

Reseña analítica de la obra: “Evaluación de la planificación territorial. Métodos, herramientas y aplicaciones”. Manuel Benabent Fernández de Córdoba, 2026, ISBN: 9798250737586, BM, Sevilla

Autor: Dr. Andreas Hildenbrand Scheid

Profesor Asociado, Dpto. de Urbanística y Ordenación del Territorio,
Universidad de Sevilla,
Asesor Senior, Consejería de Economía (IECA), Junta de Andalucía.

La evaluación es una fase fundamental en el ciclo de la producción de las políticas públicas.

Una de sus funciones principales es conocer los resultados de los proyectos, programas y planes implementados y valorar (en términos de eficiencia, eficacia, coherencia, sinergia, etc.) los “éxitos, fracasos o impactos imprevistos”, que se han obtenido respecto a los objetivos perseguidos. Por ello, es una tarea imprescindible para sacar aprendizajes cara al futuro, para mejorar una política, a través de modificaciones o reformas. Además, la evaluación contribuye a la transparencia, un elemento importante de la calidad de la democracia, y es una fuente adicional de la legitimación política de las instituciones. Ésta no solo emana de las elecciones, sino cada vez más del rendimiento institucional, es decir, los resultados obtenidos en las políticas realizadas sobre las que los ciudadanos exigen la rendición de cuentas.

La evaluación se trata en la obra de Manuel Benabent para el caso de la planificación territorial. En la introducción marca como razón del nacimiento de su libro el hecho de que en esta política (en el sentido amplio, urbanismo y ordenación del territorio) la evaluación ha tenido en España un desarrollo todavía limitado, tanto en el campo metodológico como en cuanto a su aplicación práctica. Destaca que esta carencia tiene que ver con la mayor complejidad de la planificación territorial que hace su evaluación más difícil que la de las políticas sectoriales. Mientras en ellas el objeto de la evaluación son proyectos y programas concretos, con responsables claramente identificables y recursos financieros asignados, en el caso de la planificación territorial la evaluación es más complicada. Por su carácter integrado y transversal, su objeto de evaluación suelen ser múltiples materias (usos del suelo, infraestructuras, actividad económica, medio ambiente, etc.) y disposiciones normativas y estratégicas, que además operan a diferentes escalas y con diferentes grados de vinculación jurídica.

Asimismo, se señala que a esta dificultad intrínseca se añaden otros factores: la escasez de experiencias de evaluaciones de planes territoriales en España y la circunstancia de que solo muy recientemente la legislación sobre planificación territorial de las CC.AA. ha incorporado de forma expresa el requerimiento del seguimiento y de la evaluación de los planes. El autor constata que la realidad vigente es que la evaluación se suele consagrar en los textos de leyes y planes autonómicos, pero apenas se practica. Existen solo unos pocos informes internos, que no se hacen públicos, y la atención se centra más bien en el seguimiento de los planes, mientras que la evaluación queda invisible en la mayoría de las CC.AA.

Por ello la finalidad del libro es contribuir a superar esta carencia mediante la aportación de herramientas conceptuales y metodológicas que permitan evaluar la planificación territorial de manera útil y coherente con su propia naturaleza.

El capítulo I. esboza las características de la planificación territorial en España y del entorno institucional en el que ésta se desenvuelve y realiza un examen crítico del tratamiento deficiente que el seguimiento y la evaluación hasta ahora han recibido en la normativa.

Los capítulos II. hasta VI. tienen un carácter propedéutico, que permiten comprender en que consiste la tarea de la evaluación. Ofrecen un análisis detallado de los fundamentos teórico-conceptuales y metodológicos que están al uso en la evaluación de las políticas públicas.

Basado en un profundo conocimiento del estado de la cuestión alcanzado sobre este tema por las ciencias sociales, se explican de forma clara y concisa los aspectos centrales de la evaluación:

- 1) las diferencias entre seguimiento y evaluación,
- 2) los tipos de evaluación (de conformidad, de desempeño, enfoques mixtos),
- 3) sus fases (ex ante, in itinere, ex post),
- 4) las herramientas de la evaluación, que son cuantitativas (indicadores de diferentes tipos; por ejemplo, de realización, de resultado, de impacto) y también cualitativas (grupos focales, paneles de expertos, método Delphi, etc.), y
- 5) los criterios generales de evaluación (entre ellos, pertinencia, coherencia, eficacia e impacto).

