 4) explotación de resultados.

2.1. Definición de objetivos

La confluencia de factores identifica un problema, para cuyo abordaje y solución resulta una política pública (por política entendemos el alineamiento de las fuerzas políticas para abordar el problema). De este modo, bajo el concepto de política pública estaría la solución técnica adecuada y disponible para mejorar la gestión pública que permita dar la solución al problema. Estos elementos configuran la anteriormente referida ‘ventana de oportunidad’. Para la aprobación de una política pública es necesario estudiar los elementos que configuraron la agenda y el estudio de las ventanas de oportunidad, así como los precedentes.

Con el objeto de identificar qué factores posibilitan la introducción del territorio en las agendas políticas y en la configuración de las políticas públicas en España, parte del cuestionario se diseñó para valorar qué factores inciden o podrían incidir en la adopción del territorio en las agendas políticas y en la elaboración de políticas públicas de gestión del territorio.

2.2. Selección de expertos/as

La capacidad de predicción del este método se basa en la utilización sistemática de un juicio intuitivo emitido por un grupo de expertos. En este sentido, la calidad de los resultados depende, sobre todo, de la elaboración del cuestionario y de la elección de los expertos. En el caso que se presenta y a partir de los objetivos expuestos en el apartado anterior, se seleccionaron a tomadores de decisiones a distintos niveles; desde Consejeros/as, a Secretarios de Estado y Autonómicos, (Sub)Directores/as Generales, Jefes de Servicio, académicos e intelectuales y profesionales libres en activo que han ocupado estas responsabilidades o han colaborado estrechamente con aquéllos. El objetivo, por tanto, no es tanto poseer una muestra significativa, sino acercarnos a la realidad de este colectivo. Los/as tomadores/as de decisiones que respondieron el cuestionario en el momento de preparación de esta comunicación, veinte en total, cubren gran parte de la geografía española y los distintos niveles de la administración (AGE y CC.AA. fundamentalmente): Andalucía, Asturias, Baleares, Castilla y León, Cataluña, C. Valenciana, Extremadura, Galicia, Madrid, Navarra y País Vasco.

2.3. Elaboración y lanzamiento de los cuestionarios

Las cuestiones que dieron forma a la parte del cuestionario que nos interesan a efectos de esta comunicación (no nos ocupamos de otros ni de posibles interrelaciones con otros bloques del mismo que quedan para trabajos posteriores) versan sobre los elementos que conforman las ventanas de oportunidad: qué factores posibilitan la introducción del territorio en las agendas políticas, tal y como se ha expuesto en los apartados anteriores. Las preguntas en cuestión se reproducen en la Tabla 1.

Tabla 1. Identificación de los elementos que conforman las ventanas de oportunidad

<i>Preguntas planteadas</i>	<i>Opciones de respuesta</i>
<p>1. VALORACIÓN DE FACTORES EN LA CONSIDERACIÓN (ACTUAL Y DESEABLE) DE LA OT A LA AGENDA POLÍTICA</p> <p><i>(1: Irrelevante, 2: poco relevante, 3: importante, 4: fundamental)</i></p>	<p>A. LA NECESIDAD DE PRESERVAR EL MEDIO AMBIENTE. B. LA DEMANDA E INVESTIGACIÓN DE LA COMUNIDAD ACADÉMICA. C. EL CONTEXTO POLÍTICO ECONÓMICO. D. EL RECONOCIMIENTO SOCIAL E. LA DISPONIBILIDAD DE RECURSOS ECONÓMICOS. F. LA CAPACIDAD Y LA FORMACIÓN DE RECURSOS HUMANOS. G. LA CAPACIDAD DE DIÁLOGO DE LOS ACTORES. H. LA EXISTENCIA DE UN ENTORNO INSTITUCIONAL Y DE UN MARCO LEGAL ADECUADO. I. EL COMPROMISO POR UNA GESTIÓN TERRITORIAL RESPONSABLE. J. LA VOLUNTAD POLÍTICA DE UN LÍDER O ALTO DIRIGENTE COMPROMETIDO. K. OTROS</p>
<p>2. ¿QUÉ ASPECTOS CONSIDERA QUE DIFICULTAN ACTUALMENTE LA MEJORA DE LA CONSIDERACIÓN DE LA OT EN LA AGENDA POLÍTICA?</p> <p><i>(1: No dificulta, 2: dificulta poco o muy poco, 3: dificulta, 4: obstruye)</i></p>	<p>A. LA ESCASA PREDISPOSICIÓN DEL APARATO POLÍTICO INSTITUCIONAL. B. LA FALTA DE CONCIENCIACIÓN SOCIAL. C. LA FALTA DE INVESTIGACIÓN. D. LA INEXISTENCIA DE UNA ESTRATEGIA NACIONAL QUE DÉ COBERTURA AL DESARROLLO TERRITORIAL REGIONAL. E. LA FALTA DE RECURSOS ECONÓMICOS. F. LA EXCESIVA COMPARTIMENTACIÓN DE COMPETENCIAS EN LA MATERIA. G. EL DESCONOCIMIENTO DE LAS VENTAJAS QUE REPORTARÍA. H. SU SUBORDINACIÓN A LA PLANIFICACIÓN SECTORIAL. I. SU ENFRENTAMIENTO CON LA PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA. J. LA ESCASA REPERCUSIÓN DEL TRABAJO ACADÉMICO (EXPERTOS/ INVESTIGADORES) ENTRE LOS TOMADORES DE DECISIONES. K. OTROS</p>