Para estos criterios el autor insiste en la necesidad de su adaptación interpretativa a la naturaleza de los planes urbanísticos y territoriales, dejando claro que para ellos el modelo territorial es el referente último de la valoración de la calidad de un plan. Son los capítulos VII. y VIII., que recogen el elemento más original e innovador de la obra: el propósito de ofrecer un enfoque sistemático y específicamente orientado a la peculiaridad de la planificación territorial, que opera con instrumentos que son, ante todo, marcos normativos y estratégicos.

Con la intención de explicar cómo podría ser una futura práctica de evaluación en el ámbito de la planificación territorial, el autor ejemplifica su enfoque mediante su aplicación a dos casos: el Plan de Ordenación del Territorio de ámbito subregional de la Costa del Sol Oriental-Axarquía (POTAX) y el Plan General de Ordenación Urbanística (PGOU) de Priego de Córdoba.

Para ambos desarrolla un ejercicio de evaluación guiado por los mismos criterios evaluadores (coherencia y conformidad; pertinencia; prioridad, correspondencia y relevancia; rendimiento). Para el POTAX se analizan los contenidos estratégicos y disposiciones normativas, con el objetivo de visibilizar las posibilidades y límites de la evaluación territorial en la escala supramunicipal. En cuanto al PGOU elegido, el análisis se acomete desde la perspectiva de su contribución al modelo territorial y urbano, señalando, a su vez, las especificidades propias de este tipo de instrumento.

En el capítulo IX. el autor recuerda que la evaluación constituye un proceso dinámico e iterativo y sometido a revisión continua. Pone énfasis en el papel clave de la retroalimentación como mecanismo en el que las conclusiones (los juicios fundamentados sobre la calidad y el desempeño de un plan) se transforman en recomendaciones concretas y operativas para modificar, revisar o crear nuevos planes.

El capítulo X. ofrece un Outlook sobre los retos actuales y futuros ligados al cambio climático, la resiliencia, la digitalización, el big data, la inteligencia artificial, el desarrollo sostenible, la cohesión social y la gobernanza multinivel, en la que en un Estado políticamente descentralizado como España el funcionamiento adecuado de la coordinación y cooperación interadministrativa es un factor clave.

La obra cierra con ocho conclusiones generales. Como conclusión fundamental se destaca la necesidad de avanzar en la construcción de una cultura de evaluación territorial. En el sistema de planificación territorial de España la evaluación de sus instrumentos ha de convertirse en una tarea continua e ineludible asumida por técnicos, responsables políticos y Administraciones, si se quiere lograr decisiones de mayor calidad y más eficaces para orientar la consecución de un buen "gobierno del territorio".

En definitiva, el libro aporta los conocimientos necesarios sobre los conceptos, métodos y herramientas, para acometer la tarea de evaluación de la planificación territorial de forma sistemática y rigurosa, ofreciendo con una intención didáctica dos casos de aplicación práctica. Estamos ante un auténtico manual útil para profesionales, investigadores, y estudiantes (el carácter de manual lo refuerzan también los cuatro Anexos).

Pero lo más relevante es que este libro se convierta también en una obra de referencia para la toma de decisiones de los técnicos, altos funcionarios y responsables políticos en las administraciones públicas. Son estos colectivos los que tienen un papel clave para lograr en el futuro una aplicación efectiva de la evaluación de los planes territoriales y urbanísticos. En este sentido, el libro no sólo tiene un gran valor como manual técnico, sino también cumple la importante función de ser una "palanca de advertencia y concienciación" dirigida a dichos colectivos, para que en el futuro se tomen más en serio la tarea de la evaluación. Para que ello ocurra, sin duda alguna, serán requisitos imprescindibles la existencia de una voluntad política y de un compromiso institucional con la evaluación.



Autor fotografías: Julián Bueno Risco