<p>3. VALORACIÓN DE ASPECTOS QUE INFLUYEN DE FORMA NEGATIVA EN LA PRÁCTICA de la OT <i>(1: No influye, 2: influye poco o muy poco, 3: influye algo, 4: influye mucho)</i></p>	<p>A. FALTA DE ARRAIGO DE LA OT EN LA CULTURA PLANIFICADORA ESPAÑOLA. B. FALTA DE CULTURA PARTICIPATIVA. C. CONFRONTACIÓN DE INTERESES TERRITORIALES Y URBANÍSTICOS. D. EXCESIVA BUROCRATIZACIÓN DE LAS RUTINAS ADMINISTRATIVAS. E. AGENDAS OCULTAS VINCULADAS A INTERESES PARTICULARES. F. MALA IMAGEN ANTE LA OPINIÓN PÚBLICA, VINCULADA A ESCÁNDALOS Y CORRUPCIÓN. G. FALTA DE CONCRECIÓN EN SUS DETERMINACIONES QUE DIFICULTA SU IMPLEMENTACIÓN. H. PREVALENCIA DE LA PLANIFICACIÓN SECTORIAL Y URBANÍSTICA. I. LAS TENDENCIAS IDEOLÓGICAS Y/O POLÍTICAS DE CADA COMUNIDAD AUTÓNOMA. J. EL CARÁCTER RURAL DEL TERRITORIO. K. LA CONDICIÓN UNI- / PLURIPROVINCIAL DE CADA REGIÓN. L. LA BAJA DENSIDAD DE POBLACIÓN. M. LA INESTABILIDAD POLÍTICA. N. LA ESCASA CONSIDERACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL COMO INSTRUMENTO POLÍTICO PARA REAFIRMAR LA TERRITORIALIDAD, IDENTIDAD... O. OTROS.</p>
<p>4. SI SE PROPUSIERA PRIORIZAR LA CONSIDERACIÓN DE LA OT EN LA AGENDA POLÍTICA ¿QUÉ GRADO DE IMPORTANCIA LE ASIGNARÍA UD. A LAS SIGUIENTES RECOMENDACIONES? <i>(1: Irrelevante, 2: poco relevante, 3: importante, 4: fundamental)</i></p>	<p>A. BRINDAR ESTÍMULOS ECONÓMICO-FISCALES POR PARTE DEL ESTADO (SUBVENCIONES, AYUDAS A LA INVESTIGACIÓN, ETC.) B. BRINDAR ESTÍMULOS ESTATALES NO ECONÓMICOS (REGULACIÓN NORMATIVA, POLÍTICAS ESTATALES, APOYO, ETC.) C. PROMOVER LA VINCULACIÓN ENTRE LOS TOMADORES DE DECISIONES Y LA SOCIEDAD. D. PROMOVER LA VINCULACIÓN ENTRE LOS TOMADORES DE DECISIONES Y LOS EXPERTOS. E. FORMACIÓN DE ALIANZAS ESTRATÉGICAS ENTRE LOS ACTORES. F. CONCIENCIACIÓN SOCIAL G. FOMENTAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA OT DE FORMA REAL Y PROACTIVA. H. PROMOVER RUTINAS DE COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN INTERADMINISTRATIVA. I. OTROS</p>

2.4. Explotación de resultados.

Tras la explotación y análisis de las respuestas recibidas, se extraen los siguientes resultados.

En cuanto a la primera pregunta, qué factores actuales condicionan la agenda política en materia del territorio, los expertos identificaron que los elementos que se planteaban eran, en su mayoría, irrelevantes o poco relevantes. Coincidían en que factores como *la necesidad de preservar el medio ambiente, el compromiso por una gestión territorial responsable, el reconocimiento y la demanda social*, eran *poco relevantes* (66.7%) a la hora de diseñar la agenda política. Sin embargo coincidían en que el elemento que estaba más presente era el *contexto político económico y la disponibilidad de recursos económicos*.

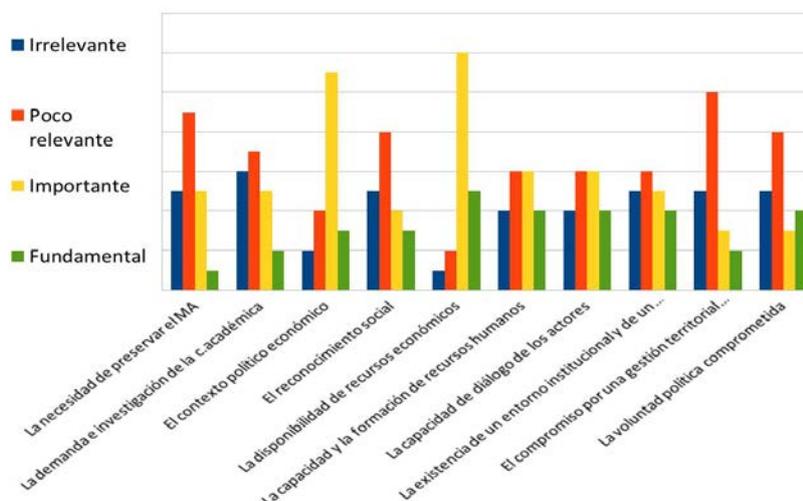


Figura 2. Elementos más presentes en la agenda política. Fuente: Elaboración propia

No obstante lo anterior, cuando se solicitaba que identificaran los factores deseables que deberían estar presentes en la agenda política, los resultados se modificaban con respecto a la ‘situación actual’. Los elementos como: *el compromiso por una gestión territorial responsable, la capacidad y formación de recursos humanos, la necesidad de preservar el medio ambiente, la demanda e investigación de la comunidad académica, la voluntad política de un líder o alto dirigente político y la capacidad de diálogo entre los actores, tomaban fuerza a la hora de poner el territorio en la agenda política.*

A la cuestión de qué aspectos que dificultan actualmente la mejora de la consideración del territorio en la agenda política, los expertos identificaron *la escasa predisposición del aparato político institucional, la falta de concienciación social, la inexistencia de una estrategia nacional que dé cobertura al desarrollo territorial regional y la subordinación a la planificación sectorial, la excesiva compartimentación de competencias en la materia* como los elementos que estaban más presentes. El conjunto de respuestas situadas en *dificulta y obstruye* superaba el 60%.

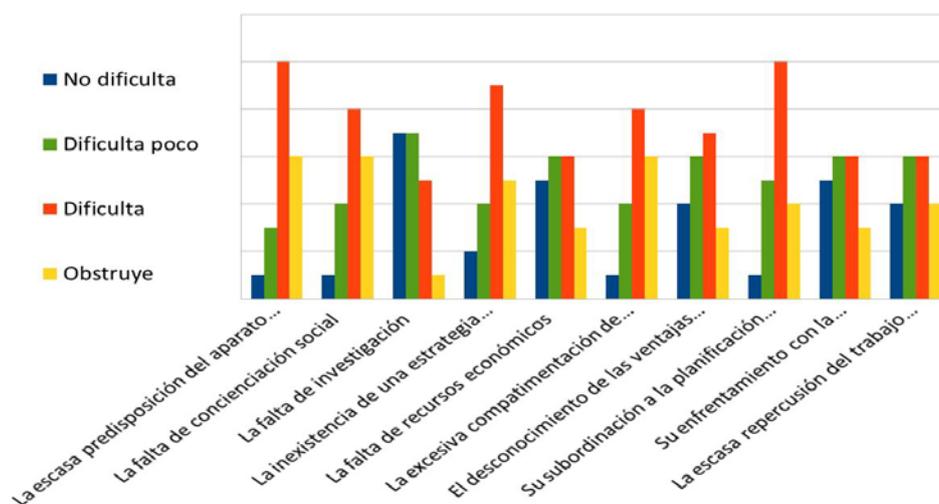


Figura 3. ¿Qué aspectos considera que dificultan actualmente la mejora de la consideración de la OT en la agenda política?. Fuente: Elaboración propia

En cuanto a los temas que se deberían priorizar en la agenda política recomendaron priorizar: *promover la vinculación entre los tomadores de decisiones, la sociedad y los expertos, la formación de alianzas estratégicas entre los actores, la concienciación social la participación ciudadana y la coordinación y cooperación administrativa.* El conjunto de respuestas ‘importante’ y ‘fundamental’ superaba el 60%.

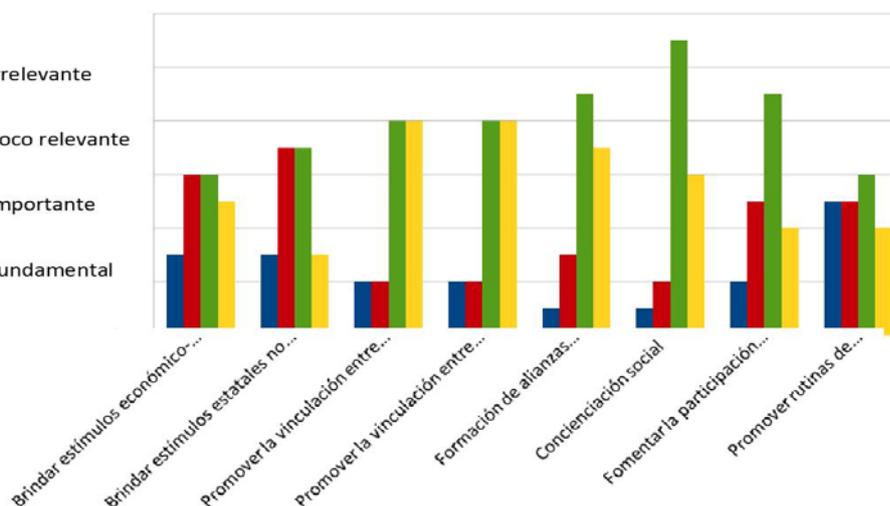


Figura 4. Temas a priorizar. Fuente: Elaboración propia.

Por último, en relación a los factores que afectan de forma negativa a la cuestión del territorio en la agenda política, el conjunto de expertos identificó la falta de arraigo del territorio en la cultura planificadora española, la falta de cultura de participación, la confrontación de intereses territoriales y urbanísticos, la excesiva burocratización de las rutinas administrativas, los intereses particulares, la prevalencia de la planificación sectorial y urbanística, la inestabilidad política y la escasa consideración de la planificación territorial como instrumento político para reafirmar la territorialidad, la identidad, etc. como los factores que influían de forma negativa en la práctica de la cuestión del territorio. El conjunto de respuestas situadas en *inflúan algo e inflúan mucho* superaba el 60%.

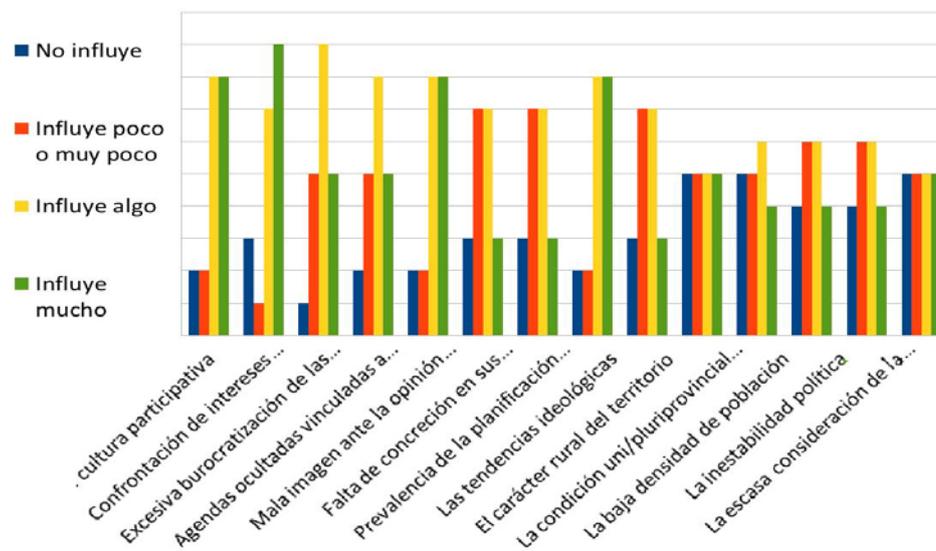


Figura 5. Factores que afectan de forma negativa a la cuestión del territorio en la agenda política. Fuente: Elaboración propia

3. A MODO DE CONCLUSIÓN

Retomando las dos cuestiones que se formularon al inicio del presente artículo: ¿de qué manera el territorio capta la atención de los tomadores de decisiones? y ¿cómo el territorio llega a formar parte de la agenda política? podemos concluir por el momento lo siguiente.

Parece conveniente y útil retomar la Teoría de las Ventanas de Oportunidad de Kingdon (1995) como marco teórico adecuado para poder investigar la cuestión de cómo mejorar la posición de la OT en la agenda decisional. La primera corriente se refiere a por qué los elaboradores de las políticas prestan atención a determinados problemas. La respuesta en este caso depende de qué se define como problema y las condiciones que lo configura. El elemento en este caso que determina que la cuestión del territorio forme parte de la agenda política es el *contexto político económico y la disponibilidad de recursos económicos*. Esto es, las políticas de ordenación del territorio no responden al *compromiso por una gestión territorial responsable o a la necesidad de preservar el medio ambiente*. Entonces, si este tipo de políticas dependen del contexto político económico y de los recursos económicos, si el contexto no acompaña, la cuestión del territorio en las agendas políticas quedará ligada a la voluntad de los tomadores de decisiones.

Sin embargo, el conjunto de respuestas evidenció que actualmente existe una *escasa predisposición del aparato político institucional, así como una falta de concienciación social*. Estos elementos responden a la falta de arraigo del territorio en la cultura planificadora española, a la falta de cultura de participación, a la confrontación de intereses territoriales y urbanísticos, a la escasa consideración de la planificación territorial como instrumento político para reafirmar la territorialidad, la identidad, etc. que se señalaba en la pregunta siguiente.

Con ello, la cuestión del territorio no termina de formar parte de la agenda política, o forma parte de una manera oportunista y débil, dado que las tres corrientes (a saber: 1) el reconocimiento social de un problema; 2) la elaboración de una propuesta de solución o alternativa técnica para intervenir en el tema por parte de la administración y 3) una serie de cambios políticos que deben acompañar a los anteriores procesos de forma necesaria para que se produzca una decisión pública) no coinciden en el tiempo. Respecto de lo

primero, los responsables de gobierno, parlamentarios, altos cargos de las administraciones, el resto de actores y grupos externos a la gobernación, así como la propia ciudadanía, prestan atención en un momento determinado a diferentes temas. Por tanto los resultados no animan al pensar que esta confluencia se pueda producir de forma espontánea o natural, 'per se', de acuerdo con las actuales condiciones.

No obstante, y en relación con lo segundo, numerosos estudios han argumentado que desde la década de 1990 la atención del territorio en las políticas públicas ha cambiado en relación con su papel tradicional. Un argumento común ha sido que este cambio se ha producido como resultado de la presión constante de una serie de factores económicos, socio-culturales y políticos. Esta serie de factores actúan como fuerzas motrices y han dado lugar a un conjunto de políticas y prácticas que, en ocasiones, se superponen e introducen complejidad (la regulación de los usos del suelo y el desarrollo, el equilibrio entre población rural y población urbana, las medidas de desarrollo para las zonas rurales y las zonas urbanas... -vid. Galland, 2012-).

Finalmente, y respecto de lo tercero, el análisis del discurso político y la consideración del territorio en la agenda política permite identificar las orientaciones políticas. Las políticas públicas se basan en diversas orientaciones de desarrollo y son elaboradas por los tomadores de decisiones. Hajer y Versteeg (2005: 175) definen el *discurso* como un conjunto de ideas, conceptos y categorías a través del cual se da significado a los fenómenos sociales y físicos, que son producidos y reproducidos a través de un conjunto identificable de prácticas (el modelo de desarrollo económico escogido en los últimos años ha caminado justo en sentido contrario).

Desde el enfoque de la gobernanza territorial sería conveniente abordar temas tales como: la concienciación social y posibilidad real de participación ciudadana en la formulación y control de las decisiones (individuales, grupales, sociales), lo cual nos habla de desarrollar nuevas prácticas de participación más efectiva; dialéctica de construcción social abajo-arriba, arriba-abajo; integración social en la diversidad y la contradicción (nuevas técnicas de negociación del conflicto, el planificador del territorio como mediador); responsabilidad por la identidad social y el compromiso (sentido de pertenencia); promover la vinculación y tender puentes entre los tomadores de decisiones, la sociedad y los expertos; formación de alianzas estratégicas entre los actores (partenariados), la coordinación y la cooperación administrativa. En suma, por recuperar los principios del olvidado manifiesto por una nueva cultura del territorio.

4. BIBLIOGRAFÍA

- Astigarrá, E. (2008): *El método Delphi*. San Sebastián. Universidad de Deusto. Disponible en: http://www.prospectiva.eu/zaharra/Metodo_delphi.pdf (consultado el 23.07.2015).
- Baumgartner, F.R. y Jones B., (1993): *Agendas and Instability in American Politics*, American Politics and Political Economy Series, Paperback
- Cruz-Rubio, C. (2010): *Enfoques y tipologías para la comprensión del cambio de las políticas públicas*, disponible en: <http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/material-didactico-curso-eiapp-esap/cesar-cruz-enfoques-y-tipologias-para-la-comprension-del-cambio-de-las-politicas-publicas>
- Etzioni, A. (1967 [2007]): *La exploración combinada. Un tercer enfoque de la toma de decisiones*, en L. F. Aguilar, *La hechura de las políticas*, México: Miguel Ángel Porrúa. p. 265-282
- Farinós, J. (1999): *Prospección de aplicaciones para el geógrafo*. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, nº 27, 143-159.
- Galland, D. (2012): *Understanding the Reorientations and Roles of Spatial Planning: The Case of National Planning Policy in Denmark*, *European Planning Studies*, 20:8, 1359-1392. <http://dx.doi.org/10.1080/09654313.2012.680584>
- Godet, M. (1996): *Manuel de Prospective Strategique*, Dunod, Paris.
- Gómez Lee, M. (2012): *El marco de las coaliciones de causa*, *Revista Ópera* nº12, 11-30, disponible en: [http://revistas.uexternado.edu.co/index.php?journal=opera&page=issue&op=view&path\[\]=371](http://revistas.uexternado.edu.co/index.php?journal=opera&page=issue&op=view&path[]=371)
- Hajer, M y Versteeg, W. (2005): *A decade of discourse analysis of environmental politics: Achievements, challenges, perspectives*, *Journal of Environmental Policy & Planning* Volume 7, Issue 3. Disponible en: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/15239080500339646>
- Hogwood, B. y Peters, G. (1983): *Policy Dynamics*, Wheatsheaf Books.

- Jenkins-Smith, Hank C., y Sabatier, Paul A. (1993). "The Study of Public Policy Processes", en P. A. Sabatier y H. C. Jenkins-Smith (eds.). *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder: Westview Press, pp. 1-9.
- Kingdon, J. W(1995): *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, HarperCollins College Publishers, Nueva York.
- Landeta, J. (1999): *El método Delphi. Una Técnica de previsión para la incertidumbre*. Ariel. Barcelona.
- Linstone, H., Turoff, M. (1975): *The Delphi Method. Techniques and Applications*, Addison-Wesley, p.3
- Majone, G. (1992). *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*, New Haven, Yale University Press.
- Parra Ramírez, E. (2009): *Factores de cambio y estabilidad en las políticas públicas*. *Administración & Desarrollo* 37(51): 153-160.
- Peña, V. (2012): *El Equilibrio Puntuado: sobre una teoría del cambio en las políticas públicas*, No. 12. SEPTIEMBRE - DICIEMBRE 2012. FCPyS, UNAM. <http://ciid.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP>
- Sabatier, P. y Jenkins-Smith, H. (1999): *The advocacy coalition framework: An assessment*, Westview Press.
- Storper, M. (2003): *¿Sociedad o Comunidad?*, en *Una nueva Cultura del Territorio. Criterios sociales y ambientales en las políticas y el gobierno del territorio*, Tarroja y Comagni (coord.), Curso UIMP, 15-17/12/2003.
- Tarrow, S.(2011): *Power in Movement Social Movements and Contentious Politics*, Cambridge Studies in Comparative Politics.
- Vallés, J. M. (2004): *Ciencia Política. Una introducción*, Ed. Ariel, Barcelona.
- Wilson, C. A. (2000): *Policy Regimes and Policy Change*. *Journal of Public Policy*, 20(3), 247-274.